

# Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina\*

MARIO R. DOS SANTOS

## I

EN LAS ACTUALES TRANSICIONES a la democracia en América latina, el concepto de gobernabilidad tiende a asimilarse a la continuidad o preservación del régimen político por consolidar. Es decir, no se hace justicia al concepto originario de gobernabilidad (asociado al funcionamiento fluido de la economía)<sup>1</sup> ni exactamente al uso posterior que alude a la sobrecarga de demandas sociales y a la incapacidad del sistema político de darles satisfacción, lo cual lleva a una inestabilidad del conjunto de dicho sistema. Obviamente, estos dos sentidos más específicos de la palabra —que no son los únicos— están presentes, sin embargo, en el uso de la palabra en la transición.<sup>2</sup>

Los factores que contribuyen a la preservación del régimen instaurado tienen pesos distintos, quizás analíticamente determinables, pero no evidentes, y se ubican en el sistema político y en los resultados de su funcionamiento. La construcción del poder político democrático soberano excede el ámbito del sistema político estricto, pues contribuyen a ella o la dificultan cualidades de múltiples dimensiones de la vida en sociedad.

Que la gobernabilidad llegue a asimilarse a la continuidad del régimen político habla de la precariedad de este último en la transición. El umbral de la existencia

\* Agradezco especialmente a Helgio Trinidade su confianza y a María Grossi la traducción de este artículo

<sup>1</sup> La inestabilidad de la economía, descubierta analíticamente en el período de entreguerra, es el fenómeno respecto del cual se habla originariamente de gobernabilidad/ingobernabilidad. La autorregulación y la homeostasis económicas asociadas a la noción de equilibrio se revelan lábiles y con ello también la propia noción de equilibrio. La inestabilidad monetaria se prolonga en inestabilidad productiva y en inestabilidad social, que deben ser procesadas a través de las instituciones y de los sujetos sociales. Cfr. Giba, Denis, "Inestabilidad del capitalismo e agire sociale. Problemi nella teoria economica tra le due guerra", en *Quaderni*, Fondazione G. Feltrinelli, núm. 13, 1981.

<sup>2</sup> Cf. Offe, Claus, *Ingovernabilità e mutamento delle democrazie*, Il Mulino, Bolonia, 1982; Crozier, Michel J., Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, 1975, y Habermas, Jürgen, *La crisis de legitimación del capitalismo tardío*, Amorrortu, Buenos Aires, 1979.

de la democracia es el objetivo al cual se subordinan otros aspectos, ya que ciertamente sólo puede esperarse un perfeccionamiento de la democracia en sus formas y resultados dentro de ella, por más que se reconozca que tal perfeccionamiento no está garantizado únicamente por su vigencia ininterrumpida. No obstante, tal subordinación no implica saber cuáles son los caminos más apropiados para lograr la estabilidad, y existen al respecto opiniones divergentes que van desde la exigencia mínima a la máxima en los distintos campos de la elaboración de políticas.

Ahora bien, ¿cuáles son las amenazas más directas a la continuidad de la democracia? Por una parte, la imposibilidad de mantener una acumulación de poder democrático frente a aquellos poderes antidemocráticos<sup>3</sup> ambiciosos del espacio de las decisiones públicas; por otra (y queda para el análisis determinar la relación que obviamente existe entre ambas), la incapacidad de regulación de la economía (niveles de inflación, de inversión, de empleo, de déficit fiscal, de crecimiento y de distribución) que potencia irremisiblemente la intervención de dichos poderes con miras a la ruptura.

Respecto de lo primero, cabe señalar que al no ser el caso argentino el de una transición negociada o fuertemente tutelada, ya que para la transición no hubo acuerdo explícito entre la dictadura y la oposición (o por parte de ella), y el gobierno militar tuvo un proceso de autoderrumbe en una situación de creciente presión sociopolítica, fue posible —luego de la apertura— juzgar y condenar a la cúpula militar responsable de gravísimas violaciones a los derechos humanos. No obstante, a juzgar sobre todo por hechos posteriores, la reestructuración del poder militar no tuvo una profundidad comparable a su deslegitimación y deterioro. A medida que se acumulaban pruebas sobre la índole de los delitos cometidos y sobre lo endeble de la pretensión de englobar la acción contra toda oposición como “guerra antisubversiva”, y a medida que dichas pruebas se hacían públicas, se revertía cada vez más visiblemente la tendencia al debilitamiento del poder militar. No hubo autodepuración de las fuerzas armadas (intentada a mediante el juzgamiento primero en el fuero militar) ni tampoco una diferenciación interna (ideológico-política) que limitase el potencial de las mismas ante una eventual intervención que llevara a la ruptura.

