



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Escuela de Estudios de Posgrado

**MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA Y
DESARROLLO GUBERNAMENTAL**

TRABAJO FINAL DE MAESTRÍA

La Construcción de Ciudadanía en la Argentina: una
historia de lucha con avances y retrocesos.

AUTOR: ADRIÁN ENRIQUE DOMÍNGUEZ PELLIZA

DIRECTOR: DAVID KRONZONAS

DICIEMBRE DE 2018

DISEÑO Y ELECCIONES METODOLÓGICAS DEL TRABAJO FINAL DE TESIS.

En el Príncipe, Maquiavelo formula principalmente dos de las características que aquel debería tener para lograr sus objetivos como buen gobernante. Estas son la fortuna y la virtud, definida la primera como la cuota de suerte ante las dificultades sin la cual es probable que a pesar de sus esfuerzos el Príncipe fracase, y la virtud como el conjunto de cualidades aristotélicas entre ellas, la voluntad, que permita modificar el curso de la historia. Podríamos decir que en referencia a la fortuna y a la virtud comienza a delinearse el ciclo histórico conocido como la modernidad, puesto que modifica sustancialmente la creencia medieval de un destino inexorable para la humanidad definido por Dios. O dicho de otro modo que la historia del hombre puede ser transformada por medio de su accionar, a pesar de los obstáculos que se le presenten, aunque sea parcialmente.

En consecuencia, la noción de que un gobierno y una sociedad a través de sus acciones pueden ampliar el marco de sus posibilidades, más allá del condicionamiento que el contexto histórico, económico y socio-político les imponen, es el marco conceptual más general que orientará metodológicamente ésta investigación.

Así, se intentará refutar o contrastar los argumentos que hoy son presentados como la “única alternativa” para defender supuestos destinos inexorables de la historia, la economía o la política y a los cuales hay que someterse para justificar la “imposibilidad” de llevar a cabo los avances en cuanto a la construcción de ciudadanía o la conquista de los derechos. Esta noción general servirá asimismo para desmistificar algunas creencias basadas en que la pobreza, la desigualdad y la ausencia de derechos son producto de la fatalidad natural o ausencia de capacidades por parte de algunas personas o sectores poblacionales y no, como realmente sucede, consecuencia de determinadas políticas públicas y decisiones equivocadas de quienes se hallan a cargo circunstancialmente del poder.

De tal manera que el enfoque metodológico que se adoptará aquí es el de la perspectiva crítica de la ciencia social. Este marco conceptual está inspirado en la teorización de la Escuela de Frankfurt, siendo uno de sus representantes más destacados Jurgen Habermas¹. La ciencia crítica intenta desentrañar las pautas de conocimiento y las condiciones sociales que contribuyen a la conformación de una determinada forma de pensar la realidad.

A partir de identificar la forma en que pensamos, argumentamos y razonamos se pretende la revisión de nuestras percepciones, pero también una mejor comprensión de la realidad para su posterior transformación. Para Habermas la finalidad de la teoría en ciencia social es la capacitación de los individuos a través de la reflexión y el entendimiento de sus propios

¹ HABERMAS, J. (1966) Teoría y Práctica: ensayos de filosofía social. Sur, Buenos Aires

conocimientos para que se conozcan a sí mismos y se facilite la toma de conciencia del proceso de formación social que condiciona su realidad y la percepción que tienen de la misma. La ciencia social crítica sirve al interés emancipatorio, puesto que propicia una mayor autonomía personal.

Otras características de este enfoque son mencionadas por Colás Bravo (1992) quien destaca las siguientes cuestiones:

- a. Ni la ciencia ni los procedimientos metodológicos empleados, son asépticos, puros y objetivos. El conocimiento, siempre se construye por intereses que parten de las necesidades naturales de la especie humana y que se configuran a través de las condiciones históricas y sociales. Por ello, la ciencia sólo ofrece un tipo de conocimiento entre otros.
- b. El tipo de explicación de la realidad que ofrece la ciencia no es objetiva ni neutral, El saber práctico sirve para comprender y clarificar las condiciones para la comunicación y el diálogo significativo. Genera, por lo tanto, un conocimiento interpretativo capaz de informar y guiar el juicio práctico. La misión de las ciencias críticas es disolver las limitaciones sociales estructuralmente impuestas, haciendo que los mecanismos causales subyacentes sean visibles para aquellos a quienes afectan a fin de permitirles una superación de los problemas sociales.
- c. La metodología que se propugna desde la ciencia social crítica, es la crítica ideológica. Esta libera de los dictados, limitaciones y formas de vida social establecidas. Desde este punto de vista, la realidad es dinámica y evolutiva. La finalidad de la ciencia no ha de ser solamente explicar y comprender la realidad, sino contribuir a la alteración de la misma. La investigación será el medio que posibilite a los sujetos analizar la realidad, concientizarse acerca de su situación e incorporar dinamismo a la evolución de los valores y de la sociedad.

Desde esta perspectiva, *“la tarea de la investigación es sacar a la luz los supuestos y premisas implícitos de la vida social sujetos a transformación, así como las proposiciones que no varían”*². Este proceso supone avanzar hacia la construcción de “comunidades críticas” capaces de apropiarse teóricamente de las condiciones de sus propias interpretaciones, de sus finalidades y de sus posibilidades de actuación para transformar la realidad.³ La construcción de comunidades críticas implica la conjunción de un pensamiento transformador que tenga como elemento clave elevar las capacidades ciudadanas.

² POPKEWITZ, T. (1988) Paradigma e ideología en la investigación educativa, Mondadori, Madrid.

³ STENHOUSE, L. (1984) Investigación y desarrollo del currículum. Morata . Madrid.

En este orden de ideas se ha seleccionado un período histórico que va desde la formación del Estado nacional argentino hasta el peronismo en un primer momento, luego los sucesos definidos como hitos de deconstrucción de ciudadanía desde la denominada Revolución Libertadora de 1955 hasta el terrorismo de Estado de la dictadura cívico-militar de 1976, revisando el Plan Cóndor y las leyes de impunidad durante el período democrático en un segundo momento, para finalmente hacer algunas reflexiones sobre el populismo y neoliberalismo actual denominados como los desafíos de la Argentina contemporánea.

Desde lo metodológico tal selección tiene sus fundamentos en la argumentación conceptual que algunos autores definen como los “ecos del pasado” y que siguen resonando en los debates del presente argentino a los que Shumway⁴ denomina la Argentina moderna en diálogo con su pasado.

Este autor estudia, lo que denomina “ficciones orientadoras de la Argentina”, sobre las ideas que los escritores y pensadores más importantes del siglo XIX tales como Moreno, Rivadavia, la generación del '37, donde se destaca a Sarmiento y a Alberdi, y que dieron lugar a lo que denomina la invención de la Argentina. Así para Shumway, el legado ideológico habría sido una “mitología de la exclusión” antes que una idea nacional unificadora, una “receta para la división antes que un pluralismo para el consenso”. En este sentido nos advierte, que si bien las ficciones orientadoras no pueden ser probadas sirven para darle a los individuos una idea de nación, de comunidad e identidad colectiva y destino común nacional. Como pensador Sarmiento habría dejado un legado con peculiar fuerza de división, más allá de su ardiente promoción de la educación, señala este autor. El debate con Alberdi sería uno de los aspectos fundamentales en las ficciones conductoras de la Argentina, sobretudo a partir de la caída de Rosas denominador común que los unificaba. La Argentina, dice Shumway, es una casa dividida contra sí misma, estas divisiones llevaron en el pasado a baños de sangre como las guerras civiles del siglo XIX o la más reciente “guerra sucia” de fines de la década de 1970.

Con mayor especificidad, en esta línea del diálogo con el pasado hago mención a otra cuestión de método en la elección del período histórico. El proyecto civilizatorio imaginado por Sarmiento y Alberdi, junto a otros representantes de la llamada Generación del '37, se construye primero conceptual y simbólicamente y luego se lo institucionaliza después de Pavón con las tres presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda coincidentes con la formación del Estado Nacional. Este proyecto civilizatorio establece los valores y hábitos culturales considerados como ideales del ciudadano y luego define un conjunto de derechos y deberes que reglamentan su ejercicio constitucional. Hay que señalar que esto último se llevó a cabo de una manera sumamente restrictiva.

⁴ Shumway, N. (2015) La invención de la Argentina. Historia de una Idea. Booket. C.A.B.A. Argentina

Aquí comienza a mi entender el proceso de construcción de ciudadanía concepto nuclear de este trabajo al mismo tiempo que se configura institucionalmente el Estado y la Nación. Concomitantemente comienza a desarrollarse el modelo económico conocido como agroexportador, conducido hegemónicamente por la oligarquía terrateniente. Este proceso histórico vinculado a lo político y a lo económico asume determinadas características que denomino condicionantes estructurales y que intento vincular a las características actuales de la democracia contemporánea argentina.

En este sentido se conjugan la forma hegemónica de la elite en cuanto a su forma de conducir el poder y sobretodo de llevar adelante un modelo económico que no va a permitir el desarrollo de elementos históricamente democratizadores como lo es la existencia de un sector industrial, o burguesía en términos marxistas, y que va a estar ausente en el inicio de la acumulación originaria lo cual va a afectar el futuro del sistema político y democrático.

De la misma manera, en cuanto a interpretar el fluir de los acontecimientos en la Argentina, y en particular respecto a considerarlos como un escenario de disputa, algunos autores como (Tereschuk)⁵ hablan de “eternos retornos” o ciclos que se repiten. Así, este autor nos invita a pensar, cuales serían los límites del presente en base a los elementos del pasado.

Si deben considerarse los ciclos progresistas como oleadas hacia adelante o meramente como resistencias a un avance imparable y excluyente, desde la idea que la tragedia en la Argentina se repite, aunque también las esperanzas. ¿Qué es lo que podría llevarnos a la ruptura de los ciclos? ¿cuáles serían los actores políticos y sociales que podrían concretarla? ¿con qué posibilidades hacia el futuro? En definitiva, estos interrogantes y las consiguientes reflexiones las asumimos como propias porque nos ayudan a identificar lo central y lo accesorio en la interpretación de los fenómenos sociales en general, y en particular respecto a lo que hemos dado en denominar Las Nuevas Batallas Culturales, en referencia al populismo de la etapa kirchnerista y a la actual gestión neoliberal macrista.

Por diversas razones, que son señaladas en el trabajo, he situado al peronismo de la primera etapa como el período histórico central en la construcción de ciudadanía. Las menciones anteriores tales como las referidas a los nacionalismos y a sus diversas manifestaciones institucionales como el golpe de Estado de 1930, tienen por finalidad establecer los antecedentes y contrastes con la reconstrucción democrática y avances en cuanto a las conquistas de derechos que implicó el peronismo.

⁵ Tereschuk, N. (2018) La Calesita Argentina: la repetición de los ciclos argentinos, de la relectura de Platón a los discursos de Macri. Capital Intelectual. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Del mismo modo, se han señalado los hitos de deconstrucción de la ciudadanía intentando destacar y desentrañar las motivaciones ideológicas de los diversos actores protagonistas tanto de los sucesos conocidos como la Revolución Libertadora hasta el Plan Cóndor como estrategia hemisférica dirigida por los Estados Unidos, antecedente inmediato que conduciría a la práctica del terrorismo de Estado implementada por la dictadura cívico-militar de 1976. No hay en este análisis pretensión alguna de exhaustividad en cuanto a los acontecimientos en sí mismos, que por otra parte han sido desarrollados con amplitud por diversos autores, sino sólo poner de manifiesto el retroceso en términos de derechos a partir de 1955.

Por lo expuesto, la justificación metodológica en cuanto a la amplitud histórica seleccionada tiene que ver con poner de manifiesto la repetición de cuestiones estructurales vinculadas a un modelo de sociedad y del modo de ejercer el poder, junto a una concepción de ciudadanía que presentan fuertes características autoritarias, jerárquicas y elitistas en relación a un modo de producción económico predominantemente agrario. Metodológicamente hablando tendría que ver con la identificación y definición del problema a investigar.

Este modelo económico y político-social tiene su origen en la segunda mitad del siglo XIX que con variantes, abarca los golpes de Estado desde 1930 hasta la dictadura cívico-militar de 1976, exceptuando el período del primer peronismo (1946/55) y produce un impacto perdurable que modela la democracia actual signada por la exclusión y la ausencia de efectiva participación ciudadana de vastos sectores de la población.

La tensión entre la noción de ciudadanía y el de democracia liberal adquiere entonces un valor relevante como objeto de esta investigación. La democracia se constituye así como el espacio donde es posible imaginar la ciudadanía, ya que a partir de ella toman sentido diversas preocupaciones como la participación social, el empoderamiento de comunidades, las cuestiones ambientales, las diversas discriminaciones étnicas, religiosas, de género, las relativas a la equidad en la distribución de la riqueza, entre otras.

En consecuencia, más allá de la vaguedad e imprecisión con que generalmente se trata el concepto de ciudadanía, he adoptado metodológicamente los lineamientos que la definen como un proceso histórico, social y político-económico por el cual los sectores vulnerables logran la formación de un tipo de competencia que construye en sucesivos momentos un sujeto histórico capaz de conducir su propio destino. Esta competencia se adquiere a través de fenómenos sociales complejos y sobretodo de la lucha política que desemboca en un proceso emancipatorio. Elección de una definición teórica que desde lo metodológico implica análisis de actores y escenarios que definen una situación donde se dirimen intereses.

En este orden de ideas, que de algún modo profundiza y complementa la perspectiva crítica y transformadora habermasiana a la que hicimos referencia anteriormente, se ubica el pensamiento de autores tales como el de Pedro Demo⁶, Eduardo Bustelo⁷ y el de Amartya Sen, y que sirven de inspiración y guía conceptual para las reflexiones sobre ciudadanía que modestamente se intentan desarrollar en esta investigación.

A las nociones sobre democracia, hegemonía y las características que asume el poder se agregan en la parte 2 de este trabajo el debate en cuanto al crucial rol del Estado en el proceso de construcción de ciudadanía al mismo tiempo que en la parte 3 se alude a la actualización del concepto en relación a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). La idea transversal a la construcción de ciudadanía es que ésta sólo es posible desde un marco de participación democrática y ciertas competencias estratégicas estatales. Por lo cual el objetivo principal de esta investigación estará centrado en señalar cuáles son esas características del Estado y de una sociedad democrática acordes a un modelo de desarrollo y construcción ciudadana.

⁶ Demo, P. (1997) Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas. Cuadernos de la CEPAL N°79. CEPAL. Santiago de Chile.

⁷ Bustelo, E. (1998) Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En Eduardo Bustelo y Alberto Minujín (editores) Todos Entren. Propuestas para sociedades incluyentes. UNICEF/Grupo Santillana. Santa Fè de Bogotá.

RESUMEN

I. Presentación del tema y Objetivo General.

El tema de este trabajo está en relación a los avances y retrocesos históricos que tuvo el proceso constitutivo de adquisición de derechos en la Argentina vinculado a la noción de ciudadanía y a otros aspectos tales como la hegemonía, el rol del Estado, la democracia, la institucionalidad como factores que obraron ya sea limitando o posibilitando el desarrollo de los derechos humanos en el país.

Desde esta perspectiva tales factores serán explorados tanto desde el punto de vista teórico como también desde la revisión de algunos hitos históricos considerados fundamentales en la construcción y en la deconstrucción del proceso de ciudadanía.

Por un lado, las reflexiones teóricas abarcarán algunas comparaciones entre los países centrales y Latinoamérica y cómo se suceden en éstos las relaciones de poder y conflictos de intereses, y correlativamente el desarrollo del proceso democrático.

Por otro lado, el abordaje histórico incluirá un recorrido que tendrá características no sólo descriptivas sino que se intentará develar si existieron condicionantes estructurales que signaron fuertemente la adquisición de derechos en el país.

En consecuencia, el objetivo principal de esta investigación estará centrado en desarrollar una propuesta que permita mostrar las principales competencias y características de una estatalidad acordes con un modelo de desarrollo político, social y económico de construcción de ciudadanía. En el mismo sentido incluirá una reflexión sobre la sociedad civil y sus actuales desafíos. Desde la idea que la sociedad incorpore un pensamiento emancipatorio que permita superar la pobreza política y con ésta la pobreza material.

II. Alcances del enfoque teórico y resultados que se esperan en referencia al análisis y debate del tema.

La perspectiva desde la cual se llevará a cabo esta investigación tiene que ver con la de la construcción de ciudadanía, la cual supone la formación de un tipo de competencia que implique poder desarrollar un sujeto histórico capaz de pensar y conducir su destino. Ésta perspectiva implica considerar que es necesario un proceso de reforma del Estado, pero no solamente como una reforma administrativa, sino como una transformación entre la relación Estado/Sociedad que involucra que las actividades del sector público sean orientadas con eficiencia y efectividad, pero sobretodo desde la inclusión social, o sea desde la democratización y participación social, y la promoción y protección de los derechos ciudadanos.

La tensión entre el concepto de ciudadanía y el de democracia liberal adquiere un valor relevante en la indagación a llevarse a cabo. La pertinencia de esta indagación sobre la democracia tiene que ver con una constatación paradójal de la misma, aquella de que, a pesar de casi 30 años de continuidad democrática, la consolidación de la misma se ha realizado liquidando las promesas y esperanzas de igualdad, justicia, participación con que comenzó en 1983. Surge como imperativo reflexionar sobre los límites y posibilidades del proceso democrático actual.

Si los análisis en términos de gobernabilidad, relaciones de fuerzas, de nuevos actores y el contexto internacional no han resultado satisfactorios, es posible y tal vez necesario recurrir a la problemática del poder, del Estado, de la relación entre economía y política para una mejor comprensión y análisis crítico de la situación existente.

Esto nos lleva a intentar resignificar la batalla cultural que necesitamos darnos en el sentido de construir una nueva reflexión que incluya las posibilidades y desafíos del presente desde una visión superadora del pasado aniquilado por el terrorismo de Estado.

Repensar la democracia, hasta hace poco signada por la despolitización y ausencia de efectiva participación, y la funcionalidad institucional como límites a un proceso de conquista de derechos, es un ejercicio que considero debe formar parte de estas indagaciones.

INDICE

Diseño y elecciones metodológicas del Trabajo Final de Tesis

Resumen

INTRODUCCIÓN.....	15
Parte I.-Reflexiones sobre Democracia y Ciudadanía.....	20
I.1. ¿Qué democracia y cuál ciudadanía? Como categorías conceptuales vinculadas a la recreación de un proyecto emancipatorio.....	23
I.2. Sobre algunas especificidades de la democracia en el contexto de los neopopulismos.....	27
I.3. Democracia, Gobernabilidad y fin del Estado de Bienestar.....	33
I.4. Democracia y Neoliberalismo.....	36
I.5. Sobre la democracia y su relación con la igualdad.....	39
Parte II. Ciudadanía y Estado.....	47
II.1. El Estado en América Latina y su rol en cuanto a la construcción de ciudadanía en Argentina.....	48
II.2. El Estado con capacidad de construir ciudadanía.....	49

Parte III. Actualización de la noción de ciudadanía y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).....58

III.1. La necesaria actualización de la noción de ciudadanía.....59

III.2. Ciudadanía y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).....69

Parte IV.- El proceso de construcción de ciudadanía desde la formación del Estado Argentino hasta el peronismo.....74

IV.1. La construcción del ciudadano de Sarmiento y Alberdi.....75

IV.2. Los condicionantes estructurales de la matriz económica productiva en los comienzos de la democracia argentina.....80

IV.3. Los límites del pacto de dominación oligárquico.....85

IV.4. La imposición del proyecto agrario a través del golpe de Estado. El papel del nacionalismo.....91

IV.5. Rol del Estado, la economía y los derechos en el proyecto agrario. El giro del nacionalismo al revisionismo histórico.....98

IV.6. Los nacionalismos y el 4 de Junio de 1943. Antecedentes del nacionalismo popular.....107

IV.7.El peronismo en el centro de la reflexión sobre el concepto de ciudadanía.....	113
Parte V. Hitos de la deconstrucción de la ciudadanía argentina.....	119
V.1. Del bombardeo de Junio del '55 a Marzo del '76.....	120
V.2. La libertadora y los nacionalismos.....	124
V.3. De la Revolución Argentina al Plan Cóndor, antecedente estratégico del terrorismo de Estado.....	126
V.4. Las leyes de la impunidad durante el periodo democrático.....	134
Parte VI. Las nuevas batallas culturales. Neopopulismo y neoliberalismo en la encrucijada. Los desafíos de la Argentina actual.....	142
VI.1. El Período populista de 2003 a 2015.....	143
VI.2. La nueva hegemonía de <i>Cambiamos</i>	152
Conclusiones.....	160
Bibliografía.....	165

LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN LA ARGENTINA

Una historia de luchas con avances y retrocesos

ADRIÁN ENRIQUE DOMÍNGUEZ PELLIZA

Universidad de Buenos Aires

Facultad de Ciencias Económicas

Escuela de Posgrado

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo fundamental abordar las características principales del proceso constitutivo de la ciudadanía argentina y su trama de relaciones con un conjunto heterogéneo de conceptos tales como la hegemonía, la democracia, los condicionantes económicos, el rol del Estado y una determinada perspectiva institucional como dimensiones que posibilitaron determinado avance pero que también significaron los límites históricos del desarrollo de los derechos humanos en la Argentina.

De este modo, en una primera parte llevaré a cabo una exploración que tendrá que ver con algunos aspectos destacables que adquirió el desarrollo de la democracia en la Argentina y el rol del Estado de manera que nos permita hacer reflexiones sobre las competencias estatales que posibilitaron la adopción de un modelo con inclusión social, las fronteras de la democracia en la búsqueda de construcción de ciudadanía y su contraste con otros modelos más vinculados al pensamiento neoliberal.

Estas reflexiones han de abarcar algunas comparaciones teóricas con los países centrales y también de Latinoamérica y cómo se suceden en estos los conceptos de hegemonía, relaciones de poder y conflictos de intereses. Desde esta perspectiva profundizaré la exploración sobre las características mismas de la democracia actual en la Argentina y el sistema sociopolítico en relación a su capacidad de dar respuesta a las crecientes y complejas demandas sociales, situación que genera un cuadro de bajo nivel en el efectivo ejercicio de la ciudadanía por parte de vastos sectores.

Al respecto, es conocido que durante gran parte de los ochenta pero sobre todo en la década del noventa, en diversos países pertenecientes tanto al llamado mundo desarrollado como a los denominados en desarrollo, incluida la Argentina, comenzaron a implementarse un conjunto de reformas administrativas, vinculadas a una forma de entender el rol del Estado en la economía

y en lo social. Al conjunto del proceso de reformas, conceptualizado como un *nuevo* paradigma, se lo conoce comúnmente como la Nueva Gestión Pública.

El mismo estuvo caracterizado por ciertos lineamientos internacionales tanto en el desarrollo del campo disciplinar de la administración pública como en las diversas prácticas de servicio público.

Podríamos sintetizar a estas tendencias en primer término como orientadas hacia un modelo de Estado mínimo atravesado por procesos de privatización de los servicios públicos, la transferencia de prácticas gerenciales desarrolladas en el ámbito privado hacia el sector público, y organizaciones enfocadas sobre todo a los servicios y a la atención de los ciudadanos entendidos como clientes.

Más recientemente, sobre todo a partir de los primeros años del siglo XXI, comienzan a observarse en algunos países, en particular del ámbito latinoamericano, y en la Argentina, algunas líneas de acción vinculadas al objetivo de resignificar determinadas capacidades del Estado para construir ciudadanía, bajo el supuesto de transformar el rol del Estado (de aquel Estado “gerenciador”) y su potencial como articulador activo respecto al proceso de conquista de derechos.

Desde esta perspectiva el Estado se erige como el instrumento fundamental para promover el desarrollo económico, social y cultural de los países latinoamericanos en un contexto de reformas democráticas compatible con la reducción de la desigualdad social y una mayor participación popular, por lo cual en una segunda parte he dedicado su análisis con especificidad.

De acuerdo con los conceptos recién señalados, llama la atención profundizar en la comprensión de un problema que en esta coyuntura se considera central. En relación con la idea de “cambio de modelo” frente al rol del Estado, las tendencias aludidas, que por ahora se verifican a un nivel macroeconómico y distributivo en América Latina y en Argentina, *suponen un contexto propicio como para analizar cuáles son las estrategias estatales y el contexto democrático que resultan más acordes a un proceso de construcción de ciudadanía.*

He considerado que una acabada comprensión de tal estudio, necesariamente debe incluir en su análisis el marco democrático y de la sociedad donde se desenvuelven aquellas características y competencias estatales. Esta consideración parte del supuesto de que cuando hablamos del Estado lo estamos haciendo respecto a ciertas relaciones de poder, a una determinada interacción entre la sociedad y el Estado que configuran situaciones de dominio y conflicto de intereses.

La tensión entre el concepto de ciudadanía y el de democracia liberal adquiere un valor relevante en la indagación a llevarse a cabo. La pertinencia de este planteo sobre la democracia tiene que ver con una constatación paradójica de la misma, aquella de que, a pesar de más de 30 años de continuidad democrática en la Argentina, su consolidación se ha realizado cumpliendo parcialmente las promesas y esperanzas de igualdad, justicia y participación con que comenzó en 1983, recién a partir de 2003 en adelante, y claramente con retrocesos a partir de 2015.

En consecuencia, ciudadanía y democracia son dos dimensiones cuyo análisis será preciso analizar en esta investigación en sus múltiples manifestaciones. La actualización de la noción de ciudadanía y el tratamiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, son revisados en una tercera parte.

Surge como imperativo reflexionar sobre los límites y posibilidades del proceso democrático actual.

En una cuarta parte se indagará la noción de ciudadanía con la que se instituyó la formación del Estado nacional hasta el primer peronismo (1946/55) cuyo rol desde las políticas públicas que llevó a cabo en la construcción de derechos nos permiten identificarlo como un paradigma del concepto. Tal recorrido histórico no es meramente descriptivo sino que la idea es desentrañar si existieron, durante ese ciclo, condicionantes estructurales de la ciudadanía que luego perduraron con otras manifestaciones en el país a lo largo del tiempo, incluyendo el período actual.

En ese recorrido histórico haré referencia en una quinta parte a ciertos hitos tales como el bombardeo de la plaza de mayo en Junio de 1955, el terrorismo de Estado en su máxima expresión con la dictadura cívico militar de 1976, la Operación Cóndor como instancia dictatorial de coordinación represiva y las leyes de impunidad que atravesaron los primeros años de la restauración democrática, en cuanto implicaron momentos de deconstrucción de ciudadanía. El análisis de estos hechos no tiene pretensión de exhaustividad respecto a los retrocesos en derechos, sólo intento destacar críticamente los casos tal vez más emblemáticos en este sentido.

En estrecha relación con lo anterior, y como una manera de profundizar la indagación aparece, por un lado, la cuestión de la institucionalidad democrática, como un aspecto sustantivo e inherente a la prosperidad democrática. Pero por otro lado, aunque no necesariamente en sentido contrario, se observa cierto dinamismo propio de las sociedades latinoamericanas, incluida la argentina, y en especial en relación a las políticas públicas vinculado a determinadas reglas de juego que modifican la institucionalidad, implican estrategias de la estatalidad no tradicionales que han significado obtener determinadas ventajas que de otra manera no se conseguirían en términos sociales.

Sin embargo, también se verifica en la Argentina contemporánea, aunque desde una perspectiva ideológica opuesta a la anterior, la utilización de mecanismos institucionales en contextos democráticos, también muy dinámicos pero que tienden a objetivos restrictivos de la ciudadanía. Aquí la pertinencia de la investigación se orienta tanto hacia determinados procesos comunicacionales complejos desde el Estado como a la constatación de un desplazamiento de valores en ciertos sectores poblacionales de posturas más solidarias y cooperativas a otras más individualistas y conservadoras.

Estos temas son revisados dentro del abordaje de lo que he denominado las actuales batallas culturales y desafíos de la ciudadanía en la Argentina en la sexta y última parte de este trabajo.

Así, en función de lo expuesto, la hipótesis principal a partir de la cual surge esta indagación se fundamenta en que:

Las profundas modificaciones tanto en términos de ampliación de derechos como en lo referente a los retrocesos de ciudadanía que se verifican en las actuales experiencias democráticas, por un lado obedecen a respuestas y estrategias estatales distintas a las tradicionales a la hora de gestionar políticas públicas. Sin embargo, por otro lado tales estrategias tienen en común que están más vinculadas a procesos de alta coordinación interinstitucional, de centralización operativa y manipulación comunicacional en cuanto a la participación democrática que al desarrollo de sistemas de reforma y modernización del Estado, o a la incorporación de las estructuras burocráticas heredadas para la provisión de los bienes y servicios públicos a los ciudadanos. No obstante, aunque los métodos y estrategias se parecen, en términos sociales los resultados son muy distintos. Por lo tanto la premisa fundamental de este trabajo consiste en que: El proceso de construcción de ciudadanía para ser sustentable necesita un andamiaje institucional y burocrático desde el Estado, con un fuerte anclaje en la sociedad civil, funcional a sus objetivos e intereses.

Por lo señalado, el objetivo principal de indagación en este trabajo será:

Desarrollar y proponer características y competencias estratégicas estatales acordes a un modelo político, social y económico de desarrollo y construcción de ciudadanía, en conjunto con una reflexión sobre la sociedad civil y sus actuales desafíos.

Y como objetivos específicos se plantean los siguientes:

- Realizar una reflexión teórica sobre los conceptos de ciudadanía, democracia y Estado y las características que asumieron los mismos en América Latina y en Argentina.
- Proponer las características principales de un modelo de Estado con características inclusivas y emancipatorias.
- Explorar desde la formación del Estado nacional el proceso de construcción de ciudadanía e intentar determinar históricamente que hitos pudieron ser causales de condicionantes estructurales.
- Indagar sobre las nuevas batallas culturales necesarias para involucrar la participación democrática de la sociedad civil en las decisiones de política y gestión pública que impliquen pautas de ciudadanía.

Parte I

REFLEXIONES SOBRE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA

Parte I. REFLEXIONES SOBRE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍA.

Estamos en un estado de interregno. Un estado de interregno es líquido porque no hay continuidad. La discontinuidad es tan frecuente como la continuidad, por lo cual no se puede confiar en que lo que pasó ayer pasará mañana del mismo modo. Estamos viviendo en otra condición de incertidumbre continua, permanente. Me gusta decir que la incertidumbre es la única certeza que tenemos.

ZYGMUNT BAUMAN

A lo largo de la historia de los derechos la ciudadanía como categoría conceptual es dinámica, va evolucionando de acuerdo a las sociedades y presenta diversas características que es necesario interpretar en el marco del proceso social que se está analizando, sin embargo lo que permanece es la lucha por alcanzar algún nivel de igualdad dentro de cada comunidad política y social y es allí donde se plantea su construcción en relación a los sujetos que encarna.

Más adelante intentaré hacer una descripción de los contextos históricos que desde la formación del Estado Nacional Argentino al Nacionalismo Popular o más directamente lo que se conoce como Peronismo, tuvieron que ver con la formación de la ciudadanía en la Argentina, es decir con el reconocimiento de los derechos.

La definición o interpretación de cómo en determinados contextos históricos se reconocen o no los derechos constituyen la expresión manifiesta de una determinada hegemonía, la cual moldea las características de una democracia dada y es objeto de debate. Esto ha sucedido en

cuanto al concepto de ciudadanía y sus manifestaciones en la Argentina e intentaré ponerlo de manifiesto en el recorrido histórico que desarrollaré.

En este punto, creo necesario llevar a cabo una reflexión teórica sobre la relación entre ciudadanía y democracia, con la especificidad que este análisis requiere en cuanto al ámbito latinoamericano y argentino, desde la perspectiva de dar explicaciones convincentes de los fenómenos modernos.

Así, trataré de dar algunas respuestas a interrogantes tales como: ¿cuál es el papel de la política en estas sociedades signadas por la fragmentación y la heterogeneidad?; ¿cómo se logra la efectiva construcción de ciudadanía en las democracias emergentes y de gran desigualdad?; ¿cómo impacta la globalización en el proceso histórico de los Estados?

No hay en estas reflexiones pretensiones de universalidad, puesto que los procesos políticos y sociales a los que haré referencia en cuanto a aquellas nociones presentan singularidades específicas y propias del ámbito en que se desarrollan, las que no necesariamente podrían ser replicadas fuera del contexto que les dio lugar. Y menos aún pretendo ser exhaustivo.

Discernir algunas de las posibles limitaciones de un proceso emancipatorio, sostener un enfoque latinoamericanista sin clausurar académicamente los aportes de otras visiones y finalmente hacer un esfuerzo por deconstruir la naturalización y hegemonía del pensamiento neoliberal, implícitos en gran parte de la construcción teórica política de los países emergentes, constituyen los desafíos de este trabajo.

I.1. ¿Qué democracia y cuál ciudadanía? Como categorías conceptuales vinculadas a la recreación de un proyecto emancipatorio.

"Voy a decirlo de una vez por todas: los intentos posmodernos han fracasado estrepitosamente. El sujeto cartesiano y el sujeto hegeliano están, hoy, más centrados que nunca. Nadie descentró al sujeto. Nadie lo adelgazó. Nadie lo deconstruyó. El sujeto absoluto es hoy el Sujeto del Poder Bélico Comunicacional. (Así: con mayúsculas fascistas, porque es de derecha y colonialista.) Este sujeto está globalizado y coloniza día tras día las subjetividades de los ciudadanos de este mundo. Su constitución ha sido reciente. Ni Sartre ni Foucault lo vieron. Y los posmodernos, que presenciaron su surgimiento y consolidación, lo interpretaron idílicamente, como el fruto maduro de una democracia comunicacional por cuyo medio se expresarían las distintas, múltiples voces de la libertad, sobre todo una vez caído el coloso comunista. ¿Error, ingenuidad o colaboracionismo? No son –arriesguemos– filósofos del “neoliberalismo”. Pero son –sin la menor duda– filósofos de la caída del comunismo, expresada en el colapso de la Unión Soviética. La distancia entre una cosa y la otra es demasiado estrecha.” –

Juan Pablo Feinman

Quiero comenzar enunciando dos premisas que considero nodales en estas reflexiones y que constituyen el basamento a partir del cual se plantea la argumentación que a continuación desarrollo.

Una primera es: que la democracia se constituye como el horizonte institucional irremplazable de nuestro tiempo. La segunda, aunque no por eso menos importante, que: lo que

se ha caracterizado y definido hoy como la condición posmoderna inamovible de las sociedades no es ni de lejos el estadio definitivo de la humanidad.

Alrededor de estos dos conceptos intentaré demostrar por qué la democracia y ciudadanía actuales pueden ser consideradas como la recreación de un proyecto emancipatorio, en la idea de que la transformación de las sociedades latinoamericanas, caracterizadas por su gran desigualdad, se constituye en una posibilidad aunque no necesariamente representa una marcha inexorable hacia algo mejor.

Si de alguna manera pudiéramos describir a las democracias en la actualidad diríamos que son espacios plurales en donde los individuos intentan satisfacer sus necesidades a través de bienes escasos, o al menos no suficientes en la misma medida para todas las personas que componen esas sociedades y por lo cual se generan disputas que implican un conflicto con diversos grados de racionalidad en cuanto al logro de la conquista de derechos.

El conflicto por un lado, que contiene manifestaciones distintas en el plano económico, social, político y cultural, a través de la multiplicidad de procesos democráticos, es entonces un “hecho” con componentes estructurales, que resulta transversal a las democracias contemporáneas y a partir del cual se establecen coaliciones que se disputan el poder; y por el otro los procesos de construcción de ciudadanía como resultante de esa disputa son dos fenómenos propios de las democracias y sobre los que nos interesa aquí analizar sus particularidades y principales expresiones.

Hasta ahora lo mencionado de la democracia podría ser de aplicación al conjunto de lo que conocemos como democracias occidentales sin establecer mayores diferencias entre desarrolladas y emergentes. Algunas de las especificidades propias de las democracias latinoamericanas y más en particular las de la Argentina, estarían en relación con lo que a continuación hago notar.

La negación del conflicto, cuestión que Chantal Mouffe ha destacado como el espíritu de nuestro tiempo, ha sido una de las características sobresalientes y con rasgos de permanencia en el tiempo que permitió definir a los procesos políticos en la Argentina. La cancelación del

conflicto se puso de manifiesto en nuestro país fundamentalmente a través de las respuestas autoritarias como los golpes de Estado, comenzando por la destitución de Hipólito Yrigoyen en 1930, el golpe de 1955 que derrocó a Perón, pasando por los golpes de estado de la década del '60 hasta llegar finalmente a su expresión más brutal en 1976 con el Proceso de Reorganización Nacional cuya nota más destacable fue la imposición del terrorismo de Estado. No obstante, durante el siglo XIX hubo otras manifestaciones de la cancelación del conflicto por medios autoritarios que significaron la imposición de un proyecto político, económico y social de un sector sobre otro, al que aludiremos más adelante.

Si aceptamos que la democracia es un espacio en donde las diversidades y desigualdades se manifiestan con la puesta en escena de intereses materiales reales y concretos antagónicos, y donde se dirimen valores, ideologías y relaciones de poder que se imponen provisionalmente estableciendo una hegemonía que otros cuestionan, diremos que este proceso en la Argentina no se resolvió de tal manera.

Por el contrario, la no aceptación del otro fue la impronta que caracterizó el hecho democrático, el que se vio debilitado desde sus inicios como Estado Nación por lo que denominaremos algunos condicionantes estructurales hasta desembocar en las formas autoritarias que conocemos a lo largo de su historia.

Como dice bien la citada Chantal Mouffe⁸, el desafío al que debe enfrentarse la democracia es que a partir de reconocer las confrontaciones derivadas de los intercambios sociales y la consecuente fragilidad del orden democrático y comprendiendo la hostilidad de la política como una dimensión propia de la naturaleza humana, logre transformar ese antagonismo esencial en la aceptación del derecho a que exista una pluralidad de voces de un modo compatible al contexto democrático.

Por el contrario, la no aceptación del conflicto y de los antagonismos ha conducido al debilitamiento de la democracia, especialmente en los países llamados emergentes.

⁸ Mouffe, C. (2000) "La paradoja democrática" en *El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.

