

La transición política en Argentina, 1983-1991

Hugo D. Bertín

*L*a democracia argentina se halla en un periodo de consolidación luego del tránsito desde el régimen militar. Entre los desafíos que se le han presentado al nuevo orden institucional en este lapso se cuentan tanto la superación de un modelo de economía cerrada vigente durante más de medio siglo, como el restañamiento de las heridas generadas por la dictadura y el manejo de las tensiones derivadas del peso político que tradicionalmente ha tenido el Ejército, amén de su tradicional vocación golpista.

1. La transición a la democracia

UNA VISION SERENA DE LOS RECIENTES años de democracia vividos en Argentina requiere tanto una evaluación de los escenarios previos al surgimiento del nuevo régimen como el análisis de algunos de los elementos que caracterizaron el proceso de transición al mismo. Luego advertiremos tendencias que pueden ser significativas para la consolidación de la democracia en los próximos años.

Distinguiremos en la primera parte ciertos aspectos específicos del proceso de cambio de régimen político argentino: desde la caída del Proceso de Reorganización Nacional hasta la instalación de la democracia el 10 de diciembre de 1983.

En la segunda y tercera sección nos referiremos a componentes propios del sistema económico y del sistema político de la Argentina de este siglo.

Finalmente, en la última presentaremos lo que entendemos como los "desafíos" a los que se enfrenta y se deberá enfrentar el régimen político democrático, en fase de consolidación desde el 10 de diciembre de 1983.

Esta tarea, que puede presentarse a todas luces demasiado ambiciosa, será abordada en clave política y en clave económica, no desconociendo, sin embargo, la relevancia de aproximaciones que pudiesen realizarse desde las perspectivas éticas, culturales, sociales, etcétera.

El proceso de cambio de régimen político puede ser entendido como una estrategia de entrega y toma del poder en la cual se configuran coaliciones de intereses que se expresan en acuerdos y alianzas entre las élites o sectores de élites y/o grupos de poder que protagonizan el cambio¹.

1 TRIMESTRE 1993

Desde otra perspectiva, la dinámica de un cambio de régimen puede ser considerada como el resultado de la pérdida de legitimidad del antiguo orden y, como consecuencia de ello, de su estabilidad. Dicho de otro modo, aludimos al momento en que un sistema político pierde el control soberano sobre el gobierno y éste pasa a manos de otro diferente². También se puede apuntar que en este proceso de cambio los valores, las normas, las reglas de juego, las demandas, las instituciones, los actores específicos del antiguo régimen —en nuestro caso autoritario—, son reemplazados por otros propios del nuevo régimen —democrático—.

En el cambio se pueden distinguir diversas fases: la caída del antiguo régimen; la transición entre ambos; la instalación del nuevo régimen y la etapa de consolidación del mismo.

El régimen militar argentino ya se encontraba en una situación de crisis institucional, política y económica a fines de 1981. Esta crisis puede ser analizada por medio de la lectura de ciertos hechos y de sus consecuencias. Describiremos esta situación de crisis utilizando cuatro elementos: la sucesión presidencial en el régimen militar; las secuelas de los enfrentamientos con la subversión; los legados de la política económica; y la regulación sucesoria del régimen militar³.

Respecto a la sucesión presidencial en el régimen militar, entendemos que, de las cuatro sucesiones presidenciales, sólo la primera (cuando el general Videla renueva el mandato por otros tres años en julio de 1978) puede ser considerada como una renovación ordenada a pesar de las visibles desavenencias en el seno de la Junta Militar; las restantes, en especial la tercera y la cuarta, fueron cada vez más traumáticas y conflictivas como resultado de ambiciones y proyectos personales.