Respecto de lo segundo, vale la pena recuperar un sentido más restringido del concepto de gobernabilidad, asociándolo estrechamente a la capacidad de regulación de la economía. Sabemos que la legitimidad de los gobiernos democráticos, luego de la configuración de Estados sociales de derecho o Estados intervencionistas redistributivos, se juega también en la regulación de la economía. Esto es

<sup>3</sup> La expresión “poderes antidemocráticos” no remite a sujetos sociopolíticos que tendrían una orientación antidemocrática constante e intrínseca. Antes bien, trata de evitar una caracterización simplista de actores predeterminados en su orientación, para indicar condensaciones de fuerzas cambiantes a las que distintos actores aportan deliberada o inconscientemente. Comparto, en ese sentido, la observación de Fabio Wanderley Reis, en “Rationality, ‘sociology’ and the consolidation of democracy”, Conference on the micro-foundations of democracy, University of Chicago, 29 de abril-1o. de mayo, 1988, respecto de que no se trata de un juego estratégico entre bloques constituidos, donde todo actor sabe que lo está jugando. Véase p. 36, *art. cit.*

seguramente más fuerte para nuestros países, pese al hecho de que ese Estado de bienestar no se plasmara plenamente. Los resultados sustanciales de las políticas aplicadas estarían compitiendo parejamente con el acatamiento a las reglas de juego democráticas en la gestación de la legitimidad y en la creación de lealtades hacia el régimen. Si bien la experiencia traumática de la dictadura anti-popular lleva a una revalorización del Estado de derecho por parte de las mayorías, a medida que se deja atrás la apertura, los resultados sustanciales (éticos y materiales) del funcionamiento del régimen se vuelven cada vez más importantes, explicando los diversos fenómenos de “desencanto” y la disminución de solidaridades globales o el retroceso de la integración simbólica que caracteriza el período anterior de oposición antidictatorial. En ese sentido había que matizar para nuestros países y especialmente para estos períodos de transición, la concepción de que la legitimidad democrática de origen del gobierno y el respeto a la institucionalidad o sistema de reglas inherentes basta para gestar un frente sociopolítico activo de defensa y de consolidación de la democracia. O sea que también rige para ellos que la legitimidad se juegue en la regulación de la economía, pero además que el descenso de legitimidad por déficit severos en tal regulación amenace la continuidad del régimen, habida cuenta de la no desaparición de núcleos de poder antidemocráticos, en jaque pero no anulados en los procesos de transición. Esta es precisamente la diferencia respecto de las democracias consolidadas, que pueden perder legitimidad por el fracaso en el manejo de la economía sin que el régimen democrático se encuentre en peligro. La alternancia de partidos en el gobierno conjura tal posibilidad, sobre la base de un mayor desarrollo socioeconómico, umbrales de bienestar significativos para las mayorías y principios formales de legitimidad democrática más arraigados, todo lo cual tiende a volver inviable la realización de intereses particulares mediante el ejercicio predominante de la violencia de ruptura. En estos casos las crisis de gobierno no son crisis de régimen, como tiende a ocurrir en situaciones de precariedad institucional.

En los períodos de transición, en cambio, ese remplazo partidario potencial puede no bastar, máxime si la sucesión de partidos diferentes en el gobierno (suponiendo la existencia de un sistema partidario donde se dé la competitividad) no implica necesariamente superar dificultades graves en el desempeño de la economía.

La mera garantía democrática para la expresión de demandas sociales insatisfechas es entonces demasiado disruptiva. Los núcleos antidemocráticos mencionados, según un cálculo costo/beneficio derivado del uso de la materialidad del poder que conservan, pueden entonces tomar la decisión de intervenir. La disminución de la legitimidad del gobierno (sobre todo si los partidos con acceso electoral al mismo ya se sucedieron con resultados similares) contribuye a disminuir los costos en ese cálculo. Este tipo de argumentación se emparenta con aquella de Adam Przeworski, donde se exploran las condiciones de un compromiso en la transición respecto del marco institucional. Entre tales condiciones se encuentra la salvaguarda de los intereses dominantes como contraparte de la aceptación

de la reinstitucionalización por parte de los núcleos mencionados. Quienes conservan un significativo poder en la sociedad deben tener garantías de que sus intereses no se vean afectados decisivamente por la institucionalización, lo que a su vez requiere que conserven una presencia política importante luego de la apertura.<sup>4</sup> Esto último plantea una condición más al proceso, a saber, que existan fuerzas políticas en las cuales puedan delegar la defensa de sus intereses. Por ello el precepto para la gobernabilidad democrática de Barrington Moore, que señalaba que el problema de dicha gobernabilidad no debía ser en primera instancia el problema del orden, difícilmente se cumple en la transición. El precio de la democracia recuperada es la casi ausencia de reformas económico-sociales, el conservadurismo social y económico, el respeto al anterior orden socioeconómico establecido.