En la actualidad la negación de los antagonismos se expresa por medio de la aceptación de un orden hegemónico neoliberal, a partir del cual las democracias occidentales en un mundo globalizado y luego de la desaparición de los socialismos reales, aparecen como no teniendo alternativas. En consecuencia, lo considerado aceptable son los acuerdos de intereses y consensos sobre ordenamientos sociales más o menos diversos pero que no cuestionan o desafían las relaciones de poder inherentes al orden neoliberal.

La posición que voy a sustentar aquí es radicalmente distinta. En un sentido contrario a la era del fin de las utopías, a la época del desencanto, y sobre todo al rumbo unidireccional con el que desde ciertas usinas intelectuales se quiere cristalizar a la democracia, intentaré contraponer un conjunto de ideas cuya finalidad será legitimar, dar unidad conceptual y describir una institucionalidad correspondiente a ciertos procesos políticos actuales cuyos objetivos significan nuevos desafíos en orden a recrear y profundizar un pensamiento con algunos de los rasgos propios de la modernidad, como por ejemplo aquella creencia basada no tanto en la idea de un futuro irremediamente mejor sino fundamentalmente en que el mismo es posible y vale la pena intentar construirlo.

Desde aquí vamos a proponer algunas pautas que implican configurar un carácter emancipatorio respecto a quienes sólo tienen una visión unívoca del porvenir.

En tal sentido, planteo encarar estas reflexiones sobre la democracia y las relaciones de poder desde lo que Foucault⁹ caracteriza como una ontología crítica.

Es decir como una actitud, como un comportamiento, no ciertamente como una doctrina, una teoría, ni tampoco como un cuerpo permanente de saber que se acumula, es preciso concebirla como un *éthos*, asumiendo que la crítica de lo que somos es a la vez un análisis histórico de los límites que se nos ha establecido y un examen de su franqueamiento.

Así entendida la crítica trasciende las fronteras de la filosofía para aplicarse igualmente a las prácticas concretas. Lo que permite ampliar el margen de lo verdaderamente posible no se

⁹ Foucault, Michel. (1999) “¿Qué es la Ilustración?”, en *Estética, ética y hermenéutica*. Madrid, España: Editorial Paidós.

cumple siguiendo reglas o leyes con pretensiones de objetividad, sino a través de una relación crítica con las normas que se infiltran en lo más profundo de las relaciones de los hombres con las cosas, con los otros y con uno mismo.

La propuesta foucaultiana implica una nueva perspectiva de politicidad para ejercer el derecho a la vida, al cuerpo, a la salud, a la felicidad, a la satisfacción de las necesidades; el derecho, más allá de todas las opresiones o alienaciones, a encontrar *lo que uno es y todo lo que uno puede ser*.

I.2- Sobre algunas especificidades de la democracia en el contexto de los neopopulismos.

En referencia a la democracia política, o simplemente democracia, Guillermo O'Donnell¹⁰ ha destacado determinadas capacidades de los ciudadanos, tales como el ejercicio de cargos y responsabilidades gubernamentales y/o estatales, y la ha definido, no como producto de algún tipo de consenso, elección individual, contrato social o proceso deliberativo, sino como el resultado de una apuesta institucionalizada.

En este orden de ideas el correlato de la definición de democracia es lo que le permite a este autor definir a los ciudadanos como aquellos individuos que tienen el derecho de participar en elecciones limpias y que deciden quienes ocuparán los cargos gubernamentales y disfrutan durante las elecciones de las libertades políticas concomitantes con respaldo legal.

Lo anterior permite un encuentro con el Estado, en primer lugar como entidad territorial, que delimita quienes son ciudadanos, en segundo lugar como sistema legal respaldatorio de los derechos y obligaciones correspondientes, y en tercer término como el conjunto de burocracias estatales en consonancia con los derechos, libertades y obligaciones. De manera tal, que la democracia, la apuesta institucional y la ciudadanía presuponen en conjunto al Estado.

¹⁰ O' Donnell, G. (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.

Como podemos observar el énfasis está puesto aquí en el conjunto de libertades necesarias para posibilitar elecciones limpias y el ejercicio de los derechos de participación. Destaca la idea del ciudadano como poseedor de derechos y los aspectos institucionales concomitantes a esa capacidad especial inherente al sistema democrático.

Es una visión de la democracia que si bien podría aplicarse a variadas situaciones democráticas se corresponde sobre todo con las características propias de lo que el mismo O'Donnell ha denominado países de temprana democratización ubicados en el cuadrante noroccidental del mundo.

Desde la teoría política se sabe que no hay unanimidad conceptual acerca de las definiciones de la democracia. Los desacuerdos tienen que ver por un lado con aquellas características que a los investigadores les interesa resaltar, y esto es en cuanto a las adjetivaciones que el término adquiere tales como: democracia “reflexiva”, democracia delegativa, democracias emergentes, democracias “oligárquicas”, democracias “inclusivas”, de temprana democratización, de tardía democratización, de baja intensidad entre otras.

Pero por otro lado, estos desacuerdos se manifiestan también en cuanto a aspectos que resultan tal vez más esenciales al ejercicio efectivo democrático contemporáneo, como por ejemplo aquellas posiciones que lo conciben básicamente como un diálogo y consenso democrático respecto a otras formas de caracterizar la democracia que la suponen como relaciones de poder en permanente conflicto.

He señalado más arriba que me inclino a pensar la vida democrática de esta última manera, sobre todo porque permite vislumbrar de manera más integral las condiciones contextuales en que se manifiesta en los países emergentes.

Sustenta este pensamiento la idea de que las diversas manifestaciones democráticas obedecen a particularísimos desarrollos históricos, económicos y culturales por lo cual deberían a priori descartarse los intentos de universalizar ciertas soluciones políticas que organizan la coexistencia humana en determinados contextos y condiciones.

A los efectos de este análisis no es lo mismo equiparar las condiciones y formación en que se desarrolló y consolidó el sistema democrático norteamericano, guerra de secesión mediante y predominio hegemónico industrialista sobre el sur algodonero, a la formación del Estado-Nación en la Argentina, donde la elite oligárquica llevó a cabo un proyecto básicamente agroexportador (1880-1930) y con una inserción internacional de subordinación a los dictados del sistema internacional vigente, dado que el país fue prácticamente obligado a ser proveedor de materias primas y consumidor de manufacturas. Necesariamente los diversos contextos iban a producir institucionalidades y desarrollos democráticos distintos.

Si esto es cierto entonces deberemos pensar la evolución democrática de países como la Argentina con otras categorías conceptuales y elementos históricos que agreguen mayor claridad conceptual que el mero análisis del conjunto de libertades necesarias para posibilitar elecciones limpias. Es preciso aumentar la complejidad analítica de quienes circunscriben su enfoque a mecanismos procedimentales propios de otras racionalidades y formas de organizar el consenso democrático.

En consecuencia, el concepto de democracia que vamos a manejar aquí está en relación a un espacio de disputa y conflicto permanentes donde a partir de la articulación de diversas luchas democráticas, (urbanas, ecológicas, feministas, antirracistas, de los pueblos originarios y de las minorías étnicas, entre otras) se logra la expansión de los derechos y la configuración de nuevas identidades.

Tal conceptualización democrática está cimentada por un lado en las reflexiones de Hannah Arendt¹¹ sobre los Derechos Humanos que hiciera en su obra *Sobre los orígenes del totalitarismo*, y por otro lado en la propuesta sobre democracia que hicieran Chantal Mouffe y Ernesto Laclau¹².

¹¹ Arendt, H. (1998), *Sobre los Orígenes del totalitarismo*, Barcelona, España: Editorial Taurus.

¹² Mouffe, C. y Laclau, E. (1986), *Hegemonía y estrategia socialista*, Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Las reflexiones de Arendt están orientadas a examinar las garantías políticas que posibilitaran el respeto por los seres humanos trascendiendo el argumento de la ciudadanía sujeta a un territorio, y para eso lo que ella denominó el “derecho a tener derechos” exigía el compromiso de la humanidad, como entidad organizada, para respaldar el respeto por los Derechos del Hombre, más allá de una comunidad política en particular.

Arendt cuestionaba la confianza que Occidente había depositado en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (1789) porque si bien establecía en el art. 1 la universalidad de los derechos al proclamar “que los hombres permanecen libres e iguales en derechos”, en el art. 2 supeditaba los derechos del hombre a la ciudadanía, al formular que “la finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre”. Así, en ambos artículos se garantiza el respeto por los derechos del hombre en forma diferente: en el primero se apela a la condición humana, y en el segundo se acude a la ciudadanía para que la nación sea garante de los derechos.

Por lo tanto, el cuestionamiento de la pensadora alemana que consideraba a la Declaración con un carácter abstracto, era porque no garantizaba los derechos de los que no eran parte del Estado-Nación, o habían perdido su ciudadanía. Luego de la segunda guerra, muchas personas, los apátridas, migrantes y refugiados eran seres sin derechos y Arendt misma había quedado en esta situación.

Con la fórmula el “Derecho a tener Derechos” se justifica a todas las personas exigir derechos e igualdad política y abre la posibilidad, en términos normativos, de que los ciudadanos participen en el espacio público sin necesidad de apelar a su nacionalidad.

Pero si bien la fórmula arendtiana implica un camino importante en el fortalecimiento de la participación ciudadana, debe ir acompañada de un pensamiento de la democracia como el espacio público donde se llevan a cabo las luchas simbólicas del poder.

Mouffe y Laclau definen la democracia como la negociación constante del conflicto bajo un marco normativo fundados en los principios democráticos de igualdad y libertad.

En su opinión, el conflicto, producto de la pluralidad de valores, dinamiza la democracia porque gracias a él se fortalecen las identidades políticas y se les da cabida a nuevas demandas.

En la democracia radical que Mouffe y Laclau plantean, las identidades políticas se definen por la relación nosotros/ellos, siendo la diferencia y la exclusión parte de ella. La exclusión, bajo esta definición, representa a aquellos que no comparten los mismos valores, que son diferentes y no forman parte del nosotros. Por lo tanto, la exclusión no es la pérdida de la ciudadanía, ni la negación de la participación en otros grupos de la comunidad política, por el contrario representa el pluralismo propio de las sociedades democráticas. Así, cuando una identidad política es hegemónica, no imposibilita que las otras sigan disputando el poder.

Desde esta perspectiva, la expansión de lo político se ha venido presentando en las sociedades democráticas con el surgimiento de nuevos espacios físicos y simbólicos productores de sentido y permite reflexionar sobre aquellos sectores y colectivos cuya participación es marginal.

La democracia así entendida es el producto de la negociación permanente del conflicto y de los acuerdos a que llegan los ciudadanos, y los avances normativos en derechos humanos son el resultado de una construcción por los espacios de poder.

En la actualidad la aceptación sin cuestionamientos del orden hegemónico neoliberal, que implica no cuestionar o desafiar las relaciones de poder, lleva a que se promueva el fin de las ideologías, como también el rechazo o negación de la existencia de izquierdas o derechas, consideradas expresiones exacerbadas e inadecuadas a los procesos democráticos actuales, y donde la política se manifiesta a través de soluciones consensuadas racionalmente alrededor de posturas “centristas” más que de los debates “radicales” inconducentes.

En los últimos 12 años de democracia de la Argentina (2003/15) han sucedido cuestiones suficientemente significativas como para poner en tensión esta idea. La recuperación del rol del Estado, la puja distributiva en torno a la renta nacional, encarada a partir de esa recuperación de la estatalidad, el proceso de construcción de ciudadanía en función de la adquisición de derechos principalmente por parte de los sectores vulnerables, y el debate acerca de cuáles son los

mecanismos más acordes a la institucionalidad democrática, constituyen algunas, tal vez las más importantes, de las expresiones que discuten fuertemente el contenido *desideologizante* y el intento de vaciamiento de la naturaleza política del orden democrático.

Este proceso que claramente puede ser caracterizado como populismo ha sido suficientemente desarrollado por Ernesto Laclau en su libro *La Razón Populista*¹³ quien ha propuesto una interesante vuelta de tuerca sobre el fenómeno al pensarlo no como una forma degradada de la democracia sino como un tipo de gobierno que permite ampliar las bases democráticas de la sociedad. Así, el populismo según Laclau, no tiene un contenido específico, es una forma de pensar las identidades sociales, un modo de articular demandas dispersas, una forma de construir política. Señala que es una forma distintiva y siempre presente de estructuración de la vida política.

La tesis central de su libro radica en la identificación de las masas populares con formas de liderazgo poco ortodoxas desde el punto de vista liberal democrático, sin embargo el populismo, desde ésta perspectiva lejos de ser un obstáculo garantiza la democracia, ya que esas masas que históricamente han sido excluidas de la arena política logran su participación dentro del sistema político a través de esta identificación con un líder carismático.

Como veremos más adelante en este trabajo, durante la formación del Estado en la Argentina y los primeros años del siglo XX, y también en la historia latinoamericana, el liberalismo oligárquico respetaba las formas liberales, pero tenía una base clientelística que impedía toda expresión democrática de las demandas de las masas populares.

Cuando estas aspiraciones democráticas comienzan a ponerse de manifiesto en los años 30, 40 y 50 lo hacen a través de formas políticas que fueron antiliberales como el varguismo, el Estado Novo, el peronismo, regímenes formalmente antiliberales, pero que se expresaron como profundamente democráticos ya que dieron respuesta a un conjunto de aspiraciones de las masas.

¹³ Laclau, Ernesto (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

I.3- Democracia, Gobernabilidad y fin del Estado de Bienestar.

Antes de adentrarnos más en las especificidades del proceso democrático actual Argentino veamos cuál ha sido el contexto internacional por el que se ha ido asociando la democracia al concepto de gobernabilidad y que implicancias tuvo.

Joan Prats (2003)¹⁴ menciona a Europa occidental, Japón y Estados Unidos como las democracias aludidas en el informe de la Comisión Trilateral (1975) sobre la “gobernabilidad de las democracias”, en donde se presentan, a partir de la crisis del petróleo de mediados de los `70, gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales, ante crecientes demandas insatisfechas. La crisis fiscal comenzó a marcar los límites del Estado de Bienestar.

En referencia a América Latina, este mismo autor, destaca que el término gobernabilidad durante los 80’ se utilizó para caracterizar “*la transición a la democracia, tanto para evitar la regresión al autoritarismo como para avanzar y consolidar la democracia mejorando su desempeño económico, social y democrático*”.

Anteriormente, en algunos países latinoamericanos se había dado lugar a procesos socio-políticos que se denominaron peyorativamente arreglos populistas, los que implicaron una suerte de Estado de Bienestar con estilo latinoamericano. Aquí debemos incluir aunque con diferencias, tanto el gobierno brasilero que se instaura en 1964 con un programa de modernización conservadora pero con rasgos fuertemente autoritarios, donde se ampliaron los derechos sociales a cambio de la restricción de los derechos civiles y políticos, y también el proceso de

¹⁴ Prats, Joan. (2003) *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico*. BID. Washington, Estados Unidos.

construcción de ciudadanía que implicó el peronismo de 1946 a 1955, al cual haré referencia en este trabajo.

A partir de la segunda mitad de la década del 70' los problemas económicos latinoamericanos constituyen el marco para la restricción de los derechos sociales en un contexto de crecimiento de la pobreza.

Durante esta época el proceso de ciudadanía a que habían dado lugar los gobiernos populistas, traducido en demandas cada vez más autónomas y a la expansión de derechos fueron considerados como dádivas que amenazaban rebasar los límites del sistema económico capitalista. La respuesta de los sectores dominantes que se vieron amenazados derivó en el surgimiento del autoritarismo burocrático y de formas de terrorismo de Estado con diversa intensidad

Posteriormente la crisis llevó a la adopción de las políticas de ajuste estructural en el marco de lo que se conoció como el Consenso de Washington junto al inicio de reformas del Estado que caracterizaron las décadas de los 80' y la de los 90'. Paradojalmente los ochenta también fueron los años de transición a la democracia de numerosos países que habían soportado gobiernos autoritarios.

Siguiendo a Ruth Richardson¹⁵, la ministra de Finanzas de Nueva Zelanda entre 1990 y 1993, las reformas que los gobiernos habían empezado a implementar eran la respuesta a un Estado hipertrofiado y que no era más viable y a las burocracias que no asumían su responsabilidad. Desde la conceptualización de la Nueva Gestión Pública (NGP) las críticas que se hacían al gobierno podrían resumirse en tres formas:

a) el gobierno como propietario ha dilapidado recursos y suministrado pésimos servicios a la ciudadanía;

¹⁵ Richardson, R. (2001). Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (número 19).

b) el gobierno como comprador ha gastado en demasía y no ha permitido la incorporación del sector privado, más eficiente y más eficaz, al suministro de bienes y servicios;

c) el gobierno como regulador ha distorsionado los mercados y ha comprometido la competitividad.

Uno de los ejemplos que se esgrimían como resultado negativo en cuanto a la intervención del Estado era respecto al negocio de las telecomunicaciones. Se decía, que los imperativos de la globalización y la tecnología no eran compatibles con una empresa de propiedad estatal; la intervención del Estado debía restringirse en este caso a la actividad regulatoria.

A partir de todas estas críticas se establecía asimismo *qué es lo que el Estado debía hacer*, y se concluía que fundamentalmente la intervención del gobierno debía circunscribirse al suministro de los bienes *exclusivamente públicos*, es decir aquellos de los que no se puede prescindir y cuyo consumo no es competitivo.

Como consecuencia de estas conceptualizaciones diversos gobiernos comenzaron a implementar reformas que significaron la transferencia de prácticas gerenciales del sector privado al sector público, el uso de mecanismos de control orientados a resultados, y la transición de organizaciones más horizontales, menos jerárquicas, orientadas a resultados más que a procesos y sobre todo enfocadas a los servicios y la atención de los ciudadanos considerados como clientes.

Así, por un lado, las jerarquías organizacionales, el apego a los procedimientos administrativos, los reclutamientos meritocráticos de por vida, todas categorías weberianas, empezaron a ser consideradas herramientas ineficientes y obsoletas ante los nuevos desafíos globales. Y por otro, comenzaron a utilizarse términos asociados a la Nueva Gestión Pública, tales como metas y evaluación de desempeño, presupuesto por resultados, calidad en el servicio, cartas ciudadanas, mecanismos tipo mercado, clientes-ciudadanos, entre algunos de los más conocidos.

La implementación de todo este andamiaje conceptual produjo diversos resultados tanto en los países avanzados como en Latinoamérica, y por supuesto en la Argentina, cuyos principales impactos analizaré luego, pero que en suma significaron que se estaba proclamando el fin del Estado de Bienestar, es decir del exitoso modelo de gobernabilidad que había prosperado desde la Segunda Guerra Mundial.

I.4- Democracia y neoliberalismo.

A mediados de los años 70' Foucault¹⁶ propone, tanto en publicaciones como en los cursos que dictara en el College de France, algunas ideas que permiten comprender la génesis del liberalismo europeo en estrecha vinculación con la lógica del Estado moderno y la instauración del capitalismo. Resulta pertinente traerlas a colación para profundizar y complementar el análisis del párrafo anterior, pero sobretodo porque facilita la comprensión del neoliberalismo actual y pone en evidencia la irreductible contradicción que implican los intentos de atemperar los resultados inevitables que trae consigo el mercado.

Foucault distingue entre dos vertientes de la corriente neoliberal que toman impulso durante la segunda mitad del siglo XX: el ordoliberalismo alemán y el anarcocapitalismo norteamericano de la escuela de Chicago. Ambas corrientes tienen origen común en la escuela de Friburgo de 1930, a través de sus dos más importantes figuras como son Friedrich Hayek y Ludwig von Mises. El ordoliberalismo alemán constituye una escuela de pensamiento jurídico, político y económico cuya importancia radica en que es el fundamento teórico principal del orden económico implementado en la República Federal de Alemania a partir de 1949, conocido como Economía Social de Mercado.

Es interesante observar cómo esta escuela de pensamiento, fiel representante del liberalismo económico, aglutina el funcionamiento del libre mercado con un Estado que mantiene un rol importante en la sociedad y una amplia variedad de políticas sociales que intentan equilibrar el funcionamiento de la economía.

¹⁶ Foucault, Michel. (2007). *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Una de las cuestiones claves a resolver desde el comienzo será establecer cuál debe ser el papel del Estado. Los ordoliberales se ocupan en señalar que el fracaso de la incursión del Estado en varios campos de acción, se debe más a su debilidad que a su propia fortaleza. Y refuerza esta posición Walter Eucken¹⁷ cuando advierte que la característica más importante del desarrollo del Estado en el siglo XX es el incremento del volumen de la actividad estatal y la disminución simultánea de su autoridad.

Pero lo que resulta central en cuanto a asignarle una falla al Estado es el señalamiento de von Mises respecto a la importancia de la aparición del Estado Nazi por los yerros y fracasos de la República de Weimar. Aquí comienza, a partir de la asignación de un vínculo necesario entre nazismo y Welfare State, la postulación de un enemigo estratégico, es decir cualquier estado que se proponga como tarea la intervención en la economía.

Un estado fuerte, que tenga su lugar donde pertenece, esto es por encima de la economía y de los grupos de interés, debería estar listo para intervenir decisivamente, pero no obstruyendo las fuerzas del mercado sino al contrario, protegiendo la competencia y ayudando a la economía a adaptarse a las condiciones cambiantes. En consecuencia, sólo un Estado que reconoce la libertad económica y, por consiguiente, da cabida a la libertad y las responsabilidades de los individuos puede hablar en nombre del pueblo.

De lo que se trata, como señalara Foucault, es de fundar la legitimidad del Estado sobre la base de un olvido de la historia y el ingreso a una nueva temporalidad que será del crecimiento económico. En efecto, se tratará de la fundación de un Estado “radicalmente económico”.

Se recurre a la deslegitimación de la pretensión nacionalsocialista de representar al pueblo alemán y por extensión, la de cualquier Estado que se proponga como tarea la intervención en la economía. Por lo tanto, es la postulación de un vínculo necesario entre la organización económica y el crecimiento del Estado la que les permite a los neoliberales establecer lo que Foucault denomina “la continuidad genética”, de implicación evolutiva entre diferentes formas estatales, el Estado administrativo, el Estado benefactor, el Estado fascista, el Estado totalitario, todos los

¹⁷ Eucken, Walter. (1956). *Fundamentos de política económica*. Madrid, España: ediciones Rialp.

cuales son las ramas sucesivas de un solo y mismo árbol que crece en su continuidad y su unidad y que es el gran árbol estatal”.

Esta teleología negativa del Estado como mal absoluto le permite a los neoliberales alemanes alcanzar con una misma crítica unificadora¹⁸ al *Welfare State* norteamericano, al planismo soviético, a los campos de concentración nazis y a los dispositivos de seguridad social.

Como señala Wendy Brown¹⁹ este modo de subjetivación que identifica la responsabilidad moral con la acción racional tiene como efecto la despolitización de los poderes sociales y económicos y la reducción de la ciudadanía a un grado sin precedentes de pasividad política en la medida en que el individuo forjado a través del dispositivo de competencia es aquel que escoge estratégicamente para sí mismo entre las diferentes opciones sociales, políticas y económicas en lugar de actuar con los otros para modificar estas opciones. Asimismo, el cuerpo político ya no sería un cuerpo sino una colección de empresarios y consumidores individuales y el Estado sería aquella institución destinada a contribuir de manera voluntarista, a través de una intervención permanente, a la fabricación del sujeto neoliberal.

Zygmunt Bauman aporta el concepto de clases precarizadas. Las clases medias se estarían precarizando y lo que las caracteriza es su falta de confianza en sí mismas. Ya no están seguros de sí mismos, de sus logros, de su posición en la sociedad. Pueden perderlo todo, su pareja, su trabajo, todo aquello por lo que trabajaron. Lo que define a un precarizado son sus temores. Pero no se unen entre si, cada uno sufre por su cuenta. Esta clase de sufrimiento no los lleva a unirse a solidarizarse con el otro. Al contrario, los ubica como competidores, compiten por los mismos puestos de trabajo, por las mismas oportunidades de sobrevivir el próximo round de austeridad.

¹⁸ Respecto de la interpretación foucaultiana de la crítica neoliberal al nazismo cf. Foucault, 2007: 206: “En realidad, esa búsqueda de un Estado de derecho en el orden económico apuntaba a algo muy diferente [de la crítica al Estado hitleriano]. Su blanco eran todas las formas de intervención legal en el orden de la economía que los Estados, y los democráticos más aún que los demás, practicaban en esa época, a saber, la intervención económica legal del Estado en el *New Deal* norteamericano y, en los años siguientes, en toda la planificación de tipo inglés”. Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

¹⁹ Brown, W. (2004) “Néo-libéralisme et Fin de la Démocratie”, en: *Vacarme*, N° 29: URL : <http://www.vacarme.org/article1375.html>.

Por lo cual hay pocas posibilidades de transformar esta categoría de población en una clase social.

De ahí que, según Read²⁰, la lucha política actual sea en torno de la determinación del campo de las acciones posibles y que encuentre su forma paradigmática en la oposición entre el *slogan* de Thatcher según el cual “*there is no alternative*” (no hay alternativa) y el de la protesta de Seattle contra el FMI y el Banco Mundial cuya divisa es “*another world is possible*” (otro mundo es posible).

I.5- Sobre la Democracia y su relación con la igualdad.

Hemos visto que el neoliberalismo no es solamente una teoría económica sino que se perfila como un discurso que apela a la subjetividad para lograr imponerse con carácter hegemónico. Es necesaria la deconstrucción de este discurso a partir de una actitud contrahegemónica que desnaturalice los supuestos sobre los que está edificado el conjunto de este pensamiento, a partir de las características concretas que ha asumido su implementación efectiva en Argentina y Latinoamérica.

Como se sabe, América Latina sigue siendo el continente más desigual del planeta, aunque no el más pobre, lo cual significa que la pobreza de vastos sectores poblacionales, y la concentración de riqueza de unos pocos, no guarda correlación con el conjunto de dispositivos y capacidades que los países poseen, ya sea actuales o con carácter potencial, en términos de recursos naturales, capital humano, capital cultural, capital tecnológico e innovativo y desarrollo no sólo económico, sino también institucional, y político democrático.

²⁰ Read, J. (2009) “A Genealogy of Homo-economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity”, en: *Foucault Studies*, N° 6, pp. 25-36.

En consecuencia, la desigualdad es un fenómeno socio económico producto de decisiones políticas que impactan fuertemente respecto a la redistribución del conjunto de riquezas y capacidades de un país. El impacto negativo de estas decisiones en Latinoamérica en general estuvo frecuentemente en relación estrecha con la aplicación económica de ideas neoliberales.

El hecho de que desde diversas usinas intelectuales, tanto internacionales como internas de los países, se intente minimizar o distorsionar deliberadamente estas capacidades, aduciendo por ejemplo fallas en el desarrollo institucional democrático, insuficiencias en la estructura económica u otras más descalificantes y discriminadoras como supuestas tendencias culturales no propicias para el desarrollo productivo, justificatorias todas de la situación de pobreza y dependencia del conjunto de países latinoamericanos, forman parte del discurso que hay que desmontar con el objetivo de sentar las bases de un pensamiento contrahegemónico emancipatorio.

Como señala Atilio Borón, “la pobreza es un síntoma de la desorbitada concentración de riqueza en América Latina y de la deserción de las elites políticas de la democracia en cuanto a sus compromisos políticos con la ciudadanía” (Boron, 2000, 172).

Esta definición nos va orientando respecto a las verdaderas causas estructurales y relaciones de poder en las que se enmarca la situación democrática latinoamericana.

Es el crecimiento de la desigualdad, la negación de los derechos de ciudadanía, y la escandalosa tasa de ganancia de los ricos lo que hace que no exista democracia o que se manifieste en condiciones sumamente degradadas para las grandes mayorías. La desigualdad del sistema muchas veces implica una ausencia de democracia.

Desde el punto de vista histórico la desigualdad no es nueva. ¿Qué la convierte en novedosa en la actualidad?

Tal vez lo que la distingue de períodos históricos anteriores es que el capitalismo como modelo económico productivo y tecnológico ha tenido un crecimiento excepcional en términos concretos de riqueza material como nunca antes, lo cual elimina la posibilidad de justificar bajo ningún parámetro moral las desigualdades económicas, sociales y culturales actuales.

La imposibilidad de responder a las crecientes demandas ciudadanas y concomitantemente asegurar la acumulación incesante de capital y por lo tanto la existencia de la economía del mundo capitalista, es el principal problema que Wallerstein²¹ menciona respecto al liberalismo como ideología legitimadora desde 1789 hasta alrededor de 1968.

Según este autor, 1968 fue el año en el que el andamiaje intelectual del liberalismo iniciado con la Revolución Francesa bajo el lema Igualdad, Libertad y Fraternidad comenzó a no funcionar dada la contradicción entre las exigencias de redistribución a escala mundial, las cuales se convirtieron en una amenaza, y el crecimiento incesante del capital.

Al contrario de lo que plantea Francis Fukuyama como “Fin de la Historia” en el que después del derrumbe del mundo comunista y la caída de la Unión Soviética y de los regímenes de Europa oriental, la democracia liberal del mundo occidental habría quedado sin rivales a la vista y la historia política de la humanidad habría llegado a su fin, Wallerstein sostiene que esa caída trajo como consecuencia el colapso definitivo del liberalismo como geocultura del sistema mundo, más allá de su vigencia actual.

Para otros pensadores como Ulrich Beck y Anthony Giddens²² estamos en una segunda etapa de la modernidad que ellos denominan modernidad reflexiva. Luego de una etapa de modernización simple cuya creencia fundamental era la sustentabilidad ilimitada del progreso técnico económico, vivimos ahora en una época de modernidad reflexiva caracterizada por una sociedad del riesgo.

Sin embargo, para estos autores no son las crisis sino las victorias del capitalismo las que están en el origen de esta nueva sociedad la cual debería considerarse como la victoria de la modernización occidental. Luego del colapso del comunismo debe aceptarse el fin del sistema bipolar. En el trasfondo de esta tesis están por un lado el abandono de la administración

²¹ Wallerstein, Immanuel (1994). “Agonías del Capitalismo”, en *Iniciativa Socialista* (Nº31):
URL:www.inisoc.org/Waller.htm

²² Beck, U., Giddens, A. (1997) *La reinención de la política. Hacia una teoría de la modernización reflexiva*. Madrid, España: Editorial Alianza.

keynesiana de la economía y el implícito reconocimiento de que no existe una alternativa al capitalismo.

Los riesgos están referidos a conflictos en torno a la responsabilidad distributiva, es decir aquellos que acompañan la producción de bienes y amenazas que supone el avance de la modernización. Se deja de lado los conflictos de naturaleza distributiva, tales como los vinculados al ingreso, al empleo o beneficios sociales.

Debido a las consecuencias de la globalización y a los procesos de individualización, el papel del Estado y de los partidos políticos no constituyen la centralidad de las sociedades porque las instituciones están orientadas hacia la promoción del individuo. Por tanto, el Estado y los partidos políticos aunque no han desaparecido aún, son totalmente inadecuados para comprender los conflictos de la modernidad reflexiva.

El rol del Estado desde esta perspectiva cambia drásticamente, el Estado de Bienestar ha sido “modernizado”. Ya no consiste en apoyar a los menos afortunados, en una sociedad que produce enormes desigualdades de riqueza, poder y oportunidades, sino en ayudar a los individuos a satisfacer por sí mismos sus necesidades de salud, vivienda, educación, seguros de desempleo, vejez, etc.. Es lo que se conoce como la sociedad “meritocrática” concepto sobre el que volveremos más adelante.

Giddens sostiene que es necesario reformar al Estado de modo que actúe en asociación con la sociedad civil que algunos han denominado con el concepto de Gobernanza.

Al haber decretado que no existe alternativa al capitalismo, los conflictos ya no se ordenan mediante la metáfora izquierda/derecha, típica de la sociedad industrial, ahora se establecen otras dicotomías como seguro/inseguro, exterior/interior. Se abandonan los problemas sistémicos de desigualdad e inestabilidad, exclusión, medioambientales entre otros y se pasan por alto las conexiones entre los mismos y el carácter global del mercado.

En esta misma línea autores como Francois Dubet²³ señalan que la tendencia hegemónica hoy es a aceptar las grandes desigualdades porque provienen de una competencia equitativa (igualdad de oportunidades). Así, los individuos son los responsables de las desigualdades; si el rico se volvió rico fue gracias a él, si el pobre sigue siendo pobre fue por su causa. De esta manera el modelo de justicia es el modelo de igualdad de oportunidades que está de moda por su apelación al progreso individual, siendo su objetivo explícito eliminar la pobreza, no reducir la desigualdad. Desde luego que para lograr esto el programa económico deberá estar orientado a desmontar el entramado de controles, regulaciones y/o intervenciones del Estado. Este modelo profundiza las desigualdades ya que la competencia equitativa puede conducir a una lucha de todos contra todos.

En cambio otro enfoque, el de la igualdad de resultados, que consiste en jerarquizar los objetivos y que es el que prioriza Dubet, sostiene que la desigualdad no es un dato inmutable de la naturaleza sino una construcción societal que puede ser cambiada. La apuesta de esta noción es hacia una acción del Estado como distribuidor del ingreso y de una construcción colectiva de bienes públicos, es decir de una solidaridad garantizada por el Estado.

La no participación de amplios sectores en las elecciones, la crisis de representatividad de los partidos políticos, el surgimiento de candidatos no políticos, la importancia creciente que se le otorga a los ministros de economía en varios países occidentales se explicaría por esta clausura de una lucha política en la que ya no hay alternativas excluyentes, sino apenas una diferencia de matices entre candidatos, por lo demás, muy semejantes. Esta clausura de la historia con el presunto triunfo mundial de la democracia liberal y la cultura occidental de consumo con sus estéreos y videocaseteras, pero también con sus serios problemas sociales como el racismo, la violencia, la marginación y la droga, plantea también una clausura de los ideales de la modernidad, afirmando, paradójicamente, que se han realizado, y aceptando la condición posmoderna como un estadio definitivo de la humanidad.

²³ Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.

Desde una perspectiva de ultraizquierda, el filósofo esloveno Slavoj Žižek sostiene que la democracia actual dependiente de la economía global de mercado, es incapaz de resolver los problemas de desigualdad social, corrupción política, medioambientales y de explotación laboral que padecen fundamentalmente los sectores más pobres del tercer mundo. Su propuesta en consecuencia es que no hay respuestas dentro del marco de la democracia actual y el único camino es a través de la violencia revolucionaria hacia nuevas formas de organización social y política.

El debate democrático actual, es una confrontación por los espacios de poder real. Y esta confrontación tiene una naturaleza esencialmente política. Sin embargo, la disputa por la hegemonía se lleva a cabo en el marco de la institucionalidad formal de la democracia liberal. Es dentro de ese marco que deben tratarse las profundas desigualdades que existen en el mundo y por supuesto también en Latinoamérica. Por ello sostengo que la democracia constituye la institucionalidad posible de nuestro tiempo en donde deben darse las luchas por la construcción de ciudadanía.

La profundización de la democracia incluye así fuertes disputas por la hegemonía en donde se dirimen las relaciones de poder, a través de una diversidad de luchas democráticas, pero que son compatibles con el mantenimiento de la democracia formal.

Es dentro de esta democracia formal como varios países latinoamericanos, han desarrollado procesos de transformación muy importantes llevando a cabo acciones “democráticas” como las luchas en torno a la sexualidad, el género y la ecología como extensiones del imaginario democrático de la igualdad, no como subproductos del capitalismo neoliberal.

Y hay que destacar que el éxito de estas batallas no fue producto de una ruptura total revolucionaria, sino que aquellas fueron compatibles con la democracia formal.

Cuando en diversas experiencias de los denominados proyectos neopopulistas de los países latinoamericanos, Argentina, Ecuador, Bolivia, Venezuela, las luchas de diversos colectivos sexuales, de género, aborígenes, o medioambientales van más allá del simple

reconocimiento normativo y transforman a la sociedad misma, constituyen un proceso de profundo impacto dentro de los marcos democráticos formales. Como lo son el matrimonio igualitario y la ley de democratización audiovisual en la Argentina.

No son simples reivindicaciones que pueden ser satisfechas por ofertas de mercado sino que modifican capilarmente distintas dimensiones culturales del liberalismo que van interrumpiendo la cadena mercantilizadora del capitalismo.

Desechar estas luchas contra las desigualdades sociales legitima el discurso más conservador de la derecha, según el cual la proliferación de demandas que no pueden ser satisfechas torna ingobernable la democracia. A esto se referían Samuel Huntington, Michel Crozier y otros, cuando hablaban de los problemas de gobernabilidad de la democracia a mediados de los 70', hacia un supuesto exceso de demanda que no podía ser satisfecha por el Estado liberal, o en el peor de los casos controlado por el Estado, que significaba reprimirlo, en referencia a las reivindicaciones de los gays, lesbianas y minorías étnicas.

Estas luchas que son verdaderas batallas culturales, constituyen el intento de universalización de un modo de vida. No consiste solamente en el reconocimiento legal o identitario, no es suficiente que las minorías étnicas, sexuales y sociales luchen por ejercer el derecho de vivir sin ser discriminadas: su lucha política es más ambiciosa, se dirige a la transformación de los modos de vida de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, los procesos políticos que se dieron en los últimos años en países como Ecuador, Bolivia y Venezuela implicaron luchas políticas que tuvieron un fuerte anclaje democrático y una participación muy importante de sectores tradicionalmente marginados de las decisiones fundamentales. Los pueblos indígenas fueron actores claves en las Asambleas Constituyentes para modificar las reglas de juego del Estado, en el caso de Ecuador. Con Evo Morales se instaura por primera vez en Bolivia una verdadera revolución de los movimientos sociales.

El proceso político que se da en Bolivia, no se dio de una sola vez, sino que tuvo marchas y contramarchas; así fue fortaleciendo el bloque popular y reafirmando su predominio en el

ámbito del Estado. Lo que Evo logró y no pudo Lula en Brasil, es que el fortalecimiento del bloque popular se pudo realizar a través de significativos avances económicos, sobre todo la nacionalización de los hidrocarburos, lo cual le aportó las condiciones necesarias para establecer su hegemonía.