El segundo de los elementos que queremos destacar es el de las secuelas de los enfrentamientos de los militares con la subversión. La eliminación de ésta había sido uno de los argumentos que esgrimieron las Fuerzas Armadas para justificar la interrupción del gobierno constitucional el 24 de marzo de 1976. Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos cometidas por los militares en esta lucha deslegitimaron al régimen en lo interno y en lo externo. La metodología empleada aisló al "Proceso" en su relación con el orden internacional, ámbito desde donde fue severamente cuestionado. De este modo, los procedimientos empleados en estos enfrentamientos transformaron los fundamentos de su política: presentados inicialmente como pilares para la legitimación de origen del régimen terminaron siendo una de las fuentes de deslegitimación.

El tercer elemento que contribuyó a la crisis del régimen militar surgió de las consecuencias de la política económica de esos años. La economía argentina hacia fines del "Proceso" se hallaba en una situación de alta inflación, elevado endeudamiento externo, problemas de acumulación de capital, deterioro salarial, elevado déficit fiscal, ineficiencia en la asignación

de los recursos, atraso cambiario, déficit en las cuentas externas y crisis en los sectores industriales, agropecuarios y financieros. Este legado, sin duda, además de mostrar el fracaso de la política económica del gobierno de las Fuerzas Armadas, condicionaría al nuevo régimen.

El cuarto de los elementos apuntados es la regulación sucesoria del régimen militar. La divergencia de proyectos, ideas, aspiraciones personales, etcétera, impidieron a la Junta Militar estructurar un régimen político idóneo para construir una salida planificada y ordenada en tiempo y formas preestablecidas. El diagrama no fue diseñado en los primeros años de gobierno cuando tenían mayor poder y consenso, tampoco lo pudieron hacer luego, cuando la crisis había llegado. Aquí vale recordar la reflexión de Sartori: el problema de la regulación sucesoria es el "talón de Aquiles" de los autoritarismos⁴.

Si bien el régimen militar estaba en crisis entre finales de 1981 y principios de 1982, todavía no se podía prever el tipo de salida o desenlace que podría presentarse. Para precipitar la caída fue necesaria la presencia de un elemento acelerador: la derrota militar de Malvinas actuó en tal sentido. Desarticuló internamente a los militares como institución y afectó la relación, tanto entre las fuerzas como también en el interior de cada una de ellas, especialmente en el Ejército.

A partir de entonces, el único camino posible, en la óptica militar, fue la entrega del poder a los civiles. Comenzó así la transición a la democracia.

En general, la transición se entiende como la fase del proceso de cambio en la que el régimen preexistente es sustituido por otro. En términos cronológicos la transición cubre el periodo de tiempo en que el antiguo régimen ha dejado de existir plenamente sin que el nuevo haya surgido en su totalidad. Este periodo, fluido y confuso, comienza con la crisis de un régimen y termina con la instalación de uno nuevo.

En el caso argentino, la transición nació con la derrota militar en Malvinas. En consecuencia emergió de una manera abrupta que no estaba prevista en el calendario militar. Por ello, el desenlace bélico "sorprendió" a los militares sin un modelo institucional que les permitiera modelar y guiar el proceso de cambio.

El "Proceso" se "desfondó" y tuvo que ofrecer la salida a los miembros de la nueva coalición civil que empezaba a conformarse.

A pesar de esto, la salida no fue una conquista de la sociedad política. Por el contrario ésta "recibió" la transferencia de poder. Por ello, la nueva coalición también se sorprendió por un proceso que se aceleró a partir de junio de 1982. Este último factor unido a la pesada herencia de problemas sin resolver repercutió, posteriormente, en la gestión de gobierno del nuevo régimen.

Otra de las circunstancias que caracterizó esta transición fue la imposibilidad de realizar un pacto entre las coaliciones salientes y entrantes de

1/ Leonardo Morlino: "Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis". En: Pinto, Julio (Comp.): Ensayos sobre la crisis política de Argentina/3. Bs. As. C.E.A.I., 1988, pp. 311-377.

2/ Juan Linz: *La quiebra de las democracias*. Madrid, Alianza, 1987, p. 39.

3/ Hugo Bertin: *El cambio de régimen político en la Argentina, 1976-1983*. La Plata, Tesis de la Maestría en Ciencia Política, U.N.L.P., 1989, Cap. II.