Empero, la afinidad con esta argumentación no abarca la conclusión. Tampoco la niega, sino que se detiene en un punto anterior. ¿Cuáles son las oportunidades o condiciones para que el compromiso pueda efectuarse e igualmente obtener al cabo resultados socioeconómicos progresivos? ¿Existen? ¿Pueden transformarse en políticas?

Una respuesta abstracta es la de una acumulación constante de poder democrático (obviamente diferente del consenso en favor de la democracia, que no necesita de organización y recursos) que imposibilite el golpe por una constante correlación desfavorable de fuerzas para las alianzas anticonstitucionales, las cuales tampoco deberían ser capaces de incrementar el desorden económico utilizando sus resortes de poder. Lo problemático es dar un contenido a esta abstracción, identificando y ponderando los procesos y actores de tal acumulación, o al menos identificando las políticas que favorecen tales procesos y tales actores. Un ejercicio al respecto, integrando sólo el problema de generación de niveles de consenso para el mantenimiento del régimen democrático, es el que hace Angel Flisflisch,<sup>5</sup> donde las necesarias lealtades al régimen por parte de los actores sociales se lograrían mediante un equilibrio societal dinámico procesado por cierto comportamiento gubernamental y partidario que alternadamente favorezca la distribución y la acumulación. En este caso, el problema de una gobernabilidad progresiva (no gobernabilidad a secas)<sup>6</sup> tendría una resolución que valora predominantemente el aspecto instrumental-material, que permita el consenso, una normatividad adecuada y la estabilidad.

<sup>4</sup> Przeworski, Adam, *Democracy as a contingent outcome of conflicts*, mimeo, Universidad de Chicago, versión revisada, junio, 1983, pp. 18 y 24.

<sup>5</sup> Cf., Flisflisch, Angel, "Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión", artículo incluido en Helgio Trinidad (comp.), de próxima aparición en el volumen sobre gobernabilidad democrática.

<sup>6</sup> La distinción entre ambas podría hacerse, siguiendo a Barrington Moore, de la siguiente manera: gobernabilidad a secas se refiere al hecho de garantizar el funcionamiento de la organización social, en tanto que gobernabilidad progresiva se refiere a la posibilidad de recoger, elaborar y agregar la demanda de la sociedad civil, haciéndola valer más como criterio de utilidad colectiva en la toma de decisiones.

Evidentemente, la cuestión de la gobernabilidad democrática combina aspectos instrumentales y normativos que no es posible desvincular, y se puede reflexionar sobre las retroalimentaciones existentes entre ambos planos o los umbrales críticos en uno o en otro.<sup>7</sup> Las interrelaciones no están claras en la teoría y menos aún en períodos de revaloración de la democracia, de aperturas políticas luego de dictaduras sangrientas y desencantos varios en la crisis. Por ejemplo, ¿cómo medir las consecuencias estabilizantes que pueden tener para el régimen democrático las decisiones de política económica creadoras de lealtades (los sectores beneficiados saben que tienen algo que defender en el régimen) frente a reformas institucionales que faciliten el intercambio político interpartidario o entre gobierno y oposición? Tanto unas como otras pueden crear rechazos en núcleos de poder (llevarlos inclusive a estrategias de vida o muerte, como las llama Flisflisch, las cuales niegan esencialmente los compromisos), pero ambas pueden reforzar el consenso sobre el régimen, inclusive en el último caso mejorándolo institucionalmente. ¿Cuánto consenso se genera y cuánto poder democrático efectivo crea ese consenso, en el sentido antes utilizado? El problema no es sólo el de la adopción de estrategias de vida o muerte, desestabilizadoras *per se*, sino el de comportamientos cívicos o privados (incluidas aquí las decisiones de inversión) negativos para la consolidación de la democracia. ¿Hacia dónde inclinarse cuando inclusive las garantías crecientes a los poderes vinculados a la dictadura no neutralizan la acción desestabilizante de aquéllos, decididos a apoderarse del poder político o a tutelarlos vulnerando hasta el límite su soberanía?

Pero, más allá de estas preguntas, ¿cómo actúan los gobiernos de la transición en el diseño de políticas en algunos campos clave? ¿Cuál es el balance en ese diseño de los planos instrumental y normativo de la gobernabilidad? ¿En qué medida el balance para el diseño de políticas está predeterminado en los condicionamientos de la crisis?