Todo lo anteriormente expuesto significa que la democracia moderna es el producto de antagonismos y conflictos que son reconocidos y legitimados como inherentes al proceso democrático y que suprimirlos implica la imposición de un orden autoritario. Es todo lo contrario de lo que sostienen los neoliberales contemporáneos cuando dicen que la política ha llegado a su fin, que no debe ser entendida como la realización de una promesa, de una utopía emancipadora.

El desafecto por los partidos políticos, y el consiguiente crecimiento de otras identidades colectivas, religiosas, étnicas o nacionalistas, como la visión contemporánea de una era pospolítica, son todos obstáculos al funcionamiento correcto de la democracia donde deben darse debates sobre las alternativas posibles y los procesos de identificación colectivos deben ser proporcionados alrededor de planteos políticos claramente diferenciados.

Desde la perspectiva latinoamericana la agenda democrática debe promover el desarrollo económico con inclusión social y pluralismo de voces, teniendo a la igualdad como un principio irrenunciable. La consecución de mayores niveles de igualdad está en estrecha relación con las disputas democráticas con el poder económico donde se puedan establecer alternativamente nuevas hegemonías, en el marco de un sistema político dinámico y cambiante, sin que estas disputas impliquen una ruptura con el orden democrático formal.

Esta agenda no podrá concretarse si no hay una fuerte participación del Estado que adopte un enfoque basado en que todos los individuos tienen los mismos derechos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y cuyo cumplimiento efectivo dependerá del equilibrio que los gobiernos sepan establecer entre sociedad civil, mercado y Estado.

PARTE II

CIUDADANÍA Y ESTADO

Parte II. CIUDADANÍA Y ESTADO

II.1. El Estado en América Latina y su rol en cuanto a la construcción de ciudadanía en Argentina.

Desde una perspectiva histórica el Estado en la región tuvo una función formativa ya que su presencia significó por un lado el surgimiento de la constitución de la Nación y por el otro la aparición de las clases sociales. En efecto la presencia del Estado fue central en términos de la articulación de las sociedades latinoamericanas como sociedades capitalistas dependientes. Veremos algunos de sus principales rasgos en este trabajo cuando analicemos el período de acumulación agroexportadora y el proceso de ciudadanía que fue posibilitado durante esa época en la Argentina.

También podremos observar dos cosas que destacamos aquí en cuanto a la aparición del Estado: una que su constitución fue explicativa de las fuerzas sociales en pugna, y de las características políticas y sociales en que se desarrolló ese conflicto tanto como del contexto internacional prevaleciente, y la otra, que necesariamente se deriva de la anterior, su actuación no fue neutral y supuso la derrota de las fuerzas populares.

En términos generales se puede decir que en América Latina el Estado, en sintonía con las oligarquías locales, asumió los intereses de las clases dominantes vinculados más a las necesidades del mercado capitalista que a un desarrollo nacional por lo cual el proceso de ciudadanía en sus orígenes estuvo fuertemente subalternado y quedó limitado en cuanto a sus potencialidades.

Concomitantemente la ausencia inicial de burguesías en el sentido clásico del término, propiciadoras de desarrollo industrial, significó que ciertas características democratizadoras no pudieran desarrollarse en estas sociedades por lo cual, entre otros factores, el rumbo de las mismas estuvo disociado inicialmente de lo popular y la emancipación considerada como la

conquista de los derechos relegada a otros momentos históricos que efectivamente pudieron concretarla aun cuando este proceso significó una larga disputa con avances y retrocesos.

Por diversas causas y entrecruzamientos de factores la construcción originaria de ciudadanía con carácter elitista y autoritaria aludida seguiría teniendo presencia y consecuencias aún en nuestros días.

No obstante, la efectiva toma de poder del Estado por parte de algunos procesos socio políticos en América Latina permite suponer nuevos horizontes que corrijan esa falla originaria de ciudadanía.

Lo interesante de la actualidad latinoamericana es que es posible la transformación de los horizontes de posibilidades en condiciones de posibilidades, parafraseando a Walter Benjamin.

Así, luego del impacto de los ajustes de la ola neoliberal la recuperación de la estatalidad estaría asociada a la idea de un Estado fuerte (en el sentido de calidad, no de tamaño) con alta capacidad organizacional y de intervención y regulación en la vida económica y social de los países, que pueda disciplinar a diversos agentes económicos poderosos, y al mismo tiempo proveer de bienes públicos a los ciudadanos en el marco de una concepción de autonomía para el desarrollo nacional.

II.2. El Estado con capacidad de construir ciudadanía.

Las actuales sociedades latinoamericanas, incluida la Argentina a pesar de los avances de los últimos años, caracterizadas por altos niveles de desigualdad y pobreza, pero además con dinámicas cambiantes, con grandes heterogeneidades y complejidades necesitan de estructuras estatales flexibles y adaptativas que puedan hacerse cargo de esa complejización.

Un esquema de intervención estatal para superar los desequilibrios de la sociedad capitalista como la pobreza y desigualdad, debería enmarcarse en por lo menos estos tres lineamientos generales:

- a) una estrategia de alta coordinación interinstitucional;
- b) procesos de implementación de políticas públicas a partir de una planificación centralizada y descentralización operativa;
- c) incorporación de un sistema de participación democrática.

En términos generales este esquema debería posibilitar el cumplimiento de cierta agenda pública y objetivos definidos macropolíticamente, en sintonía con un modelo de inclusión social, tales como la redistribución de la riqueza, reconstruir las capacidades de vastos sectores sociales vulnerados por la implantación del modelo neoliberal, proveer de bienes públicos dentro de una concepción contemporánea de ciudadanía y en definitiva dotar al Estado de capacidades que le permitan negociar en base a los intereses nacionales con agentes económicos transnacionalizados y disciplinar a los agentes económicos nacionales más poderosos con márgenes de autonomía y soberanía para garantizar el desarrollo nacional.

¿Pero con mayor especificidad qué queremos decir cuando hablamos de un Estado con capacidad de construir ciudadanía?

En primer lugar, implica establecer una estrategia que permita operativizar la transversalidad de las políticas públicas de manera tal que el diagnóstico y resolución de los problemas tenga un carácter integrador y abarcativo más allá del mero ámbito de la administración pública, incluyendo la participación en la reforma de la sociedad civil en su conjunto. La premisa de la cual se parte es que la “tarea de transformar el Estado” no puede llevarse a cabo solamente desde una unidad que planifique el cambio. Semejante tarea requiere del compromiso político e institucional de todo el aparato estatal, asociado a una firme conducción que lidere y coordine un proceso de tal magnitud.

Un nuevo modelo de gestión, acorde con objetivos políticos tendientes a favorecer los intereses de los ciudadanos implica abrir las estructuras del Estado a la participación de actores significativos de la comunidad, como por ejemplo las universidades, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil, que con su aporte legitimen el accionar del Estado al servicio de un proceso de construcción de ciudadanía.

Si de lo que se trata es de elevar la efectividad del ejercicio ciudadano, entonces, por ejemplo, una comunidad perteneciente a los pueblos originarios debería tener la posibilidad de acceder a los tribunales para pleitear por su derecho a la tierra, los habitantes de los barrios pobres deberían conocer sus derechos ante la intervención ilícita de la policía, la tortura y aún la ejecución sumaria por el solo hecho de “portación de cara”; la toma de conciencia acerca de los derechos debería impedir o al menos dificultar severamente el ejercicio de la violencia institucional en cárceles o instituciones donde generalmente son confinados los sectores marginados.

No cabe duda que todas estas, y muchas otras más, configuran situaciones donde el Estado aún revela una incapacidad manifiesta para viabilizar sus propias normas y que, sumada a la creciente desigualdad en la distribución de los recursos, variadas formas de discriminación y pobreza, genera situaciones de bajo nivel de ejercicio efectivo de ciudadanía.

Claramente surge la necesidad de una reforma administrativa que se corresponda con la reformulación de una administración pública tendiente a favorecer los intereses de los ciudadanos.

En relación con la idea de “cambio de modelo” frente al rol del Estado, las tendencias que por ahora se verifican a un nivel macroeconómico y distributivo en América Latina y en Argentina *suponen un contexto propicio como para plantear una reforma administrativa acorde a un Estado con objetivos de construcción de ciudadanía.*

No obstante, especialmente en el nivel central de la administración pública argentina, la mayor parte del modelo normativo, operativo y de cultura organizacional de las reformas implementadas en los ‘90 tienen aún vigencia. Por lo tanto, resulta interesante encontrar explicaciones acerca de si la idea de *ruptura de paradigma* respecto de la reforma gerencialista aplicada al campo de las burocracias nacionales como sostén de las capacidades estatales constituye un aspecto discursivo o declamatorio, a la luz del mantenimiento de la matriz administrativa del modelo del Consenso de Washington, o bien no se han desarrollado aún las transformaciones necesarias en los cuerpos de servicio público, acorde con las tendencias vinculadas al nuevo enfoque macroeconómico y distributivo.

Más recientemente comienzan a observarse en algunos países, sobre todo del ámbito latinoamericano, y particularmente en la Argentina, algunas líneas de acción vinculadas a resignificar determinadas capacidades del Estado para construir ciudadanía, bajo el supuesto de transformar el rol del Estado (de aquel Estado “gerenciador”) y su potencial como articulador activo respecto al proceso de conquista de derechos. Desde esta perspectiva el Estado se erige como el instrumento fundamental para promover el desarrollo económico, social y cultural de los países latinoamericanos en un contexto de reformas democráticas compatible con la reducción de la desigualdad social y una mayor participación popular.

Diversos aportes académicos han mostrado que las reformas administrativas son manifestaciones de doctrinas y argumentos políticos, económicos y culturales cargados de valores simbólicos, emergentes de los juegos de poder en los que participan políticos, funcionarios, consultores y representantes de variadas agencias internacionales. No menos importante que lo anterior es el conjunto de desarrollos conceptuales y aportes teóricos que han venido acompañando la construcción de lo que se ha denominado como paradigma.

De acuerdo con los conceptos recién señalados, llama mi especial atención indagar un problema que en esta coyuntura considero central.

La drástica disminución de las estructuras organizativas del aparato público del Estado surgidas como producto de la implementación del modelo neoliberal²⁴, pareció haberse agotado en función de su propia implosión, materializada en la crisis del 2001-2002. Un nuevo modelo de desarrollo debiera implementar un cambio de modelo de gestión administrativa, funcional tanto a las necesidades de un nuevo modelo de producción y distribución, como al incremento de la complejidad que plantea la gestión pública actual.

²⁴ Me refiero a los procesos de Reforma del Estado llevado a cabo durante los años '90 el cual para Blutman, G. (2009) La reforma y modernización del estado en Argentina : el papel de la cultura organizacional. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires. implicó “cuatro pilares básicos: 1. Privatización, desregulación y descentralización de la administración de bienes y servicios del Estado. 2. Abandono de pautas intervencionistas del Estado orientadas a la reasignación de la riqueza y a la regulación del proceso capitalista (ausencia que expresa toda una política al respecto) y reconocimiento explícito del giro neoliberal. 3. Renovación continua del diseño institucional y organizacional del aparato del Estado, respondiendo más a la lógica de necesidades impuestas por el “nuevo modelo”. 4. Nueva normativa en política de recursos humanos que persigue la destrucción de los pilares del empleo público, como por ejemplo la estabilidad.”

Los fundamentos esenciales para justificar la relevancia de este planteo radican en poder brindar explicaciones acerca de por qué un proyecto nacional y popular comenzado en 2003 no dio muestras de plantear una reforma de las burocracias nacionales en función de desarrollar nuevas competencias estratégicas y críticas con capacidad de acompañamiento a la dimensión de las transformaciones o “batallas” que se propone encarar. En este sentido, mi supuesto básico se constituye a partir de la idea de que ese cambio en las burocracias en pos de reflejar las modificaciones producidas en la dirección política, impulsaría la profundización de lo alcanzado hasta el momento, de un modo mucho más eficaz y consolidado.

El modelo de gerencia pública en América Latina, concebido como una mera traslación de los esquemas de la gestión privada hacia lo estatal, es cuestionado desde la perspectiva que plantea a la relación entre gobierno y ciudadanos como totalmente distinta a la existente entre empresa y cliente. Reducir la primera a esta última sería desconocer los derechos ciudadanos que trascienden el consumo.

Paul Krugman podría agregar: el estado no es una empresa. Otra diferencia importante desde el punto de vista de la eficacia y la eficiencia administrativa es que sólo las actividades volcadas a la producción pueden ser medidas como productos y la mayoría de las actividades del Estado no están volcadas a la producción. De tal manera que la medición de los productos no representa una medida de los resultados alcanzados por determinadas actividades públicas.

En segundo término, el paradigma enfocado en asignar las preferencias de los ciudadanos a mecanismos de mercado, ignora una serie de elementos complejos. Por empezar, desconoce el papel de la influencia de las conceptualizaciones ideológicas, con toda su carga valorativa, acerca de lo que es bueno o es malo para una sociedad, así como la importancia del debate público sobre ellas. Por lo tanto, se desestima la forma en que dichos valores influyen en lo que la gente espera del gobierno y al no creer en la participación para debatir estas cuestiones democráticamente se tiende a desmovilizar la acción popular y a dismantelar las organizaciones que puedan reunir voluntades y estructurar ideas y proyectos alternativos.

Por el contrario, sostenemos que la importancia de las ideas de gobierno y su interpretación sobre los problemas públicos son fundamentales al momento de formular una política pública.

La definición sobre qué cuestiones constituyen o no un problema, de cómo éste se plantea, qué implicancias tiene y cuáles son las mejores alternativas para resolverlo son el terreno sobre el cuál debe formularse la agenda de políticas públicas.

Por eso, el papel de quienes definen una política pública es central. No debemos concebirlo como un rol de “especialistas en resolver problemas” sino como los principales responsables en interpretar las tendencias y situaciones que vive una sociedad en un determinado tiempo, a la luz de un amplio marco valorativo y analizar la vinculación entre estas dos variables para arribar a la construcción de una estrategia que supere la coyuntura y promueva efectividades sustentables.

Y fundamentalmente, es el Estado el que a partir de una estrategia de concertación y coordinación de factores y voluntades puede –y debe- cumplir con esta tarea de construcción de ciudadanía para generar pautas de inclusión viables que equilibren la distribución de las riquezas con justicia social.

Esto debe llevar a la organización de un nuevo modelo de relaciones entre la administración pública y la ciudadanía. El ciudadano no debe sentirse desprotegido por parte del funcionario público: por el contrario, éste debe convertirse en un garante del ideario básico de derecho del sistema democrático frente a la población.

La situación creada a partir de la explosión de demandas sociales generadas por el proceso de democratización, en un contexto de ajuste recesivo, introduce la necesidad de orientar la reforma hacia la creación de mecanismos de integración social, entendidos como la capacidad de la sociedad para la construcción de una ciudadanía activa y participativa.

En tercer término, la agenda de la reforma debería incluir, por ejemplo, una reingeniería de las relaciones entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, a partir de la cual se sustituyan los sistemas centralizados de planificación por proyectos y programas de Desarrollo

Local. En consecuencia, el proceso de descentralización así planteado deberá implicar no sólo la capacitación y transferencia en términos técnicos y de recursos financieros y humanos hacia los niveles subnacionales, ahora responsables de la implementación de políticas y entrega de servicios, sino la efectiva creación de condiciones técnicas, políticas y económicas que hagan posible un Desarrollo Local Sustentable.

La reivindicación ciudadana comienza por una efectiva intervención del Estado en cuanto a crear mecanismos de protección de los consumidores, a partir por ejemplo del fortalecimiento e institucionalización de los entes reguladores de las empresas privatizadas que han sido cooptados por éstas ante la inacción del Estado. De igual manera en cuanto a garantizar los contratos, reducir la vulnerabilidad de las economías frente al capital especulativo, fortalecimiento institucional para reducir la corrupción, y mecanismos que permitan preservar la competencia entre los agentes económicos.

La política social deberá estar orientada a una estrategia distinta a la del estilo gerencial, focalizado y asistencialista de los '90, dirigido a que la gente “aguante” y mantenga una cuota moderada de esperanza.

De lo que se trata es de instrumentar un nuevo modelo de gestión tendiente a posibilitar que las personas sean sujetos autónomos, a fin de que puedan liberarse de las condiciones materiales que les impiden el acceso a los beneficios del desarrollo y del progreso técnico. Esto implica políticas socio-económicas cuyo objetivo sea generar condiciones para realizar socialmente el potencial productivo del principal recurso de una gran variedad de organizaciones sociales, excluidos y empobrecidos: el trabajo.

En materia de pobreza y desigualdad los mecanismos de universalización resultan decisivos. Algunos expertos en política social argumentan en este sentido que la alternativa focalización-universalización es una falsa paradoja, por cuanto la expresión más eficiente de focalización se da cuando ésta se articula como política direccionada hacia la atención de necesidades particulares, en un contexto de derechos universales de ciudadanía y asimismo la universalización asume mayores grados de densidad y expansión cuando es complementada con instrumentos de focalización.

Así, en la Argentina, la Asignación Universal por Hijo (AUH) mejora la vida de los 3,6 millones de niños más pobres del país. Esta política universal tiene directa incidencia en la mejora de los indicadores de salud, educación, ocupación, e inclusión social, y más indirecta en los de deserción y repetición escolar, trabajo infantil y embarazo adolescente.

¿Es posible movilizar a un aparato público desmotivado y dañado a lo largo de sucesivas administraciones?

Desde este espacio, entiendo que un primer paso en este sentido lo constituye la democratización interna del aparato público. Una nueva dinámica y un nuevo sentido que afecten los aspectos negativos de las diferentes identidades organizacionales transformando los estilos de liderazgo y las formas de interrelación entre el personal mediante mecanismos participativos para la toma de decisiones.

La noción de “servidor público” contiene aún un sentido de nobleza al cual debemos apelar como desafío humano ante un mundo cada vez más deshumanizado. Pero además debemos ser serios cuando hablamos de “carrera para el personal de la administración pública”: se deben mejorar los niveles remunerativos y establecer márgenes para recompensar el buen desempeño, se debe recrear la estabilidad laboral del empleado público, no como práctica anquilosada sino como la conservación de un cuerpo que permanezca como memoria institucional ante los sucesivos cambios de gestión. Cabe aquí hacer una consideración muy preliminar respecto a la instalación de una burocracia weberiana reforzada, al decir de algunos autores que constituye la clave organizativa de la eficacia del Estado desarrollista. Esto ha dado lugar al concepto de autonomía enraizada, sobre el que no podemos extendernos aquí, y que básicamente consiste en una combinación de la autonomía weberiana con una intensa inmersión en la estructura social circundante.

Otro aspecto importante para la transformación conjunta del Estado entre funcionarios y sociedad civil tiene que ver con la “apertura” del aparato estatal hacia la consideración del ciudadano y sus organizaciones. De lo que se trata entonces es de un proceso de reconstrucción democrática desde la participación activa de los ciudadanos.

Experiencias de desarrollo de tecnologías blandas de gestión, como el presupuesto participativo de Porto Alegre o los triángulos de solidaridad de Costa Rica, son ejemplos que confirman la posible sinergia en la relación gobierno-ciudadanos. La ley de participación popular en Bolivia es otro ejemplo de posibles sinergias y tensiones en esta relación.

Desde el Estado debe impulsarse también una agenda de derechos humanos, responsable por los derechos de ciudadanía, que en el caso argentino asumió durante la gestión actual (2015) los siguientes ejes (Consejo de Derechos Humanos de la ONU):

- Defensa integral de los derechos humanos y la no discriminación basada en el interés de las víctimas, sin importar cuál sea el gobierno responsable de las violaciones.

- Acciones a favor del reconocimiento internacional del derecho a la verdad, a la justicia y contra la impunidad en los casos de violaciones sistemáticas y flagrantes por parte del Estado.

- Protección de los derechos económicos, sociales y culturales de toda la sociedad, incluido el impacto de la deuda externa y del accionar de los fondos buitres sobre el disfrute de los mismos.

A estas reflexiones, susceptibles de mayores indagaciones, confirmaciones y/o refutaciones, quiero agregar finalmente que una eventual reforma administrativa se inscribe en un proceso de transformación más amplio, que involucra las relaciones de poder, el modelo de desarrollo y la inserción del país en el contexto de la globalización.

Parte III

**ACTUALIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA Y DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES (DESC)**

Parte III. ACTUALIZACIÓN DE LA NOCIÓN DE CIUDADANÍA Y DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES (DESC).

III.1. La necesaria actualización de la noción de ciudadanía.

El proceso de ciudadanía ha sido interpretado como un proceso progresivo y acumulativo de derechos. Según este enfoque la ciudadanía consiste esencialmente en:

“Asegurar que cada uno sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales” (Marshall, 1965).

La manera de asegurar este tipo de pertenencia consistiría en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía. Podemos identificar tres momentos históricos claves de conquista de estos derechos o de realización de la ciudadanía. Un primer momento se correspondería con el siglo XVIII (construcción del Estado Liberal) donde se conquistan los derechos civiles, tales como los derechos a la libertad individual, que comprenden la libertad de prensa, la libertad de palabra y conciencia, los derechos de propiedad, el derecho de concertar contratos y la igualdad ante la ley, entre otros.

Un segundo momento lo ubicamos en el siglo XIX (reconocimiento del sufragio universal) en el que se conquistan los derechos políticos que garantizan la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político. Y un tercer momento en relación a los derechos sociales en el siglo XX (aparición del Estado de Bienestar) que incluye el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar económicos hasta el derecho de llevar a cabo la vida de un ser civilizado conforme a las normas prevalecientes en la sociedad.

Cada uno de estos momentos representa un logro en un camino que ha sido descrito como de conquistas graduales y paulatinas y en el que se inscribirían los derechos humanos desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de Diciembre de 1948) a los dos Pactos,

uno sobre los Derechos Civiles y Políticos y el otro sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales (aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 1966).

En los últimos años, especialmente a partir de la década del 80', una serie de tendencias y acontecimientos políticos y sociales surgidos han fortalecido los esfuerzos dirigidos a la protección de los derechos humanos. Puede observarse que han sido integrados programas y propuestas de desarrollo como un elemento central e integral de las actividades que se orientan en este sentido.

El resurgimiento de la democracia en muchos lugares del mundo, pero especialmente en Latinoamérica ha reforzado el apoyo internacional a los principios democráticos y los derechos humanos. Las guerras, conflictos civiles y actos de genocidio han generado manifestaciones internacionales en defensa de los derechos humanos. Por otra parte las facilidades comunicacionales y de la tecnología han mejorado el intercambio y reconocimiento entre culturas y experiencias diversas. También es posible observar cambios de actitudes por parte de la ciudadanía en la exigencia a los gobiernos para que rindan cuentas de gestión política.

Como resultado de todas estas tendencias se ha producido un cambio en el concepto de desarrollo dirigido a ampliar y profundizar este concepto. Así, el concepto de *desarrollo humano* busca expresar que las dimensiones económica, política, social, ambiental y cultural del desarrollo son aspectos de un proceso total.

En consecuencia, la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos debe conducir a la realización de acciones que guarden coherencia con el propósito de abarcar cada vez un mayor número de derechos bajo la premisa básica de su *Indivisibilidad e Interdependencia*. Esto significa que todos los derechos tienen el mismo rango en tanto derechos y que es necesario construir una visión que sea capaz de integrar las múltiples formas en que se expresan las necesidades humanas, sean éstas: físicas, psicológicas, de desarrollo, y/o espirituales. Además, esta concepción concuerda con lo establecido en el Congreso de Viena (1993), donde se ratificó que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”, reafirmando lo dicho en la Proclamación de Teherán de 1968.

Es posible asimismo observar en los últimos años cómo, especialmente en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), se ha fijado un cuerpo de principios, reglas y estándares donde quedan establecidas no sólo las obligaciones negativas de los Estados, o lo que el Estado no debe hacer, sino también aquello que debe hacer para la realización plena tanto de los derechos Civiles y Políticos, como de los derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emite informes periódicos sobre los países donde analiza situaciones concretas de violaciones y realiza recomendaciones y observaciones respecto a la evolución de los Derechos Humanos , lo cual le permite establecer un nivel de diálogo con los gobiernos y en algunos casos alterar la dinámica de los procesos políticos.

Así, los Derechos Humanos son concebidos actualmente no solamente como una barrera contra el autoritarismo sino como un programa que puede orientar las políticas públicas y fortalecer los procesos democráticos.

Según diversos informes de organismos internacionales²⁵, América Latina es la región del planeta con mayor desigualdad en los ingresos, hecho que pone de manifiesto la necesidad urgente de establecer en la práctica la vigencia efectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

En la Argentina de los últimos años, que se caracterizaba por tener una importante clase media, se verificó un proceso de exclusión y generación de pobreza que determinó que durante la década del 90' aproximadamente 20 millones de personas sufrieran el flagelo de la pobreza. Este proceso fundamentalmente tuvo que ver con la aplicación de políticas de apertura indiscriminada en la economía, privatizaciones, ausencia o mínima expresión del Estado y complementariamente con una concepción referida al crecimiento económico que consideraba que logrando este objetivo por sí mismo iba a resolverse el problema de la pobreza. Es lo que se conoce como la teoría del “derrame”.

²⁵ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -1993.

Simultáneamente la concepción social que primaba apuntaba a que las políticas sociales y los programas orientados a los sectores vulnerables estaban dirigidos a que la gente aguantara y tuviera una cuota moderada de esperanza.

Como ya sabemos, el crecimiento económico por sí solo no transformó la situación de pobreza de millones de personas y los programas sociales no alteraron el estado de exclusión de los beneficiarios, fundamentalmente en orden a considerarlos como productores y verdaderos ciudadanos.

En consecuencia, un proceso de construcción de ciudadanía implica fundamentalmente un modelo tendiente a posibilitar condiciones para que las personas sean sujetos autónomos y puedan liberarse de las condiciones materiales y espirituales que justamente les impiden acceder a los beneficios del desarrollo y del progreso técnico. Es decir que tengan las capacidades suficientes como para poder ejercer con plenitud sus derechos ciudadanos.

La alusión a las capacidades se basa en las consideraciones que el premio Nobel de economía Amartya Sen²⁶ hizo en cuanto al desarrollo, al que define como la expansión de las capacidades de las personas.

Esta concepción del desarrollo implica asumir que lo social no existe aisladamente, sino que es una dimensión que debe analizarse en el marco de una realidad compleja. Implica un enfoque integral que ubique los aspectos sociales en el mismo rango o categoría que los aspectos económicos, y aún más, lo económico debe estar en función de los aspectos sociales, a partir de que el objetivo del funcionamiento de la economía y de las finanzas debe ser el hombre.

Lo expuesto anteriormente apunta a establecer una relación combinada entre las estrategias de Estado con las estrategias de desarrollo que se están llevando a cabo desde el campo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Se reconoce entonces una agenda vinculada a los problemas derivados de la exclusión social.

²⁶ Sen, Amartya. (1995). *Nuevo Examen de la desigualdad*. Madrid, España: Editorial Alianza.

El concepto de exclusión está ligado a la noción de desigualdad, pero no se limita a la desigualdad de ingresos sino a otro tipo de privaciones, tales como la dificultad de acceso a servicios sociales como la salud y la educación, a recursos como la tierra, el capital, la tecnología; al acceso a infraestructura como el agua o el transporte, al acceso al mercado de trabajo. Existe también la posibilidad de detectar otros factores de desigualdad a través de indicadores de acceso a la justicia y a la participación social, de capital social e indicadores sobre el impacto diferenciado de la violencia. Esto último se observa en algunos conflictos que ocupan la agenda del SIDH tales como la violencia policial, hacinamiento y tortura en los sistemas carcelarios, violencia doméstica contra las mujeres, privación de la tierra de las comunidades indígenas, abusos contra los inmigrantes indocumentados.

La concepción que prima en este enfoque es el reconocimiento de que los sectores excluidos son sujetos de derecho que obligan al Estado. El punto de partida no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.

Por lo que expuse, el concepto de bienestar actual transforma el modelo de ciudadanía social marshaliano, por varios motivos: primero porque las obligaciones de las sociedades, o del Estado, se convierten en derechos para los individuos con capacidad de ejercerlos, más allá de su nacionalidad; segundo porque no hay un modelo universal de ciudadanía válido para todas las sociedades y tercero porque los derechos sociales que se aplican a las minorías sólo tienen sentido cuando cubren carencias materiales o asignan nuevas conquistas igualitarias: sus titulares no son todos los ciudadanos.

Los sectores considerados como los representantes de la Nueva Derecha han cuestionado la validez de la ciudadanía social como mecanismo integrador de los individuos en la vida civil y política. Consideran que la expansión de las demandas y expectativas de los ciudadanos genera una situación de ingobernabilidad al no poder los Estados dar respuestas a las mismas.

Según sus tesis, habría llegado el momento de abandonar la utopía igualitaria de los derechos sociales y en consecuencia la solución pasaría por no responsabilizar al Estado de las

obligaciones ciudadanas y asignar al mercado como principal proveedor de bienestar la distribución de la justicia social.

Ya hemos visto las consecuencias sociales y económicas de estas tesis: en la Argentina primero durante la década del '90, en el marco de lo que se conoció como las políticas económicas del “Consenso de Washington” y lo que hoy están viviendo los países de la periferia económica europea como Grecia, España y Portugal.

Quienes defendemos la noción de ciudadanía como una conquista irrenunciable, promovemos la necesidad de adaptarla a un entorno muy diferente al de la sociedad cohesionada en cuyo contexto las necesidades básicas de los individuos eran fácilmente identificables y el bienestar se entendía como la cobertura de un mínimo material.

Es necesario elaborar una teoría de la ciudadanía que vaya más allá de la idea del ciudadano como titular de derechos.

Algunas premisas en tal sentido podrían ser:

- Dada la diversidad humana, el concepto de igualdad debería modificarse en el sentido que Amartya Sen propone, la igualdad que debe promoverse es aquella orientada a estimular las capacidades de las personas, entendiendo a éstas como las nuevas necesidades, más allá de lo material; es decir, se debe pasar de una ciudadanía centrada en la igualación material mínima frente a las desigualdades generadas por el mercado, a una ciudadanía social orientada a la creación de igualdad en los resultados.
- El Estado debe garantizar la suficiente libertad que permita alcanzar las capacidades de las personas en el sentido que son los individuos quienes en definitiva deberán establecer sus criterios sobre el bienestar, o su noción del bien. Un Estado será justo si garantiza a los individuos que cada cual pueda elegir en libertad las capacidades necesarias para su realización como personas.

- Para lograr lo anterior, la noción de ciudadanía tiene que abarcar como objetivo fundamental emancipatorio un desafío negativo: destruir la pobreza política. Puesto que si se naturaliza la exclusión y se acepta la injusticia sin reaccionar se permanece como masa de maniobra. (Demo, 1997)

De tal manera que la construcción de una conciencia crítica comienza con la capacidad y el coraje de decir NO. No a la manipulación impuesta por las élites. No al Estado tutelar y asistencialista. No a la pobreza política y material. Sin éste primer paso, no hay progreso posible, porque no se destruye la manipulación, o peor, no se termina con la pobreza política, que es aquello que más se opone a la ciudadanía. Se trata de una competencia humana esencial, que es hacerse sujeto, negando aceptarse como objeto. Si se naturaliza la exclusión, y se acepta la injusticia sin reaccionar, se permanece como masa de maniobra como condición histórica normal. La ciudadanía tiene, por eso, como primerísima tarea un desafío negativo: destruir la pobreza política. Sin esto, la exclusión continúa trabajando y viviendo para otros, en función de otros, al servicio de otros, sometida a las elites. Según Alain Touraine, es la defensa fundamental y uno de los rasgos más fuertes de la modernidad, en este caso positivo, tan fuerte que puede aislar, porque la distancia entre el hombre consciente y arrogante es mínima.

- El segundo paso será constructivo. Luego de destruir la pobreza política, emerge la competencia para proponer alternativas. Con base en la conciencia crítica, que busca comprender las razones de la exclusión en su condición de injusticia, el sujeto histórico toma conciencia que para crear oportunidades, él es una pieza clave, porque él es el alma de las oportunidades. Necesita hacerse sujeto, para hacer las oportunidades.

La pregunta sobre las oportunidades posibles o deseables tiene respuestas diferentes conforme las circunstancias y sobretudo conforme las competencias, pero algo ya se puso en marcha: **debe ser una sociedad que quiera y sepa superar la pobreza política, y con ésta, la pobreza material.**

Si hay competencia, que necesita ser arduamente formada y siempre recuperada, habrá capacidad de aprender a aprender, inteligencia para escrutar los caminos históricos fallidos y los promisorios, sabiduría para combinar progreso con identidad cultural, faro por la negociación democrática sin perder el alma, y así sucesivamente.

- El tercer paso, para garantizar las oportunidades, apunta hacia las necesidades de una organización política colectiva, pues, tratándose de competencia, se torna más competente la posibilidad de un consenso potencializado.
- Sobre cómo dotar a las sociedades latinoamericanas de mayor justicia e igualdad, a través de la lucha política, Bustelo (1998: 264) nos plantea lo siguiente:

Los compromisos para empeñarse en el proceso de expansión de la ciudadanía, que tienen significado como cambio social sustantivo en el sentido de enfrentarse a metas históricamente duras, como es mover a una sociedad a mayores niveles de igualdad, requieren un compromiso con la ampliación y el fortalecimiento de la democracia. Por importante y respetable que sea el compromiso personal, no es desde una ONG, una parroquia, una Unión Vecinal, desde un proyecto o un sindicato singular que se logran los cambios... Los instrumentos de la democracia son el voto, las elecciones, la lucha política en el parlamento y en los medios de comunicación; las batallas por el control de los políticos, por una justicia independiente, los que tienen el potencial de torcer un rumbo y darle una nueva direccionalidad a los procesos en el sentido de expandir la ciudadanía. Y esto precisa ser acompañado por una politización democrática sana de todos los recursos- incluyendo los técnicos y científicos conducentes a una expansión del proceso de ciudadanía.

¿Desde dónde podemos empezar a hablar de ciudadanía hoy?

Ciudadanía entonces es hoy participación, lucha, heterogeneidad de procedencias y esencialmente es, conciencia política que permita la construcción de sujetos colectivos que articulen demandas nuevas y estrategias de transformación. Es una construcción compleja de

rumbo y de sentido colectivo, como también de identidades diversas y pluralismo que se van forjando en un proceso de conflictos y antagonismo sin los cuales no hay fijación de sentidos.

En consecuencia la noción contemporánea de Ciudadanía surge como corolario histórico de la diversidad y pluralidad de articulaciones de poder, sujetos, regiones y culturas, dimensiones del Estado, relaciones de desigualdad entre los ciudadanos, capacidad de las burocracias y desarrollo capitalista. Constituye un tipo de competencia colectiva de construcción de un sujeto histórico que a través de la lucha política desemboca en un proceso emancipatorio.

Pero también la ciudadanía designa, a partir de la globalización y su impacto en los sectores vulnerables que se manifiesta de manera hegemónica, rupturas en la integración social asociada simbólicamente a la modernización por vía de la política y la educación. Hay una contradicción muy evidente entre lo que los medios de comunicación masiva ofrecen como oferta de consumo y la exclusión real de ese mundo del consumo por parte de grandes mayorías. Así, por un lado mientras se debilitan las formas de integración social correspondientes a otras épocas y que significaban el ascenso social, vía educación o por las decisiones que la política producía, por otro lado, la globalización se manifiesta a través de medios comunicacionales que presentan promesas incumplidas generando un conjunto de frustraciones que constituyen una bomba de tiempo.

La globalización impacta también en cuanto al rol del Estado y las formas de identificación con el Estado-Nación. El debilitamiento del Estado disminuye la capacidad de producir políticas en relación a su dimensión económica, social y en general en cuanto a su rol de defensa de los intereses de vastos sectores poblacionales. El resultado es que estos sectores identifican cada vez menos sus proyectos de futuro con el Estado.

Esto provoca por un lado el surgimiento de nuevas identificaciones civilizacionales, religiosas y étnicas, apareciendo con formas chauvinistas en las democracias occidentales europeas, acompañado por xenofobia en el caso de los inmigrantes, denominadas como populismos de derecha.

En los países latinoamericanos, en cambio, asume un fuerte rechazo a las políticas neoliberales y a la indiferencia de las autoridades por los temas de la pobreza.

El conjunto del impacto globalizador podría implicar la aparición de una nueva ciudadanía cultural que significaría un rechazo a las dimensiones homogeneizadoras de la globalización y que cuestiona el tipo de identificación política basado en una nacionalidad y ciudadanía definidas jurídicamente.

La reconfiguración de la noción de ciudadanía adquiere nuevas dimensiones asociadas a temáticas como la del medio ambiente, los derechos humanos, el feminismo, los pueblos indígenas, que desencadenan acciones de colectivos de individuos que dan forma a actividades políticas más allá del Estado.

Desde el punto de vista comunicacional la globalización también ofrecería alternativas democratizadoras, a partir de la difusión de derechos, o la denuncia de gobiernos corruptos, que al ser elevados a la categoría de estándares internacionales, ofrece nuevas posibilidades en cuanto a transparencia, “accountability” y ampliación de ciudadanía.

Los procesos de democratización en los países latinoamericanos han impactado sobre todo en los derechos civiles y políticos de los ciudadanos; piénsese en el avance que significó en la Argentina la derogación de las leyes denominadas de la impunidad como el punto final y la obediencia debida, y que posibilitaron la realización de los juicios por la verdad y la justicia con el fin de establecer responsables del terrorismo de Estado. Sin embargo, esta transición hacia una mayor democratización en los países que sufrieron crueles dictaduras no es homogénea como lo demuestra el caso de Chile y su dificultoso avance en este sentido luego del proceso pinochetista.

Simultáneamente diversos análisis de las democracias latinoamericanas muestran avances y retrocesos y pérdida de legitimidad en cuanto a la institucionalidad judicial a partir de la privatización de la justicia, aumento de la criminalidad violenta, abuso policial, y criminalización de la pobreza, fenómenos en donde se plantean las ambigüedades de la democracia, ya que ante la expansión de los derechos políticos de los ciudadanos, se verifica también una disminución de los derechos civiles.