4/ Giovanni Sartori: "Notas para una teoría general de la dictadura". *Opciones* No. 11. Mayo-Agosto, 1987. Santiago de Chile.

modo de resolver, en el antiguo régimen, determinadas cuestiones y problemas para que no quedasen —como finalmente sucedió— abiertos: el legado de la lucha contra la subversión, el conflicto limítrofe con Chile por la zona del canal de Beagle, las secuelas de la guerra de Malvinas, la crisis económica, etcétera.

No existió, en esta fase, una institución, a la manera de la monarquía española, que actuase de “garante” o custodia frente a los posibles encontronazos propios de un período de transferencia de poder sin el respaldo de reglas institucionales sólidas.

La pesada herencia no pudo ser compensada, tampoco, con la ayuda económica de países o instituciones internacionales como había ocurrido en Italia, Francia y Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial.

Así, las Fuerzas Armadas se retiraron del poder de manera desordenada pero no total: derrotadas en el frente externo pero no en lo interno y divididas internamente, especialmente en el Ejército, pero cohesionadas para negociar con las nuevas autoridades la manera de “cerrar” las secuelas de la lucha antisubversiva. Esto las llevaría a mostrar una subordinación condicionada al nuevo régimen⁵.

La instauración democrática implicó el establecimiento progresivo de todos los derechos civiles y políticos: asociación, voto, prensa, religión, circulación, reunión, asociación, etcétera, y la libre expresión de las fuerzas sociales y políticas. Culminó con la llegada de la Unión Cívica Radical al Poder Ejecutivo el 10 de diciembre de 1983.

Este acontecimiento significó un hito en la Argentina política contemporánea: la primera derrota electoral del Peronismo y, paralelamente, el primer triunfo radical en elecciones libres y sin proscripciones desde la década del 20. Además, el resultado electoral fue aceptado y respetado por todos los actores sociales y políticos, lo que también se convirtió en un hecho novedoso.

De esta manera, la transición argentina fue compleja: con fuertes restricciones institucionales, económicas y sociales, y sin apoyo de “garantes” o instituciones internacionales.

Así planteada la situación, queda definido el juego dialéctico de fortalezas y debilidades en el seno de la empresa democrática que aparece expresado en el *principio de Stern*: los factores necesarios y suficientes para provocar la caída del antiguo régimen pueden no serlo para asegurar la consolidación del nuevo⁶.

El desafío para la *intelligenza* de la democracia es trabajar para que esta fortaleza inicial no se transforme en debilidad futura.

5/ Andrés Fontana: “De la crisis de Malvinas a la subordinación condicionada: conflictos antimilitares y transición política en Argentina”, Working paper 74, Kellogg Institute, University of Notre Dame, USA, August, 1986, p. 35.

6/ Los autores se refieren a Fritz Stern, quien lo presentó —en sentido inverso— al distinguir la caída de la República de Weimar y el advenimiento del nacionalsocialismo en Alemania (Stern, Fritz (1966): *The path to dictatorship: 1918-1933*. New York, Anchor.). O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1988): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*. 4. Bs. As., Paidós, p. 126.

2. Aspectos del sistema económico de la Argentina de los últimos 50 años

DURANTE ESTE PROCESO DE CAMBIO de régimen político se está asistiendo, también, al agotamiento del modelo económico vigente en Argentina durante los últimos 50 años.

El rol jugado por el Estado, como administrador del aparato propio y como regulador de las relaciones entre el poder civil y el poder público sufrió cambios significativos a partir de la década del 40. En clave económica, se privilegiaron las metas de acumulación de capital y de pleno empleo sin tomar en cuenta las condiciones en que realizaban estas políticas, esto es, la eficiencia asignativa o productiva. El modelo pudo ser financiado a partir de una reasignación de recursos financieros promovidos por el Estado y, complementariamente, con la creación de una estructura de regulaciones que, en los hechos, significó el cierre de la economía argentina a las corrientes comerciales y financieras internacionales.

