



# ¿Qué es el macrismo?

## La presidencia de Macri y las tipologías de Guillermo O'Donnell

GUILLERMO A. MAKIN, PH. D. (CAMBRIDGE)  
9 DE ABRIL DE 2019

---

### **¿Burocrático-Autoritario electo o democracia delegativa?**

El objetivo de este artículo es analizar el tipo de régimen político argentino a partir de la asunción a la presidencia de la Alianza Cambiemos, siguiendo los tipos ideales conceptualizados por Guillermo O'Donnell: primeramente, el Burocrático Autoritario conocido por los politólogos como el BA, y en segundo término, un subtipo de democracia delegativa, la presidencia plebiscitaria. Partiendo del análisis de ambos conceptos se tendrá una idea de qué tipo de gobierno se trata, cuáles son las características de su accionar y qué se puede esperar en lo que queda del mandato de Macri. De esta forma se caracterizará al gobierno

de Mauricio Macri, y en forma muy breve se concluye con una reflexión política sobre la situación actual del peronismo y el radicalismo, los partidos que solos o en alianzas o frentes han gobernado desde hace décadas la Argentina hasta la llegada de Cambiemos, cuya novedad radica en ser la expresión de una derecha que ya no llega al poder exclusivamente por un golpe militar sino que ha aprendido a ganar elecciones.

### **¿Es el gobierno de Macri un Estado Burocrático Autoritario (BA)?**

Pasaré revista a las similitudes entre el actual gobierno y el BA dada la influencia que ha tenido esta conceptualización de O'Donnell y que data de los años setenta, por lo sugerente de la caracterización en cuanto a las preferencias políticas del BA, su origen, el personal que lo timonea y las probables salidas.

Dicho brevemente asevero que el gobierno de Macri es un BA. La primer diferencia radica en cómo evolucionó la política argentina desde el primer BA, el de 1966-1973, y el segundo, de 1976-1983. La segunda diferencia es que Macri no le confió el ministerio de Educación a sectores católicos. Sostengo, en base a las publicaciones de O'Donnell de 1975 y 1983 que el gobierno de Macri es un BA porque, pese a surgir de elecciones en vez de recurrir a un golpe militar, retiene íntegras y hasta *aggiorna*, las características descriptas por O'Donnell.

No voy a discutir si la manifestación Macrista del BA resulta como sostuvo O'Donnell de “las necesidades de un tipo de capitalismo”. Trabajé entre 1975 y 1977 con Guillermo en el CEDES cuando escribía el libro sobre el BA que se publicó en 1983 pese a que lo terminó en 1976 y cuando escribía el tan frecuentemente citado paper sobre “Alianzas...”, también escrito para ser presentado en Cambridge, pero hace 43 años, en 1976. Cuando le pregunté repetidas veces a Guillermo que quería decir cuando escribía que el BA surgía de un tipo de capitalismo su respuesta invariable era “no estoy muy seguro”. Por ende, en esta presentación evitaré esas honduras. Haré una lista de aquellas características que se establecen con mayor facilidad. Aclaro que todo esto es dicho alusivamente sin ejemplos y análisis que si proporciona O'Donnell para lo cual no hay ni espacio ni

tiempo aquí. Sin embargo, creo que es posible encontrar una serie de similitudes entre la caracterización de O'Donnell del BA y la morfología del macrismo, a saber:

1. El BA se origina del temor de la alianza que lo apoya al sector popular.
2. El objetivo del BA es desmovilizar al campo popular, prohibiendo su accionar en los BA surgidos de un golpe, poniendo en juego toda una gama de políticas que incluyen la desfinanciación o uso de acusaciones de corrupción con activa cooperación de los jueces a fin de mancillar cuando no proscribir o encarcelar a dirigentes. La desmovilización incluye cambios en los protocolos que determinan el accionar de la policía y la gendarmería, y puede que llegue hasta las fuerzas armadas para permitir un accionar represivo de la protesta social.
3. En cuanto al personal que timonea el gobierno el BA de Macri eligió como personal ejecutivo y directivo de grandes corporaciones para el gabinete, asesorías y dirección de entes varios a personal que ejercieron cargos de CEO's de empresas transnacionales y nacionales. El más egregio fue el caso de nombrar a Juan José Aranguren que había sido CEO de Shell, como ministro de Energía. El vice-jefe de gabinete fue Mario Quintana dueño de Farmacity. Es otro caso conflictivo generando causas administrativas.
4. Las preferencias políticas del gobierno de Macri se asemejan a las de los BA anteriores. Un caso es el énfasis dado a la represión (ver ítems 1 y 2) cambiando los protocolos de las fuerzas de seguridad y equipándolas para reprimir. También se orienta a disminuir el rol del Estado, como consecuencia hubo drásticos recortes en entes conectados con la investigación científica como el Conicet o investigación y producción como el INTA, el INTI o conectados con tecnología de punta como ARSAT.
5. Una similitud muy marcada que hace que la administración Macri se asemeje a los BA anteriores es la dependencia al capital transnacional y la búsqueda casi desesperada de inversiones extranjeras sin criterio alguno que evalúe su utilidad, capacidad de exportar, así como la tecnología que traen.

6. La administración Macri ha seguido a los BA precedentes endeudando al país en moneda extranjera y mostrando una marcada subordinación al FMI y sus programas, pese al rechazo de los partidos de la oposición, especialistas y gremios.
7. Desmedido deseo de seguidismo a los EE. UU. rompiendo con la tradición en cuanto a política exterior que data del siglo XIX.
8. Desindustrialización al permitir el ingreso sin límites de importaciones que reemplazan en forma subsidiada la producción local causando desempleo minando así a los gremios.
9. Despreocupación por la caída en el consumo masivo y la inversión.

Usar estas similitudes va más allá del ordenamiento conceptual o el afán clasificatorio. Detenerse en el análisis de las características del BA macrista hace posible predecir cursos de acción, la continuada adhesión a políticas sin importar cuantas veces han fracasado en el pasado.

Pero hay innovaciones. Ya mencioné el cambio de las directivas que rigen el accionar de las fuerzas de seguridad con un saldo de varios muertos resultantes de incidentes de protesta.

La segunda innovación es igualmente deplorable y fue mencionada recientemente por Marcelo Leiras de UdeSA en un artículo en la revista *Almagro*.<sup>1</sup> Es el uso del poder judicial para perseguir a la oposición utilizando prisión preventiva sin sentencia judicial firme y fabricando evidencia o aceptando evidencia altamente cuestionable como es el caso de “los Cuadernos”. Este fenómeno, que a su vez es promovido por los grandes medios de comunicación, busca perseguir a la oposición utilizando indiscriminadamente la institución ilegal de la detención preventiva para erosionar y eliminar lo que el gobierno de Estados Unidos ve como peligroso: el populismo. CFK, la dirigente opositora que obtiene más apoyo electoral según encuestas, es la más clara antagonista de este modelo. En un discurso en el Senado de la Nación involucró a los EE.UU. en manejos que considera impropios para establecer, sentenció, una modalidad económica de hambre y explotación. Funcionó con Lula y buscan funcione con CFK fabrican-

---

1 <http://almagrovevista.com.ar/marcelo-leiras-nuestra-elite-politica-pobre-ideas-cortoplacista/>

do evidencia y permitiendo sean usadas procesalmente pruebas más que sospechosas como es el caso de los cuadernos impulsado por el diario *La Nación*.

No estoy sosteniendo que todos los dirigentes de la oposición actualmente sometidos a proceso son inocentes de corrupción y otros delitos. Pero es central para una democracia el respeto al debido proceso y que se permita prevalezca la presunción de inocencia hasta tanto haya sentencia firme. También es importante que el revisionismo legislativo de la Corte Suprema sea usado como es debido según determina la Constitución y las leyes de aplicación del recurso extraordinario.