Más recientemente y en cuanto a la participación electoral y los derechos de ciudadanía en la Argentina se verifica por parte de alguna dirigencia política un intento descalificador del votante cuando sus elecciones y mecanismos institucionales no les funcionan a favor. Cuando esto sucede y los ciudadanos provenientes de los sectores populares votan a favor de sus intereses y derechos se habla de clientelismo. En cambio, el de los sectores altos a favor de la rentabilidad de las empresas u opiniones que se inclinan por sistemas devaluatorios de la moneda local y defienden intereses de los exportadores, es un voto “inteligente”.

Estas manifestaciones propias del autoritarismo político, que pretenden apropiarse de la democracia y establecer reglas de juego favorables a sus propios intereses, son las mismas de quienes reclaman por una mayor institucionalidad o mecanismos republicanos ante los avances de los denominados gobiernos neopopulistas a favor de los sectores populares. La intervención judicial en los procesos electorarios, observada en estos días en alguna provincia de la Argentina y promovida por parte de sectores retardatarios o de la derecha conservadora significa una verdadera deconstrucción de ciudadanía a la par que un antecedente sumamente peligroso para la legitimidad democrática.

V.2. Ciudadanía y exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Es posible constatar que desde el accionar estatal los sistemas de protección tomaron caminos distintos según cada categoría de derechos. En el caso de los derechos civiles y políticos, los mecanismos de protección operan, en general, mediante la vía de peticiones individuales, con un fuerte contenido jurídico, una exigibilidad muy concreta y un respaldo internacional que los legitima.

El sistema de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en cambio, desde el punto de vista de su exigibilidad, se ha visto obstaculizado por diligencias dilatorias, déficit de recursos, y trabas en la ejecución de decisiones contra los Estados. Desde una perspectiva reduccionista, la exigibilidad de los DESC para los Estados básicamente consiste en la presentación de informes periódicos generales referidos a la situación de los derechos en el país.

Esto se refleja en los tratados y declaraciones tanto de Naciones Unidas como a nivel regional, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde el compromiso por los DESC se circunscribe a la capacidad de los Estados y al desarrollo progresivo de estos derechos, sin establecer mecanismos concretos de supervisión para el respeto de los mismos²⁷.

En el caso de los derechos civiles y políticos los Estados no pueden alegar la progresividad y disponibilidad de recursos para no atender la violación de un derecho humano porque ningún instrumento internacional se los permite. Las condenas de los órganos internacionales han sido y son numerosas en este sentido. Ya son cuatro los tribunales internacionales que han juzgado personas por violación a los derechos civiles y políticos (Nuremberg, Tokio, Yugoslavia y Ruanda) y la Corte Penal Internacional permanente está paulatinamente adquiriendo viabilidad, a pesar de su competencia restringida.

Es muy dificultoso imaginar estas tendencias transportadas al plano de los DESC. Por ejemplo, ¿la corrupción en la función pública podría acarrear responsabilidad individual- o del Estado- por afectar el ejercicio de un determinado derecho económico, social o cultural?

En consecuencia, sostenemos la necesidad de trascender los modelos centrados en el proceso judicial mediante un enfoque orientado a la articulación de diversos actores y alianzas y que apunte fundamentalmente al análisis de los factores estructurales que son causantes de las problemáticas de los DESC. Lo anterior no implica invalidar la denuncia como mecanismo de protección ante la vulneración de los derechos, sino ampliar o complementar la defensa con nuevos instrumentos que han sido legitimados por la práctica como veremos seguidamente. Tal enfoque nos sitúa en la perspectiva de los conceptos de inclusión y ciudadanía social a los que nos hemos referido más arriba.

²⁷ Ver OEA-Convención Americana sobre Derechos Humanos 1969- cap.III, art. 26 y Naciones Unidas-Conferencia de Derechos Humanos de Teherán-1968.

La participación e involucramiento de diversas instituciones en la resolución de la vulneración de los DESC queda reflejada por ejemplo en la descripción que Gibbons²⁸ hace sobre la manera en la que UNICEF Chile intervino en el sistema educativo ante los altos índices de deserción escolar, trabajando con el gobierno e implementado planes y programas de estudio para alumnos con necesidades especiales- incluyendo madres adolescentes- y que permitieron corregir los altos índices de deserción escolar que por supuesto eran mucho más altos en los niños pobres.

En el trabajo *El Derecho al Agua*²⁹, Jim Shultz, al analizar el derecho al agua, explica que la participación en un marco de derechos debe significar transparencia derecho a la información y significativa delegación de poder social. Shultz sostiene que el desafío de este siglo consiste en modificar los términos del discurso; en otras palabras, explicitar el conflicto entre "dos sistemas emergentes de gobernabilidad global —derechos humanos frente a normas de economía global— para que quede legítimamente aclarado y obligatorio que los derechos humanos están primero. Propone que los acuerdos comerciales en virtud de tratados de comercio, desde los más amplios y terminantes —como los celebrados por la Organización Mundial del Comercio (OMC)— hasta los bilaterales más modestos, se deberían reformar para incluir una cláusula de "derechos humanos primero", simple pero explícita, que sometiera todas las cláusulas a una serie de tratados de derechos humanos y principios generales de derechos humanos. Según Shultz, "una estrategia semejante elevaría el debate sobre la globalización económica por encima del caso puntual para consagrar un principio global. ¿Qué está primero, los derechos de las personas o los de las corporaciones?"

Este comentario nos retrotrae al levantamiento ocurrido en Cochabamba, Bolivia, ante el proceso de privatización del sistema de agua potable y consiguiente aumento de tarifas durante el año 2000, el cual significó una feroz represión con un saldo de decenas de heridos: sin embargo ante la lucha popular el aumento no se pudo aplicar.

²⁸ Gibbons, Elizabeth. (2006). "The Convention on the Rights of the Child and Implementation of economic, social and cultural rights in Latin America" cit. en Yamín, Alicia *Los Derechos Económicos, sociales y Culturales*, Centro Internacional para el Desarrollo-IDRC-APRODEH.

²⁹ Shultz, Jim (2006). "El Derecho al Agua: cumplir la promesa", Centro Internacional para el Desarrollo-2006.

Así como muchos subrayan la necesidad de perseguir el cumplimiento legal, otros también reconocen las limitaciones de la defensa tradicional centrada en el proceso judicial. Por ejemplo, Abramovich³⁰ sostiene que, si el discurso sobre derechos humanos debe ser algo más que un mero análisis legal, la comunidad de derechos humanos debe prestar más atención sistemáticamente a la construcción de alianzas con organizaciones sociales de base y grupos de desarrollo, a fin de facilitar una mayor concientización pública de los DESC y la aparición de la verdadera voz de los que se ven perjudicados por las políticas decisivas.

En cuanto a lo que hace a la educación, vivienda, seguridad social y el cúmulo de derechos interrelacionados para los pueblos indígenas, Ana Barrios³¹, Leticia Marques, Javier Mujica y Juana Sotomayor repasan los pros y los contras de estrategias concretas para promover y proteger sus respectivos DESC en la región, por ejemplo, mediante la presentación de informes paralelos a las Naciones Unidas, la implementación de campañas de amplio alcance que insten a la movilización, la conformación de grupos políticos de presión, el control del cumplimiento del derecho a la educación mediante la confección de informes periódicos y la litigación nacional e internacional.

Por cierto, el trabajo cada vez más innovador sobre derechos humanos se centra en la denuncia de las violaciones de derechos —ya fuera en relación con derechos civiles y políticos o DESC—, pero igualmente también en el conocimiento y la creación de condiciones propicias para que hombres y mujeres se perciban como sujetos con autoridad intrínseca, y que, por

³⁰ *Abramovich, Víctor*, "La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales" -Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH

³¹ *Barrios B Ana G.* "El derecho humano a la educación en América Latina: entre avances y desafíos".- *Leticia Marques Osorio* "El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica".- *Javier Mujica Petit* "La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el ámbito nacional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos"- *Juana Sotomayor Dávila* "El enfoque de derechos como herramienta para la defensa de los territorios indígenas y sus recursos naturales"- Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH

consiguiente, puedan reclamar y utilizar las herramientas necesarias para gozar de sus diversos derechos.

Se necesitan estrategias multidimensionales —inevitablemente puestas en práctica por múltiples actores— que influyan en varios de los niveles de la jerarquía en la toma de decisiones que afectan a los DESC, desde sistemas estructurales que generan condiciones en las que las personas conocen y gozan de sus derechos, hasta un cambio de conciencia y la litigación en causas específicas.

Parte IV

EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DESDE LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL ARGENTINO HASTA EL PERONISMO

Parte IV.– EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA DESDE LA FORMACIÓN DEL ESTADO NACIONAL ARGENTINO HASTA EL PERONISMO

No sé qué pensarán ustedes de la ejecución de Peñaloza. Yo, inspirado por el sentimiento de los hombres pacíficos y honrados, he aplaudido aquí la medida, precisamente por su forma. Sin cortarle la cabeza a aquel inveterado pícaro y ponerla en expectación, las chusmas no se habrían aquietado en seis meses. Tener caudillos de profesión, que hallen en la razón de Estado el medio de burlarse de la ley y de la Constitución, es uno de los rasgos de la vida argentina y de nuestro modo de ser. Pero cortarles la cabeza cuando se les da alcance, es otro rasgo argentino. Seamos lógicos, el derecho no rige sino con los que lo respetan; los demás están fuera de la ley, y el idioma no tiene estas locuciones en vano.

Carta de Sarmiento a Mitre luego de la muerte del Chacho Peñaloza.

IV.1.- La construcción del ciudadano de Sarmiento y Alberdi.

Se puede afirmar que en la historia de la construcción de la ciudadanía no son sólo los aspectos institucionales, los formales legales que instituyen derechos, y las luchas sociales los que cuentan para conseguirlos, sino que además se debe contemplar también una historia conceptual cargada de simbolismo y que es constitutiva de la trama de sentidos del concepto. Así, desde lo conceptual hay en el término ciudadanía una carga valorativa y un conjunto de significaciones simbólicas que quisiera destacar.

A los orígenes de esa trama constitutiva del término ciudadanía quiero referirme y en especial a las connotaciones particularísimas que la élite hegemónica dominante en la Argentina durante fines del siglo XIX le otorgó al inmigrante, al extranjero, al ajeno por fuera del nosotros. Al fin de cuentas, sujeto y objeto, pero no ciudadano, hacia el cual fueron dirigidas varias de las creaciones institucionales de la estatalidad y del dispositivo normativo.

El intento de dilucidar estos aspectos constituye el eje central de estas reflexiones sobre ciudadanía, dada la permanencia en el tiempo de lo que considero constituye una dificultad esencial en el proceso histórico de desarrollo entre democracia y adquisición de derechos en Argentina, los condicionantes estructurales de la matriz económica productiva en los comienzos de la incipiente democracia y a los que se hará referencia más adelante.

En el proyecto civilizatorio imaginado primeramente por Sarmiento y Alberdi, se construye conceptual y simbólicamente el ciudadano y más tarde se lo institucionaliza. La construcción de la nación estuvo indisolublemente asociada a la del ciudadano.

La “constitución de ciudadanía” (Balibar, 2013), como ha señalado Balibar en referencia al término *politeía*, tanto en lo que hace a “formar” como a “configurar” al ciudadano, se desarrolló en este proyecto desde una perspectiva integral, es decir, estableciendo primero los valores y hábitos culturales considerados como ideales del ciudadano, para luego definir un

conjunto de derechos y deberes que reglamentaban su ejercicio constitucional. No obstante, esto último se llevó a cabo de manera sumamente restrictiva.

Para construir una nación, había que darse valores comunes y hábitos cívicos que se correspondieran con el modelo republicano. La nación y la república se funden en el proceso constitucional. La filosofía jugará un rol fundamental. Alberdi hace hincapié en la dimensión política, social y republicana de la filosofía americana. Una filosofía americana estará finalmente involucrada con el destino nacional que es el de la civilización.

Conjuntamente con el proyecto de nación, el olvido de las poblaciones nativas, olvido de los crímenes perpetrados contra esas culturas, serán el fondo de la naciente república. La campaña de Roca al desierto en 1880 fue su momento culminante, y la negación de la humanidad la condición para el exterminio de los pueblos originarios.³² Esta capacidad de negación de la humanidad está bien descrita por Tzvetan Todorov en su libro “El miedo a los bárbaros”³³ cuando cita a Rousseau.

Para esa nueva República, el ciudadano requerido por Sarmiento y Alberdi era aquel imbuido de los valores europeos, sobre todo ingleses, pero también franceses.

Así, Alberdi manifiesta su idea inmigratoria en querer “traer pedazos vivos de aquellas civilizaciones, la libertad inglesa, la cultura francesa”. Para Sarmiento la propuesta es más compleja; la inmigración complementa su modelo de construcción de la República por la educación. La integración social, a su juicio, no deriva espontáneamente del progreso económico,

³² Así se expresaba Domingo Faustino Sarmiento, el “padre del aula”: “¿Lograremos exterminar a los indios? Por los salvajes de América siento una invencible repugnancia sin poderlo remediar. Esos canallas no son más que unos indios asquerosos a quienes mandaría colgar ahora si reapareciesen. Lautaro y Caupolicán son unos indios piojosos, porque así son todos. Incapaces de progreso, su exterminio es providencial y útil, sublime y grande. Se los debe exterminar sin ni siquiera perdonar al pequeño, que tiene ya el odio instintivo al hombre civilizado” (Sarmiento, D.F. (1876). Diario *El Nacional*).

³³ Rousseau, Jean Jacques, “La compasión y la crueldad dependen de la facultad que tiene un individuo de imaginar el efecto de su actitud sobre otro”, cit. Por Todorov, Tzvetan. (2014). *El miedo a los bárbaros*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.

sino que se requiere de un Estado que eduque e integre. Por eso sus planes incluirán extranjeros formando maestros.

Sin embargo, como sabemos, no fue ese el inmigrante europeo imbuido de la laboriosidad inglesa o el de la cultura francesa el que llegó a estos lares durante las postrimerías del siglo XIX y comienzos del XX. Por el contrario, quienes llegaron aquí fueron los expulsados del capitalismo industrial naciente, los que no tenían lugar en esa sociedad nueva, provenientes fundamentalmente de la Europa italiana o española, con sus hábitos y cultura en su mayoría fuertemente marcados por la marginación económica y social.

Tanto para Sarmiento como para Alberdi el proyecto civilizador significaba construir al ciudadano casi al mismo tiempo que la nación; para uno civilizar era poblar, para el otro civilizar era educar, ambos consideraban la incorporación del inmigrante a la nación, junto a la educación como uno de los pilares fundamentales en esa construcción.

Por otra parte, el sistema socioeconómico que estaba surgiendo en la Argentina, era predominantemente como país productor agrario y periférico, e insertado en el contexto internacional como consumidor de los productos industriales que exportaban los países centrales. Ese sistema ideado y conducido hegemónicamente por la oligarquía terrateniente, no incorporó masivamente al inmigrante al campo, ya que los derechos de propiedad estaban reducidos a una elite, y produjo una expulsión de los extranjeros hacia las ciudades, donde tuvieron que sobrevivir a partir de actividades marginales, no insertas en la economía formal, lo cual tuvo un efecto negativo en los sectores hegemónicos y modificó su perspectiva sobre la figura del inmigrante.

Ya se visualiza esto en los escritos de Sarmiento de los años 80 (Villavicencio, 2003), quien advertía que los inmigrantes reales, lejos de resolver los atrasos en que se hallaba la población nativa, lo aumentan con el suyo propio, incrementando los conflictos en los que se debatía la emancipación de las sociedades sudamericanas. Resulta interesante asimismo la noción de igualdad de Sarmiento, inspirada en Alexis de Tocqueville, y que consistía en la convicción de que todos los hombres pueden emplear su vida de manera productiva de acuerdo a la dirección de

la “porción más inteligente y moral” de la sociedad. Quienes podían conducir a la sociedad eran quienes tenían la nacionalidad.

Los conflictos que la nueva República debía afrontar estaban en relación a cómo se iba desarrollando el sistema económico productivo, cuyas oportunidades no eran ni por lejos iguales para todos, y al creciente descontento social y protesta obrera, cuyo déficit de vivienda, salud e infraestructura iba en constante aumento de manera simétricamente inversa a los canales de expresión articulados al sistema político.

Esto se va a manifestar con mayor crudeza en la Ley de Residencia de Extranjeros de 1902, la cual constituye la expresión más brutal de la élite gobernante para restringir el espacio de lo político a aquellos sujetos con determinadas características, tales como: varón blanco, nacional, republicano y liberal.

En consecuencia el ciudadano se define a partir de un conjunto de atributos tales como la nacionalidad, el sexo, capital económico y situación familiar y cuya legitimidad para intervenir en el campo político no se puede poner en discusión.

Es alrededor de esta Ley de Residencia y de las disputas que genera como se va conformando la noción de ciudadanía y en cómo ésta define, restringe o extiende derechos civiles, sociales y políticos que van estableciendo legitimidades y desigualdades.

Hay dos cuestiones que en este análisis quiero resaltar: uno, en los debates parlamentarios de la Ley de Residencia, se plantea crudamente la expulsión del extranjero, la cual autorizaba al gobierno a deportar “extranjeros indeseables” en el plazo de tres días sin procesamiento previo, contrariando la garantía del debido proceso.

Es una reacción de la élite ante lo que considera “el otro” frente a un “nosotros” como construcción de la identidad política que considera el sujeto “ciudadano” al portador de la nacionalidad, con derechos civiles y políticos. Es el germen de la antinomia entre democracia y ciudadanía, la imposibilidad de pensar a la democracia desde el consenso frente a lo heterogéneo.

Y dos, la segregación y restricción política del inmigrante implican el fracaso del concepto y del proyecto alberdiano de “gobernar es poblar”.

Las consecuencias de esta forma de pensar la politeía, la comunidad política, ya se habían manifestado anteriormente en la historia argentina cuando “civilizar” significó exterminar a los caudillos que supuestamente impedían la organización nacional y al gaucho expresión cabal de la “barbarie,” cuya sangre no había que ahorrar, parafraseando al “ilustre sanjuanino”.

El antagonismo que supone la construcción de un “nosotros” frente al “otro”, con intereses contrapuestos, se dirime a través de la eliminación del que es considerado no un adversario, sino el enemigo, y es una expresión constante en la Argentina del pensamiento fuertemente ideologizado y plasmado en concretas relaciones de poder.

Para la élite gobernante durante la incipiente democracia de la Argentina del centenario, el inmigrante, el extranjero era portador de ideas peligrosas, el anarquismo y el socialismo encarnado en la figura del judío. Hay en consecuencia una dificultad esencial entre la noción del ciudadano primigeniamente pensada por Sarmiento y Alberdi y la asimilación concreta de la gran masa de personas que llegó al país hacia fines del siglo XIX y comienzos del XX.

A estas dificultades, en el momento de expansión de los dispositivos institucionales de la naciente República liberal, y que produjo el quiebre de una cultura nacional homogénea, en base a un proceso fuertemente restringido del concepto de ciudadanía, se le sumarían las inherentes al modelo de acumulación económica predominantemente agrícola y expulsor del extranjero, impulsado como modelo productivo por la elite hegemónica.

La potenciación de ambas, un ciudadano no integrado y un sistema económico excluyente, tendrían repercusiones posteriores cuyas manifestaciones sociales, políticas, culturales se fueron conformando en una particular matriz democrática naciente, reflejadas a lo largo del proceso histórico argentino.

En el libro *El Crepúsculo de los Gauchos*³⁴, de Félix Basterra, extranjero, anarquista, “resentido”, escritor inmigrante-al decir de Gálvez (Manuel)-, nos introduce en las primeras cuatro páginas a un panorama desolador, casi espeluznante, que pretende no sólo revelar el grado de descomposición de la sociedad argentina de la época sino también advertir, cuando no desaconsejar, la emigración. Así, para Basterra, Buenos Aires es una copia borrosa de Bruselas y París, da la idea rápida de una organización capitalista al uso europeo, con los mismos vicios, e idénticos defectos y sin las escasas virtudes de los europeos. Esta organización económica produce mendigos por aquí, por allá vagabundos forzosos, y la tropa desarrapada de los vendedores de periódicos, de los mercachifles de los mozos de cordel.

Es decir, que para el militante anarquista el capitalismo argentino es visto como un capitalismo que no respeta las reglas mínimas, o sea un capitalismo desviado por el sustrato ancestral.

Desde perspectivas y sensibilidades distintas y hasta opuestas, el nacionalismo elitista, Manuel Gálvez, Leopoldo Lugones y Ricardo Rojas, tendrán una reacción política cultural contra el programa económico basado en la explotación agropecuaria, en especial contra el cosmopolitismo y despreciado materialismo de la elite gobernante, no tanto contra la tensión social que tal sistema económico estaba creando, ya sea por imposibilidad interpretativa o limitaciones ideológicas, que luego sí asumirán las posteriores formulaciones del nacionalismo, particularmente a partir del giro revisionista en la década de 1930.

Comenzaba a expresarse fuertemente la antinomia entre Ciudadanía y Democracia, en donde por un lado se declamaba la vocación universal de los principios e ideales democráticos, y por el otro se instituía la normativa y disposiciones que limitaban la participación e inclusión en la comunidad política a los sectores considerados ciudadanos plenos, aquellos que tenían un vínculo natural con el territorio, siendo la condición de nacionalidad por lo tanto la única fuente de legitimidad para el ejercicio de los derechos políticos.

³⁴ Basterra, Félix. (1904). *El crepúsculo de los gauchos. Estado actual de la República Argentina, Política de los Partidos políticos*. París, Francia: Editores Juan Grave, Les Temps Nouveaux. Montevideo, Uruguay: Claudio García, Librería de la Universidad.

La elite va moldeando así un sistema económico, social y político que implica un orden conservador y coloca a la ciudadanía en manos de los notables.

IV.2. Los condicionantes estructurales de la matriz económica productiva en los comienzos de la democracia argentina.

La premisa a partir de la cual voy a plantear estas primeras reflexiones está en relación a situar al antagonismo como una categoría útil para reflexionar sobre el orden social como una construcción hegemónica vinculada a lo político. Las diversas utilizaciones del término, sobre todo las de Ernesto Laclau y Chantal Mouffe³⁵, entre otras, me obligan a aclarar que más allá de compartir esencialmente la noción del conflicto como constitutivo de lo político, intentaré resaltar algunas características propias que asumió el proceso histórico argentino de construcción del antagonismo y que creo resultan significativas en cuanto al análisis de las tensiones y dificultades de la democracia actual.

Inicialmente hay dos consideraciones que deseo resaltar sobre la lucha política en el proceso histórico argentino.

Por un lado el antagonismo como expresión del pensamiento fuertemente ideologizado y plasmado en concretas relaciones de poder, el cual no es privativo del ciclo democrático actual, ha sido una constante en la política argentina, con diversos grados de virulencia desde los inicios de la vida democrática hasta el presente.

Por otro lado, las características actuales de la democracia contemporánea argentina no surgieron de manera espontánea y de una sola vez, obedecen al desarrollo histórico de un proceso cuya impronta autoritaria inicial significó fuertes condicionantes estructurales que marcaron un rumbo, dejaron una huella, y sobre los cuales deseo señalar aquí sus rasgos más sobresalientes en orden a lo que se intenta destacar en el presente trabajo.

³⁵Mouffe, Chantal. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Esa impronta inicial en relación a las alianzas que se establecieron entre los distintos actores, a los antagonismos que se constituyeron en función de tales alianzas, al proceso de participación política algunas de cuyas características he señalado y fundamentalmente en cuanto al sistema económico conducido por la oligarquía terrateniente, tradicionalmente conocido como el Proyecto de la Generación del 80', sería decisiva en cuanto a la formación del sistema democrático.

Importa analizar en primer término dos cuestiones: la primera, la elección por parte de la élite dominante de un modelo productivo y su inserción en el ámbito internacional, y la segunda su imposición del nuevo orden económico al conjunto de actores de la sociedad. Tanto una como otra van a ser determinantes en cuanto a su impacto en el inicio y posterior desarrollo del sistema socio-político.

La elección de un modelo claramente agrario de acumulación económica en vez de uno industrial, va a estar influido por una parte por el contexto internacional, cuyos actores, los países centrales, imponían por múltiples mecanismos de dominación a los países periféricos; pero también va a ser una elección de quienes establecieron la hegemonía interna, el sector terrateniente, al conjunto de la sociedad, porque tenían fuertes intereses económicos ligados a la propiedad de la tierra. Ambos factores, externos e internos confluían para determinar el carácter predominantemente agrario de la sociedad que estaba naciendo.

Sin embargo voy a privilegiar el análisis de los antagonismos internos, es decir cómo un actor relevante impuso su hegemonía al resto de la sociedad, más que los condicionantes externos en referencia a las categorías imperio/ y nación.

El modelo económico agroexportador impuesto es lo que va a resultar un condicionante estructural gravitante en el inicio de una democracia pre moderna y en el desarrollo posterior del proceso político.³⁶

³⁶ Norberto Galasso en referencia a las condiciones excepcionales de la pampa húmeda y al porqué de la elección de la elite dominante del modelo agroexportador refiere al análisis que Federico Pinedo hiciera en 1935, cuando era Ministro de Hacienda. Éste habría dicho: "nosotros tenemos fábrica de vacas, para qué vamos a industrializar. Podemos producir carne como la de Francia, pero mientras a Francia una cantidad le cuesta 8 dólares a nosotros

Lo que podemos observar en esta primera fase del desarrollo de la economía conducida por la élite terrateniente es el predominio de actitudes y procedimientos no capitalistas, por el contrario, lo que prevalece son relaciones paternalistas y autoritarias propias de sociedades agrarias atrasadas, basadas en la jerarquía y en el privilegio y vinculadas a la propiedad de la tierra como forma excluyente de establecer su hegemonía.

La forma en la que la elite terrateniente establece originariamente su hegemonía afecta el futuro del sistema político y al sistema democrático.

El desarrollo económico no va a permitir inicialmente la conformación de un sector capitalista o burguesía industrial que dispute poder con la élite terrateniente. Los elementos históricamente democratizadores que implican la existencia de un sector capitalista, burguesía y asalariados, van a estar ausentes en la acumulación originaria.

Al no existir una disputa o conflicto entre sector agrario e industrial, dada la ausencia de uno de los sectores, la imposición de la hegemonía al conjunto de la sociedad resulta avasalladora por parte de la élite dominante. Históricamente el conflicto en el desarrollo temprano de sociedades capitalistas entre el sector terrateniente y las burguesías nacientes fueron la condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo de democracias estables.

No es una cuestión menor, en este orden de ideas, las condiciones de estatalidad que posibilitaron la implementación del proyecto agro - exportador. En efecto, la facción dominante que se impuso desde 1862, estableció un control a través de una estructura de relaciones de poder al conjunto de representaciones de poderes provinciales, sobre todo a los caudillos regionales, lo cual significó centralizar el monopolio de la fuerza.

nos cuesta 1. Tenemos que seguir la teoría de los costos comparativos de David Ricardo, tenemos que producir eso no meternos en otra cosa de industria" (Galasso, 2011, 17).

Así, bajo el lema Orden y Progreso, la facción dominante va a imponer una institucionalidad y le da forma al aparato estatal a través de la profesionalización de sus funcionarios, con todo lo cual queda establecida su hegemonía.

En consecuencia el Orden implicó liquidar los vestigios de caudillismo que “obstaculizaban” las posibilidades del Progreso, la creación de una “civilización” opuesta a la “barbarie”. Pero el Orden no se refería solamente al exterminio físico de los caudillos del interior, cuestión que fue llevada a cabo sin clemencia, implicaba también la construcción del andamiaje institucional del Estado que posibilitara el desarrollo de las fuerzas productivas y la inserción del país en el contexto internacional.

Es aquí, en este momento inicial de las transformaciones políticas, donde la coalición triunfante en Pavón va a imponer un sistema de relaciones de autoridad y control obligando a los grupos vencidos a adecuar sus comportamientos a las necesidades del nuevo orden socio-económico, en función del cual queda establecida una forma de imponer el consenso determinante en el desarrollo político posterior. Las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda sucesivamente son las encargadas de configurar el proceso “civilizador”.

Pero quien va a completar la organización política, social y económica del país como el futuro “granero del mundo” va a ser Julio Argentino Roca bajo el lema de Paz y Administración. Dos conflictos heredados de la administración anterior habían quedado pendientes: el primero fue saldado mediante sendas expediciones contra el indio de 1881 a 1883 culminando con la conquista del desierto; el segundo fue el tratado de límites con Chile firmado en 1881 y que sentaría las bases del arreglo futuro. Con la solución de estas dos cuestiones y el sometimiento a arbitraje del litigio misionero quedaba asegurada la paz fronteriza y la paz interna y en condiciones de llevarse a cabo el programa de “paz y administración”.

La obra del roquismo significó un aumento de las líneas del ferrocarril de 2.300 km a más de 5.900km, cuya concesión sólo se otorga a los ingleses. Se contratan créditos extranjeros para obra pública y hay un flujo inmigratorio abundante. Comenzaban a edificarse los palacios del barrio norte y los que pertenecían al pequeño círculo de la producción agropecuaria. La valorización rápida de la tierra y los negocios fáciles que se establecían fundamentalmente con el

intercambio comercial inglés hicieron pensar en los círculos favorecidos que el territorio era la fuente de una riqueza inextinguible y de un porvenir sin obstáculos. Se iba modelando la fisonomía de la oligarquía gobernante.

En el proceso descrito vemos cómo dos cuestiones importantes para impulsar el desarrollo político democrático han estado ausentes, uno, inexistencia de una facción burguesa con capacidad de disputar el poder al sector terrateniente; dos, que se deriva de la anterior, relaciones capitalistas que pudieran introducir aspectos innovadores en cuanto a la ampliación de los derechos de ciudadanía, modificación de prácticas electorales corruptas y legitimación de la institucionalidad democrática.

La no emergencia de un sujeto democrático con capacidad de disputa del poder en el momento fundacional de lo político determinó la imposibilidad de articulación de espacios políticos populares para emprender acciones de destitución y de un proyecto contra -hegemónico.

Como corolario, la naciente república signada por el predominio y rumbo hegemónico establecido por el sector terrateniente va a desembocar en la consolidación de una sociedad con rasgos culturales fuertemente autoritarios y desarrollo político poco democrático.

IV.3. Los límites del pacto de dominación oligárquico

La lógica del antagonismo que concibe la confrontación política en términos de amigo o enemigo y cuyo objetivo es la eliminación del oponente va a seguir manifestándose en la cultura política argentina desde 1880 con diversos matices.

Durante los años que transcurren desde la dominación oligárquica (1880) a lo que se conoce como sistema de partidos de pluralismo ampliado y que coincide con la promulgación de la Ley Sáenz Peña (1912), muestran la persistencia de componentes estructurales tales como caudillismo, clientelismo, intolerancia y fraude electoral. Todos esos componentes implicaron la negación del conflicto y por lo tanto la no aceptación de un contrincante político como elemento sustancial de la democracia.

Luego de treinta años transcurridos desde 1880 actuaban profusamente en la vida pública los inmigrantes llegados en masa. Las modalidades del trabajo rural se habían modificado con la adopción del alambrado y la extensión de los cultivos agrícolas. También se había generalizado el trabajo golondrina para las cosechas cuya mano de obra era extranjera. La casi totalidad de los pequeños comerciantes eran italianos y españoles, así como el gran comercio estaba en manos de ingleses, franceses y alemanes.

Algunos de estos heterogéneos componentes poblacionales triunfaban, pero la mayor parte engrosaba la masa del proletariado urbano y rural con bajos salarios y frecuente desocupación. La propiedad de la tierra estaba limitada a grandes latifundios ganaderos, concentrada en pocas manos, y a los inmigrantes que llegaban sólo se los admitía en calidad de peones con salarios de hambre.

Los trabajadores urbanos conocieron el hacinamiento de los conventillos, vivienda corriente de la población obrera, donde una familia entera vivía en una pieza, y conocieron también la mendicidad por hambre.

Todo esto conformaba una situación de brecha social por lo cual no debe sorprender la virulencia de las luchas sociales en la época del Centenario cuyos festejos debieron celebrarse bajo el Estado de sitio.

La inquietud que los inmigrantes generarían en los sectores dominantes hizo que propiciaran la promulgación de la Ley N° 8.871, que establece un nuevo régimen de sufragio electoral masculino, secreto y obligatorio para mayores de 18 años, cuyo objetivo fundamental persiguió descomprimir la presión de los sectores excluidos del sistema de decisión política.³⁷

El otorgamiento del derecho al sufragio universal resulta explicativo de las condiciones históricas por las cuales se pasa de los procedimientos oligárquicos a uno democrático como una

³⁷ No hay demasiado consenso entre los historiadores respecto a cuáles fueron los motivos por los que la oligarquía conservadora introdujo el sufragio. El intento de cooptar a los sectores sociales urbanos contestatarios, conservando los mecanismos de control económico, creo que es la explicación más plausible y que adoptamos acá. Para otras explicaciones ver Mutsuki, Noriko. (2004). Julio Irazusta. Treinta Años de nacionalismo argentino. Buenos Aires, Argentina: Biblós, p. 42.

concesión del régimen electoral pero en donde no se cuestiona la matriz fundamental de la dominación social. Se amplía la participación política, aunque se mantiene la exclusión de las mujeres, de los inmigrantes e incluso de los argentinos residentes en los territorios nacionales, pero permanece invariante el sistema de dominación social. Es decir, no hay cambios en la matriz productiva.

La Ley Saénz Peña permitió entonces la participación ampliada de un pluralismo partidario hasta ahora excluido en un sistema electoral de partido predominante. Sin embargo la dificultad de los sectores dominantes, sobre todo a partir de 1912, va a consistir en el ejercicio de la dominación política ya que no podría incorporar efectivamente a las clases subalternas, tales como la clase media urbana, obreros industriales y trabajadores, al esquema económico instaurado.

El fracaso de esta incorporación por parte del sector dominante, incapaz de afrontar la disputa por el poder mediante los procedimientos democráticos de los nuevos sujetos sociales, va a determinar el golpe de estado (1930).

La irrupción del radicalismo yrigoyenista de 1916 a 1922 no implicó una disputa sustancial al orden económico; así el conflicto político-social va a permanecer controlado, más allá de los conocidos hechos como la semana trágica, cuya represión salvaje estuvo a cargo de las fuerzas gubernamentales.

Paradójicamente, los sectores oligárquicos tendrán en el parlamento una sobrerrepresentación que les va a permitir convertir a éste en una trinchera institucional con capacidad de evitar la potencialidad transformadora del reformismo radical. La oposición socialista y demoprogresista no alcanzó a constituirse en una alternativa al radicalismo y tampoco pudo sostener la lucha por afianzar la democracia y terminar con las prácticas del régimen oligárquico. Al final resultó funcional a los conservadores oligárquicos.

Estas dos cuestiones, son los denominados “errores” de gobierno que Scalabrini Ortiz³⁸ iba a señalarle mucho más tarde a Yrigoyen en cuanto a su primer gobierno. El primero, permitir que el Senado obstaculizara su obra de gobierno. El segundo “dejar indemne a la oligarquía, dueña de sus tierras, de sus diarios, de sus privilegios” (Scalabrini Ortiz, 1972, 17).

Varios y diversos son los factores que podemos mencionar como explicativos de los límites de la dominación oligárquica con una breve experiencia democrática, de 1912 a 1928, pero que concluye con el golpe del 6 de Setiembre de 1930 dando lugar a un proceso de recurrente inestabilidad política.

En primer lugar, y como componente interno la frontera agrícola del modelo agro - exportador, el que ya en 1924 llega al límite de sus posibilidades de exportación cárnica al Reino Unido, y que hacia 1910 se revela como insuficiente desde lo económico y social para incluir a vastos sectores nuevos como la clase media, los sectores obreros urbanos y chacareros en el orden establecido por la dominación oligárquica.

Sin embargo, es recién en 1930 cuando se manifiesta, por un lado la incapacidad política del sector dominante de afrontar con éxito la disputa por el poder mediante procedimientos democráticos y también por el otro, los límites impuestos por el orden capitalista central a los países periféricos.

Durante el período que arranca en 1912 se produce una situación que puede definirse como paradójica, en el sentido de que no obstante el proceso de apertura y ampliación de la democracia política el sistema de partidos políticos no logra consolidarse como vehículo de mediación entre la sociedad civil y la sociedad política. Hay una serie de fracturas y disidencias partidarias que dificultan la función representativa de los partidos. Así, la derecha democrática no logra consolidar un verdadero partido nacional. Además, el Senado de 1916 a 1919 asumió el rol de representación de los sectores de la oligarquía. Y los radicales y socialistas no logran

³⁸ Scalabrini Ortiz, Raúl. 1972. Yrigoyen y Perón. Conferencia pronunciada en el Instituto “Hipólito Yrigoyen” el 3 de julio de 1948. Plus Ultra, p. 17.

articularse como un reaseguro contra la dominación oligárquica. Todo lo cual hubiera significado posibilidades de realización distintas para la democracia argentina.

Otras manifestaciones tales como la creación de la Asociación del Trabajo y de su brazo armado la Liga Patriótica en 1919 no contribuyeron a un clima de estabilidad democrática duradera. Este grupo representante de conspicuos personajes de la oligarquía se constituyó como grupo de choque atacando a obreros y miembros de la colectividad judía porteña y representó una clara expresión de la intolerancia contra la democracia política. Su aparición ha sido caracterizada por algunos como una organización precursora del nacionalismo argentino, para otros en cambio son los resabios del conservadurismo decimonónico. Más allá de esta discusión, lo que es indudable es su tinte ideológico discriminatorio, chauvinista y xenófobo que alimentaría los argumentos uriburistas para el golpe del 6 de Setiembre.

Con el convencimiento de que procedía a la reparación nacional, devolviendo a los pueblos de las provincias los derechos usurpados por la oligarquía, Hipólito Yrigoyen intervino aquellas provincias dominadas por los conservadores, con la idea de modificar la composición del Senado. Esta práctica fue un elemento erosionante no sólo del federalismo sino de la democracia. A tal punto, que algunos autores se han referido al modo político de Yrigoyen, caracterizado por su presidencialismo, como la destrucción del parlamentarismo que había funcionado en cierta medida hasta 1916.³⁹

Su aplicación resultó en un doble sentido paradójal: por un lado el que la principal fuerza política de la democracia apelara a una práctica institucional que obstaculizaba la profundización democrática, dejaba a la oligarquía como principal defensora de la misma. Y por el otro revela una fuerte dificultad para procesar las diferencias a partir de expandir la legitimidad de origen de los mandatos electivos y afirmar los procedimientos de la democracia que se intentaba construir mediante estas prácticas de intervención cuyo resultado no fue otro que el debilitamiento de la democracia.