Waisman sugiere que la autarquía económica fue concebida como una herramienta para contrarrestar los peligros de las potenciales movilizaciones revolucionarias en nuestro suelo. De este modo, y advertida por la experiencia internacional, la dirigencia diagramó desde el Estado, bajo una ideología nacionalista de múltiples facetas, una política industrial mercadointernista que relacionó al Estado, a los empresarios y a los sindicatos en una dinámica corporativista tras los muros de una economía cerrada⁷.

Los instrumentos de política económica giraron principalmente en torno a la política comercial externa: impuestos a las exportaciones (por medio de los cuales el Estado obtuvo fondos) e impuestos y restricciones cuantitativas a las importaciones (que protegieron a la industria sustitutiva de importaciones). De este modo, la economía argentina se aisló del mundo y las variaciones en los precios internacionales dejaron de ser una señal para asignar los recursos internos.

En términos de actores, el sector agropecuario recibió una imposición constante sobre su producción; y el sector industrial sustitutivo de importaciones y el sindical ligado a él pudieron sobrevivir, a pesar de los cambios en los escenarios internacionales, merced a la transferencia de fondos que recibieron por medio de distintas decisiones jurídicas y económicas.

El segundo de los instrumentos que modelaron esta política fue la estructura de regulaciones sobre la producción de bienes y servicios. Como se desprende de un estudio de Gerchonoff y Guadagni, las regulaciones crearon un nuevo tipo de agente económico: el monopolio estatal, tanto el natural como el protegido; y el monopolio privado protegido⁸.

En ambos casos, la ausencia de competencia relegó el cumplimiento de las condiciones de eficiencia en la asignación de los recursos.

7/ Carlos Waisman: *Reversal of Development in Argentina. Postwar Counterrevolutionary Policies and their structural consequences*. Princeton University Press, 1987.

8/ Pablo Gerchonoff y Alieto Guadagni: *Desregulación y Crecimiento*. Bs. As. ADEBA, 1987.

Por el contrario, la actividad se concentró en pujar sobre el Estado – sin distinción de regímenes políticos o gobiernos – para obtener cuasirrentas derivadas de los mercados reservados no desafiables que se otorgaban por medio de designaciones, leyes, decretos, resoluciones.

Algunos analistas ya observaban, desde hace varios años, la inconsistencia de este modelo. Funcionó en los años iniciales del primer gobierno de Perón (sin dejar de reconocer las distorsiones que en ese momento estaba provocando: por ejemplo el uso de los fondos del nuevo sistema de seguridad social para usos en otros sectores). Durante la década del 60 fueron evidentes los “*cuellos de botella*” que se presentaban de manera cíclica cuando el precio del trigo en los mercados internacionales era inferior a los US\$200 por tonelada⁹.

El problema se agravó aún más en la década del 70 debido a que la alta inflación erosionó los ingresos del Estado. Esta situación pudo ser disimulada en el segundo lustro del 70 por medio del endeudamiento externo. Pero cuando terminó la liquidez del sistema financiero internacional – a inicios de los 80 – y se hizo evidente la caída de los precios internacionales de los productos agropecuarios, el modelo argentino de crecimiento económico no tuvo fondos para ser financiado. La crisis de solvencia del Estado estaba planteada.

En este nuevo escenario convivieron elementos antiguos: economía cerrada; ineficiencia asignativa y productiva; cuasirrentas artificiales en el sector público y en el privado; estancamiento tecnológico y económico, y alta inflación. Y se agregaron otros: elevado endeudamiento externo; deterioro en la estructura para la producción de bienes y servicios; bajo nivel de inversión; falta de recursos financieros para la inversión privada y pública; marcada caída en la calidad de vida de los ciudadanos; insolvencia del Estado, etcétera.