## II

En lo anterior hubo alusiones al caso argentino pero, igualmente, un grado de generalidad importante. Para continuar no realizaré ninguna reflexión para-

<sup>7</sup> Cfr. Flisflisch, Angel, "Consenso democrático en el Chile autoritario", en Norbert Lechner (comp.), *Cultura política y democratización*, FLACSO-CLACSO-ICI, Santiago de Chile, agosto de 1987, pp. 99-125. En este texto se revisan las elaboraciones sobre el contenido del consenso democrático, el umbral necesario del mismo para el mantenimiento del régimen político y la menor o mayor relevancia de los estratos que comparten una orientación normativa democrática. No obstante, son muchas las dificultades para vincular analítica y empíricamente las orientaciones normativas de diferentes grupos o sectores (con diferente poder para incidir en el orden social) y los problemas de la consolidación. La identificación de orientaciones o disposiciones normativas antidemocráticas implica dificultades adicionales y, más aún, determinar el umbral crítico de la intervención rupturista, sumando aspectos normativos e instrumentales.

lela sobre las transiciones y este caso; probar si las inferencias que de él se obtengan son trasladables a otros gobiernos de transición no será objeto de estas notas. Habrá sí parámetros que pueden servir para cotejar pautas de comportamiento gubernamental en las recientes transiciones a la democracia en América Latina.

Por lo dicho hasta el momento, el análisis debe dirigirse a los siguientes puntos: los poderes antidemocráticos con capacidad de interrupción de la institucionalidad, básicamente núcleos de las fuerzas armadas; la estructura del sistema político partidario y del sistema político en su conjunto, sobre todo en su capacidad de integración simbólica y material del conjunto social; la gestación de recursos de defensa de la democracia en la sociedad (afirmación de un principio de legitimidad democrático según el cual los déficit de los resultados no lleven a renegar del régimen, sino al empeño por perfeccionarlo en tanto tal, en el supuesto de que ese perfeccionamiento llevará a la satisfacción de los intereses de las mayorías). Lo concerniente a la integración simbólica y a la creación de esta reserva consensual de defensa de la democracia tendría que ver con los aspectos normativos (subjetivos) de la gobernabilidad, los demás, con los aspectos instrumentales (materiales).

En qué medida el proceso de transición argentino exhibe un gobierno y un sistema partidario que atiendan eficazmente estos aspectos, será el tema de las páginas siguientes.

En relación con el control de fuerzas antidemocráticas en el proceso de transición argentino —como en el de otros países latinoamericanos— parece decisiva la política referida a las fuerzas armadas, que son las que *per se* han asaltado el poder político una y otra vez. Decir que *per se* pueden asaltar el poder político no implica presuponer que lo hagan sin apoyos civiles específicos (partidarios, empresariales, sindicales, eclesiásticos, de medios masivos de comunicación, etcétera) o más difusos (consenso pasivo, percepción de un desorden que desborda la capacidad de encauzamiento o rectificación propia de la institucionalidad democrática, etcétera), solamente alude a que *materialmente* lo pueden hacer solas en tanto no encuentren resistencia en la propia institución armada. El proceso de resistencia civil, si existe, inmediatamente o después es objeto de cálculo político y militar, pero no excluye esa capacidad que poseen en forma exclusiva. La aspiración al poder político de las fuerzas civiles, por la vía armada, sólo pudo darse en Argentina en presencia de dictaduras militares o de proscripción política de las mayorías. En una situación de vigencia de libertades políticas, la viabilidad de los intentos de esta naturaleza se reduce mucho. Ya con gobiernos que otorgaban libertades significativas del Estado de derecho, inclusive careciendo de legitimidad democrática de origen, los espacios para el incremento de acciones violentas con aspiración al poder fueron muy estrechos, y más estrechos todavía si no reivindicaban precisamente una institucionalidad democrática plena. Las situaciones revolucionarias de “doble poder” en nuestro país, sólo las podemos imaginar en un escenario dictatorial y antipopular, atribuyendo a la insurrección metas democratizantes del poder, por más fuerte que sea su propuesta de reformas económico-sociales. De otro modo, seguramente no se llegaría a una acumulación de poder material capaz de amenazar la seguridad del Estado. En ese sentido, vale la pena

recuperar la comprobación hecha en el marco de los juicios contra militares por violación de los derechos humanos, según la cual, aun en los momentos de máxima virulencia guerrillera, no estaba en peligro la seguridad del Estado.