³⁹ Mustapic, Ana María. (1984). *Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical. 1916-1922*. En *Desarrollo Económico*, vol. 24 (N°93).

Si bien entre 1912 y 1930 la democracia se amplía, los sujetos sociales y políticos no logran articular un frente sólido y homogéneo capaz de defenderla, las prácticas supuestamente democráticas contribuyen a debilitarla y finalmente las fuerzas antidemocráticas cuando vieron amenazas ciertas de destrucción del “orden” impuesto desde 1880, inauguran el golpe de Estado para dar continuidad a su hegemonía.

La ausencia de una política de acumulación y sobre todo de distribución genera una desigualdad que permite caracterizar el período como de una ciudadanía restrictiva en el ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales ciudadanos.

IV.4.-La imposición del proyecto agrario a través del golpe de Estado. El papel del nacionalismo.

*“No hay mejor ciudadano que aquel que trabaja la tierra”
“El hombre de campo es superior al hombre de ciudad”
El hombre del campo es productor...El hombre de la ciudad,
individualmente no vale nada. Es un accesorio, una pequeña pieza
de una máquina... En tierra adentro está nuestra liberación.
Allí debemos recurrir, porque allá queda aún algo de lo nuestro”.*

Leopoldo Lugones (*El culto por la vida rural*)

Los años 30' constituyen el punto de inflexión a partir del cual la continuidad del proyecto agro – exportador, en múltiples aunque variadas manifestaciones como vamos a ver después, va a necesitar de los golpes de Estado para poder sostenerse. La impronta autoritaria inicial va a manifestarse en la imposición del consenso por parte de la élite oligárquica, y en que no admite ningún contrincante del sistema político que signifique una potencial amenaza al orden económico establecido.

El orden autoritario y aristocrático es lo que caracteriza ésta época señalada por algunos autores como la justificación histórica de la “dictadura ganadera”(Ramos, A. 1957) Comienza un sistema político con fuerte predominio militar en donde las Fuerzas Armadas se politizan tanto como se militariza lo político. El hegemonismo militar que manifiesta su impronta no sólo en el sistema político sino en los diversos estamentos de la sociedad civil ha sido denominado como “el Estado pretoriano moderno”(Rouquie, 1983).

Desde el punto de vista de la oligarquía el ejército era contemplado como un elemento fundamental para la preservación de sus intereses por dos razones fundamentales.

En primer lugar, porque representaba la “única fuerza organizada que podían oponer a las multitudes solidarizadas en un impulso revolucionario”. “En segundo lugar, porque el crecimiento de un Ejército profesional creaba un poderoso sentimiento de identidad nacional necesario para una población que descendía fundamentalmente de inmigrantes” (Rock, 1993, 83).

La necesidad de establecer un régimen “corporativo”, escribía José Luis Romero,⁴⁰ tenía por objeto “acallar las voces de los sectores sociales que se agitaban más intensamente” (Romero, 1965). La idea que subyacía era de un despotismo ilustrado oligárquico, a través del cual se

⁴⁰ Romero, J.L. (1965). *El desarrollo de la ideas en la sociedad argentina del siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

pensaba en la incapacidad de las masas para ejercer en plenitud sus derechos y la “necesidad” de que las minorías selectas mantuvieran la dirección del Estado. Todas estas nociones que suponían una sociedad fuertemente verticalizada implicó el golpe de Estado como instrumento esencial para que un sector minoritario pudiera establecer una hegemonía sobre el conjunto de la sociedad.

Es necesario señalar aquí una digresión sobre los nacionalismos para comprender la influencia de éstos antes y después del golpe de estado de Setiembre de 1930 de José Félix Uriburu. Y sobre todo para diferenciarlos de los llamados nacionalismos populares, cuyas expresiones actuales son más conocidas como neopopulismos, aunque este debate será abordado con mayor detalle más adelante.

También veremos cómo los nacionalismos de principios del siglo XX estaban ligados a retrógrados conceptos del privilegio y las jerarquías como elementos fundantes de la sociedad que proclamaban y que reforzaron la visión de la Argentina agraria de 1880. Por el contrario, otros nacionalismos como el peronista centraron su gestión en procesos de construcción de ciudadanía y en la promoción industrial del país cuestión que a la brevedad también abordaré.

Describir su impronta, una en el golpe de 1930 y otra durante la etapa 1946/55, permitirá señalar sus diferencias en la articulación de procesos políticos con características totalmente distintas, a partir de sus variadas notas ideológicas como también quienes desde una reivindicación compartida del nacionalismo manifestaron prácticas totalmente divergentes. Ese es el sentido de mencionar aquí la influencia del nacionalismo, su pensamiento y principales representantes al final de la década de 1920.

El historiador nacionalista católico Enrique Zuleta Álvarez⁴¹ ha escrito sobre la multiplicidad de expresiones que constituyen el llamado nacionalismo de “derecha”. Así, señala que a principios del siglo XX había nacido la corriente renovadora que ponía en duda el Estado Liberal establecido por la generación de 1880 y aspiraba a la “restauración católica” y a la “renovación ideológica” contra el positivismo. Los nacionalistas “doctrinarios”, Leopoldo Lugones, Carlos Ibarguren, eran muy sensibles a las ideologías europeas, lo cual explica según

⁴¹ Zuleta Alvarez, Enrique. 1975. *El nacionalismo argentino*. Buenos Aires, La Bastilla.

Zuleta Álvarez, su admiración por el fascismo. El otro nacionalismo a que refiere este autor es el de los nacionalistas “republicanos” con una mayor inclinación a resolver los problemas nacionales dentro del parlamentarismo. Manuel Ortiz Pereyra y Enrique Mosconi serían los representantes de este nacionalismo “laico - democrático” y sus herederos también denominados los neo - republicanos los hermanos Irazusta, Julio y Rodolfo y Ernesto Palacio.

Como representante ilustre del nacionalismo doctrinario figura el célebre poeta Leopoldo Lugones, cuyo discurso pronunciado en Lima en 1924 “La hora de la espada” contenía frases plagadas de antidemocratismo y a favor del militarismo. Así se manifestaba en cuanto al ejército y a los extranjeros: “El ejército es la última aristocracia, vale decir, la última posibilidad de organización jerárquica que nos resta ante la disolución demagógica. Sólo la virtud militar realiza en este momento histórico la vida superior, que es belleza, esperanza y fuerza” (en Mutsuki, 2004, 52). Respecto a los extranjeros decía “venían porque se les daba la gana, a favor de garantías constitucionales que nadie osaría tocar, como si ellas nos crearan ante los favorecidos una verdadera subordinación.”⁴² En alusión a los ciudadanos argentinos y su dominio sobre los extranjeros creía que: “Nosotros ejercemos el gobierno y el mando, somos los dueños de la constitución, (...) somos los dueños del país. Y en cuanto a las tendencias en Europa, observaba: “Italia acaba de enseñarnos cómo se restaura el sentimiento nacional, bajo la heroica reacción fascista encabezada por el admirable Mussolini” declaró poco después de la marcha sobre Roma en 1922” (en Rock, 1993, 88).

Interesa destacar aquí la posición y pensamiento que sustentaban los nacionalistas denominados neo - republicanos, quienes según Zuleta Álvarez se inclinarían más por los procedimientos parlamentarios. “Su denominación como neo - republicanos deriva de la fundación del periódico La Nueva República aparecido en diciembre de 1927, publicación que llevaba como subtítulo “Órgano del Nacionalismo Argentino” integrado por Rodolfo Irazusta como director, Ernesto Palacio como jefe de redacción, y Juan Carulla y Julio Irazusta como redactores permanentes” (Mutsuki, 2004, 56).

Si bien la investigadora japonesa Noriko Mutsuki intenta establecer diferencias entre el pensamiento de los cuatro creadores de la “Nueva República”, y en particular entre los hermanos Irazusta, planteando por ejemplo que el antidemocratismo neo-republicano era fundamentalmente una posición contraria o negativa al sistema electoral centenario, es decir la Ley Sáenz Peña, y que éste, el antidemocratismo, era sobretodo la posición de Rodolfo Irazusta quien deseaba intervenir en la política práctica proponiendo soluciones prácticas para las situaciones dadas, lo cual respondería a su preocupación por quienes como él pertenecían a los sectores provincianos estancieros,⁴³ no considero que resulten tales diferencias relevantes para lo que aquí se intenta resaltar.

Lo que sí importa señalar, más allá de las diferencias entre los Irazusta, Palacio y Carulla y el protagonismo de unos u otros, es por un lado la indudable influencia del periódico “La Nueva República” como órgano intelectual en los acontecimientos del golpe a Yrigoyen, y por el otro la exaltación de los valores antidemocráticos coincidentes con los sectores golpistas de 1930.

Veamos cómo se manifiesta el director del periódico respecto a las “falencias” de la democracia argentina. En consonancia con el pensamiento de la oligarquía conservadora, en estos aspectos, ya que en otros tales como la Ley Sáenz Peña tenía profundas disidencias, a la que consideraba producto de la demagogia liberal y respecto a las supuestas virtudes del campo sobre la ciudad, Rodolfo Irazusta decía: “sobre la crisis agraria causada por la despoblación rural, a la vez que se indigna por el desprestigio que las poblaciones urbanas atribuyen a la condición de campesino, crítica a quienes no consideran sus propiedades rurales nunca como elemento social de radicación.”

“Reprocha al “criterio” urbano que, por un atributo de la democracia, “odia la riqueza con nombre, que honra y obliga a su poseedor que establece la natural jerarquía”; al contrario, “prefiere el capital anónimo, el dinero vagabundo y sin entraña, que la corrompe y serviliza” (Mutsuki, 2004, 57).

⁴³ *Ibíd.*

Respecto a la democracia y al “valor de las jerarquías”, y en referencia a los clásicos de la teoría política, Julio Irazusta decía en el número 8 del periódico, siguiendo a Maurrás, que “la democracia, es la utopía, la abstracción”, puesto que “los principios de libertad e igualdad sin restricciones, que son el fundamento de la democracia, hacen imposible toda organización, la cual no vive sino de diferencias y de sometimiento de unas partes a otras.” (Ibíd., 58). Y en cuanto al valor de las jerarquías para toda forma de vida colectiva, cuestiona las debilidades del sistema igualitario. En su opinión, y aquí sí en clara alusión al concepto restringido de ciudadanía ateniense:

“la democracia es sólo factible en una sociedad compuesta de un puñado de ciudadanos y gran cantidad de esclavos como las sociedades greco-romanas, y esa adopción en la sociedad moderna produciría “la nivelación por abajo”.

Como se puede observar, las diferencias entre los Irazusta no tienen mayor importancia para lo que se quiere destacar aquí, y por el contrario sus coincidencias en cuanto al desprecio a los valores democráticos y de ciudadanía son notables. Esto se confirma aún más a partir del cuestionamiento que Julio Irazusta va a tener con algunas medidas adoptadas por Yrigoyen durante su primer presidencia (1916-22), y que revelan su posición respecto a las “insuficiencias” de la democracia, en el marco del debate que llevara a cabo con Manuel Gálvez en la Nueva República.

Allí Gálvez ensalza las políticas sociales de Yrigoyen como la generalización de la jornada de ocho horas y el salario mínimo, las cuales habrían contribuido según su propia constatación a una notable mejoría en la situación de las clases bajas. Para Irazusta, la reducción de la jornada laboral era una medida absolutamente equivocada, “en un país como el nuestro, donde hay tan pocos brazos”.

Los neo - republicanos recibieron con enorme desagrado el triunfo electoral de Yrigoyen en 1928, como no podía ser de otra manera ya que para ellos representaba la demagogia electoralista, el desorden y la propaganda roja, y donde los conflictos obreros se multiplicaban.

La influencia y contactos establecidos entre los integrantes del periódico “La Nueva República” y José Félix Uriburu son reconocidos por Ernesto Palacio (Palacio, 1981, 654) en el siguiente pasaje: “El teniente general don José Félix Uriburu, (...) compartía con entusiasmo las opiniones del grupo juvenil de “La Nueva República”. “Lo había mostrado concurriendo espontáneamente al banquete con que sus redactores (a ninguno de los cuales conocía) festejaron en 1929 el aniversario de su publicación. Desde ese momento debe datarse el comienzo de la conspiración militar. Las primeras reuniones de oficiales con el jefe habrían de realizarse, precisamente, en casa de uno de los redactores de dicho periódico.”⁴⁴

Sin embargo, la participación de los neo - republicanos en el golpe del 6 de Setiembre pareciera que se habría limitado a la de ser consejeros intelectuales de Uriburu, y a una preparación del ambiente para el levantamiento militar. Cualquiera haya sido esa participación lo que se ha intentado poner de relevancia en este apartado es la comunidad de ideas de este grupo con los golpistas en cuanto a la democracia, la ciudadanía y la defensa del orden económico representativo de los intereses de la oligarquía agrícola ganadera. Los rasgos que claramente distinguen a este grupo están identificados con el autoritarismo, antisemitismo, antimarxismo y con cierta idealización del pasado que a la vez que los oponía al orden liberal, al cual ellos consideraban decadente, también los vinculaba a la tradición proveniente del feudalismo.

Otros hechos determinarían la conspiración militar y consiguiente caída de Yrigoyen.

En las elecciones de renovación parlamentaria de febrero de 1930 perdió el radicalismo en la Capital Federal a manos de los socialistas independientes, este revés electoral en el centro más poblado del país significaría una pérdida significativa de prestigio para el gobierno. La Gran Depresión de 1929 que afectó a varios países pero que se originó en Estados Unidos con la caída

⁴⁴ Como comentario anecdótico y demostrativo de la ausencia de anclaje popular del grupo, Carulla, probablemente el redactor al que se alude arriba, señalaba que el gobierno tenía por esa época un apoyo popular tan impresionante que le había sido imposible juntar lectores de La Nueva República para el banquete anual, por lo cual para impresionar a Uriburu no le quedó más remedio que juntar a un grupo de turistas latinoamericanos que transitaban por la calle y ofrecerles una cena gratis. (En Palacio, Ernesto 1981. Historia de la Argentina. Cit.)

de la bolsa financiera, comenzaría a gravitar severamente en la economía argentina. La caída de ingresos por exportaciones impactaría en la balanza de pagos. La dependencia de empréstitos extranjeros cuyo flujo había cesado por la crisis internacional y la imposibilidad de vender al exterior pusieron al país en un callejón sin salida. A esto había que sumarle la crisis política que durante todo el año 1929 se había ido incubando a partir fundamentalmente de la resistencia al gobierno del sector antipersonalista, fomentado por Alvear, por los demócratas y por los socialistas.

Para los sectores golpistas el fracaso del gobierno de Yrigoyen consistía en haberle otorgado un valor mayor a la democracia más allá del carácter instrumental que ésta posee como medio que posibilita la convivencia social y establece el consenso.

Para esos sectores el funcionamiento del sistema democrático por sí sólo, constituía una creencia en un pensamiento casi religioso, ya que no representaba sus intereses ni defendía el esquema económico que ellos, la oligarquía, habían inaugurado en 1880, y aunque estuviera respaldado por la mayoría electoral esta situación no implicaba conferirle legitimidad ni eficacia, y por lo tanto la democracia en sí misma, desde su perspectiva, no era un valor que estuvieran dispuestos a sostener.

El golpe de Estado se instituye entonces como la expresión y necesidad exacerbada de un sistema económico, de un sector social: la oligarquía, con el objetivo de cancelar el conflicto social y político interno vinculado a una lógica que es la supresión de lo antagónico, del otro, de aquella dimensión propia de la democracia, y que forma parte de la esencia de la política democrática. La eliminación del enemigo pasa a ser la solución del conflicto social para una clase que no produjo su acumulación originaria en base a la plusvalía sino a partir de la renta de la tierra.

Se instaura así un sistema de dominio social y exclusión económica en base a la dictadura militar hasta el advenimiento de otra forma de consenso, la que articulará el peronismo como un proceso nuevo de construcción de ciudadanía, pero que más tarde con la caída del movimiento popular en 1955 nuevamente se hará manifiesto anclado en una suerte de crisis política permanente durante toda la década del 60', con breves interregnos democráticos, hasta

desembocar en su forma más exasperada y brutal como el terrorismo de Estado de la última dictadura militar de 1976 a 1983.

IV.5.- Rol del Estado, la economía y los derechos en el proyecto agrario. El giro del nacionalismo al revisionismo histórico.

Si bien lo que nos va interesar destacar aquí es la aparición del peronismo y el comienzo del proceso de construcción de ciudadanía a partir de la adopción del concepto de justicia social en franco antagonismo ideológico-político con el modelo anterior liberal oligárquico, su explicación no se puede encarar sin hacer alusión al conflicto político-social y económico que tuvo lugar durante los años 30'.

Así, por un lado haremos un breve repaso de la implementación del modelo económico de la oligarquía y sus consecuencias sociales y por el otro, de los intentos de recuperación de los mecanismos democráticos encarnada en el partido radical, sobre todo el sector Yrigoyenista, aunque vieron frustrados sus objetivos en tal sentido, y su protagonismo estuvo signado por lo que se conoce como el abstencionismo en materia electoral.

Asimismo, se aludirá a las profundas implicancias del nacionalismo desde la perspectiva de su influencia ideológica en todo el proceso, las que tornan a éste tema también en una referencia obligada, como así también al giro hacia el nacionalismo revisionista que tomó éste pensamiento.

Si hay algo que caracteriza a la etapa son sus marcados contrastes, tanto en lo que hace a las manifestaciones de política económica de la oligarquía como a las expresiones ideológicas del nacionalismo, y sus notables cruzamientos. Examinemos ambas en el sentido de cómo significaron un obstáculo o por lo menos una gran dificultad a la creación de las condiciones para la construcción y adquisición de derechos que sólo dieron comienzo a mediados de la década del 40'.

En principio hay que mencionar aquí algunas medidas de los gobiernos radicales que han sido calificadas como de populismo fiscal, y que fueron abandonadas por Uriburu y luego por Justo, y que significaron la incorporación de nuevos grupos al escenario social a partir de las transformaciones llevadas a cabo en la trama burocrática del Estado y de ampliación del gasto público. En este contexto debe inscribirse la distribución de empleo público que benefició sobre todo a los sectores medios y que se produjo fundamentalmente durante la primera presidencia de Yrigoyen. También el proyecto de reforma tributaria tendiente a disminuir las cargas impositivas sobre los sectores medios y bajos.

Además Yrigoyen comprendió el carácter estratégico de la producción y distribución de petróleo impulsando políticas específicas de corte nacionalista que afectaron algunos intereses extranjeros en la economía argentina.

Pero las reformas yrigoyenistas no cuestionaron las bases del modelo agroexportador ni los núcleos principales del poder económico.

En consecuencia la conspiración que concluiría con el golpe de Estado del 6 de setiembre de 1930 fue producto de la confluencia de una serie de factores económicos y sociales, en la que por un lado se pregonaba que el deterioro económico era el resultado de la inacción e incapacidad del gobierno, y por supuesto de la expansión del gasto y el empleo público que el gobierno de Yrigoyen llevaba adelante.

Por otro lado, la elite tradicional asumió que Yrigoyen no iba a asegurar una protección eficaz de los intereses dominantes ante las crecientes demandas de los sectores populares que lo habían apoyado.

Una de las primeras medidas de Uriburu orientadas a la restauración del orden liberal fue derogar la legislación laboral y reprimir cualquier tipo de acción emprendida por las organizaciones sindicales. Además procuraba cambiar el sistema electoral vigente por otro con representación de las corporaciones.

El desplazamiento de Uriburu por parte de Justo quien asume la presidencia a comienzos de 1932, luego de los comicios de noviembre de 1931, y de las anuladas elecciones en la

provincia de Buenos Aires de abril de 1931 a partir del triunfo radical, resultó un reacomodamiento de la oligarquía liberal conservadora que necesitaba encauzar las medidas económicas de manera favorable a sus intereses económicos, y para lo cual buscó la instauración de una democracia oligárquica y fraudulenta. Esto sucedía en el contexto de la Gran Depresión internacional de los años 30' cuyas condiciones fueron favorablemente aprovechadas por el sector conservador con un alto pragmatismo y creciente intervencionismo estatal.

Las transformaciones del contexto internacional fueron una de las causas fundamentales del agotamiento del modelo agroexportador. Pero también hay otras causas, como la ocupación plena de la pampa húmeda, ausencia de políticas industriales y lento crecimiento de la demanda internacional de productos agropecuarios, lo que determinó un deterioro de los términos del intercambio, ya que el precio de los productos primarios que Argentina producía cayó mucho más que el de los productos industriales que el país compraba.

La crisis económica pronto se hizo presente con una secuela de desocupación y miseria crecientes que llevaron a los gobiernos de Uriburu y Justo a tomar medidas que resultaron nuevas formas de intervención del Estado.

Así, con Uriburu habían comenzado a adoptarse medidas de política económica lejos de la ortodoxia liberal. Por ejemplo en materia de política monetaria en 1931 se implementó la Ley de Redescuento, impulsada por Raúl Prebisch y se creó la Comisión de Control de Cambios. También se elevaron los derechos aduaneros en un 10% y se crearon Comisiones o Juntas como la Comisión Nacional de Azúcar, de Fibras textiles y de Fomento Industrial. Todas estas medidas se apartaban del *laissez-faire* y fueron definidas por Prebisch como su primera separación del modelo clásico de la economía.⁴⁵

Los grandes terratenientes invernadores que conformaban el núcleo central de la clase dominante promovieron la negociación de un acuerdo con Gran Bretaña que se tradujo en el Pacto Roca-Runciman y que funcionó como una bisagra en la economía y en la política argentina

⁴⁵ Rapoport, M. (2014) *Historia de la Economía Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Colección Página 12.

de la década del 30'. El acuerdo permitió adaptar los intereses argentinos a las nuevas condiciones estructurales de la economía internacional en condiciones de tal dependencia y claudicación con Gran Bretaña que uno de los negociadores, nada menos que el vicepresidente de la República, Julio Argentino Roca (h), diría “la Argentina es, por su interdependencia recíproca, una parte integrante del Reino Unido”.

El Pacto evitó el cierre del principal mercado para los productos ganaderos argentinos y con esto los sectores dominantes, hegemónicos luego del derrocamiento de Yrigoyen, se aseguraron que la crisis no avasallara la trama principal de sus negocios.

Otro instrumento de política monetaria necesario para luchar contra la crisis fue la creación del Banco Central en junio de 1935. Esta institución permitiría el control de la emisión monetaria, la regulación del sistema financiero y el manejo del régimen cambiario. Un claro instrumento heterodoxo de política monetaria con el que se controlaba el valor de la moneda, el volumen del circulante y la expansión del crédito.

Todas estas medidas económicas impulsaron el crecimiento económico y provocaron un incipiente proceso de industrialización que empezaría a vislumbrarse a fines de la década del 30', más conocido luego como sustitución de importaciones. La contribución de tecnócratas keynesianos como Prebisch que ayudó a la implementación del Programa de Recuperación Económica Nacional a través del fortalecimiento de la balanza de pagos y al mismo tiempo a la expansión del ingreso y la producción nacional, fue decisiva para que este cambio ocurriera.

En este punto quiero destacar las características peculiares del rol del Estado en los comienzos de una sociedad capitalista dependiente como lo era la de la Argentina de los años 30' y que se han ido desarrollando con mayor complejidad hasta la última dictadura de 1976, pero cuyos rasgos como instrumento funcional a intereses económicos permanecen aún en tiempos de democracia.

La función del Estado viene a completar las deficiencias de una sociedad civil menos desarrollada, en donde falta la trama y constitución del tejido social burgués, y entonces adquiere características mucho más dinámicas en la reproducción de las relaciones y sujetos sociales.

Así, el Estado va sustituyendo al mercado en la asignación de recursos; privilegia determinadas áreas de producción y de desarrollo y asegura la rentabilidad de determinados grupos sociales en detrimento de otros.

Tales circunstancias van derivando en una relación particular entre el Estado, que va asumiendo rasgos autoritarios, y una sociedad civil débil, en donde algunas fracciones del capital van a tener una relación parasitaria con el Estado, desinteresándose por un modelo de crecimiento propio autosustentable, y cuyas ganancias dependerán del sector público que actúa como un garante de sus intereses.

La debilidad de la sociedad civil, que entre otras causas explica las posibilidades de implementación del modelo económico pergeñado por la oligarquía, estuvo en consonancia con la habilidad política de Justo en cuanto a los mecanismos de manipulación del sufragio para conservar el poder. La instauración de la obligatoriedad del voto desde la sanción de la Ley Sáenz Peña impuso que Justo extremara sus capacidades y habilidades de político calculador y experimentado para sortear los límites que la legislación establecía. A todo esto contribuiría el abstencionismo radical lo cual hizo que el fraude patriótico no alcanzara dimensiones intolerables.

Más allá de las discusiones sobre la bondad de las políticas económicas conservadoras, sobre las que no hay consenso entre los economistas ya que algunos piensan que efectivamente la superación de la crisis se debió a la expansión de las políticas fiscales, mientras que para otros la recuperación económica de la Argentina se debió fundamentalmente a la sequía que afectó la producción de granos de EEUU, Canadá y Australia; lo que es indudable es que una de las medidas más discutidas de Justo, la cual ya ha sido aludida, el Tratado Roca-Runciman firmado en mayo de 1933, desató encendidas polémicas y provocó una divisoria de aguas en el nacionalismo argentino.

También es interesante señalar aquí que diversos economistas contemporáneos han defendido, en contradicción con los “dependentistas”, el rumbo económico estipulado en el Tratado que implicó en principio abandonar la perspectiva industrialista e insertarse en el mundo como país eminentemente agroexportador. Así Prebisch, protagonista importante de la época,

diría mucho más tarde: “yo puedo demostrar que el acuerdo era la única cosa que podía hacerse para proteger las exportaciones argentinas del desastre de la gran depresión. No fue un acuerdo dinámico. Fue defensivo en una economía global en contracción. En un mundo que se contraía, debíamos dar a quienes estaban comprando productos argentinos, una cierta posición favorable en nuestro mercado para facilitar nuestras ventas a ellos” (en Mutsuki, 2004, 100).

Poco después de la firma del Tratado apareció el libro “La Argentina y el imperialismo británico” de los hermanos Julio y Rodolfo Irazusta, primera gran expresión del género revisionista histórico, y en el cual los hermanos denunciaban el Tratado como “la entrega del país por la oligarquía liberal”. También Ernesto Palacio en contra de la oligarquía decía que la revolución de Uriburu había fracasado porque fueron traicionados por un patriciado que olvidó sus obligaciones como clase dirigente e instauró elecciones fraudulentas.

El revisionismo irazustiano se manifestará en el reconocimiento de Rosas como defensor de la soberanía nacional ante las intervenciones extranjeras: la francesa en 1838 y la anglofrancesa en 1843. También en el prototipo de dirigente nacional encarnado en Rosas quien expresaba la mayor lucidez de la cultura rural respecto a la urbana y el apego a la tierra como una condición indispensable para el dirigente político argentino.

Tres son las cuestiones que darán forma al esquema histórico básico denominado revisionismo: 1) el origen español de la Nación Argentina; 2) el conflicto entre unitarios “liberales” y federales “nacionales”; 3) la imposición de los valores de los unitarios a los federales luego de Caseros en la organización nacional de la segunda mitad del siglo XIX.

El rosismo irazustiano estará basado en dos aspectos fundamentales del caudillo, por un lado el elemento campesino con que Rosas impregna desde 1820 al Estado criollo, y la resistencia a la intromisión anglofrancesa con lo cual completa la obra independentista sanmartiniana. Así, el apego a la tierra constituirá una condición indispensable para el dirigente político argentino y lo encuentra en Rosas, así como una mayor lucidez de la cultura rural sobre la urbana.

Hay también en este nacionalismo, fuertes reminiscencias hispanas, ya que presupone una Nación Argentina formada durante el virreinato, o sea anterior a la República o Estado, y como el historiador Palacio diría: somos españoles o una prolongación de España por dos elementos culturales diferenciales, la religión y la cultura.

Para ser integrado, aceptado como un “verdadero argentino” el nacionalismo irá estableciendo círculos concéntricos alrededor de un núcleo central de absoluta pureza y que constituye el prototipo criollo: hidalgo, hispano, intelectual, católico y cristiano, y por supuesto propietario de tierras. Sin embargo, al pensamiento nacionalista de Manuel Gálvez le resulta despreciable que los campos fuesen lugares de producción de riquezas, y ya no más, praderas infinitas, símbolo tangible de la dignidad señorial.

Existe en este inveterado desprecio para la producción agropecuaria, y a pesar de que la sociedad argentina se repite contradictoriamente que la Argentina fue el granero del mundo y que gran parte de su prosperidad radicaba en la producción agropecuaria, un elemento clave para comprender por qué el país no evolucionó hacia una economía agroindustrial avanzada y se estancará en una producción agraria no evolucionada con un mínimo de valor agregado.

En cuanto a los valores democráticos y a diferencia de Lugones, Gálvez en *El diario de Gabriel Quiroga*, no niega el valor de la democracia, y anticipará el concepto de democracia ilustrada cuya comprensión perdurará en varios autores nacionalistas del siglo XX:

Los argentinos carecen de espíritu democrático. La falta de cualidades distinguidas impide en nuestro país la verdadera democracia. Esta puede existir, tan sólo en las almas realmente aristocráticas. La democracia es un lujo espiritual de los seres superiores, una condición normal de ciertos elegidos que están sobre los hombres y las cosas y que desdeñan los triunfos de la vida, o los aceptan con sencillez, sabiendo lo precario de toda gloria momentánea. (Gálvez, 1910, 64).

Es en este libro de Gálvez, sobre la vida y costumbres argentinas, donde se describe por un lado el “ser nacional” representado por el criollo y en el que se sintetizan y exaltan la tríada de Tradición (hábitos, religión, raza, lengua) Familia (antepasado, hidalgo, padres, hermanos, mujer) y Propiedad (tierra, pueblo, campo) confluyendo como el primer breviario de

nacionalismo argentino, y por el otro el que no es y al que se denuesta, o sea el inmigrante o extranjero.

Más tarde, este alegato nacionalista iba a instalar a quienes se arrogaban su representación por encima de la esfera política, a la que caracterizaban como mezquina y facciosa, como los únicos e impolutos representantes del bienestar general, del interés supremo de la nación. De tal manera que la representación nacionalista disimulaba una cuestión fundamental como lo fue el rechazo a toda forma de soberanía popular, y lo iba a hacer durante años, sobre todo el nacionalismo conservador o de derecha.

La representación democrática, típica forma de gobierno moderna, fue presentada como un dogma falaz que encubría la corrupción e intereses de los políticos para su propio usufructo. Ante esto, los intelectuales antidemocráticos, llámense nacionalistas de fines de los años 20 –que hemos identificado en este trabajo como neorrepublicanos- proponían el ideal social en defensa de un orden pretérito o proyectado, de una sociedad jerarquizada y disciplinada.

Quienes veían amenazada su posición social y frustradas sus expectativas políticas se erigieron en nombre de toda la nación como la conciencia colectiva en la que depositaron todos sus intereses y en cuyo nombre deseaban transformar el estado y la sociedad vigentes. Se volvía imprescindible la constitución de un gobierno fuerte conducido por los más destacados, aquellos portadores de un propósito nacional, pero que también poseían una matriz ideológica que hacía de sustento a gran parte de la dirigencia autoritaria e intelectual argentina.

Pero también resulta necesario referirse aquí al otro nacionalismo revisionista que tiene lugar durante los 30' y que ha sido denominado de izquierda, con origen en el radicalismo y que adquiere su formulación más clara en FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina) siendo su máxima expresión Arturo Jauretche y Rodolfo Scalabrini Ortiz. El nacimiento de FORJA está vinculado al abandono de la política abstencionista del radicalismo a mediados de la década del 30'.

Así, la cuestión antiimperialista, que describía el modo de inserción en el mercado internacional, reconocía una tradición que no era monopolio del revisionismo iruzastiano al cual

se ha aludido aquí, y denunciaba desde un conglomerado heterogéneo de izquierdas y derechas la política imperialista británica en el Río de La Plata.

En particular Scalabrini Ortiz denunciaba la confabulación entre los ferrocarriles extranjeros y las empresas igualmente extranjeras que comercializaban la producción agropecuaria. La preocupación de Scalabrini estaba centrada en los efectos sobre el sector industrial y la manera en que esa asociación perjudicaba el desarrollo de las manufacturas locales. Su concepto de antimperialismo se dirigía a poner de manifiesto las relaciones desiguales entre países centrales y periféricos y a los conflictos entre librecambismo y proteccionismo.

Sin embargo, FORJA se identificaba con las tradiciones democráticas del radicalismo, era además antibritánica y antinorteamericana, pero también antifascista. El contraste con el nacionalismo neorrepblicano que había apoyado el golpe uriburista no se limitaba al yrigoyenismo sino que luego se extendería también a su interpretación del peronismo.

IV.6. Los nacionalismos y el 4 de Junio de 1943. Antecedentes del nacionalismo popular.

En alusión a ciertos acontecimientos que iban a obrar como prelude de la asonada militar del 4 de Junio de 1943 Ernesto Palacio (cit. Palacio, E. 1975) señalaba en su libro *Historia de la Argentina*: estábamos en pleno centro de la “década infame”.

Algunos de esos acontecimientos: Lisandro de la Torre se suicidaba dejando una carta que describía inclementemente los tiempos que se vivían: como el entramado de corrupción por el tema de las carnes y el involucramiento en el mismo por parte de Justo y sus ministros de Hacienda y Agricultura. La perpetuación del fraude electoral como institución predilecta por el voto calificado de los conservadores. El fascismo confeso del régimen de Fresco en la provincia de Buenos Aires.

Roberto Ortiz reemplazaba en febrero de 1938 a Justo y aunque era difícil de probar había una fuerte presunción que asumía a través del fraude. Sin embargo, poco tiempo más tarde, en 1940 intervenía la provincia de Buenos Aires luego de las elecciones provinciales, intentando cambiar el sistema del fraude por el de la voluntad popular. Durante ese mismo año Ortiz era reemplazado por Castillo por problemas de salud.

Un acontecimiento internacional iba a tener un gran impacto en la Argentina: el estallido de la 2ª guerra europea. La declaración de neutralidad por parte de la Argentina, que se mantuvo así durante casi todo el conflicto, tuvo por objeto resguardar los intereses de los sectores dirigentes que siguieron comercializando carnes con el Reino Unido aunque sus exportaciones de granos hacia el mercado europeo se vieron fuertemente reducidas. La claridad conceptual y el pragmatismo con que el sector exportador defendía sus relaciones comerciales no se vio empañada por la constante presión de los Estados Unidos para que el país abandonara su neutralidad, ya que el mercado estadounidense no estaba en condiciones de absorber el excedente comercial y reemplazar a Europa como mercado consumidor de sus productos.

Esta es la clave con que debe entenderse la posición inicial de la Argentina en cuanto a su neutralidad, más allá de los intentos del Ministro de Hacienda Pinedo por convertir a los Estados Unidos en un mercado sustituto para los excedentes exportables y cuyo plan fracasó en el Congreso y también porque no consiguió las concesiones que esperaba por parte del país del norte.

Resulta interesante también observar cómo el neutralismo unificó primeramente el nacionalismo tanto de los neorrepúblicanos como el de los forjistas, aunque más tarde los dividiría e iba a ocasionar un fuerte deterioro en el seno de ambos sectores. La importancia de señalarlo acá radica en la influencia de sus integrantes en la asonada militar de junio de 1943.

Tanto Scalabrini Ortiz como los Irazusta confluyeron en el neutralismo a partir de su antiimperialismo, al menos inicialmente, ya que desde 1942 Rodolfo Irazusta comienza a denunciar la neutralidad de Castillo como una subordinación a los intereses del Reino Unido, en cambio desde Forja Jauretche la seguía juzgando como una afirmación de soberanía.

Con el golpe de Estado de Junio de 1943, golpe que no tuvo participación civil alguna, la influencia de los distintos representantes del nacionalismo es bastante confusa. Si bien los neorrepublicanos muestran cierta desazón al no poder organizar el descontento popular alrededor de un partido político, guardan distancia con el movimiento revolucionario. Por el contrario, Jauretche organiza una movilización popular de alrededor de 300 personas que apoyan la asonada militar, aunque más tarde ante la negativa del gobierno de incorporar forjistas a la intervención de la provincia de Buenos Aires, realiza cuestionamientos y postula: “Ni Moscú, ni Washington ni Río de Janeiro podrán humillarnos...No hay mayor peligro que la indignidad” (en Mutsuki, 2004, 209).

Luego del incidente diplomático del Ministro de Relaciones Exteriores Storni, quien solicita armas a EEUU como condición para entrar en la guerra, y que fue solucionado con su renuncia, se revelan ciertos rasgos propios de un Estado corporativo y autoritario como la incorporación de elementos nacionalistas extremos. También queda desplazado del gobierno uno de los pocos funcionarios civiles, el Ministro de Hacienda Jorge Santamarina, que tenía una posición pro aliada. Del cual diría más tarde el Coronel Perón: “...en el gabinete anterior había un ministro que representaba los grandes intereses económicos, muchos de los cuales son extranjeros, [...] debió limitarse a ser Ministro de Hacienda y no pretender desviar la línea internacional de nuestro gobierno...”

Asimismo, fue nombrado como Ministro de Justicia e Instrucción Pública el escritor Gustavo Martínez Zuviría (quien utilizaba el seudónimo Hugo Wast) representante de la extrema derecha católica⁴⁶. Una de cuyas primeras medidas fue destituir al profesorado liberal de las Universidades y suprimir la autonomía de la enseñanza superior. Su programa consistía en

⁴⁶ El Comandante Hugo Martínez Zuviría, uno de los hijos del mencionado escritor, tendría una importante participación en los sucesos del 55', la denominada Revolución Libertadora, junto a otros hermanos que también habían abrazado la carrera militar y que participaron de diversas conspiraciones con el objetivo de derrocar a Perón. Así como el Teniente Coronel Gustavo Martínez Zuviría, sobrino del escritor, que murió en 1990 y que tendría una destacada participación en el levantamiento carapintada de Rico y Seineldín. Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (2010) Bombardeo del 16 de Junio de 1955.