O'Donnell escribió que las transiciones de un BA se caracterizaban por su rigidez y poca adaptabilidad. Solo cabe esperar más de lo mismo en un gobierno que teme una reite-ración de la crisis cambiaria. Agravó una situación difícil en el 2015 para fabricar una crisis por perseguir una política económica tóxica. Cambiemos es el partido que llegó al poder el 10 de diciembre, pero es incapaz de cambiar, aun ante el manifiesto fracaso de sus políticas económicas.

### **Democracia delegativa y presidencialismo plebiscitario**

Hay otra importante conceptualización de O'Donnell promediando los noventa para tipificar las democracias con baja institucionalidad, agravada por circunstancias económicas y financieras problemáticas catalogadas como crisis. Este tipo de regímenes los cataloga como democracias delegativas de las cuales el presidencialismo plebiscitario sería un subtipo. Para O'Donnell regímenes de este tipo son democracias dado que cumplen con los requisitos que estipula Dahl en su definición de poliarquía. Su característica principal es que este tipo de presidente se presenta como salvador de la patria y que por ende no se necesita cumplir con normas constitucionales o legales. Por ejemplo, en vez de buscar la aprobación del Congreso para legislar, gobiernan por decreto que rotulan como de necesidad y urgencia. Menem fue el típico presidente de este tipo de régimen. Gobernaba sosteniendo que había recibido un mandato popular que equivalía a un plebiscito. No me persuade este concepto como la mejor caracterización del macrismo.

La concepción de O'Donnell, tanto de la democracia delegativa como del presidencialismo plebiscitario, está fuertemente enraizada en las presidencias de Menem entre 1989 y 1999. Pero le deben estos conceptos mucho más a la visión que tenía Guillermo O'Donnell que la separación de los poderes era un elemento esencial de una democracia. Al leer la explicación que dos de sus autores –Alexander Hamilton, James Madison y John Jay– hacen de la constitución de los EE.UU. publicada en *El Federalista*, tiendo a estar de acuerdo con el profesor Frederick Mundell Watkins, profesor de Ciencia Política de la Universidad de Yale en los años cuarenta, cuyos trabajos lamentablemente olvidados señalan que la concepción estadounidense de la separación de los poderes era parte de un conjunto de instituciones constitucionales incluidas por los congresales en Filadelfia por los “founding Fathers” para asegurarse que “las mayorías no gobiernen”, escriben tres veces, y no puedan operar. Por ende, la separación de los poderes es una característica que puede adoptar o no una democracia. No hay separación de los poderes ni en el Reino Unido, ni en Australia, ni en Nueva Zelanda y no han devenido en autoritarismos y por ello tienen mucho que las hace recomendables pese a las reservas recientemente expresadas por Prof. David Runciman visto la situación en que se ha metido el Reino Unido con el Brexit. Que el Congreso declare un estado de emergencia y lo pueda limitar no me parece una situación que ponga en peligro la democracia.

El gobierno se ha visto forzado a negociar con el Congreso una vez que había logrado su objetivo principal que era facilitar el acceso a divisas extranjeras a corporaciones y a individuos a fin de que pudieran seguir con la fuga de capitales escabullidos al fisco durante décadas. Desde diciembre del 2015 que argentinos adinerados, corporaciones argentinas y transnacionales han enviado a guaridas fiscales U\$S 100 mil millones y, si se adicionan otras salidas que no son cash, se sumarian U\$S 50 mil millones con lo cual, según el grupo que dirige Jorge Gaggero, se estima que las tenencias de argentinos fuera del exterior suman U\$S 500 mil millones que equivale a algo más del total del PIB argentino actual tras la devaluación del 2018. Si como decía Clemenceau “la guerra es demasiado importante para dejarla exclusivamente en manos de militares”, podría decirse que la economía es demasiado importante para dejarla en exclusivamente en manos de economistas.