Esta digresión establece como sujetos prácticamente únicos de la ruptura constitucional a las fuerzas armadas o a núcleos de las mismas capaces de controlar al conjunto de la corporación militar. Esto se vuelve más patente cuando se analiza la responsabilidad que pueden tener en tales rupturas el sistema partidario y los partidos individualmente considerados, así como también otros actores sociales. Los razonamientos encaminados a mostrar la interrupción del régimen democrático, principalmente por fallas del sistema partidario argentino o por el comportamiento de otros sectores sociales (no el militar) no parecen muy sólidos. Las fallas son la ocasión para la ruptura, aparentemente, *ni más ni menos* que eso.

Esto implica reconocer una vocación del poder político en las fuerzas armadas argentinas, que excede en mucho las fallas mencionadas y habla de la creciente autonomía de la corporación militar en el sistema político a partir de proyectos que, en este caso, implicaron el asalto reiterado del poder del Estado y, en otros, el intento de una institucionalización de las fuerzas armadas en el poder o quebrar críticamente la continuidad democrática, luego de períodos de considerable estabilidad institucional. El fracaso relativo del autoritarismo militar último, que en palabras de A. Rouquié buscó “desocializar al Estado para desestatizar la sociedad” (queriendo con ello decir el abandono de compromisos de intervención estatal para paliar la situación social y el abandono recíproco, de parte de la sociedad, de esperanzas en ese sentido) no autoriza a suponer menguada la vocación de poder de los militares, menos aún tomando como base la escasa rectificación expresivo-simbólica que existe por parte de dicha corporación.<sup>8</sup> El carácter intrínsecamente estatista de la corporación militar no parece chocar con ese a medias frustrado proyecto refundacional; los contenidos estatistas pueden limitarse ahora al nuevo control de un aparato del Estado disminuido en su capacidad reguladora, productiva y de provisión de servicios, y se hallan ejemplos de discursos donde el arresto nacionalista-militar antidemocrático se combina explícitamente con desregulación económica y privatización.

Esta concepción no es compartida por el conjunto de los partidos, que en algunos casos parecen adscribirse a la interpretación de que la causa última de la

<sup>8</sup> La metodología de la represión, los sujetos contra los que fue dirigida y los fines de la misma no han impedido que desde la institución armada se continúe considerando su acción durante la dictadura, como parte de una gesta patriótica que ahora posibilita la transición a la democracia. La calificación “gesta patriótica” también se hace extensiva a la guerra de las Malvinas, sin considerar sus consecuencias. Preocupa también la escasa respuesta por parte del gobierno y del sistema de partido sobre el particular. Actualmente no se puede creer más en una dicotomía absoluta entre el lenguaje y los hechos. “Le simple fait d’annoncer des langages justifie, rend acceptable et même produit d’immenses massacres d’hommes, de femmes et d’enfants”, en Chomsky, Noam, *Bans de sang*, Seghers-Laffont, París, 1975. O, como dicen François Chatelet y Pisiér Kouchner, comentando a Jean Pierre Faye, “las prácticas totalitarias sólo son posibles luego de que han sido vueltas aceptables por los lenguajes, donde a su vez se han vuelto aceptables” (traducción propia). *Cfr.* los autores citados, *Les conceptions politiques du xxème siècle*, P. U. F., París, 1983.

intervención militar reside en la propia incapacidad, como también se acepta en la literatura de la ciencia política.<sup>9</sup> La vocación de poder político de los militares argentinos adquiere en todo caso una naturalidad pasmosa, y el que se les haya otorgado la ocasión de intervenir basta para encubrir este hecho. Es difícil hallar afirmaciones similares a las de Ignacio Sotelo, para quien “el militarismo en América Latina no es un fenómeno externo, accidental a la realidad política de la región, sino que constituye su constante más significativa”.<sup>10</sup> Muchos apoyan la idea de que el militarismo latinoamericano (considerado “como predominio de los militares sobre las instituciones civiles que prevé la constitución, a través del empleo de la fuerza o de la amenaza de su empleo para ocupar directamente el poder o influir sobre él”)<sup>11</sup> deriva de una especie de “anomia política”. En el propio análisis de Sotelo, que contiene este importante matiz diferencial, la inestabilidad de la región derivaría de la afuncionalidad de las instituciones políticas creadas, frente a las estructuras económicas prevalecientes. Sin embargo, es lícito preguntarse si este argumento puede aplicarse luego de la homogeneidad social y la diversificación productiva alcanzada a través de los regímenes nacionales-populares latinoamericanos, sobre todo cuando se dan paralelas a la ampliación del régimen democrático en el plano de la representación política y social.