“cristianizar el país, fomentar la natalidad más que la inmigración, [...] extirpar las doctrinas del odio y del ateísmo...”

La neutralidad en materia exterior era de ahora en más la expresión del nacionalismo argentino y se confundía con la esencia católica y la tradición hispánica del país. Además, se instituía por medio de un decreto de Martínez Zuviría la tarea de restauración espiritual y moral a través de la enseñanza obligatoria de la religión en las escuelas primarias y secundarias controladas desde el Estado por la jerarquía eclesiástica.

Había también cierto militarismo que se expresaba por medio de algunos supuestos ideólogos del GOU (Grupo de Oficiales Unidos) como Jordán Bruno Genta el que en una conferencia pronunciada en el Círculo Militar, el 23 de Junio de 1943, señalaba: “la nación es una realidad militar” y “la virtud se ha refugiado en los cuarteles” (en Rouquié, 1982, pág), por lo cual los civiles no tenían ningún derecho a conducir los destinos del país.

En cuanto al verdadero detonador que hizo estallar el golpe al parecer fueron las vicisitudes de la sucesión presidencial.

Ya en febrero de 1943 Castillo creyó que había llegado el momento de desempeñar su papel de gran elector y sugería a sus amigos que Robustiano Patrón Costas, presidente del Senado, podía ser un excelente candidato para las elecciones presidenciales de setiembre.

Sin embargo tenía mala reputación en el ejército por sus costumbres feudales y el trato hacia los bienes y las personas en sus vastos dominios provinciales salteños, lo cual chocaba con la sensibilidad republicana de algunos cuadros del ejército. El presidente del senado estaba a favor del fraude sin reservas ni evasivas. Además corría el rumor de que el primer acto de Patrón Costas habría de ser la ruptura de las relaciones diplomáticas con el Eje.

De tal manera que el mantenimiento del fraude en lo interno y el aparente abandono de la neutralidad en lo externo son los dos motivos que producen el derrocamiento de Castillo. Los acontecimientos posteriores al golpe a los que se ha hecho referencia aquí, en particular el incidente diplomático Storni, parecen señalar al sostenimiento de la neutralidad como una de las causas del levantamiento, sobre todo a tenor de la posterior caída del General Rawson y su

reemplazo por Ramírez, el amigo de los “coroneles”, lo cual revelaba la existencia de un poder detrás de los generales y que permanecían en segundo plano, en referencia al GOU.

Vale la pena observar que Rawson había fijado como objetivos de la sedición impedir la repetición de elecciones fraudulentas por un lado y respetar los compromisos internacionales del país, en especial el Protocolo de Río de Janeiro (1942) que implicaba la ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje. Por lo tanto, los oficiales que participaron en la asonada hay que presumir eran pro-aliados. Luego serían desplazados por la oficialidad proclive a la neutralidad. (GOU), la cual se mantendría durante un tiempo.

Cabe mencionar que una vez desplazado Rawson, el General Ramírez comienza a adoptar una serie de medidas de tipo social como la baja imperativa de los alquileres hasta de un 20% y el aumento de los salarios más bajos de la administración pública. También por decreto del 27 de Noviembre de 1943 se crea la Secretaría de Trabajo y Previsión Social siendo su titular el Coronel Juan Domingo Perón. Sería el comienzo de una nueva etapa signada por una mayor armonía de las fuerzas productivas y los derechos de los trabajadores.

Mientras la popularidad del Coronel Perón crecía al compás de los cambios en la política social argentina, en el seno del gobierno aumentaba el malestar, y surgían nuevos enfrentamientos en base a las modificaciones que se sucedían en la política exterior. La neutralidad de la posición internacional de la Argentina era insostenible ante los reveses que sufrían las potencias del Eje en el campo de batalla. Se imponía una flexibilización de la neutralidad y la posición antiyanqui.

Finalmente en enero de 1944 la política exterior argentina dio un vuelco y se producía la ruptura de relaciones diplomáticas con los gobiernos de Alemania y Japón. Varios funcionarios nacionalistas, entre ellos Martínez Zuviría, representante del nacionalcatolicismo renunciaban, como también el presidente Ramírez, quien delegaba el mando en el general Farrell “por fatiga”. La operatividad del GOU y de los coroneles se terminaba al tiempo que Perón era nombrado Ministro de Guerra ocupando el puesto de mayor importancia en el gobierno.

Pero la declaración de guerra contra Alemania y Japón recién se produciría el 27 de Marzo de 1945 ante la situación internacional provocada por la Conferencia Interamericana de Chapultepec, una de cuyas resoluciones estipulaba que si la Argentina declaraba la guerra al Eje podría firmar el Acta de Chapultepec, con lo cual se normalizarían las relaciones de las repúblicas americanas con Buenos Aires.

Resulta interesante destacar aquí cual fue el plan de acción, que concomitantemente con estos acontecimientos, Perón desarrollaba desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, cargo que no había abandonado al asumir como Ministro de Guerra y que serían los antecedentes de su posterior obra de gobierno. Este plan de acción incluía 3 objetivos: instaurar una política social reparatoria de los sectores vulnerados durante la década infame, dar organicidad a los sectores obreros a través de los sindicatos, e implementar un Estado fuerte con capacidad para orientar un rumbo en sentido contrario al que se había aplicado en la etapa inmediatamente anterior, es decir a favor de los intereses de los sectores con menores recursos.

Perón no desconocía las reticencias que este programa producía en los cuadros militares, en especial aquellos considerados como los nacionalistas autoritarios que clamaban por una sociedad altamente jerarquizada, por lo que elaboró una estrategia que paulatinamente fue adaptando a las distintas realidades y cambiantes composiciones del poder. En sus primeros discursos el 90% de su contenido estaba destinado a los temas predilectos de la opinión militar es decir, la unidad nacional y el mantenimiento del orden socioeconómico. El tema de la justicia social quedaba relegado a segundo plano. Pero luego, y sobre todo a partir del discurso del 1º de Mayo de 1944 la justicia social pasa a ocupar gran parte del texto, aunque también la paz social y el orden laboral son componentes esenciales.

Desde la Secretaría mencionada comienza a impulsar una labor legislativa considerable que implicó mejoras sustanciales al personal de los frigoríficos los que obtuvieron el derecho al reposo dominical; los trabajadores ferroviarios pudieron agremiarse y 2 millones de personas tuvieron el derecho de los beneficios de la jubilación.

Pero no sólo la jubilación, los estatutos profesionales, cajas de seguridad social, los temas de vivienda y alquileres también formaban parte de las múltiples actividades de la Secretaría. No

obstante, la medida que mayor impacto político y social iba a tener fue sin duda la instauración del estatuto del peón rural.

Cuestiones tales como el salario mínimo, horarios de trabajo, condiciones mínimas de alimentación y vivienda, indemnizaciones por despido, asistencia médica, descanso dominical y vacaciones pagas, eran las que establecía el decreto y que fueron consideradas como una intromisión inaceptable por parte de los grandes propietarios, que lo sentían como una verdadera violación de la propiedad privada. Tal era la concepción que el sector rural y en particular el poder oligárquico arrastraba como una rémora desde fines del siglo XIX y comienzos del 20 y que percibió en el decreto la modificación de las relaciones paternalistas del campo argentino por otra en donde el Estado intervenía por encima de la buena voluntad de los patrones estableciendo condiciones mínimas de protección hacia los trabajadores rurales.

Al mismo tiempo desde el concepto de la defensa nacional comenzaba a instalarse una estrategia tendiente al desarrollo y fomento industrial y de estímulo al capital privado, tratando de establecer un justo equilibrio entre las fuerzas productivas las organizaciones patronales y las del trabajo con el objeto de humanizar el capital y mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Progresivamente a partir de lo productivo se iba a reemplazar el perfil del país centrado en la especialización de los productos primarios de origen agropecuario por el de productor de una amplia gama de productos manufacturados apuntando el desarrollo de una trama industrial basada en el mercado interno y que iba a extenderse desde la segunda posguerra hasta mediados de los 70'.

Este cambio fundamental de la matriz productiva sería la plataforma que posibilitaría un lento pero seguro proceso de construcción de ciudadanía por el cual se intentaba revertir la situación económico-social de los más desprotegidos a través de la capacidad de interpelar a los de abajo para oponerlos al orden instituido durante la década infame, y que luego sería conocido como peronismo.

IV.7. El peronismo en el centro de la reflexión sobre el concepto de ciudadanía.

*“...la reforma se propone constitucionalizar lo que el general Perón llama conversión de la democracia política en democracia social, porque los progresos de los ciudadanos en los dominios jurídico y político son ilusorios si el sistema económico no está en condiciones de asegurarles la posibilidad de trabajar, llevar una existencia digna del hombre y de recibir un salario justo, capaz de cubrir las necesidades propias y familiares”.*⁴⁷

Arturo Enrique Sampay

Hasta ahora se ha intentado desentrañar los derroteros del concepto de ciudadanía dentro del conjunto de antecedentes históricos vinculados a la formación del Estado Nacional, a la particular matriz productiva argentina –caracterizada por la ausencia originaria de una burguesía industrial- en relación al sector oligárquico terrateniente, a la consideración jerárquica y elitista de la sociedad que este mismo sector expresaba a través de alguna de las diversas variantes del nacionalismo, y a su desprecio intelectual y moral por la democracia como mecanismo de regulación del conflicto social.

Ha llegado el momento de referirse al proceso histórico donde la construcción de ciudadanía, signada por fuertes luchas sociales, reconstrucción democrática y avances en las situaciones de desigualdades, adquiere rango constitucional- con la reforma del año 49- reclama la presencia de un Estado eficaz, fuerte y participativo con capacidad de modificar la matriz distributiva, y produce finalmente un tipo de sociedad con valores más orientados a la equidad e igualdad de oportunidades, a la planificación de la economía y a considerar a las personas como sujetos de derechos con acceso a condiciones dignas de su existencia.

⁴⁷ Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente/año 1949, Tomo I, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, (1949), p. 274.

Una cuestión fundamental en la gestión del peronismo en el poder es que va a establecer una particular diferenciación en la implementación de las políticas públicas, tendiente a una mejora cualitativa en la situación de los trabajadores, por la cual la política social estará orientada a instituir a éstos como sujetos de derechos. Ya no se distingue, como las anteriores sociedades de beneficencia, entre “merecedores” y “no merecedores”, sino que se habla de derechos sociales. El Estado comienza a hacerse cargo de la salud, de la educación, la vivienda, de la seguridad social y de un conjunto de aspectos en relación a las políticas sociales a través de una compleja trama y estrategia de intervención pública.

Es sobre todo este entramado complejo de intervención estatal, el que posibilitó la transformación de una matriz productiva económica predominantemente agraria a otra con características más industrialistas, y que institucionalizó los derechos sociales, a lo que quiero referirme, más que a una pormenorizada descripción de las realizaciones institucionales peronistas que por otra parte ya han sido exhaustivamente analizadas por diversos autores.

En ese contexto cabe destacar la Reforma de la Constitución de 1949 cuyo espíritu estuvo dirigido a implementar una organización social superadora de la república liberal generada en 1853, a abandonar la normativa propia de una Argentina pastoril del siglo XIX. La reforma del 49’ planteaba como prioritarios los derechos y bienestar del trabajador dejando atrás la problemática del siglo XIX, en referencia a una economía agraria y con una concepción feudal y jerárquica de la sociedad. Comenzaba así a asegurarse constitucionalmente el derecho a la salud para los trabajadores, las familias y los ancianos. Desde lo económico el concepto liberal e individualista de la Constitución del 53’ fue totalmente superado por objetivos sociales que implicaban un cambio en la matriz distributiva a partir de la función social del capital, de la propiedad e inclusive del Estado.

Los cambios en las relaciones de poder que se generaron con las realizaciones del peronismo se vieron también reflejados en la nueva constitución a través por ejemplo de la ratificación del derecho de propiedad privada, pero explicitando su función social, es decir subordinando las obligaciones normativas a los fines del bien común. Por lo tanto el derecho de propiedad quedó enmarcado dentro del concepto de lo que genéricamente se llamó la cuestión

social. A su vez este concepto implicaba la justicia social, es decir una ampliación de los principios de la justicia legal a las cuestiones económicas y sociales provocadas por la intrínseca injusticia del capitalismo moderno. La reforma introduce así un nuevo concepto de ciudadanía: el derecho social y la justicia social.

Así, los derechos que habían sido reconocidos legislativamente impulsados por las luchas obreras desde principios del siglo XX obtenían ahora rango constitucional, como ser: el derecho a una retribución justa, el derecho a la capacitación, a condiciones dignas de trabajo, a la preservación de la salud, a la posibilidad de disponer una vivienda, indumentaria y alimentación adecuada, a la seguridad social y al mejoramiento económico. Este último con la idea de estimular las iniciativas de los individuos respecto a la formación y utilización de capitales que contribuyeran a la prosperidad general.

La educación tiene un rol central en los planes quinquenales, y la reforma introduce la figura de la formación técnica-profesional bajo principios humanistas y de contenido nacionalista. Además la educación será gratuita y masiva siendo la enseñanza primaria obligatoria en las escuelas del Estado. Esto implica una verdadera revolución cultural en el sistema educativo argentino respecto al paradigma liberal.

A través del artículo 40 se estatizaban los recursos naturales y fuentes de energía, por considerar que la propiedad de los mismos en manos del Estado era una condición ineludible de una política económica independiente que pudiera hacer sostenible el desarrollo y la justicia social. Como país periférico, la Argentina se posicionaba así a través de la propiedad de los recursos en mejores condiciones de autonomía en sus decisiones ante un contexto internacional capitalista que exigía subordinación.

En el artículo 40 se sintetiza además el abandono del concepto liberal que conceptualiza la separación entre el Estado y la sociedad o entre la política y el mercado. Cuando se plantea que “los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación” (art. 40) se está definiendo al Estado como un actor con facultades para manejar los servicios públicos estratégicos, además es el garante del

bien común y la expresión de las masas organizadas ya que la sociedad se organiza políticamente en el Estado.

Desde el punto de vista de la soberanía hay un nuevo concepto que establece límites a la navegación de los ríos interiores, por cuanto estos podrán ser surcados libremente en cuanto no se contraríe las exigencias de la defensa, la seguridad común o el bien general del Estado. En este mismo sentido, el Estado defiende a los productores nacionales y a los trabajadores y por eso se nacionalizan el territorio, los recursos, los bancos y el comercio. De esta manera se garantizaba que los recursos naturales eran inalienables e imprescriptibles de la nación, se reglamentaba la navegación de los ríos interiores y el funcionamiento de las aduanas.

Interesa destacar también el rol del sindicalismo en cuanto a la construcción de la identidad, la solidaridad e integración social de los asalariados industriales en la sociedad argentina. En este plano, hubo también una fuerte injerencia estatal en la implementación de la negociación colectiva como instrumento regulador de las relaciones de trabajo, y a través del otorgamiento de la personería gremial a los sindicatos y la constitución de unidades negociadoras. Se reglamenta el funcionamiento de las asociaciones profesionales; los trabajadores reciben un sueldo anual complementario y se extiende el régimen de indemnización por despido y por invalidez a todos los trabajadores (antes era sólo una prerrogativa de los empleados de comercio).

La protección social queda asociada a una concepción “bismarckiana” de la seguridad social sobre la base de una protección contributiva asociada al trabajo como eje articulador del modelo socio-económico.

El empleo se configura como sinónimo de protección, a la vez que instrumento de integración social, reconocimiento y pertenencia. El Estado y las organizaciones sindicales conformaban un esquema centralizado en la provisión de cobertura social. El responsable primario en la provisión de servicios universales tales como la salud, la educación y la alimentación para toda la población era el Estado. Esto implicaba un considerable grado de desmercantilización de los servicios y alta integralidad de las prestaciones, reconociendo como

principio central la solidaridad intra e intergeneracional. Todo lo cual significó que la Argentina se posicionó en Latinoamérica con un estatus medio-alto en materia de desarrollo humano.

Los denominados derechos sociales no se limitaban a la satisfacción de una necesidad básica, los pobres podían acceder a bienes tales como las vacaciones e instituciones como la Fundación Eva Perón organizaban hogares de tránsito para mujeres que venían del interior del país, hogares de ancianos, y también hospitales y servicios de salud. La labor de la Fundación estuvo orientada a brindar protección a aquellas personas excluidas del mercado de trabajo formal o incapacitadas para obtener los recursos necesarios para su supervivencia. De esta manera los pobres podían acceder a bienes que hasta ahora le estaban vedados como las vacaciones. La creación de unidades turísticas como Chapadmalal, Río Tercero, Mendoza, tuvieron ese objetivo.

La Fundación Eva Perón que reemplazó desde 1948 a la Sociedad de Beneficencia, instituida por Rivadavia en 1823, y continuada por damas de la alta sociedad imbuidas de principios caritativos, significó un cambio sustancial en los objetivos institucionales de la misma y en el rol del Estado. Al asegurar los fondos para la asistencia social del Estado se garantizaba a los sectores vulnerables la ayuda que el Estado instituía ya no como una dádiva sino como un derecho, convirtiendo al organismo en un instrumento efectivo de redistribución que permitía asistir a la población que no estaba incluida en los programas de políticas públicas.

Todo este período histórico que he caracterizado como central en la construcción de ciudadanía por el cualitativo trastrocamiento productivo y social en favor de los trabajadores, pero con un importante basamento económico, finalizó abruptamente con el golpe militar que derrocó al gobierno del presidente Juan Domingo Perón en 1955, denominado Revolución Libertadora, que derogó la Constitución de 1949 y restableció la Constitución de 1853, con un significativo e importante retroceso en los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, además del avasallamiento de los derechos civiles y políticos.

Parte V

HITOS EN LA DECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA ARGENTINA

Parte V. HITOS EN LA DECONSTRUCCIÓN DE LA CIUDADANÍA DE LA ARGENTINA

Así como hicimos un análisis interpretativo que arranca en la etapa formativa de la construcción de ciudadanía en donde se puso énfasis en dilucidar la trama política, económica, social, cultural e histórica hasta llegar al peronismo he considerado necesario en este punto

mencionar algunos hitos cuya estructura y relacionamiento marcaron lo que denomino como la deconstrucción de la ciudadanía argentina, la cual se caracteriza justamente por el fuerte retroceso que ciertos sucesos implicaron en términos de la conculcación de derechos a partir de 1955.

V.1. Del bombardeo de Junio del '55 a marzo de 1976.

La sangrienta jornada del 16 de Junio de 1955, que desembocaría en el golpe de Estado de setiembre, ya tenía tristes antecedentes en 2 episodios también cruentos en vidas humanas, la conocida semana trágica de 1919 con 700 muertos y la represión de los obreros patagónicos con más de 1500 muertos durante 1921 en la provincia de Santa Cruz y que pasaría a la historia como los sucesos de la Patagonia Rebelde. Los dos episodios durante el primer gobierno de Yrigoyen.

El enfrentamiento del '55 una vez más sería entre las reivindicaciones populares y las clases pertenecientes a los sectores dominantes que veían afectados sus intereses a partir de las conquistas sociales para las mayorías por parte del peronismo lo que determinó como hemos visto su pronta identificación con el mismo.

La actuación de comandos civiles en estos hechos señala una continuidad histórica, ideológica y cultural por parte de algunos sectores que aliados a las fuerzas militares y de la iglesia se vinculan con lo más conservador de las clases dominantes y buscan como objetivo político-ideológico el disciplinamiento popular en particular y el de la sociedad en general.

Los comandos civiles justifican su accionar en defensa de los valores de la “argentinidad” y de una oposición política al “régimen” o al “sistema”, según sea el caso de los apoyos populares a Yrigoyen o a Perón. Pero también hay una representación partidaria opositora a través de los partidos políticos como el radical, demócrata y socialista durante la época peronista.

Se destaca la participación de la iglesia como fuerza convocante y aglutinadora de la rebelión. Así se encuentran entre los civiles complotados apellidos de vieja raigambre católica, como Beccar Varela, Ezcurra, Tedín y Villada Achábal, entre otros.

Sin embargo, no hay antecedentes históricos en la Argentina de que miembros de las fuerzas armadas aliados a sectores civiles, políticos y eclesiásticos produjeran el bombardeo y ametrallamiento de una ciudad y su población pacífica como una manera de implantar el terror y el escarmiento para la toma del poder.

Como se ha señalado la participación de la iglesia en los sucesos del '55 como fuerza convocante y aglutinadora de las fuerzas armadas, comandos civiles y los partidos políticos opositores fue protagónica. La influencia de la iglesia fue decisiva tanto en la movilización callejera que reunió el arco opositor antiperonista tras las banderas anticlericales como en las filas militares, especialmente en el ejército y en la armada, a tal punto que pintaron en las alas de los aviones que bombardearon la Plaza de Mayo y Casa Rosada la leyenda “Cristo Vence” .

Vale la pena hacer una breve digresión para detenerse en algunas realizaciones del peronismo desde el punto de vista de la construcción ciudadana que es el que nos interesa destacar aquí y que resultan explicativos, aunque de ninguna manera justificatorios, de la posición adoptada por la iglesia durante los episodios de junio del '55. Nótese la centralidad que la Iglesia asume en su relación con los sectores nucleados en la derecha católica y defensa sobretodo de sus intereses económicos, como ya hemos podido ver anteriormente, pero también culturales e ideológicos según se muestra a continuación.

El 4 de junio de 1943 el gobierno militar implantó la enseñanza religiosa obligatoria en las escuelas públicas estatales primaria y secundaria. Se abrió así las puertas de la enseñanza de la educación pública a la iglesia católica rompiendo con sesenta años de tradición laica remitida a la generación del ochenta.

Una vez en el gobierno Perón ratificaba el decreto del gobierno militar que permitía la enseñanza religiosa a través de la ley N°12.978. Sin embargo, si bien se le concedía a la Iglesia un amplio espacio, el Estado no abandonaba todas las formas de control.

La insatisfacción de la Iglesia se expresó a partir de que la enseñanza religiosa se incorporó como una asignatura más, limitando la aspiración de infundir un carácter confesional a

toda la educación, y en donde el Estado se reservaba el control del conjunto de la enseñanza, adoptando la religión como una materia entre tantas.

El sistema de control de la enseñanza del peronismo se apartaba de algunos aspectos del catolicismo tradicional, y asumía características innovadoras como por ejemplo en temas que rozaban la educación sexual.

La intervención en 1946 de la Sociedad de Beneficencia, instituida por Rivadavia en 1823, y reemplazada por la Fundación Eva Perón, con el concepto de que no debía practicarse la caridad social, sino la justicia social, marcó una diferencia sustancial en el modo de acercarse a los sectores más vulnerables de la sociedad.

Otra diferencia que significó el límite de la alianza con la Iglesia y el peronismo fue la reforma de la Constitución de 1949. En este sentido las aspiraciones de la Iglesia consistían en depurar de todo tinte liberal a la Constitución de 1853 como a la reforma de 1860 y suplantarla por la concepción católica como guía ética y religiosa de la Nación. La Convención Constituyente de 1949 ignoró estas expectativas, limitándose a incorporar a la Constitución los Derechos Sociales, los principios económicos intervencionistas del Estado en las empresas nacionalizadas, el sistema de elección directa y la posibilidad de reelección presidencial.

Finalmente en el año 1954 Perón determinó una serie de medidas que significaron el apartamiento definitivo de la alianza inicial de la Iglesia con el gobierno, ellas fueron: abolición de la enseñanza religiosa en la escuela pública, ley de derecho al divorcio, ley de profilaxis, proyecto de reforma de la Constitución para la separación de la Iglesia del Estado.

Realizada esta breve pero necesaria digresión volvamos a los sucesos de la tentativa golpista de junio del '55.

Si bien la consigna señalada como central por los golpistas era matar a Perón, las características del bombardeo revelan un objetivo mucho más abarcador y aleccionador. En efecto, de las más de cien bombas arrojadas sólo un cuarto impactarán en la Casa Rosada, se sabía que Perón no estaba ya ahí, el blanco preferente de la Marina será la población civil sorprendida en sus quehaceres habituales en la Plaza de Mayo y que dejó un saldo de más de

trescientos muertos, hubo sólo 12 muertos en la Casa Rosada. Luego del derrocamiento de Perón en setiembre de 1955 sólo se hablaría de la destrucción de los templos católicos y se tendería un manto de silencio sobre los muertos y mutilados en aquella terrible jornada.

El mensaje fue inequívoco, la Plaza de Mayo escenario emblemático del que los trabajadores se habían apropiado diez años antes el 17 de octubre de 1945, fue bombardeada deliberadamente en un acto terrorista e indiscriminado, con el propósito de destruir lo que constituía el mayor símbolo de las conquistas sociales del peronismo⁴⁸.

V.2. La Libertadora y los Nacionalismos.

El bombardeo de junio del '55 desembocaría prontamente en la denominada Revolución Libertadora de setiembre del mismo año y por la cual Perón sería depuesto. Luego, con la Libertadora vendrían los fusilamientos de civiles de Coronel Suárez del año 1956 y del General Valle líder del levantamiento cívico militar, con lo cual el escarmiento tanto para militares como

⁴⁸ “En la Argentina los ideólogos civiles de la masacre, -con esa capacidad que tiene siempre la derecha de deslindar sus responsabilidades, descargando todas las culpas sobre los gobiernos populares a los que intenta derrocar- pretendieron hacer responsable del derramamiento de sangre de más de 300 muertos al propio Perón. Y si alguna vez lamentaron tantas muertes, las consideraron inevitables.

Los múltiples vasos comunicantes entre los golpistas de 1951, 1955, 1966 y 1976 son tan evidentes como el hecho de que la impunidad de que gozaron los asesinos habrían de alentar el *in crescendo* criminal que culminó en 1976 con el secuestro, tortura y desaparición y asesinato de millares de personas. La lección de junio del '55 fue aprendida y transmitida por aquellos que transmitieron su criminalidad como un conjunto. Algunos ejemplos del continuismo golpista: los tres ayudantes del contralmirante Olivieri, jefe del levantamiento, eran los capitanes de fragata Emilio Eduardo Massera, Horacio Mayorga y Oscar Montes.

Todos ellos, a pedido de Olivieri, fueron eximidos de ser juzgados por el benevolente Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas. Massera fue miembro de la Junta Militar que asaltó el poder en marzo de 1976; Mayorga estuvo involucrado en la Masacre de Trelew (el ametrallamiento de diecinueve prisioneros, de los que murieron dieciséis, el 22 de agosto de 1972) y después, en la última dictadura, de la que Montes fue canciller.” (Duhalde, Eduardo Luis. Prólogo de la 1ª Edición. *Bombardeo del 16 de Junio de 1955*. Área Publicaciones de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Archivo Nacional de la Memoria. Ed. Marzo de 2015.)

civiles afines al peronismo sería completado. Fueron asesinados 26 civiles acusados de complotar con los militares rebeldes. El libro *Operación Masacre* de Rodolfo Walsh, de gran profundidad en la investigación de estos hechos, revela la impunidad con que obraron las autoridades, encubiertas por gran parte de la prensa.⁴⁹

La Revolución Libertadora se extendería hasta 1958 conducida por Eduardo Lonardi y luego por Pedro Aramburu en el contexto internacional de lo que se conoció como Guerra Fría y donde América del Sur constituía un escenario fundamental como patio trasero de la geopolítica estadounidense en su enfrentamiento con la Unión Soviética. La doctrina de la Seguridad Nacional comenzaba a instalarse como una forma de detener al enemigo comunista y a los gobiernos populistas o progresistas que supuestamente amenazaban el “orden occidental y cristiano”.

En ese marco se promovieron la instalación de dictaduras militares en América Latina, que además de la Libertadora en Argentina, implicó el derrocamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954) y en ese mismo año se terminaba con la experiencia populista de Getulio Vargas en Brasil, entre otras.

Desde una perspectiva teórica, pero con implicaciones prácticas, es importante distinguir las identidades y características propias de los idearios de la derecha en la Argentina, a riesgo de caer en simplificaciones tales como asimilar la vida política de las derechas desde 1955 a 1983 a la ideología de los nacionalistas de la década de 1930. Algunos autores extranjeros como Rock⁵⁰ han utilizado el término genérico de derecha, lo cual no permite captar la complejidad que implican otros términos con mayor especificidad tales como integristas, autoritarios,

⁴⁹ Walsh, Rodolfo. (1972) [1957]. *Operación Masacre*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Flor.

⁵⁰ Rock, David. (1993). *La Argentina autoritaria. Los nacionalistas, su historia y su influencia en la vida pública*. Buenos Aires Argentina: editorial Ariel.

nacionalistas, liberal-conservadores, neoliberales, entre otros, y que sí han sido trabajados por autores argentinos⁵¹. Se ha aludido a estas diferencias entre los nacionalistas en este trabajo.

Así, cuando el análisis está centrado en las cuestiones tales como el nacionalismo, el catolicismo y el liberalismo y las vertientes sobre las que estos ejes discurren, aparece la reflexión teórica que permite comprender fenómenos como la radicalización de los '70 en las prehistorias de las guerrillas y los grupos de choque o paramilitares de ultraderecha como la Triple AAA (Alianza Anticomunista Argentina).

Al interior de la derecha católica se puede distinguir entre una derecha católica moderada o liberal, y otra derecha integrista o nacionalista católica que a su vez durante los '60 y los '70 ocuparán diversos espacios político-estatales.⁵²

La puja ideológica al interior de la derecha que generó el peronismo iba a marcar un antes y un después en torno a su relación con el movimiento. Para los liberal conservadores la imposibilidad de “desperonizar” a las masas significó un aumento de su antipopulismo y que se iba a expresar claramente en la dictadura cívico-militar de 1976, en cambio ciertos espacios del nacionalismo y el catolicismo iban a aceptar el peronismo cuyas expresiones iban a pasar a ser en parte las formaciones guerrilleras de los '70.

Otras expresiones como el nacionalismo populista de derecha conformó a través de la Alianza Libertadora Nacionalista una de las primeras organizaciones que apoyó al peronismo

⁵¹ Bohoslavsky, Ernesto. (2011). *Entre el antipopulismo y el comunismo. Las derechas en Argentina, Brasil y Chile (1945-1959)*. Buenos Aires, Argentina: ediciones Gorla.

⁵² Por citar dos ejemplos, primero del catolicismo integrista es el caso de Enrique Zuleta Álvarez, referente indiscutible del nacionalismo, sus postulados conservadores tendrían una veta nacionalista particular, distanciada de los fascistas de la Alianza Libertadora, como del populismo peronista. Así como poco había durado su apoyo a Uriburu en el golpe del '30, tampoco coincidiría con Lonardi, luego sería asesor en el Ministerio de Educación de la Nación con el frondizismo. Fue también designado como Rector Interventor de la Universidad Nacional de Cuyo (UNC-Mendoza) durante la dictadura cívico-militar de 1976.

Un segundo caso es el de Dardo Pérez Ghilou, conservador allegado al nacionalismo, comando civil de la Revolución Libertadora, alcanzó notoriedad pública durante el gobierno de Onganía, primero como Rector Interventor de la UNC y luego como Ministro de Cultura de la Nación 1969/70. Identificado como conservador, definió a éste como el sistema afianzador de las instituciones, entendido como cambio gradual que protegía garantías públicas e individuales, y se abstenía de las innovaciones prefiriendo las experiencias propias a las ajenas.

hasta su caída en el '55. A nivel ideológico atacaba tanto a la oligarquía conservadora de los '30 como al liberalismo y el sistema “corrupto de la democracia”. Fue también notoriamente antisemita, anticomunista y anticapitalista. En 1973 reapareció para defender a Perón de los infiltrados y de la izquierda. Con la llegada de la dictadura varios de sus miembros pasarían a formar parte de los grupos de tareas que secuestraban, torturaban y desaparecían personas. Uno de sus principales líderes fue Guillermo Patricio Kelly.

Respecto al nacionalismo de izquierda hemos aludido en este trabajo a Jauretche y Scalabrini Ortiz como principales representantes, cuyo pensamiento iba a tener continuidad en los '60 y en los '70 aunque fundamentalmente en el plano académico a través de Hernández Arregui quien postulaba que “ante la decepción generada por el radicalismo, el comunismo y el socialismo, la clase obrera había encontrado en Perón una política antimperialista y distribucionista que expresaba el actual estado de la “conciencia histórica de las masas” (Hernández Arregui, 2005, 171).

V.3. De la Revolución Argentina al Plan Cóndor, antecedente estratégico del terrorismo de Estado.

Luego de la Revolución Libertadora se inicia un ciclo de golpes militares con interregnos de gobiernos democráticos condicionados por la proscripción del peronismo que recién será habilitado para participar en elecciones en 1973.

Así, Arturo Frondizi asumió en 1958 quien había pactado con Perón su apoyo a partir de un conjunto de medidas tendientes al restablecimiento institucional y la plena participación política del peronismo. Sin embargo, el frondizismo duraría poco ante las presiones militares, de quienes tuvo críticas por haber recibido a Fidel Castro y al Che Guevara y que no pudieron ser neutralizadas luego de apoyar la expulsión de Cuba de la OEA. El 28 de marzo de 1962 fue depuesto no obstante haber anulado las elecciones en las provincias donde el peronismo resultó triunfante y José María Guido ocuparía la presidencia de la República.

El gobierno de transición de Guido convoca a elecciones, nuevamente con la proscripción del peronismo, y en 1963 asume Arturo Illia. A pesar de sus buenas intenciones, tales como la

negativa a recurrir al FMI, la sanción de una ley de medicamentos, opuesta a los intereses de la industria farmacológica dependiente de los países centrales, no logra consolidar la transición democrática y el 28 de Junio de 1968 es depuesto por Juan Carlos Onganía quien asume el poder instaurando la dictadura conocida como la Revolución Argentina.⁵³

La dictadura inauguró su accionar disolviendo el parlamento e interviniendo la universidad pública, hecho tristemente conocido como la noche de los bastones largos, también prohibió las actividades de los partidos políticos y en el sistema judicial reemplazó a los jueces por otros que juraron por el estatuto fundacional del golpe. Mientras tanto comenzaba a manifestarse el descontento de la sociedad a través de grandes movilizaciones callejeras que reunían obreros con estudiantes. El Cordobazo en 1969 fue la más importante pero no la única, también hubo importantes movilizaciones en Rosario y Mendoza. Miles de jóvenes salían a las calles para enfrentar la violencia impuesta por los regímenes militares.

En el noroeste argentino habían aparecido las primeras experiencias de lucha armada, primero los Uturuncos en 1959 y el Ejército Revolucionario del Pueblo en 1964 conducido por Jorge Masetti, periodista que colaboró con la revolución cubana y fundador de la agencia de noticias Prensa Latina.

En los primeros años de la década de 1970 hubo una eclosión de organizaciones que optaron por la lucha armada y que llevaron a cabo diversas acciones contra la dictadura, desde el asalto a destacamentos de las fuerzas armadas hasta la más notoria de ellas que fue el secuestro y ejecución de Pedro Eugenio Aramburu efectuado por Montoneros.

El clima social y político produce un desgaste en la dictadura que termina en el reemplazo de Onganía por el general Roberto Marcelo Levingston, agregado militar en Estados Unidos, pero que tampoco puede contener el descontento hasta que cede la presidencia al General Alejandro Agustín Lanusse el 26 de marzo de 1971. Toda esta situación iba a desembocar finalmente en el

⁵³ Como dato anecdótico del golpe que depuso a Illia cabe mencionar que éste salió de la Casa Rosada en absoluta soledad y se retiró en taxi.

levantamiento de la proscripción al peronismo, en el retorno de Perón en noviembre de 1972, y en el triunfo del Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) el 11 de Marzo de 1973.

Cámpora hombre incondicional de Perón asume como presidente el 25 de Mayo de 1973 aunque su experiencia en el cargo iba a durar 49 días, siendo una de sus primeras medidas la liberación de los presos políticos de la dictadura. Los enfrentamientos entre la derecha peronista y los sectores de izquierda denominados revolucionarios encuentran su clímax en el retorno definitivo de Perón el 20 de junio de 1973 momento en el que se produce una verdadera masacre en Ezeiza, con más de 300 muertos, con el objetivo de impedir el avance juvenil y capitalizar por parte de los sectores de la burocracia sindical la vuelta de Perón, cuyo avión aterriza finalmente en Morón y su foto bajo el paraguas del dirigente sindical José Ignacio Rucci ha quedado inmortalizada para la historia como un símbolo del definitivo alineamiento político- ideológico del líder con la derecha sindical, y que va a signar fuertemente los acontecimientos políticos inmediatamente posteriores.

Más temprano que tarde los enfrentamientos entre la derecha peronista y sectores revolucionarios se agudizarían, la juventud peronista identificada con Montoneros se retiraba de la Plaza de Mayo en 1974 luego del discurso de Perón en el que los aludió como los imberbes que no estaban a la altura del momento político que se vivía, sin el más mínimo reconocimiento a la lucha por su vuelta al país de la que habían sido protagonistas importantes; grupos parapoliciales pertenecientes a la triple AAA (Alianza Anticomunista Argentina) reivindicaban centenares de atentados contra militantes populares, entre ellos el más notorio el asesinato del abogado Rodolfo Ortega Peña en julio de 1974. A su vez Montoneros había reivindicado la ejecución de Rucci el 25 de setiembre de 1973, dos días después de que Perón había asumido la presidencia de la república con más del 60 % de los votos.

Las fuerzas armadas asumían un mayor protagonismo en la escalada de la represión hasta alcanzar su punto máximo con el decreto N° 261/75 del gobierno democrático por el que se les encomendara aniquilar a la subversión. Estaba dado el contexto justificatorio para instalar el Plan Cóndor.

El plano internacional cercano a la Argentina incluía tanto a la experiencia derrotada de Salvador Allende y su vía democrática al socialismo interrumpida a sangre y fuego por Augusto Pinochet el 11 de setiembre de 1973, como el golpe de Estado que ese mismo año, el 27 de junio, terminaba con el proceso democrático en Uruguay. Alfredo Stroessner gobernaba en Paraguay desde 1954 en la dictadura más prolongada, que llegaría a 1989, y Hugo Banzer Suárez estaba en el poder en Bolivia desde 1971 mediante también un golpe de Estado.