Por otra parte, la inflación persistente y la inestabilidad institucional contribuyeron a erosionar, lo que Llach denominó la base contractual de la economía. En estas condiciones el horizonte de las decisiones se contrajo sensiblemente para los inversores: se desvalorizaron los bienes futuros y los proyectos de largo aliento; las tasas de retorno requeridas para la realización de proyectos de inversión fueron mayores que en contextos de estabilidad porque incorporaron los riesgos que emergieron de la inestabilidad institucional y económica. Consecuentemente, muchas iniciativas perdieron su rentabilidad potencial.

La obtención de ganancias de las empresas no dependió tanto de la innovación tecnológica, de la búsqueda de la eficiencia, de la competencia en los mercados, de la continua búsqueda de la calidad o del buen nombre de sus productos en los mercados nacionales e internacionales, sino del hábil manejo financiero y de la capacidad de organizar la producción en segmentos cautivos del mercado en los cuales la empresa tuviese capacidad para fijar precios sin enfrentar a la competencia. De este modo, el *management*

tomó distancia de los problemas de la cultura industrial – problemas de producción, de organización, de optimización de los procesos – y se concentró en la especulación financiera y en la política agonal con y sobre el Estado para conquistar o mantener prebendas corporativas y artificiales.

El sistema de precios perdió eficacia para asignar los recursos. Parte de éstos, tanto humanos como de capital, cayeron en la tentación de emigrar a escenarios más estables.

De este modo, la economía cerrada; la malla de regulaciones que dieron origen a mercados cautivos y no desafiables, tanto en lo público como en lo privado; la burocracia gubernamental; las jerarquías gremiales cristalizadas surgidas de leyes de asociación inflexibles; la inestabilidad institucional, jurídica y económica; y la expectativa de discrecionalidad de los poderes públicos, influyeron, en su conjunto, en la decadencia de la nación.

Las asociaciones intermedias – sindicatos, empresas, etcétera –, que están llamados a erigirse en contrapoderes, en el caso argentino, lejos de defender la independencia individual de la amenaza del Estado, se convirtieron en asociaciones que lucharon por la protección del Estado bajo la forma de privilegios, prerrogativas o concesiones legales monopólicas. Botana trae a los escenarios presentes la preocupación que estaba en Tocqueville: “Si el interés, como hemos visto, es una coraza protectora contra la intromisión arbitraria del Estado, entonces el comportamiento de la asociación voluntaria se adecua plenamente a la concepción pluralista de Tocqueville. Si, en cambio, los miembros de la asociación voluntaria influyen sobre gobernantes o legisladores y obtienen una ley ajustada a su interés particular, entonces su acción transforma aquel pluralismo defensivo, apto para limitar el poder político, en un pluralismo de apropiación de los recursos del Estado”¹⁰.

La crisis fiscal ahogó y “desfondó” el modelo corporativo de la Argentina de los últimos 50 años y abrió las puertas a un proceso de transición hacia un nuevo sistema económico que, por ahora, está en la etapa infante.

El ataque a la inflación realizado por medio del *Plan Austral* fue el primer intento, aunque fallido, de instalar a la economía argentina en la senda de la estabilidad y el crecimiento económico.

Una vez más se hizo evidente que la Argentina no podía perdurar en una “meseta inflacionaria” en torno al 4% o 5% mensual. Décadas de inflación calaron en la cultura de la sociedad y engendraron hábitos inflacionarios (escape al dólar; evasión fiscal, etcétera). A pesar de su resultado, el *Plan Austral* reveló que la eliminación de la inflación era una demanda de la sociedad y que este nuevo bien social debía incorporarse a la agenda de los objetivos de la dirigencia política más allá de los matices partidarios. Así comenzaron a quedar atrás algunos mitos engarzados en el imaginario de la dirigencia nacional: por ejemplo que la inflación y el crecimiento podían ser metas compatibles. Sin embargo, lejos de alcanzar el éxito en términos de política económica, la primera administración democrática terminó en las puertas de la hiperinflación.

9/ Juan Llach: *Reconstrucción o estancamiento*. Bs. As. Ed. Tesis. 1989.