La actual transición argentina ofrecería al respecto un panorama paradójico: por una parte, parece configurarse un sistema partidario mucho más competitivo, con presencia de expresiones orgánicas de derecha, más adecuado por lo tanto a las estructuras socioeconómicas y, por otra, ese hecho no parece excluir los riesgos de ruptura, apoyando nuevamente la idea de que la configuración del sistema de partidos no está en el centro de la problemática de la implantación de los regímenes de fuerza. Asimismo, el desplazamiento hacia un sistema bipartidista con un considerable voto flotante y una posible alternancia en el gobierno entre radicales y peronistas, sería un elemento nuevo importante, al reconocerse analíticamente que el bipartidismo, especialmente cuando es equilibrado,<sup>12</sup> facilita la incorporación de intereses y la reducción de las exigencias.

En cuanto al sistema partidario argentino, parece razonable la conclusión expuesta en un trabajo reciente,<sup>13</sup> de que se trataría de un sistema partidario no consolidado, pero de ninguna manera constitucionalmente incapacitado para pro-

<sup>9</sup> Cfr. por ejemplo Vacs, Aldo C., “Authoritarian Breakdown and redemocratization in Argentina”, en Malloy, James, y Seligson, Mitchell (eds.), *Authoritarians and democrats. Regime transition in Latin America*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1987, “The praetorization of Argentine society is a long standing problem whose most negative manifestations the politization of the military and the absence of a representative and solid party system”, pp. 37.

<sup>10</sup> Sotelo, Ignacio, “Modelos de explicación del militarismo latinoamericano, una interpretación histórica”, en *Papers. Revista de Sociología*, Universidad Autónoma de Barcelona, núm. 7, Barcelona, 1977, p. 75.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Equilibrado alude al hecho de que los partidos mayoritarios tengan fuerzas electorales bastante parejas, y el resultado de las elecciones se decide por ese voto flotante.

<sup>13</sup> Cfr. Grossi, María, y Roberto Gritti, “Sistema político y sistema partidario en la Argentina: una hipótesis de interpretación”, mimeo., por aparecer en *Crítica y utopía*, Buenos Aires.

porcionar estabilidad democrática. Hubo competencia interpartidaria a partir de los años cuarenta (aunque no siempre libre) por la fuerza electoral alcanzada por la oposición radical al peronismo, por lo tanto habría habido lapsos significativos de más de un partido relevante, y es por tanto equivocada la caracterización simple del sistema partidario argentino como de partido predominante (el peronismo). Por otra parte, tampoco existe en el sistema partidario argentino una polarización ideológica o de propuestas de orden social de consecuencias necesariamente centrífugas. Las carencias estarían más bien en el grado de representatividad del sistema partidario, entendiendo por tal su capacidad para procesar el conflicto social en el sistema político, cuya carencia se agravaría en la transición, por lo expresado antes. Sin embargo, esta debilidad no sería suficiente para responsabilizarlo por las rupturas institucionales.

Es decir, que resultan cuestionables las interpelaciones que atribuyen la ruptura institucional recurrente a la inexistencia de un sistema partidario. Más aún, la adquisición de requisitos que vuelven a ese sistema más apto para producir estabilidad, como lo es la competencia integradora entre radicalismo y peronismo, la tendencia al bipartidismo, la morigeración de un estilo de hacer política contrario a los compromisos en temas fundamentales, se suman hoy a la propia comprensión de que el sistema partidario argentino —cuando se dieron las rupturas— era mejor de lo que se había pensado. Sin embargo, la mayor estabilidad lograda no parece responder a ese hecho, lo que obliga a reparar nuevamente en la estructura de poder en el país y, a diferencia de una prédica propia de la transición, a no tomar como eje de la consolidación el cambio de la cultura política de las mayorías. Quizás eso sería justo si se hablase de la cultura política de las minorías, pero ese cambio es por demás dudoso. Aun en el plano del discurso puede advertirse una escasísima coherencia entre la fe democrática proclamada y el tipo de reivindicaciones e interpretaciones hechas por la corporación militar, que parecen compartir todos sus integrantes.

Por tanto, para explicarse las rupturas hay que remontarse al conjunto del sistema político y en todo caso preguntarse qué modificaciones en los arreglos institucionales del sistema de partidos pueden compensar los problemas que existen en el sistema político en su conjunto. Todo ello llevaría a ponderar más la creación de soberanía democrática instrumental, si se me permite esta expresión, sea a través de modificaciones institucionales que intensifiquen el compromiso partidario y de los actores sociales con la continuidad del régimen, sea a través del mejor funcionamiento del sistema político, por ejemplo mediante el fortalecimiento de los sectores sociales y el intercambio político entre ellos y el Estado, en un marco de institucionalización creciente y consecuente. La acción partidaria en el plano legislativo (piénsese, por ejemplo, en la ley de defensa) o en su contribución al debate público (piénsese, por ejemplo, en respuestas simbólicas al avance militar) es en ese sentido decisiva. Sin embargo, acaban de abandonarse los esfuerzos por una reforma constitucional y las propuestas de modificación institucional a un nivel menor no parecen exhibir gran empuje o consenso interpartidario (nuevo pacto federal, elección del intendente de la ciudad de Buenos Aires, etcétera).