¿Qué puede esperarse del macrismo hasta las elecciones de octubre del 2019? Se hablará mucho sobre reducción del déficit, con el objetivo puesto en un imposible déficit cero. El

gobierno plantea que la economía se reactivará hacia fines del 2019. No habrá elecciones con sensación de bonanza económica. Todo lo contrario. Prima una retracción del PIB con cuanto índice de inversión y consumo señalando marcadas caídas. Lo real y lo activo de los planes del gobierno gira alrededor de cultivar la esperanza que el peso no vuelva a caer precipitadamente como a mediados del 2018 pero la tan cacareada calma cambiaría alrededor de los 37 pesos ya se hizo añicos al llegar a 44 pesos. El déficit fiscal aumentó fuertemente por los servicios de la deuda (+319 % v. 2018). Otra mala señal es que la recaudación le sigue a la zaga a la inflación que está en 50% anual. El consumo ha caído a niveles no vistos desde la crisis del 2001 por lo cual la recaudación o cae o en el mejor de los casos se ameseta. Las entradas de moneda extranjera solo se darán según el goteo que determine el paquete del FMI. Los que compran letras o bonos argentinos deben tener en cuenta que se basan en un precio que nadie conoce y una tasa de interés impagable que ronda o supera el 50%. La escasez de divisas está agravada por la inexplicable medida del BCRA que permite a los exportadores liquidar en el exterior y retener el monto de lo exportado fuera del país. El panorama es más negro que una noche sin luna.

## La oposición

Como sostiene Marcelo Leiras de UdeSA, la oposición debe, para salir victoriosa de las elecciones presidenciales de octubre del 2019, derrotar al partido gobernante. Faltan unificaciones y propuestas. Leiras estima que es poco probable que gane la oposición dadas las divisiones, dice, dentro de los dos partidos: el peronismo y el radicalismo que vienen a ser si no la oposición por lo menos los actores políticos relevantes desde 1983.

En el peronismo hay varias movidas que incluyen a la dirigente de mayor peso político, CFK con dirigentes peronistas buscando la unidad y el tradicional frentismo con el cual el peronismo suele enfrentar elecciones cruciales como 1946, 1973 y durante los años del kirchnerismo (2003-2015). Veremos que dicen las PASO en agosto del 2019. Como dicen en el campo andando el carro se acomodan los melones. Puede que Leiras deba reconsiderar su opinión.

La UCR aunque en lo formal integra la coalición de Cambiemos en una posición subordinada, está embargada por inquietud ante las políticas de la administración Macri que nunca los consulta ni les permite integrar los equipos de gobierno.

Si bien es posible, como sostienen muchos analistas, que CFK se abstenga de presentarse como candidata, eso deja, como sostiene Leiras con razón, a un futuro candidato, quizás un presidente, que deba funcionar permanentemente a su sombra. Estas relaciones suelen ser problemáticas y suelen resolverse conflictivamente.

Las encuestas tienen fallas, mayormente por malas muestras o porque los encuestados ocultan su verdadera intención de voto, pero más del 60% dice que no volverá a votar a Cambiemos. El problema es que CFK también tiene un alto nivel de rechazo que supera su piso de 35%. Los postulantes peronistas no se acercan, sin embargo, al nivel de adhesión de CFK. No queda claro entonces donde residen las preferencias del electorado.

Acuerdo con Leiras cuando plantea que entre los políticos argentinos hay mucha carencia de imaginación, demasiado obsesionados por el corto plazo y por ende incapaces de crear y promover una visión alternativa a la de Cambiemos que haga que el electorado los siga en número suficiente para asegurarse el poder. Es decir, la victoria de la oposición no es tan fácil. Nadie excepto ciertos dirigentes peronistas como CFK, Felipe Solá o Agustín Rossi, creo yo, demandan el fin de las torpezas del macrismo de una forma que sea persuasiva y logre el apoyo mayoritario.

Quizás las PASO lleven a que se aclare el panorama con estas primarias, quizás se realice finalmente la reforma política más prometedora del kirchnerismo.