10/ Natalio Botana: *La libertad política y su historia*. Bs. As., Sudamericana. 1991. p. 193.

Más allá de las consecuencias económicas y sociales resultantes de los momentos hiperinflacionarios de 1989, es conveniente recoger la advertencia de Llach en el sentido de que la economía argentina sólo se asomó a la frondosa selva de la hiperinflación: "La hiperinflación es, sobre todo, un cuestionamiento profundo a la existencia de un Estado, de su soberanía y de sus límites internos (en la sociedad de la que forma parte) y externos (en la comunidad internacional"¹¹.

Llegados a este punto, es necesario destacar que la hiperinflación dejó en evidencia la crisis de solvencia del Estado nacional para financiar el "viejo" modelo. Esta insolvencia esconde, también, el comportamiento de una parte importante de la dirigencia argentina dentro del marco del modelo económico que venimos describiendo: la forma de pensar (y de actuar) con la regla de que "el Estado nunca quiebra".

Con esta lógica, se tomaron decisiones políticas sin la necesaria evaluación de los costos y de la forma de financiarlas. Al no vincular gastos con ingresos, al preocuparse por gastar y no por cómo gastar y al no pensar en términos de recursos escasos y necesidades múltiples, se fue conformando una cultura decisoria que no incorporó elementos racionales y que alimentó un déficit permanente que repercutió en la inflación endémica y, adicionalmente, distorsionó la asignación de los recursos desde los sectores productivos por propia naturaleza a los productivos por la protección jurídica que recibían.

En la agenda de temas de la nueva organización económica deberán figurar: la estabilidad de los escenarios institucionales, jurídicos y económicos; la desregulación de los mercados; la apertura de la economía que deje atrás el mercadointernismo rentístico; la privatización de sectores que el Estado no debe o no puede manejar; los marcos regulatorios de las actividades y servicios privatizados; la búsqueda de la eficiencia estatal en los servicios indelegables; la incorporación del riesgo, el incentivo y el cálculo de los costos en la toma de decisiones; el acuerdo con los acreedores externos, etcétera.

Si el objetivo final de una nación es la búsqueda del bienestar de sus ciudadanos, se deberá enfatizar en la capacidad de innovación de las empresas como fuente que nutra la competencia y la productividad de los procesos microeconómicos y luego si en los resultados macroeconómicos. En este escenario, el rol del Estado consiste en brindar un marco institucional necesario para el desenvolvimiento de los sectores privados.

La crisis fiscal nos obliga al replanteamiento del modelo económico, a cambiar comportamientos, hábitos, estilos de hacer política y negocios; en definitiva, deberemos hacer de la "necessitá, virtú" como lo aconsejara Maquiavelo.

3. Aspectos del sistema político argentino

EN ESTA TERCERA PARTE ANALIZAREMOS las mutaciones en los elementos que caracterizaron al sistema político argentino contemporáneo.

Utilizaremos para ello la obra de Passerín D'Entrevés donde el autor describe la evolución de los fundamentos del Estado: como fuerza, como ley y como legitimidad¹².

A partir de la organización del Estado nacional, la nación pareció dejar atrás el Estado como fuerza, el estado de naturaleza hobbesiano. Pero, tal como lo señaló Botana, el sistema político argentino de fines del siglo XIX, y hasta 1916, mantuvo la escisión entre las libertades civiles (que permitieron la integración a la sociedad de los inmigrantes que llegaban, los progresos económicos, sociales y culturales) y las libertades políticas (el orden conservador no permitió la constitución de un sistema político que privilegiase la competencia y la alternancia en el poder de los partidos políticos¹³.

La ley Sáenz Peña significó el acercamiento del sistema político a la frontera entre legalidad y legitimidad. Debemos reconocer, sin embargo, que faltaba la integración de la mujer al ejercicio de los derechos políticos y los trabajadores no habían alcanzado el "piso" de los derechos sociales. Durante esos años el sistema político apareció como "... un régimen de partido predominante (según la expresión de Sartori), dado que el Partido Radical retuvo el poder presidencial en las elecciones de 1916, 1922 y 1928"¹⁴.