Por otra parte, es la economía la que continúa recomponiendo a la sociedad, pese a la revitalización de la política que supone la transición. El gobierno de la transición no aparece como gestor de un proyecto social, con lo cual puede llegar a pensarse que la institucionalidad lograda es incapaz de producir normas de regulación para revertir las tendencias económicas regresivas derivadas de las crisis (estancamiento y concentración). La búsqueda de gobernabilidad se ha hecho utilizando los recursos habituales de la política económica, y sólo atendiendo muy parcialmente a urgencias sociales. Los planes de ajuste exhiben una sensibilidad social que se desvanece paulatinamente, con el rigor creciente de la situación económica, sobre todo luego de un voluntarismo inicial en la gestión de la cartera correspondiente y de la aplicación y flexibilización del plan Austral, que no consigue transformarse en un plan de desarrollo.<sup>14</sup>

En este contexto, la crisis económica se revela como un límite al intercambio político, al menos al intercambio entre el Estado y los actores sectoriales, antes que como acicate para una acción colectiva que redefina fuertemente las identidades sociales a través de intercambios políticos intensos. Por el contrario, los ejercicios de intercambio político que se dan son muy limitados o parciales; el poder público reduce la gobernabilidad a una deliberada búsqueda de fragmentación de los actores sociales, en particular de sus organizaciones de representación sectorial.<sup>15</sup> Esto ha llevado a que la acción gubernamental se caracterice como un intento de “desestructurar el conflicto social, no de procesarlo”,<sup>16</sup> para lo cual se requieren medios de descalificación de las demandas (a saber, las acusaciones de irracionalismo, demagogia y corporativismo). Esta es la contraparte de una propuesta estatal modernizante que, sin crecimiento, se vuelve cada vez más excluyente.

En rigor, aquellos actores sociales empeñados en un programa económico que supere el equilibrio y en la modificación de la orientación de esta política, al no poder quebrarla, se refugian en la utilización autónoma de poder contractual en la base del sistema de relaciones laborales. Pero ahí no se trata ya de una autonomía colectiva legítima por un pacto social, para obligar al cumplimiento de acciones económicas programadas. Es sólo una acción en la que se utilizan todos los recursos de poder para —en el caso del sindicalismo— no perder más posiciones relativas en el plano socioeconómico. Bloqueado el intercambio, no se redefinen intereses, sino que inclusive el gobierno pierde la posibilidad de exigir capacidad de gestión integrada a la reivindicación social. La situación meramente defensiva a la que es arrojado el sindicalismo, dificulta obviamente planteamientos que superen el rescate de derechos puntuales, en general históricos pero ineficaces

<sup>14</sup> Cfr. Acuña, Carlos, Mario Dos Santos, Daniel García Delgado y Laura Golbert, “La relación Estado-empresarios con referencia a políticas concertadas de ingreso”, OIT-PREALC, diciembre de 1986. Especialmente punto IIIb, “Plan Austral, política de estabilización y concertación”.

<sup>15</sup> *Idem*, puntos Va y Vb. Cfr. también Corradi, Juan E., “Argentina: la democracia col pacemaker”, en *Mundo operario*, núm. 3, 1988.

<sup>16</sup> Palermo, Vicente, “Movimientos sociales y sistema de partidos en la Argentina”, ensayo preparado para el proyecto sobre democracias emergentes, CLACSO-Universidad de Naciones Unidas, 1987, editado en volumen colectivo organizado por Elizabeth Jelin, CEAL, Buenos Aires, 1987.

para las nuevas condiciones. No hay por tanto una transacción entre la regulación económica y el derecho, en la institucionalidad recobrada, y una regulación democrática de la economía que implique innovación institucional para modificar los intercambios y con ello las identidades sociales.

Por supuesto que tales innovaciones no están a la mano, pero lo que parece es que, al no buscarlas, se descarta la inducción de limitaciones recíprocas y de autolimitaciones en los actores sociales, que son las únicas que pueden equivaler a acciones de solidaridad, acertadamente consideradas requisito para obtener resultados sustanciales de la democracia (los comportamientos meramente asociativos no bastarían para ello).