La influencia de los Estados Unidos que promovía un enemigo común centrado en la izquierda a través del adoctrinamiento en la Escuela de las Américas en Panamá no había establecido aún un mecanismo regional que coordinara los esfuerzos represivos de los regímenes dictatoriales. Si bien la persecución política entre los países ya existía, a partir de gran cantidad de exiliados que huían de las dictaduras, y se manifestaba por medio de eventos criminales como el secuestro de personas y posterior asesinato llevados a cabo en varios países por fuerzas parapoliciales y servicios de inteligencia, entre los que el asesinato del General chileno Prats y su esposa en Buenos Aires el 30 de Setiembre de 1974 fue el más notorio.

El nacimiento del Plan Cóndor y su institucionalización represiva se produce en noviembre de 1975 en Chile con la invitación del militar chileno Manuel Contreras Sepúlveda, director de inteligencia nacional, más conocida por sus siglas DINA, a los jefes de los servicios de inteligencia de la Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay a una reunión que se denominó Primera Reunión Interamericana de Inteligencia Nacional. Allí se firma un acta que establecía la conformación de un organismo llamado Cóndor.⁵⁴

En el libro *Operación Cóndor*, Baltasar Garzón, ex juez español, y que intervino en el procesamiento a Pinochet, agrega:

... “... el operativo “Cóndor” integraba una red de perfecta coordinación criminal entre los servicios de inteligencia, policiales y otros cuerpos represores de Chile, Argentina, Uruguay,

⁵⁴ El acta fundacional de Cóndor de noviembre de 1975 fue encontrada en Paraguay el 22 de diciembre de 1992 en dependencias policiales del barrio Lambaré por el juez Agustín Fernández, acompañado por el profesor Martín Almada, familiares del desaparecido médico Agustín Goiburú, entre una gran cantidad de documentos del “archivo del horror” de la dictadura de Stroessner.

Paraguay, Brasil, Perú y Bolivia en el Cono Sur con tentáculos que se extendían fuera de Latinoamérica para delinquir en Estados Unidos, Italia, Francia y España. El objeto del Operativo Cóndor fue secuestrar, asesinar y hacer desaparecer a los opositores políticos de las mencionadas dictaduras” (Garzón, 2015, 19).

Y en el mismo libro Stella Calloni periodista, investigadora y coordinadora del Informe del Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos, señala un resumen de J. Patrice Mc Sherry ⁵⁵:

“La maquinaria de Cóndor fue un componente secreto de una estrategia más amplia de contrainsurgencia, dirigida por Estados Unidos para impedir o revertir los movimientos sociales que demandaban cambios políticos o socioeconómicos. La operación Cóndor encarnaba un concepto estratégico clave de la Doctrina de Seguridad Nacional de la Guerra Fría; el concepto de defensa hemisférica que estaba definida por fronteras ideológicas y que sustituía la doctrina más limitada de defensa territorial (y añade que) (...) para los militares anticomunistas y sus patrocinadores estadounidenses, la Guerra Fría fue la Tercera Guerra Mundial, llamada guerra de las ideologías” (Mc Sherry, 2009, 25).

En el contexto de la Doctrina de la Seguridad Nacional impuesta por Estados Unidos se estableció la práctica del terrorismo de Estado con el objetivo de eliminar las voces opositoras, principalmente las de izquierda. La desaparición y asesinato transnacional desde el terror de Estado y apoyado por Estados Unidos, con el secretario de Estado Henry Kissinger a la cabeza, dan cuenta de la capacidad para eliminar importantes personalidades políticas y militares. Víctimas del Cóndor fueron los representantes de organismos internacionales como Zelmar Michelini y Héctor Ruiz, el militar boliviano Joaquín Zenteno Anaya y el ex presidente boliviano Juan José Torres.

Pero el más emblemático de los crímenes del Cóndor fue sin duda el asesinato de Orlando Letelier, ex canciller chileno de Salvador Allende y personaje clave de la oposición a Pinochet.

⁵⁵ Cit. por Calloni, S. (2015). *Operación Cóndor: 40 años después*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Infojus (CIPDH). Introducción, p. XXXVII.

Fue detenido el día del golpe y luego liberado por la presión internacional. Una vez en libertad en Washington comenzó una campaña internacional de denuncia de los graves atentados contra los derechos humanos en Chile lo que significó que varios países rompieran relaciones diplomáticas y que a la vez se iniciara una investigación sobre la relación de la CIA con el golpe de Estado.

Letelier fue asesinado mientras viajaba en automóvil por la zona de las embajadas en Washington DC, lo cual habla del largo brazo e impunidad del Cóndor, mediante una bomba accionada a control remoto. Las investigaciones posteriores determinaron la participación en el atentado de varios cubanos pertenecientes a organizaciones anticastristas y de personajes vinculados a la DINA chilena como Michael Townley, quien había ingresado a Estados Unidos con pasaporte falso visado por la embajada norteamericana en Asunción, República del Paraguay.

El asesinato de Letelier arrojó la pista más concreta sobre las redes de la Operación Cóndor al mismo tiempo que dejó en evidencia la participación de la CIA.

El Plan Cóndor, que dejó un saldo de 377 víctimas al momento de ser publicado el libro Operación Cóndor, constituye un importante antecedente, en cuanto a la organización y funcionamiento de una estructura ilegal para llevar a cabo un plan clandestino de represión, del terrorismo de Estado instaurado a partir del 24 de marzo de 1976 en la Argentina.

La desaparición forzada se convirtió en una de las principales herramientas que desplegó el plan sistemático de represión del Estado terrorista. El drama de las desapariciones forzadas de personas tiene una gran similitud con el procedimiento de la Alemania nazi conocido como “Noche y Niebla” y que implica el ocultamiento de la detención y del destino o paradero de la víctima. En los países ocupados por Alemania en la Segunda Guerra se lo utilizó como medida idónea y efecto de terror eficaz y prolongado para mantener en la incertidumbre a los allegados y a la población sobre la suerte de los prisioneros.

Los secuestrados en Argentina eran trasladados a lugares especialmente acondicionados, que podían ser unidades militares o policiales o simplemente centros clandestinos de detención, donde eran torturados y luego asesinados o desaparecidos.

En la Ciudad de Buenos Aires funcionó, entre otros cuatro⁵⁶, el Centro Clandestino de Detención denominado “Automotores Orletti” que fuera utilizado para los detenidos víctimas del Cóndor, pero también era sede de la banda de Aníbal Gordon (jefe de la Triple AAA) y de la SIDE (Servicio de Inteligencia del Estado). Orletti tuvo un rol fundamental respecto a la detención de prisioneros de diversas nacionalidades, estuvieron prisioneros ahí cerca de trescientas personas, uruguayos, chilenos, bolivianos, paraguayos y algunos argentinos.

En marzo de 2011, el Tribunal Oral Federal N° 1 de la Ciudad de Buenos Aires condenó a penas de 20 años y prisión perpetua a cuatro represores que operaron en “Automotores Orletti”. En el marco de la Operación Cóndor desde marzo de 2013 se juzga a veinticinco imputados por delitos de lesa humanidad cometidos en perjuicio de 106 víctimas.

Entre 1976 y 1983, la dictadura cívico-militar llevó a cabo un plan sistemático de terror y exterminio a través del secuestro, la tortura y desaparición forzada de personas por razones políticas. El plan tenía objetivos claros desde el punto de vista económico, como se pudo comprobar posteriormente, en cuanto a la imposición de un modelo neoliberal que sólo podía llevarse a cabo mediante el autoritarismo y sometimiento de la población⁵⁷.

Para cometer estos crímenes y ejecutar sus objetivos económicos el aparato represivo utilizó todos los medios disponibles del Estado, para octubre de 2016 se habían detectado 760 edificios públicos a lo largo y ancho del país para encarcelar ilegalmente en condiciones aberrantes a miles de hombres y mujeres, torturarlos y hacerlos desaparecer. Algunos de estos lugares de encierro fueron declarados espacios de la memoria y están encuadrados dentro de la Ley N° 26.691/11⁵⁸ que los ampara como prueba testimonial judicial.

⁵⁶ “ESMA” (Escuela de Mecánica de la Armada), “Olimpo”, “Club Atlético” y “Virrey Cevallos”.

⁵⁷ El Secretario de Estado Guillermo Walter Klein, el colaborador más próximo a Martínez de Hoz, Ministro de Economía de la dictadura, ha declarado según informa el diario “Clarín” de Buenos Aires del 5/10/80 que el programa económico aplicado desde marzo de 1976 “es incompatible con cualquier sistema democrático y sólo aplicable si lo respalda un gobierno de facto”.

⁵⁸ Ley N° 26.691/11 de Preservación de Sitios de Memoria.

Cabe hacer en este punto algunas reflexiones en orden al proceso de construcción de ciudadanía, objeto principal de esta investigación, o mejor respecto a las condiciones de la sociedad que permitieron o facilitaron la instalación del terrorismo de Estado. Resulta por lo menos llamativo pensar que la sociedad no conocía la existencia de los centros clandestinos de detención. Los operativos de secuestros se realizaban en la vía pública, los centros de detención eran visibles como la Ex Esma y los otros 4 que funcionaban en la ciudad de Buenos Aires junto a los más de 760 a lo largo y ancho del país, mencionados más arriba. Había denuncias tanto en el exterior como en el país realizadas por diversos organismos de Derechos Humanos respecto a la desaparición de personas. Una investigación llevada a cabo por Guillermo O'Donnell durante la dictadura arrojó resultados bastante sorprendentes en distintos momentos. Las respuestas de los entrevistados realizadas durante 1978 y 1979 en cuanto a su vida cotidiana presente y el período previo al golpe, estaban centradas en caracterizarlo como una época de caos, violencia e incertidumbre, resaltando los valores alrededor de la familia, el trabajo y la escuela en un ambiente de estabilidad el de la dictadura, y casi sin otorgarle importancia a la participación política como fenómeno social de la anterior etapa. Las mismas personas entrevistadas en 1982 luego de la derrota de Malvinas decían cosas totalmente distintas. Hablaban sobre lo negativo de haber llegado a la guerra y mencionaban las violaciones de los Derechos Humanos. Sobre la investigación de O'Donnell, el ensayista Hugo Vezzetti⁵⁹ analiza lo siguiente: “Frente a la representación simple del régimen como un poder que se descargaba verticalmente sobre la sociedad desde una cúpula despótica, los análisis de O'Donnell muestran otra cosa (...) Parece claro que para la consolidación de la dictadura no bastó con el despotismo de las cabezas visibles del nuevo esquema de poder. La dictadura en verdad “soltaba los lobos en la sociedad” y estimulaba rasgos de autoritarismo e intolerancia presentes en las condiciones de la vida corriente, los que se aplicaron hacia abajo, desde diversas posiciones microsociales de mando, en las escuelas, oficinas, fábricas, pero también en la familia y medios de comunicación.

⁵⁹ Vezzetti, Hugo.(2002) Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina. Siglo XXI. Buenos Aires.

Fueron muchos los que se plegaron a reafirmar las formas de una autoridad que se imponía a subordinados cada vez más despojados de derechos o posibilidades de control sobre su situación. Una idea fructífera de esos análisis viene a constatar que no alcanzaba con el poder militar y las fuerzas de seguridad, fue necesaria “una sociedad que se patrulló a si misma”.

V.4. Las leyes de la impunidad durante el período democrático.

Negación del Olvido

“Si de algo siento vergüenza frente a este fratricidio que se cumple en el más profundo secreto para poder negarlo después cínicamente, es que sus responsables y ejecutores son argentinos o uruguayos o chilenos, son los mismos que antes y después de cumplir su sucio trabajo salen a la superficie y se sientan en los mismos cafés, en los mismos cines donde se reúnen aquellos que hoy o mañana pueden ser sus víctimas. Lo digo sin ánimo de paradoja: Más felices son aquellos pueblos que pudieron o pueden luchar contra el terror de una ocupación extranjera. Más felices, sí, porque al menos sus verdugos vienen de otro lado, hablan otro idioma, responden de otras maneras de ser. Cuando la desaparición y la tortura son manipuladas por quienes hablan como nosotros, tienen nuestros mismos nombres y nuestras mismas escuelas, comparten costumbres y gestos, provienen del mismo suelo y de la misma historia, el abismo que se abre en nuestra propia conciencia y en nuestro corazón es infinitamente más hondo que cualquier palabra que pretendiera describirlo”.

Fragmento del discurso pronunciado por Julio Cortázar en el Coloquio de París, Enero de 1981.⁶⁰

Luego de la recuperación democrática en 1983 y de los juicios que condenaron a las tres primeras Juntas Militares del terrorismo de Estado, hecho que significó una dosis de gran audacia por parte de la política alfonsinista contra la impunidad y que fue posible ante todo por la oprobiosa derrota en Malvinas de las Fuerzas Armadas Argentinas, se dictaron las funestas leyes

⁶⁰ Cit. por Duhalde, E.L. (2014). *Proceso al Genocidio*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Colihue.

de Punto Final y Obediencia Debida, las que junto a los indultos decretados por el Presidente Menem, constituyeron un muro de impunidad que parecía imposible de ser derribado.

Durante los primeros años de la restauración democrática predominó la doctrina de los dos demonios como discurso oficial, académico y sobretodo en la difusión mediática. El prólogo del *Nunca Más* comienza así: “Durante la década del ’70 la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto desde la extrema derecha como de la extrema izquierda” (CONADEP, 2013, 11). Así se buscó presentar la violencia de “abajo” que provenía de la guerrilla como causa de la violencia de “arriba” de las Fuerzas Armadas y policiales y del golpe de Estado de 1976 como respuesta.

En “El coloquio de París”, de 1981, Emilio Mignone y Augusto Conte Mc Donnell, fundadores del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) demostraron la falacia de este enfoque.⁶¹

En la doctrina del “paralelismo global”⁶² los fundadores del CELS mencionaban que la debilidad de las organizaciones guerrilleras en el momento del golpe de Estado convertía en falacia la hipótesis de que un terror llegaba para combatir a otro.⁶³

⁶¹ Mignone, Emilio y Conte Mc Donnell, Augusto (2006) *Estrategia represiva de la dictadura militar*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Colihue.

⁶² La doctrina del paralelismo global implica el tipo de represión aplicado por las Fuerzas Armadas Argentinas. Incluye la detención seguida de las personas consideradas sospechosas, disidentes o ideológicamente peligrosas, con la negativa de la participación oficial en el hecho.

⁶³ CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). COLOQUIO “La política de desapariciones forzadas de personas”, París, 31 de enero de 1981: “En la Argentina, como se ha dicho, el paralelismo global fue la opción fundamental. Paralelismo en la totalidad de las estructuras de decisión y operativas, organizadas celularmente y con carácter secreto; paralelismo en los métodos de acción; paralelismo en las detenciones, en la instrucción de la investigación y en la aplicación de penas con la inclusión de la ejecución clandestina y sin juicio como elemento clave. Este opción estuvo sustentada, por lo que se sabe, en cuatro motivaciones principales, frecuentemente mencionadas por oficiales superiores en conversaciones privadas. Primero, la noción de que éste sería el método más eficaz y rápido para eliminar la subversión. Segundo, la idea de que era preciso evitar el obstáculo que podía derivarse de influencias y presiones internas y externas, provocadas por una acción cuyos efectos trascendieran públicamente. Tercero, la protección que en virtud de los objetivos elegidos exigían los directivos y ejecutores de las acciones operativas. Y cuarto, la incertidumbre y el terror que estas formas de actuación logran crear en las filas oponentes y

El intento de justificación del terrorismo de Estado en el prólogo del *Nunca Más* era equivalente al negacionismo en Europa respecto a los crímenes nazis. A propósito del 30º aniversario del golpe de Estado de 1976, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (Eduardo Luis Duhalde era el Secretario) decidió reeditar el libro sobre los crímenes de la última dictadura. Pero esta vez con una nueva introducción, que no reemplazaba sino que se agregaba a la anterior.

El agregado dice así: “Es preciso dejar claramente establecido-porque lo requiere la construcción del futuro sobre bases firmes-que es inaceptable pretender justificar el terrorismo de Estado como una suerte de juego de violencias contrapuestas como si fuera posible buscar una simetría justificatoria en la acción de particulares frente al apartamiento de los fines propios del Estado y de la Nación que son irrenunciables”.

Así con este importante y clarificador agregado la reedición del “*Nunca Más*” se situaba en una perspectiva actualizada en el proceso de lucha contra la impunidad.

El *Nunca Más*, al momento de su reedición, llevaba vendidos 400 mil ejemplares y fue traducido al alemán, inglés, italiano, hebreo, portugués, ruso, finés y vietnamita. En esa reedición se adjuntaron los anexos en los que figuran los nombres de los desaparecidos, cuyos secuestros fueron denunciados ante la CONADEP y la Secretaría de Derechos Humanos y una lista actualizada de los centros clandestinos de detención, que de 365 centros clandestinos pasaron a 498⁶⁴.

en la sociedad en su conjunto. Una prueba de esto último lo pone de manifiesto la reacción provocada en dos estamentos importantes de la opinión pública, abogados y periodistas. La desaparición de varias decenas de ellos dio lugar al retraimiento de los primeros no sólo para la defensa de causas políticas sino para la mera presentación de un recurso de Hábeas Corpus, y la autocensura generalizada en los segundos”.

⁶⁴ Como se mencionó más arriba el listado de los Centros Clandestinos de Detención CCD es hoy de más de 760 y esta cifra es dinámica en la medida que se van descubriendo otros lugares del horror.

La teoría de los dos demonios tuvo vigencia plena a lo largo de los veinticinco años de democracia y resurge en los momentos de intensificación de la lucha contra la impunidad, como ocurre actualmente, revestida de falaces argumentos de reconciliación de la sociedad.⁶⁵

De esta primera etapa post dictatorial en consecuencia nos parece que el logro mayor de la democracia fue haber establecido una comisión de la verdad como hecho histórico sin precedentes, como lo fue la CONADEP cuyo informe culminaría en el proceso judicial a las tres primeras juntas militares.⁶⁶

Bajo la presión de militares sublevados se promulgó en 1986 la ley 23.492 de Punto final que tendía a clausurar la etapa de los procesos judiciales contra los autores de desapariciones, torturas y asesinatos cometidos durante la dictadura militar. Y en 1987 Alfonsín promulga la norma de amnistía encubierta conocida como ley 23.521 de Obediencia Debida. La dictadura había imprimido marcas muy fuertes de miedo y rechazo al compromiso que aún predominaban en vastos sectores de la sociedad.

En 1989 y 1990 respectivamente Carlos Menem promulga cuatro decretos por los que se indulta por un lado a los jefes militares que no habían sido beneficiados por las leyes de Punto Final y Obediencia Debida, y por otro seis decretos de indulto con el que recuperaron la libertad los ex miembros de las juntas militares que habían sido condenados en el juicio histórico de 1985.

⁶⁵ En este sentido la reconciliación debe encararse no como garantía de impunidad para los autores de hechos de lesa humanidad, sino como restablecimiento de la confianza de la sociedad en instituciones que fueron dañadas por la masiva y sistemática violación de los derechos humanos, a través del aparato del Estado.

⁶⁶ Como ya lo había demostrado el proceso a las tres juntas militares, el juicio oral y público tiene una función pedagógica porque contribuyen a la reflexión de la sociedad sobre una nueva visión del mundo y de la realidad actual.

A pesar de estos retrocesos en 1994 en el momento de plenitud del menemismo y contra la política oficial del Poder Ejecutivo de la época se logra legitimar los derechos humanos a través de su consagración en la reforma constitucional que integra tratados internacionales y declaraciones en un bloque de constitucionalidad.⁶⁷

Fue la lucha del movimiento por los derechos humanos que llevaron sus denuncias ante el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y ante distintos tribunales europeos la que permitió vislumbrar el camino del proceso de memoria, verdad y justicia. Con esa lucha contribuyó el juez español Baltasar Garzón quien en nombre de la jurisdicción universal reclamó la extradición de los criminales de lesa humanidad que habían perpetrado sus delitos en el cono sur.

En noviembre de 1998 Pinochet fue imputado por Garzón por los cargos de genocidio, terrorismo y torturas contra miles de personas por lo que fue detenido en Londres. Asimismo de acuerdo al principio de Justicia Penal Universal se detuvo en 1997 al ex presidente de la Junta Militar Argentina Leopoldo Fortunato Galtieri por su presunta participación en los asesinatos y desaparición en Rosario de varias personas.

Como consecuencia de este accionar se logró llevar a cabo el primer juicio celebrado en la Argentina que puso al descubierto la coordinación represiva y en donde se condenó a Arancibia Clavel por el asesinato de Carlos Prats y su esposa. En ese proceso se estableció la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad de acuerdo al fallo de la Corte Suprema de

⁶⁷ Durante el menemismo se sancionaron las primeras leyes reparatorias: ley 24.411/95 (indemnización por desaparición forzada) y la ley 24.043/92 (indemnización para ex detenidos durante el estado de sitio), cuyos beneficios fueron ampliados y complementados desde 2003 por el gobierno kirchnerista, a través de las leyes 25.914/04 (indemnización para las personas que hubieran nacido durante la privación de la libertad de sus madres), 26.564/09 (que amplió los beneficios de las leyes 24.411 y 24.043 a aquellas personas que habiendo sido detenidas entre el 16 de Junio de 1955 y el 9 de diciembre de 1983, hayan sido víctimas de desaparición forzada, o hayan sido muertas en algunas de las condiciones y circunstancias establecidas en las mismas. Asimismo mediante la ley 26.913/13 se establece una pensión graciable para ex detenidos como régimen reparatorio de presos políticos en la Argentina. Por resolución ministerial del MJYDDHH 670/16 se limita el beneficio por razones de detención y exilio forzoso. www.argentina.gob.ar Leyes Reparatorias. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Justicia de Agosto de 2004. El fallo hace aplicación de los Tratados de Derechos Humanos con rango constitucional a partir de la reforma de 1994⁶⁸.

De tal modo, y de acuerdo a la ratificación en años recientes de la Convención Interamericana, la Desaparición Forzada de Personas en nuestro país por parte del aparato estatal constituye un crimen de lesa humanidad con carácter imprescriptible.

En tal sentido, el pronunciamiento de la Corte Suprema sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad constituye un fallo histórico que sienta un importante precedente no solo para nuestro país sino también para otros países que integran el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los derechos humanos.

Un salto cualitativo en las políticas públicas de derechos humanos fue la declaración de nulidad por parte del Congreso de la Nación de la Ley de Obediencia Debida en setiembre de 2003, sobre la base de una iniciativa presentada por el presidente Néstor Kirchner. Luego en Junio de 2005 la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final.

La tarea de reconstituir la verdad fue emprendida por organismos de los derechos humanos como el CELS que logró identificar 300 centros clandestinos de detención, durante la dictadura militar. En el exterior, la Comisión Argentina por los Derechos Humanos CADHU publicó en Madrid los primeros testimonios de los desaparecidos que habían logrado salir con vida de los centros clandestinos de detención.

⁶⁸ La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 1992 una Declaración según la cual las prácticas sistemáticas de desaparición forzada son asimilables a los crímenes de lesa humanidad. La Reforma de 1994 incorporó la cuestión de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos a la Carta Magna a través del art. 75 inc.22 y les otorga jerarquía constitucional privilegiada. En consecuencia, nuestro país quedó en mejor posición para proteger los Derechos Humanos a partir del desarrollo previo gestado en el ámbito europeo y en particular en el interamericano.

El conocimiento de la verdad es muy importante porque no sólo reveló la suerte individual de los detenidos en la dictadura sino también el conocimiento de la estructura y mecanismo de la represión y de su contexto económico, social y político.

Conocer entonces significa que la sociedad en su conjunto inicia un proceso de reflexión sobre las responsabilidades del Estado y de las víctimas a las que durante los años de plomo se las estigmatizó con la tristemente célebre frase “en algo andarían”.

La etapa en la que fueron derogadas las leyes de la impunidad no resultó un camino fácil, hubo que someter a juicio político a los integrantes de la mayoría automática que desprestigiaron totalmente el más alto tribunal del país, la Corte Suprema de Justicia, varios de los cuales renunciaron para evitar las consecuencias del *impeachment*.

Como condición necesaria de un cambio institucional se tomó la decisión política de renovar las cúpulas de las Fuerzas armadas, de Seguridad y Policiales.

La política de derechos humanos incluyó la decisión del presidente Kirchner de transformar la Escuela de Mecánica de la Armada ESMA en un espacio de memoria en marzo de 2004, hecho político y simbólico sin precedentes. Hay en la actualidad más de 30 espacios de memoria similares en distintas localidades de la Argentina.

Hasta el presente la asociación Abuelas de Plaza de Mayo ha recuperado 127 personas que fueron víctimas de sustitución de identidad o de desaparición forzada conjuntamente con sus padres.

Más de 550 personas han sido condenadas en causas por violaciones a los derechos humanos cometidas durante el terrorismo de Estado y otras 50 fueron absueltas, los jueces resolvieron que no había pruebas suficientes para acusar a otros 112 imputados. En los juicios finalizados casi al 30% se le dictó falta de mérito, fue sobreseído o absuelto, lo cual muestra la plena vigencia del Estado de derecho.

Los juicios no son un tema del pasado, tienen absoluta vigencia en un Estado que se precie democrático, por lo cual las investigaciones deben extenderse no sólo a los perpetradores de actos de lesa humanidad, sino también a los instigadores, cómplices y beneficiarios económicos, eclesiásticos y judiciales. Todo esto forma parte de la actual agenda de Derechos Humanos en la Argentina contemporánea.

La construcción del proceso de memoria, verdad y justicia significó una lucha de la militancia social, de los juicios y de las decisiones políticas que trajo como consecuencia la consolidación del sistema democrático y cuyos valores apropiados por el conjunto de la sociedad argentina son hoy reconocidos en todo el mundo.

Procuraduría de Crímenes contra la humanidad. Estado de las causas por delitos de lesa humanidad.⁶⁹

2479. Total de imputados por delitos de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura cívico militar.

1293. Imputados que se encuentran actualmente en libertad durante el proceso.

1034. Total de detenidos.

580. Detenidos que cumplen arresto domiciliario.

411. Detenidos alojados en las instalaciones del Servicio Penitenciario Federal o provincial.

43. Detenidos alojados en dependencias de las Fuerzas Armadas o de Seguridad.

37. Prófundos.

118. Represores que solicitaron el beneficio del 2x1 o con la reducción del encarcelamiento por cumplir dos tercios de la pena.

⁶⁹ Diario "Página 12" del 24/03/2018.

PARTE VI

LAS NUEVAS BATALLAS CULTURALES

PARTE VI. LAS NUEVAS BATALLAS CULTURALES

VI. Neopopulismo y neoliberalismo en la encrucijada. Los desafíos de la Argentina actual.

“No somos enemigos del capital, aún foráneo, que se dedica a su negocio; pero sí lo somos del capitalismo, aún argentino, que se erige en oligarquía para disputarle a la Nación el derecho de gobernarse por sí, y al Estado el privilegio de defender al país contra la ignominia y la traición.”

Discurso de Juan Domingo Perón, 1946.

VI. 1. El período populista de 2003 a 2015.

Hemos hecho referencia anteriormente a diversas cuestiones en relación al papel de la democracia en el contexto del populismo, también al rol del Estado desde una perspectiva de construcción de ciudadanía, lo que queremos señalar aquí con mayor énfasis es lo que Ernesto Laclau⁷⁰ ha caracterizado como un nuevo umbral político, donde los objetivos de inclusión social se articulan con nuevas expresiones del Estado desde una perspectiva con carácter emancipatorio.

Claramente en la Argentina podemos asignarle carácter emancipatorio al proceso en el cual se inscribe la intervención del Estado a partir del 2003 el cual está íntimamente relacionado con un proceso de desendeudamiento que le confiere márgenes de relevante autonomía de las entidades financieras internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y/o Banco

⁷⁰ LACLAU, E. (2013). “Argentina: anotaciones preliminares sobre los umbrales de la política”. *Revista Debates y Combates*, Año 3 (Nº5). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

Mundial, Club de París, y que le permite concomitantemente llevar a cabo acciones de política pública que lo alejan definitivamente de las implementadas durante la década noventista fuertemente influenciadas y direccionadas por el denominado Consenso de Washington.⁷¹ Así, el lobby pro endeudamiento quedó seriamente debilitado y las políticas económicas adquirieron un creciente grado de independencia de los dictados externos al mismo tiempo que se lograba un giro estratégico en cuanto a la mejora distributiva de desempleados, jubilados y asalariados.

Pero es preciso retomar la reflexión sobre el neopopulismo en el punto que la dejamos en cuanto a las instancias de poder, la institucionalidad necesaria y el equilibrio que debe establecer un proceso socio político de tales características con el sistema capitalista.

Desde una perspectiva de atributos compartidos se puede extender la categoría analítica de neopopulismo tanto a la Venezuela de Chávez, al Ecuador de Correa, a la Bolivia de Evo Morales, al Brasil de Lula, a la Argentina de Néstor y a la de Cristina Kirchner. Algunas de las características comunes son: la incorporación democrática de las masas al conjunto de derechos y políticas redistributivas; una coalición multiclasiista que incorpora elementos heterogéneos; recuperación de un proceso de industrialización orientado al consumo interno de masas.

Un aspecto clave en la resolución del bienestar es el debate acerca del rol estratégico del Estado y el reconocimiento de la ineludible trama que conforma en cuanto a su desempeño junto a las fallas del mercado capitalista y los aspectos de la equidad. También es relevante destacar el carácter que asume la planificación en todo este proceso. Surge asimismo el interrogante de si es posible armonizar los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) con los aspectos más salvajes del sistema capitalista, o mercado.

En orden a las ideas anteriores un primer reconocimiento tendría que ver con el conflicto de clases y de intereses contrapuestos en el cual se enmarca el proceso mismo de la planificación.

⁷¹ Cristina Fernández de Kirchner, Agencia Paco Urondo, 31-07-2014: “No quiero pasar a la historia como el megacanje y el blindaje, sino como una Presidenta que eligieron los argentinos y que defendió los intereses junto a un grupo de colaboradores que trabajan 24 horas y el apoyo de muchos argentinos que saben que volver a endeudar a la Argentina convertiría al país en un país inviable”.

En consecuencia, el rumbo de la planificación dependería de para qué se planificaría y para quienes.

Si el direccionamiento de la planificación entonces estuviera guiado por objetivos de inclusión social la intervención del Estado tendería a generar una dinámica de consensos y participación popular que promocionarían un crecimiento industrial del país con el objeto de superar los desequilibrios estructurales que se arrastran desde la formación misma del Estado Nacional Argentino en relación a la primarización de su economía, con el consiguiente impacto en el empleo y salarios.

Justamente la ausencia de una burguesía con vocación industrial en el proceso incipiente de formación de clases es lo que obstaculizó seguramente la posibilidad de desarrollo de una experiencia de planificación en la Argentina vinculado a la interrupción democrática.

Como hemos visto, el surgimiento de una estrategia de planificación industrial con objetivos distributivos sólo fue posible terminada la década infame con el cambio abrupto de alianza de clases y la nueva situación política originada con el advenimiento del peronismo.

Esta estrategia de planificación fue violentamente interrumpida en 1955 y trajo aparejada un conjunto de golpes de estado con breves interregnos democráticos durante la década del 60 hasta culminar con la expresión más brutal de la cristalización del poder terrorista de Estado en 1976.

Por diversos motivos que no vamos a analizar aquí, nunca como ahora, desde la etapa democrática comenzada en 2003, es posible a partir de la concurrencia de una serie de factores concurrentes, en relación al mencionado umbral de la política, implementar nuevamente un proceso de planificación acompañado de otras estrategias de intervención de políticas públicas que podría traer como consecuencia el cambio en la relación de fuerzas entre los grupos sociales.

Sin embargo esas estrategias deberían promover un debate profundo para no caer en la frustración y limitaciones que tuvo el gobierno popular durante el período 2003-2015 fundamentalmente en cuanto a las posibilidades de un real desarrollo industrial y los desafíos de competitividad que se plantean a escala global con productos asiáticos que combinan tecnología

de punta con mano de obra con características de explotación laboral medievales, ausencia de una auténtica vocación industrial por parte de la burguesía argentina y las restricciones consabidas del sector externo, con las que hubo de enfrentarse cíclicamente el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Cíclicamente también las principales crisis argentinas desde 1980 en adelante tuvieron que ver con el desequilibrio entre exportaciones e importaciones, o déficit de la cuenta corriente, siempre que la tensión se agudizó por que fue mayor la salida de dólares que su ingreso derivó en crisis de gran magnitud.⁷²

Cabe consignar que en el momento que se está escribiendo este trabajo la coyuntura política-económica está inscripta, luego de los resultados comiciales de noviembre de 2015, en el desarrollo de políticas públicas de restauración neoliberal aunque con un tinte distinto a las implementadas durante los '90. Este contexto actual no clausura lo que hemos definido como un proceso emancipatorio, sí lo retrasa.

En cuanto a cómo es posible que el país pueda profundizar el ciclo neopopulista pero también ingresar en un ciclo neoliberal y salvando las consideraciones de orden histórico se puede aplicar lo que señala Hernán Brienza en *El Golem de Marechal*, en alusión al *Facundo* de Sarmiento: “Argentina puede ser ambas cosas, civilizada y barbárica, puede ser integrada, unificada, lo civilizado puede ser barbárico y viceversa, y ambos términos pueden preñarse mutuamente y engendrar una nueva forma de restablecer una supuesta unidad anhelada” (Brienza, 2015, 30).

Respecto al proceso de planificación si se plantea como una alternativa concreta distinta al sistema económico históricamente establecido, en el marco de la democracia actual, el camino de la profundización de la construcción ciudadana, se define en la articulación de la tríada intervención del Estado, derechos de inclusión y planificación estratégica.

⁷² En cuanto al debate sobre el proceso de desindustrialización provocado por el macrismo en los años de gestión desde el 2015 y al paradójico rol de los empresarios que apoyan un proyecto político que destruye manufactura sugiero ver el artículo de Alfredo Zaiat en Página 12 del 9 de Junio de 2019. www.pagina12.com.ar/199157-industriales-contra-la-industria

En este sentido no deja de sorprender como se ha ido desarrollando la democratización de los procesos populistas en Latinoamérica. Es decir, como se ha combinado la adquisición de derechos, por la cual las sociedades se han vuelto menos injustas, no tanto por la capacidad de cierto sector de conquistar a través de su lucha tal o cual reclamo, sino por la capacidad del Estado de arriba hacia abajo de instalar y promover derechos y en consecuencia democratizar la sociedad a partir de gestionar por ejemplo la estatización de un recurso que permitió otorgar un derecho a un sector vulnerable de la población.

Desde lo institucional vencer esas resistencias que son el reflejo de la cristalización del poder, de las relaciones de fuerza entre los grupos sociales, a partir de plantear alternativas a lo ya establecido, constituye uno de los objetivos prioritarios del proceso populista en el camino de la construcción ciudadana.

Del mismo modo articular una relación que combine la función regulatoria del Estado con un dinamismo sano de los mercados es una estrategia indelegable que define a la perspectiva del desarrollo social y económico popular por oposición al enfoque neoliberal.

Es el caso de por ejemplo cómo el Estado Argentino durante el período que va desde 2003 al 2015 restableció la administración estatal de los recursos de la Seguridad Social (Ley 26.425/2008 sobre Administración de Fondos de Jubilación y Pensiones AFJP) a través de la cual pudo otorgar jubilaciones y pensiones aproximadamente a 2 millones y medio de personas que no hubieran podido de otro modo acceder a este beneficio ya que por diversas razones no pudieron realizar sus aportes al sistema jubilatorio. En este mismo sentido la ley de Matrimonio Igualitario y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sancionada en octubre de 2009 con el objetivo de desconcentrar el mercado de los medios de radiodifusión.

Vemos entonces cómo con estos ejemplos, entre otros muchos, es el Estado o los poderes instituidos quienes llevan a cabo la tarea democratizadora. Hay un componente en el populismo que ha sido definido como jacobino en el sentido que le daba la revolución francesa a un proceso combinatorio entre el ideario transformador y progresivo de la sociedad y un Estado que adquiere

centralidad y eficacia como promotor del cambio, con el objetivo de lograr una mayor igualdad y justicia a partir de la ampliación de derechos. Y agregaríamos de acuerdo con Laclau que un populismo sano combina la dimensión horizontal de la democracia popular con la dimensión vertical de la intervención del Estado. Las demandas sociales son desde este modelo interpeladas e interpretadas por la acción del Estado.

Durante el período 2003/2015, denominado “populista”, la AUH (Asignación Universal por Hijo) y la ampliación de la cobertura previsional, considerados como mecanismos redistributivos orientados a la superación de una coyuntura crítica, permitieron avanzar en reducir los elevados niveles de pobreza y concentración del ingreso existentes al inicio del proceso⁷³. Hubo un aumento del bienestar a partir de los logros alcanzados en cuanto al empleo y las remuneraciones. Esto fue como consecuencia de un crecimiento económico elevado y sostenido a partir de avances significativos en el funcionamiento macroeconómico y mejoras en las cuentas fiscales y externas. También del contexto externo que permitió una mejora sustancial de los términos del intercambio y los resultados de la negociación externa. El mantenimiento del tipo de cambio permitió la competitividad de sectores que habían sido desfavorecidos durante la década del noventa y hubo una cierta restauración del proceso de sustitución de importaciones.

Sin embargo hubo escasa preocupación en cuanto a otras reformas más estructurales en el funcionamiento de la economía. Se continuó con un elevado grado de primarización de las exportaciones y la heterogeneidad de la estructura productiva continuó siendo alta, esto es que coexisten sectores de baja productividad, ingresos e informalidad con otros de media y otros de alta. Desde 2011 y como consecuencia de la disminución de los precios internacionales de los bienes primarios, sumado al aumento de la demanda sobre un sistema productivo que no había subido al mismo ritmo provocó por un lado una alta inflación y disminución de divisas y se estancó el crecimiento de la economía. La generación de puestos de trabajo disminuyó y hubo cierto incremento de la pobreza.