La dinámica no es muy distinta en la relación Estado-empresarios. Quizás esta relación es la que mejor permite visualizar la tendencia a contrarrestar la institucionalización que exhibe el proceso como consecuencia de políticas que favorecen un pluralismo fragmentario en el ámbito empresarial.<sup>17</sup> El relegamiento de las organizaciones de representación sectorial en el trato con el Estado y el predominio de la vinculación informal con grupos empresariales muy concentrados y, en general, con capacidad para exportar, impide que priven principios de representatividad social en el diseño de las políticas sectoriales.

El desmedro que con ello sufren las organizaciones sectoriales va en contra de las posibilidades de que en algún momento la trama institucional pueda suscitar el establecimiento de garantías recíprocas de comportamiento. “Desde el punto de vista del modelo de representación de intereses, esto impide la agregación de intereses diferenciados y, por consiguiente, representaciones empresariales que integren las diferencias y las procesen mediante mecanismos institucionales”.<sup>18</sup>

El debate público sobre cuestiones de política de largo plazo para los sectores de la producción (perfil industrial-agrícola del país, balance entre mercado interno-mercado externo, etc.), se ve también negativamente afectado, ya que los agrupamientos informales poco tienen que defender sus intereses en el ámbito público y en función de metas nacionales. Se tiende a abandonar así, no sólo por parte del gobierno, sino de las propias organizaciones, un trabajo serio sobre los criterios de representación sectorial.

Esto refuerza la idea de que existe en este proceso de transición un desfase considerable entre los avances de la democratización del sistema político y en la democratización del Estado. Podría decirse que esta última es la que tiene más interferencia por la necesidad de un umbral de gobernabilidad económica, pero también es cierto que una resolución progresiva del problema de la gobernabilidad democrática implica la utilización creciente de recursos políticos que alimenten el principio de legitimidad democrática vigente.

<sup>17</sup> Cfr. Dos Santos, Mario, “Pactos en la crisis. Una reflexión regional sobre la construcción de la democracia”, en Dos Santos, Mario (comp.) *Concertación político-social y democratización*, CLACSO, Buenos Aires, 1987, pp. 41 y 42.

<sup>18</sup> Acuña, Carlos y otros, *op. cit.*, p. 48.

## III

En los apartados anteriores se destacó la precariedad del régimen político democrático en la transición argentina. Tal precariedad fue atribuida a una vocación de poder no menguada por parte de la corporación militar y a una insuficiente respuesta de ello por parte del gobierno y del sistema partidario. Asimismo, a una búsqueda de gobernabilidad económica a través de políticas desestructurantes del conflicto social y fragmentadora de los actores sociales clave, con lo que la crisis económica aparece como un límite para intensificar los intercambios políticos entre el Estado y esos actores sociales.

¿Tienen el gobierno y los sectores sociales otros caminos transitables para que la estabilidad no se vea amenazada? ¿Qué actores —incluido el gobierno— podrían plantearlos? Sólo se sugirieron los aspectos negativos. En primer lugar, reemplazar la acción que tome en cuenta la materialidad del poder y su estructura, por una comprensión exclusivamente normativa del problema de la consolidación; en segundo lugar, aceptar una desinstitucionalización en el trato con y entre los actores sociales, en función de una gobernabilidad económica a corto plazo. La tarea de institucionalizar cede de este modo al procesamiento del conflicto social, propiciando comportamientos centrífugos y meramente defensivos que alejan a los actores sociales de tareas globales. Por otra parte, resulta obvio —aún sin internarse en las complejidades y oscilaciones de este proceso de transición para probarlo—, que transitar esos otros caminos implicará, para el gobierno, arriesgar la precaria gobernabilidad conseguida, y para los actores sociales el intento de recrear la trama institucional y social de sus relaciones recíprocas y con el poder público. Esto demanda esfuerzos de comprensión y otros difíciles de plasmar en el horizonte actual.

No obstante, hay paradojas que pueden ser válidas para exigir esos nuevos comportamientos. Por ejemplo, de ser cierta la menor responsabilidad del sistema partidario en las rupturas anteriores, hoy deberían ser mucho más celosos de su actividad en pro del mantenimiento del régimen. Es cierto que la gestión de la democracia en el nivel macro se sigue debiendo fundamentalmente a la acción y a la competencia partidarias, pero también que ello no basta para innovar las modalidades y recursos de gobernabilidad empleados. En ese sentido, es válida de un modo dramático y más aún para los procesos de transición, la advertencia de Norberto Bobbio de que la democracia estará amenazada mientras la sociedad sienta la exigencia de nuevos principios que las reglas de juego no logran hacer valer.