⁷³ Hacia fines de los '90 la pobreza había alcanzado al 37,8% de la población en el Gran Buenos Aires y al 39,3% en el conjunto de los aglomerados, en 2002 como consecuencia del fin de la convertibilidad había ascendido al 56,7% y al 58,5% en el conjunto de ciudades relevadas. Luego desciende abruptamente al 18% en 2012 para elevarse y alcanzar el 20% en 2014.

En definitiva desde el 2003 al 2015 fueron años que se caracterizaron por un proceso de mejoras desde el punto de vista social, luego de una expansión económica intensa acompañado de políticas redistributivas. Desde el punto de vista de los derechos hubo una fuerte recuperación cuyos logros serán difíciles de revertir. No obstante, el rumbo hacia un crecimiento económico sostenido y con equidad supone el desarrollo de políticas que permitan al mismo tiempo alcanzar equilibrios macroeconómicos y aumentar la productividad del sistema industrial.

En este punto, no quiero dejar de señalar en referencia a la política social del período populista algunos aspectos que, tangencialmente han sido tratados cuando se hicieron reflexiones respecto a Democracia y su relación con la igualdad y también cuando hablamos sobre la actualización de la Noción de Ciudadanía, pero que considero pertinente retomarlos aquí con mayor precisión por formar parte de las actuales batallas culturales.

Conceptualmente, he argumentado estar a favor de la noción de construcción de ciudadanía definida como el conjunto de capacidades que posibilitan que las personas logren el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos (Sen, cit. 69). Definición que contiene una manera de pensar determinada sobre la intervención del Estado, sobre los derechos sociales, la política y las luchas que deben encararse para su logro.

Ahora bien, hemos visto que durante el período de la hegemonía neoliberal de los '90 el modelo de política social aplicado de acuerdo al diagnóstico de la crisis fiscal del Estado y de su “remedio” la disciplina del gasto en base a los postulados del “Consenso de Washington” implicó la aplicación de una política social focalizadora o selectiva la cual tuvo como principal característica su dimensión asistencialista, convertida en el remedio de los perdedores del sistema.

Las consecuencias de esta política pública selectiva, además de ser fuertemente estigmatizadora, transformaron políticamente en “masa de maniobra” o clientela a los sujetos beneficiarios de la misma. Es decir, el resultado de su aplicación tuvo esas características en los sectores más vulnerables de la sociedad, en términos sociales expresó todo lo contrario a los valores y principios de una ciudadanía plena.

Hacia fines de los '90 y comienzos del siglo XXI se reivindicaron las políticas universalistas, la política como facilitadora de la reconstrucción de los derechos y como una respuesta a los postulados neoliberales de la focalización. Pero debemos decir que esto ocurrió desde la oposición doctrinaria, académica y teórica, no desde la perspectiva operativa e institucional. Durante el período populista se continuó con el asistencialismo, o con una política social selectiva, aunque discursivamente con un enfoque más centrado en derechos.

Para ejemplificar bien qué queremos decir cuando hablamos de las bondades de una política universalista por oposición a la focalización o selectivo de una política social, debemos hacer referencia ineludible a la educación pública de fines del siglo XIX hasta principios de los '70 y a la salud pública desde 1945 hasta 1960. Son ejemplos históricos de la potencialidad y plenitud de una ciudadanía en donde el derecho a la educación y a la salud abarcaba todas las clases sociales. Era la primera opción social y cultural, y las que brindaban mejor calidad institucional. Además de un factor importantísimo en cuanto al ascenso social.

Históricamente ha sucedido que ante la posibilidad de acceder a una institucionalidad de mayor calidad en las prestaciones, el espacio público ha sido abandonado por los sectores medios de la sociedad, pero también lo ha sido por diversos colectivos formados por un conjunto heterogéneo de trabajadores formales, informales, cuentapropistas y hasta marginales del sistema socio económico social, que reivindican desde su capacidad de movilización, necesidades específicas y demandas, la autoprotección, la de carácter corporativo, es decir alguna de las categorías que responden a intereses particularistas, no universalistas. La trama de reivindicaciones y de lucha sectorial ha ido profundizando la brecha entre trabajadores con acceso a prestaciones sociales diferenciadas lo cual se ha agudizado con la mercantilización del sistema.

Sin desconocer las dificultades de implementación que diversos países en Latinoamérica han tenido en un proceso de reforma hacia un sistema universalista, principalmente la resistencia de los sectores trabajadores y sus organizaciones gremiales quienes presionaban en favor de su propia protección, de su grupo de pertenencia más que en una expansión horizontal, creemos que ha llegado el momento de poner en discusión no sólo el andamiaje doctrinario de la cosmovisión

neoliberal que reduce la política social a sus aspectos asistencialistas, sino en resignificar una concepción integral que articule política social con economía y solidaridad pero que también desde el punto de vista operativo derechos sociales universales y ciudadanía se vean plasmados en institucionalidad a través de la intervención estatal y la disposición de los recursos necesarios.

Esto quiere decir que cuando hablamos de políticas universales nos referimos a la inclusión de un “todos”, no quiere decir a “todos” por igual, deben haber diferenciaciones en función de necesidades diversas y aquí la participación democrática de diversos colectivos junto a la intervención del Estado para establecer esas diferencias es fundamental.

En consecuencia, si uno de los aspectos fundamentales en la discusión entre prestaciones focalizadas y universalistas tiene que ver con la calidad institucional es necesario plantear un proyecto que desde lo político plantee las condiciones para que institucionalmente se pueda difundir lo más abarcadoramente posible la educación, la salud, junto a otros valores como la igualdad de género, libertades públicas, reivindicaciones de la diversidad sexual, etc.

Concepción integral implica articular la política social con la economía de modo tal que políticas públicas redistributivas tales como las transferencias de ingreso o las educativas no son suficientes, sino que también debe haber un cambio en las políticas económicas que deben entenderse como intromisiones positivas del Estado para alterar el perfil productivo del país en pos de una mayor homogeneidad productiva.

Así por ejemplo una política económica debe incluir necesariamente un carácter industrial, debería incluir también una política científica y tecnológica lo cual aumentaría la competitividad de la economía y permitiría una mejora en la distribución del ingreso y una sociedad menos fragmentada disminuyendo la brecha entre enclaves de alta productividad combinada con bolsones de pobreza.

En este debate se juega el rol del Estado, la visión de un modelo de sociedad que se quiere alcanzar y no menos importante los recursos que han de disponerse para plasmar institucionalmente un proyecto con tales características.

La indudable recuperación en términos de derechos humanos durante el período populista no puede soslayar sin embargo algunos aspectos negativos como la designación de César Milani como jefe del ejército y sobre el que pesan procesamientos por su probable participación en la represión ilegal durante la dictadura. En el mismo sentido, aun cuando exista una controversia judicial no resuelta, la intervención del INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) por parte del Secretario de Comercio en ese entonces Guillermo Moreno, que durante años oscureció el debate sobre indicadores como pobreza, crecimiento e inflación.

Finalmente señalo que si el peronismo tiene como objetivo representar un proyecto popular próximamente deberá afrontar por lo menos los siguientes desafíos: encontrar un liderazgo abarcador que no signifique un rechazo por parte de la población no peronista; ineludible autocrítica que lo llevó a la derrota en 2015 y una estrategia comunicacional que permita sintetizar lúcidamente un proyecto representativo de los intereses populares.

VI.2. La nueva hegemonía de *Cambiamos*.

Actualmente también podemos observar cómo se instrumentan desde el Estado ideas con fuerte influencia en el debate público y se implementan cambios de profunda reestructuración en la dinámica política y social en el sentido contrario a lo mencionado anteriormente. Tal es el caso de la reforma del sistema jubilatorio en la Argentina planteada por el gobierno actual que implica una política pública de restauración neoliberal recomendada por el Fondo Monetario Internacional con el objetivo de ajustar y supuestamente salvar de la bancarrota el sistema previsional.

Pero no solamente esto, también otras medidas como la apertura comercial indiscriminada, el creciente endeudamiento externo para solventar el gasto fiscal, la suba indiscriminada de tarifas de servicios que dejaron de ser subsidiadas, el ajuste en diversos organismos del Estado con el consiguiente desempleo público, la represión de la protesta social y la transferencia de riqueza hacia los sectores más concentrados de la economía a través de la

quita de retenciones van conformando un modelo de política pública donde los objetivos y resultados desde lo social presentan un sesgo antipopular opuesto al modelo anterior.

Aquí también el instrumento es el Estado. Como ha sido históricamente verificado, el pensamiento neoliberal deja de lado sus postulados de libre juego del mercado cuando necesita llevar a cabo reformas imprescindibles para el sostenimiento del modelo. Por supuesto no hay en el mismo interpretación de las demandas populares ni participación democrática. Bajo una mirada estrictamente marxista, podríamos decir que el Estado que está dominado por el particularismo de los intereses particulares, es tan solo un instrumento de los sectores dominantes.

Desde la estrategia comunicacional las reformas van acompañadas de un conjunto de ideas que intentan constituir un nuevo sentido común y que diversas usinas estatales y mediáticas afines difunden sistemáticamente, como que hay que pagar las cuentas del despilfarro populista, asumir que los gastos en salud, educación y en general en el Estado mismo implican costos y que por lo tanto deben reducirse para atraer inversiones, que las tarifas de los servicios públicos antes subsidiadas por el Estado deben tener un valor real en pos de volver a la senda de normalidad y de un crecimiento impostergable, entre otras.

De esta manera, la alianza *Cambiemos* en el poder parece comprender mejor que la oposición el concepto gramsciano de hegemonía en cuanto a dar batalla en diversos ámbitos de los aparatos culturales, la economía, la política y lograr así establecer en cada punto de la formación social un discurso articulado de representación ideológica con el modelo de práctica social que pretende imponer, lo cual le permite encarar iniciativas desde lo político y/o sortear situaciones de crisis.

Tales iniciativas se tradujeron en medidas concretas que el gobierno produjo casi inmediatamente en uso del poder como la eliminación de las retenciones para trigo, girasol, maíz y carnes y la eliminación de 5 puntos porcentuales para la soja lo cual significó una fenomenal transferencia de ingresos a favor de los productores, además implementó el fin de las restricciones a la compra de dólares y la intervención del Banco Central con la finalidad de acabar con el proceso de regulación de los bancos y abocarlo a tareas monetarias y al establecimiento de metas inflacionarias. A dos años de estas medidas las consecuencias fueron un

aumento significativo en la tasa de ganancia del sistema financiero y una inflación del 40% durante 2016, reducida al 25% en 2017 y con un pronóstico cercano al 50% para el año 2018. Así los sectores exportadores y financieros son los protagonistas beneficiarios del gobierno de Macri y los asalariados y jubilados, con ingresos fijos, pierden espacio para dinamizar el sector interno a partir de una política económica y fiscal regresiva.

A todo esto hay que agregar que al principio de la gestión Macri intentó el nombramiento de 2 jueces en el más alto tribunal judicial del país salteándose los procedimientos constitucionales, es decir, sin la intervención y aprobación del Senado de la Nación para su designación. La protesta social que desencadenó tal actitud, aún dentro de la coalición oficialista, hizo que se diera marcha atrás con el tema. En similar sentido, el uso indiscriminado de los Decretos de Necesidad y Urgencia DNU, como se ha señalado aquí, desvirtuó la aplicación de la Ley de Medios de Comunicación del gobierno anterior, en sus aspectos más democráticos y antimonopólicos, haciendo gala de una total ajenidad de los principios y valores de institucionalidad republicana tan proclamada durante la campaña electoral de 2015.

En base a lo expuesto ¿Cómo podríamos caracterizar la actual gestión? Resulta difícil hacerlo ya que esta combinación de intervencionismo del Estado no populista, con medidas en su mayoría opuestas a los intereses populares y a favor de los sectores concentrados de la economía, el mantenimiento de algunas políticas sociales como la Asignación Universal por Hijo, heredadas de la administración anterior, aunado a un sistema comunicacional afín a reivindicaciones de los sectores medios de mano dura en materia de seguridad, son complejas de analizar y no alcanzan para hacer una definición conceptualmente precisa del actual modelo de gobierno. Más allá de su componente eminentemente elitista y autoritario.

El componente autoritario es un aspecto nodal que de alguna manera transversaliza la toma de decisiones y conforma el núcleo central de la política pública vinculado muy de cerca a

la suspensión de garantías ciudadanas. Ver Informe Crítico de Amnistía Internacional sobre la situación Argentina.⁷⁴

Esto se refleja en el llamado “protocolo de actuación de fuerzas de seguridad y policiales en manifestaciones públicas” implementado por el Ministerio de Seguridad. La aplicación de este protocolo se llevó a cabo por ejemplo con la intervención de la Gendarmería Nacional Argentina y tuvo como resultado la desaparición forzada de Santiago Maldonado en el sur del país, con la represión y detención arbitraria de las fuerzas de seguridad de 44 personas durante la protesta social en diciembre de 2017 ante la reforma previsional planteada por el gobierno, con las detenciones indiscriminadas el 8 de Marzo de 2016 durante la manifestación por el Día Internacional de la Mujer, entre otros muchos casos con menor trascendencia pública.

La presunción de inocencia por parte del Estado para el accionar de las fuerzas de seguridad y policiales proclamado por la más alta autoridad del Ministerio de Seguridad significa un claro mensaje desde la política en el sentido de que los hechos policiales no van a ser investigados judicialmente y el alejamiento de una política pública democrática. En el caso Chocobar, policía que recientemente eliminó por la espalda a un ladrón luego de una persecución y que recibió el respaldo y defensa de su accionar tanto del Presidente de la Nación como de la Ministra de Seguridad implica llevar a su máxima expresión la lógica amigo-enemigo como paradigma de la intervención policial. Esto es asociar la función policial al deber de matar a los delincuentes, lo cual es profundamente antidemocrático ya que instituye una pena de muerte

⁷⁴ Informe 2017/18 AMNISTÍA INTERNACIONAL. La situación de los Derechos Humanos en el mundo. Peter Beneson House 1. Easton Street, London Reino Unido: “Criminalización de la protesta social. Detenciones arbitrarias y muertes en el contexto de reclamos sociales. Criminalización y discriminación a pueblos indígenas. Retrocesos en el reconocimiento de derechos de personas migrantes. Dificultades de mujeres y niñas para acceder al aborto legal. Incumplimiento de la orden internacional de liberar a Milagro Sala. Los seis puntos forman parte del capítulo argentino del informe *La situación de los derechos humanos en el mundo 2017*, que difundió ayer Amnistía Internacional (AI) y que incluye un análisis de las violaciones a derechos humanos en 159 países. La directora de AI Argentina, Mariela Belski, destacó además la creciente propagación de noticias falsas para manipular a la opinión pública y advirtió que “la retórica del ‘nosotros contra ellos’ fomenta agresiones que intentan destruir la credibilidad de quienes trabajamos en la defensa de los derechos humanos”. Para el Secretario de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural, Claudio Avruj, el informe de Amnesty Internacional es “sesgado, incompleto y poco riguroso”.

sumarísima librada al criterio de un funcionario policial. Es otro ejemplo cercano a la suspensión de garantías.

La intencionalidad de suspensión de garantías es posible observarla también cuando la Corte Suprema de Justicia, bajo presión del Poder Ejecutivo, intentó aplicar el beneficio de la ley del 2x1, o reducción de la pena, a un condenado por crímenes de lesa humanidad, y que debió ser reconsiderada a partir de la movilización de miles de personas que pusieron un límite al gobierno.⁷⁵

El clima político persecutorio del gobierno contagia al sistema judicial que incurre en situaciones de suspensión de garantías cuando detiene a opositores políticos sin respetar la garantía y principio constitucional de la “presunción de inocencia”⁷⁶, y permite que los medios televisivos los muestren al momento de la detención en pijama y descalzos, lo cual significa un alejamiento del estado de derecho y de los principios esenciales de la vida republicana, como lo son los derechos civiles de personas. Queda para más adelante el análisis de si estas conductas del sistema judicial forman parte de iniciativas propias de algunos de los jueces federales o lo que es peor, si son presionados por el sistema político, y ceden ante la presión, desvirtuando el principio democrático de separación de poderes y por lo tanto a la democracia misma.⁷⁷

Otras prácticas indeseables llevadas a cabo por el gobierno actual, tales como el manejo discrecional de fondos federales sobre todo en la obra pública, la publicidad oficial, el

⁷⁵ En el mismo sentido el repudio generalizado por la prisión domiciliaria otorgada al represor Etchecolatz, condenado por múltiples crímenes de lesa humanidad. Actualmente ha sido revocada y devuelto a la cárcel ante la generalizada protesta de los organismos de Derechos Humanos y sectores de la sociedad civil.

⁷⁶ La ley establece que la prisión preventiva en los casos sin condena será aplicada en sólo dos supuestos, entorpecimiento de la investigación y posibilidad de fuga. Situación difícilmente aplicable a la mayoría de opositores kirchneristas encarcelados en la actualidad. Criterio que por otro lado podría ser usado para un número importante de funcionarios del gobierno quienes están siendo investigados y podrían entorpecer las actuaciones justamente al estar en uso del poder.

⁷⁷ En el diario Clarín del 20/03/2018 el periodista Ricardo Roa, ante un fallo judicial en principio favorable a un empresario de medios afín al gobierno kirchnerista, menciona directamente sin eufemismos la intención del gobierno de hacer cambiar la posición de uno de los jueces intervinientes mediante la visita al mismo, previo al fallo, por parte del titular de la Agencia Federal de Inteligencia Gustavo Arribas.

debilitamiento de los órganos de control, si bien forman parte de la tradición política argentina desde el comienzo de la democracia, y no son privativas de la gestión en el poder, constituyen una sumatoria de acciones que no nos exime de calificarlo como una gestión con componentes autoritarios. Por el contrario, luego de más de 30 años de democracia se supone que las sociedades deberían evolucionar en el sentido de consolidar sus derechos y al mismo tiempo quienes acceden al poder desterrar las prácticas alejadas del ideal democrático, produciendo así el efecto de ejemplaridad desde la cúspide del Estado.

La eficacia comunicacional con que el gobierno actual lleva a cabo sus políticas y la legitimidad de origen en cuanto a su acceso al poder no implica conferirle la misma legitimidad en cuanto a su modo de construcción política y ejercicio del poder. En este sentido, es peligroso para la democracia que el gobierno cuente con un blindaje informativo de los medios concentrados y propicie la aniquilación de toda manifestación disonante del escenario comunicacional.

Hemos visto como en el pasado la defensa de los intereses de las minorías en la Argentina significó la imposición de los golpes de estado para hacerlos prevalecer. Hoy estos intereses que representan el pensamiento del 10% de la población, como diría sin sonrojarse un encumbrado miembro del gobierno⁷⁸ Argentino actual, necesitan instrumentos más sofisticados en el marco de la batalla cultural para imponerlo.

Una mirada a otras experiencias similares en Latinoamérica resulta sumamente esclarecedora en cuanto a estos instrumentos con mayor y menor sofisticación que utiliza la derecha para proscribir a los partidos populares y sus representantes. Es el caso del juicio político *express* para desplazar a Lugo del poder en Paraguay, violando los derechos del debido proceso. La destitución de Dilma Rousseff en Brasil a través de una votación que la oposición ganó en el Senado y la persecución judicial y posterior encarcelamiento de Lula da Silva con el fin de

⁷⁸ En una reunión ampliada de diversos funcionarios, Lopeitegui integrante de la mesa chica de la jefatura de gabinete de ministros, hoy Secretario de Energía, dijo que el gobierno de Cambiemos representaba los intereses del 10% de la población argentina y que justamente esa representación tan nimia era lo que dificultaba la batalla cultural a emprender.

proscribirlo antes de las elecciones de octubre. También debe incluirse dentro de estas experiencias el encarcelamiento del vicepresidente del Ecuador Jorge Glass en un proceso poco transparente. O el intento de desplazar a Evo Morales de las elecciones presidenciales ante acusaciones falsas de un hijo no reconocido.

Se necesitan aquí la complicidad del sistema judicial y un aparato mediático que le confiere sentido a lo que ocurre en la realidad para que puedan adquirir consenso en el conjunto de la población. Son procesos que no rompen con la legalidad, no constituyen golpes de estado de la manera tradicional que los conocemos pero están al borde de hacerlo.

En este contexto resulta preocupante la ausencia de compromiso con los derechos humanos por parte de la coalición gobernante de Cambiemos. Diversos hechos corroboran tal afirmación, desde el cuestionamiento del número de 30 mil desaparecidos de la dictadura militar por diversos funcionarios, pero también por parte del mismo Presidente Macri, pasando por el intento de avalar el beneficio del 2x1 a los condenados por lesa humanidad, la pretensión del cambio de situación carcelaria de los genocidas a prisión domiciliaria, hasta el tratamiento del caso Maldonado, tal vez el hecho más simbólico en cuanto a alejamiento de una cultura ligada a construcción de ciudadanía.

En efecto, la idea de una nueva doctrina de la seguridad nacional que desde la máxima autoridad ministerial se pretendió instalar en cuanto a la presunción de inocencia en el accionar de las fuerzas de seguridad en los actos de protesta social, constituye un intento de ir rompiendo con algunos consensos societales logrados desde el “Nunca Más”.

El consenso logrado estableció que no es aceptable en un contexto democrático que el Estado utilice la fuerza pública para detener ilegalmente a las personas, las torture y las haga desaparecer. La defensa del gobierno de los métodos de la represión de la protesta social y que significaron muy probablemente la muerte de Maldonado van en sentido contrario y erosionan esta idea del consenso.

El triunfo de Cambiemos en las elecciones de Octubre de 2017 ¿significa que gran parte de la sociedad avala este intento de modificación por parte de la gestión gobernante de los

consensos logrados? Es un tema cuya respuesta es compleja y nos introduce en el mundo del manejo simbólico de las subjetividades electorales.

El pensamiento que Cambiemos logró instalar en Octubre en gran parte del electorado abarca dos cuestiones: una primera es que la mayoría de los problemas actuales tenían que ver con el accionar del gobierno anterior, la segunda es que esos mismos problemas iban a ser resueltos en un futuro más o menos inmediato, es decir la idea de expectativas positivas sobre su futuro económico. La interpretación del gobierno sobre estos problemas y su resolución logró imponerse. Desde la oposición el nivel de fragmentación electoral no supo sintetizar en una sola propuesta su proyecto político.

Lo que nos interesa destacar aquí, es si a nivel de la sociedad ese consenso social al que aludíamos más arriba, logrado desde el comienzo casi de la democracia se ha diluido o no. El marco electoral de Octubre en donde estaban en juego otros debates que excedían la cuestión de los derechos humanos es un elemento insuficiente para evaluar la dimensión del consenso. Lo cual no nos exime de la obligación intelectual de intentar develarlo.

Antes y luego de Octubre hubo diversos procesos de movilización popular motivados por cuestiones heterogéneas, temas reivindicativos económicos, por derechos humanos, en contra de la iniciativa gubernamental de la reforma previsional, pero cuya intensidad fue significativa. Tal vez son demostrativos de que la sociedad argentina es saludablemente intolerante todavía con la violencia que proviene desde el Estado.

Asimismo, hay que reconocerlo, el gobierno de la alianza Cambiemos tiene capacidad de volver atrás con iniciativas que no cuentan con el favor popular, ya sea porque la movilización no le permite avanzar o porque teme perder las elecciones, es una gran diferencia con la dictadura, aunque no tenga un compromiso serio con los derechos humanos.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

Muy probablemente la noción de ciudadanía que los formadores del Estado nacional argentino pudieran tener a fines del siglo XIX y en los albores del XX sería hoy considerada por lo menos anacrónica, limitada y desactualizada respecto a las problemáticas que la componen al presente.

Sin embargo, resulta paradójico que al mismo tiempo que sigue teniendo gran actualidad aquella premisa sarmientina, acuñada en los momentos iniciales de la estatalidad argentina, la cual observa que: “la tarea de gobernar es educar”, hallamos asistido a retrocesos trágicos en términos de derechos humanos como lo fueron en primer lugar la destitución por medio de un golpe militar de Hipólito Yrigoyen en 1930, el bombardeo de plaza de mayo, el golpe y destitución de Perón en 1955 y los fusilamientos de León Suárez, la instauración del Plan Cóndor y finalmente el terrorismo de Estado impuesto por la dictadura cívico-militar de 1976/83, por mencionar algunos hechos trágicos que hemos señalado como parte de la deconstrucción de ciudadanía en este trabajo.

Una primera consideración a este respecto es que un instrumento elemental de la noción de ciudadanía como lo es la educación, formulado a fines del siglo XIX, cuya vigencia como posibilitador del ascenso social e individual es hoy indiscutible en términos de la conquista de derechos humanos, no ha logrado actualmente su realización plena en vastos sectores vulnerables de la población, luego de más de 100 años después de la formulación sarmientina.

¿Esto quiere decir que como sociedad no hemos avanzado en términos de derechos? Significa, en principio, que la lucha por los derechos humanos es una construcción no lineal, que avanza pero que también tiene retrocesos. Pareciera que siempre que se logra una conquista social el horizonte de los derechos, lo no logrado o por recuperar se corre incesantemente. Siempre hay una batalla nueva que afrontar.

No obstante el hecho de que la conquista de la democracia resulta una cuestión indudable en la Argentina, luego de casi 40 años los objetivos y promesas de participación, igualdad y justicia con que empezó en 1983 han sido cumplidos sólo parcialmente y vastos sectores no han accedido a estas promesas; nuestro país continúa siendo un territorio con grandes desigualdades en términos económicos, sociales y culturales. Hasta los derechos civiles y políticos hoy están en permanente tensión. ¿Quizá con Macri en el poder hoy más que nunca que cualquier otro período democrático?

Una idea central que ha sido recurrentemente planteada a lo largo del trabajo es el rol fundamental del Estado como habilitador de derechos y su trama de relaciones con los diversos contextos democráticos, sociales y económicos. Sin embargo, hemos visto que es un instrumento que puede ser utilizado también por parte de quienes desde posicionamientos ultraliberales y pro-mercado y una supuesta concepción no intervencionista del Estado en la economía, contradictoriamente recurren a él a la hora de la defensa de sus intereses minoritarios.

Es imprescindible comprender entonces el funcionamiento del Estado que predominará en la economía y en las políticas públicas, ya que según sea su intervención incidirá fuertemente a favor de los intereses de los sectores conservadores o a favor de los sectores populares.

La instalación de un modelo de sociedad y ciertos componentes estructurales no han surgido de la nada, sino que son el resultado de la política, de las hegemonías que han prevalecido y del contexto democrático y societal que las ha posibilitado, pero también de los golpes de Estado; es algo que tanto desde el punto de vista teórico como empírico ha sido señalado en la investigación presente.

En función de lo observado metodológicamente y en particular en cuanto a la repetición cíclica de los componentes estructurales resulta pertinente destacar que la lucha democrática por los derechos no es sólo diálogo, es antagonismo y confrontación a favor de los intereses populares y en contra de la desigualdad que proponen los ajustes neoliberales. En la Argentina, la forma de imponer el consenso por parte de los sectores dominantes, por medios violentos, desde Pavón en adelante dio como resultado un condicionante estructural que afectó el sistema político, social y económico.

Hubo desde entonces el desarrollo de una sociedad con componentes fuertemente elitistas que predominaron sobre el conjunto y sobre los que se impuso un orden disciplinador y jerárquico a través de los golpes de Estado. Se necesitó de los golpes de Estado para establecer el predominio de un modelo económico que estuvo centrado en las actividades primarias con un mínimo de valor agregado. Incluso hoy el intento de continuidad de ese modelo afecta el desarrollo democrático del país por sus nefastas consecuencias sociales y económicas, al punto que un ministro macrista recientemente renunciado manifestó sin ningún tipo de escrúpulos que el ajuste aplicado por ellos habría significado el fin del gobierno en otras épocas.

La nueva doctrina neoliberal postula que no es importante la ideología, que lo que interesa fundamentalmente es el individuo, su realización y consagración a través de sus méritos. De tal modo que hay una interpelación constante a la clase media y al triunfo del individualismo. El corolario de esta doctrina, que contrariamente a lo que postula es profundamente ideologizada, significa la aniquilación de los lazos de solidaridad de una sociedad.

En consecuencia, la noción contemporánea de ciudadanía surge como el correlato histórico de la diversidad y pluralidad de articulaciones de poder, sujetos, regiones y culturas, dimensiones del Estado, relaciones de desigualdad entre los ciudadanos, capacidad de las burocracias y desarrollo capitalista.

A nivel global la aceptación acrítica de un orden neoliberal hegemónico, planteado luego de la caída de los socialismos reales, implica no cuestionar justamente las relaciones de poder inherentes a ese orden. Es aceptar como válido el fin de las utopías y cancelar cualquier alternativa emancipatoria.

A lo largo de este trabajo he intentado señalar algunas de las líneas principales de un proyecto emancipatorio con características de construcción de ciudadanía. Así, han sido planteados los principales problemas y desafíos de una gestión pública con características inclusivas y las estrategias que un modelo democrático y participativo de servicio público debe darse para responder a una agenda basada en un enfoque de derechos humanos.

La gran batalla cultural en la que estamos inmersos los argentinos aún forma parte de lo que planteaba Alejandro Horowicz en aquel libro señero *Los cuatro Peronismos*, cuando se refería a la gran tragedia histórica de la sociedad argentina como la gran incapacidad de su clase dirigente por modificar la matriz agraria del capitalismo pampeano.

Como ha dicho este autor, hay en la intensidad de los opositores al peronismo y de ese rechazo, algo que los vuelve encarnaciones ciegas de algo estructural que remite más a un combate ancestral que a lo que está realmente en juego en la sociedad argentina.

Hoy ese desafío se actualiza en la disputa entre un proyecto popular, con un fuerte sesgo industrial e innovador y redistribuidor de la renta, frente a otro modelo que podría ser denominado como el tercer intento modernizador, globalizante, liberal-primario y concentrador del ingreso, el cual tiene como antecedentes inmediatos la década menemista de los '90 y la dictadura cívico-militar de 1976.

BIBLIOGRAFÍA

LISTADO DE REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ABRAMOVICH, V. (2006). " La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales". Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

ARENDT, H. (1998). *Sobre los Orígenes del totalitarismo*. Barcelona, España: Editorial Taurus.

- BALIBAR, E. (2013) *Ciudadanía*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Adriana Hidalgo editores.
- BARRIOS, A. G. (2006). “El derecho humano a la educación en América Latina: entre avances y desafíos”. - Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.
- BASTERRA, F. (1904). *El crepúsculo de los gauchos. Estado actual de la República Argentina, Política de los Partidos políticos*. París, Francia: Editores Juan Grave, Les Temps Nouveaux. Montevideo, Uruguay: Claudio Garcia, Librería de la Universidad.
- BECK, U., GIDDENS, A. (1997) *La Reinención de la política. Hacia una teoría de la modernización reflexiva*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- BLUTMAN, G. (2009) La Reforma y modernización del Estado; el papel de la cultura organizacional. Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Buenos Aires.
- BOHOSLAVSKY, E. (2011). *Entre el antipopulismo y el comunismo. Las derechas en Argentina, Brasil y Chile (1945-1959)*. Buenos Aires, Argentina: ediciones Gorla.
- BORON, A. (2000). *Tras el búho de Minerva. Mercado contra democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- BRIENZA, H. (2015) *El Golem de Marechal. Megafón o el ser nacional*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Marea.
- BROWN, W. (2004). “Néo-libéralisme et Fin de la Démocratie”, en *Vacarme*, (N° 29). Recuperado de <http://www.vacarme.org/article1375.html>.
- BUSTELO, E. (1998) Expansión de la ciudadanía y construcción democrática. En Eduardo Bustelo y Alberto Minujín (editores) Todos Entren. Propuestas para sociedades incluyentes. UNICEF/Grupo Santillana. Santa Fè de Bogotà.
- CONADEP (Informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas). (2013) *Nunca más*. Buenos Aires, Argentina: editorial Eudeba.
- DEMO, P. (1997) Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas. Cuadernos de la CEPAL N°79. CEPAL. Santiago de Chile.

- DUBET, F. (2011). *Repensar la justicia social*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI editores.
- DUHALDE, E.L. (2014). *Proceso al Genocidio*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Colihue.
- DUHALDE, E. L. (2015) *Bombardeo del 16 de Junio de 1955*. Buenos Aires, Argentina: Área Publicaciones de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Archivo Nacional de la Memoria (Prólogo de la 1ª Edición.)
- DUHALDE. E.L. (1999) *El Estado Terrorista Argentino (Quince años después, una mirada crítica)* Buenos Aires, Eudeba.
- EUCKEN, W. (1956). *Fundamentos de política económica*. Madrid, España: ediciones Rialp.
- FOUCAULT, M. (1999) “¿Qué es la Ilustración?”, en *Estética, ética y hermenéutica*. Madrid, España: Editorial Paidós.
- FOUCAULT, M. (2007). *Nacimiento de la Biopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- GALASSO, N. (2011). *De Perón a Kirchner. Apuntes sobre la historia del peronismo*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina: Ed. Punto de Encuentro.
- GARZÓN, B. (2015). *Operación Cóndor: 40 años después*. Ciudad de Buenos Aires, Argentina: Ed. Infojus (1º ed.), Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos (CIPDH).
- GIBBONS, E. (2006). “The Convention on the Rights of the Child and Implementation of economic, social and cultural rights in Latin America”, cit. en Yamín, Alicia, “Los Derechos Económicos, sociales y Culturales”, Centro Internacional para el Desarrollo-IDRC-APRODEH.
- HABERMAS, J. (1966) *Teoría y Práctica: ensayos de filosofía social*. Sur, Buenos Aires
- HERNÁNDEZ ARREGUI, J. J. (2005). *Imperialismo y cultura*. Buenos Aires, Argentina: Continente (1ª ed. 1957).
- HOROWICZ, A. (1985) *Los cuatro peronismos*. Buenos Aires, Argentina. Ed. Legasa.
- KRONZONAS, D.(2015) “Emmanuel Levinas: entre la filosofía y el judaísmo”. Ed. Biblos. Buenos Aires. Argentina.
- LACLAU, E. (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.

- LACLAU, E. (2013). "Argentina: anotaciones preliminares sobre los umbrales de la política". *Revista Debates y Combates*, Año 3 (Nº5). Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- MARQUES OSORIO, L. (2006). "El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica" - Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.
- MARSHALL, T.H. (1965). "Citizenship and social class", en *T.H. Marshall: Class, Citizenship and social Development*. New York, Anchor, E.E.U.U.
- MC SHERRY, J. P. (2009). *Los Estados Depredadores: la Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental. Cit. por Calloni, S. (2015). *Operación Cóndor: 40 años después*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Infojus (CIPDH).
- MIGNONE, E. y CONTE MC DONELL, A. (2006). *Estrategia represiva de la dictadura militar*. Buenos Aires, Argentina: Ed. Colihue.
- MOUFFE, C. y LACLAU, E. (1986). *Hegemonía y estrategia socialista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- MOUFFE, C. (2000). "La paradoja democrática" en *El peligro del consenso en la política contemporánea*. Barcelona, España: Gedisa Editorial.
- MOUFFE, C. (2011). *En torno a lo político*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- MUJICA PETIT, J. (2006). "La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el ámbito nacional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos" - Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.
- MUSTAPIC, A. M. (1984). *Conflictos institucionales durante el primer gobierno radical. 1916-1922.*, en *Desarrollo Económico*, vol. 24 (Nº93).
- MUTSUKI, N. (2004). *Julio Irazusta. Treinta Años de nacionalismo argentino*. Buenos Aires, Argentina: editorial Biblós.
- O' DONNELL, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo Libros.
- PALACIO, E. (1981). *Historia de la Argentina. 1515-1976*. Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

- POPKEWITZ, T. (1988) Paradigma e ideología en la investigación educativa, Mondadori, Madrid.
- PRATS, J. (2003). *Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: Marco Conceptual y Analítico*. BID. Washington, Estados Unidos.
- RAMOS, A. (1957). *Revolución y Contrarrevolución en la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: ediciones Amerindia.
- RAPOPORT, M. *Historia de la Economía Argentina del siglo XX*. Buenos Aires, Argentina: Colección Página 12.
- READ, J. (2009). “A Genealogy of Homo-economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity”, en *Foucault Studies*, (Nº 6), pp. 25-36.
- RICHARDSON, R. (2001). “Responsabilización política y gerencia del desempeño del sector público: examinando vínculos y lecciones”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (número 19),
- ROCK, D. (1993). *La Argentina Autoritaria. Los nacionalistas, su historia y su influencia en la vida pública*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Ariel.
- ROMERO, J.L. (1965). *El desarrollo de la ideas en la sociedad argentina del siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.
- ROUQUIÉ, A. (1983). *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina. II. 1943-1973*. Buenos Aires, Argentina: Emecé Editores.
- SARMIENTO, D.F. (1876). Diario *El Nacional*.
- SCALABRINI ORTIZ, R. (1972) “Yrigoyen y Perón”. Conferencia pronunciada en el Instituto “Hipólito Yrigoyen” el 3 de Julio de 1948. En Plus Ultra Nº17.
- SEN, A. (1995). *Nuevo Examen de la desigualdad*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- SHULTZ, J. (2006). “El Derecho al Agua: cumplir la promesa”, Centro Internacional para el Desarrollo-2006.
- SHUMWAY, N. (2015) *La invención de la Argentina. Historia de una Idea*. Booket. C.A.B.A. Argentina

SOTOMAYOR DÁVILA, J. (2006) “El enfoque de derechos como herramienta para la defensa de los territorios indígenas y sus recursos naturales”- Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

STENHOUSE, L. (1984) Investigación y desarrollo del currículum. Morata . Madrid.

TERESCHUK, N. (2018) La Calesita Argentina: la repetición de los ciclos argentinos, de la relectura de Platòn a los discursos de Macri. Capital Intelectual. Ciudad Autònoma de Buenos Aires.

TODOROV, T. (2014). *El miedo a los bárbaros*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.

WALLERSTEIN, I. (1994). “Agonías del Capitalismo” en *Iniciativa Socialista*,(Nº31) Recuperado de <http://www.inisoc.org/Waller.htm>

WALSH, R. (1972) [1957]. *Operación Masacre*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones de la Flor.

ZULETA ÁLVAREZ, E. (1975). *El nacionalismo argentino*. Buenos Aires, Argentina: editorial La Bastilla.