La revolución de 1930 retrotrajo al sistema político a una relación de fuerzas. El régimen del 30 excluyó del poder al partido de mayor representación. En las prácticas políticas fue frecuente el fraude, las proscripciones. El Partido Conservador (y sus aliados) hegemonizaron la representación política sobre la base de la ilegalización del radicalismo.

La revolución del 4 de junio de 1943 abrió una transición entre regímenes políticos: el de la década del treinta y el militar juniano. El último comenzó a articular, tenuemente al principio, una concepción política que dejó atrás a la coalición conservadora y la reemplazó por una nueva.

La naciente hegemonía se apoyó en el control del Estado y a través de él se pretendió construir un nuevo polo de articulación de lo social, de lo político, de lo institucional. La cristalización "cuajó" con Perón en el poder. Perón llega al gobierno — el 4 de junio de 1946 — luego de un proceso electoral competitivo y sin exclusiones. Esta mayoría electoral lo acompañaría durante todo su gobierno pero, paradójicamente, el peronismo nunca trabajó para fundar un régimen pluralista. Es decir, un régimen que permitiese el ejercicio de los derechos políticos en un marco de libertad.

Por el contrario, si la legalidad había caracterizado sus orígenes, el peronismo no le abrió las puertas a la libertad política entendida ésta en

11 / Juan Llach: "Las hiperestabilizaciones sin mitos". Bs. As., B.C.R.A., 1990, p. 2.

12 / Alessandro Passerín D'Entrevés: *La noción del Estado*. Madrid, Euroamérica, 1970. Vs. Capítulos.
13 / Natalio Botana: *El orden conservador*. Bs. As. Sudamericana, 1983.
14 / Natalio Botana: "Dilemas de la Consolidación democrática en la Argentina". En: AAVV: *Sobre la Consolidación de la democracia*. Bs. As. Ed. de Belgrano, 1987, pp. 177-182.

su doble concepción: como libertad negativa (esto es el derecho de los ciudadanos de no ser coaccionados desde el Estado o de no tener que soportar restricciones al ejercicio de sus derechos) y como libertad positiva (la posibilidad de que el ciudadano participe en la cosa pública)¹⁵.

Al no lograr conciliarlas, el régimen de esos años tampoco cruzó la frontera entre legalidad y legitimidad, y, por ende, la hegemonía siguió siendo una cualidad del sistema político argentino. A la hegemonía exclusionista de los conservadores se la reemplazó, durante los cuarenta y los cincuenta, por una hegemonía de base popular. Esta subordinación frustró el desarrollo de formas organizativas autónomas y la preponderancia estatal horadó a la sociedad política: por un lado el movimiento quedó sujeto al Estado, y por el otro los partidos de oposición se debilitaron.

A partir de la década del 40 la sociedad optó por un estilo de hacer política movimientista (sin espacio para la mediación, la negociación, la pluralidad) y descartó la lógica de la institucionalización (la imposición de reglas impersonales, la racionalidad instrumental entre medios y fines, el cálculo económico). Estas reglas de juego modelaron también la estructura institucional, los comportamientos individuales y el de las corporaciones¹⁶. En consecuencia, ese Estado corporativo, autárquico, hegemónico y movimientista desdibujó la división de poderes.

Los partidos políticos tampoco terminaron de aceptar el pluralismo y prefirieron el hegemonismo: conservadores sobre radicales en el 30; peronismo sobre radicales en los 40 y 50; radicales (aprovechando el veto militar) contra peronistas en los 60.

Bajo el techo de la economía cerrada, las corporaciones, a partir de los 40, estuvieron subordinadas al Estado. En consecuencia, no fue posible la transformación del régimen político argentino en un modelo de "pluralismo organizado" o "corporatismo liberal". Un sistema que, en el ámbito de una estabilidad democrática, permitiese una intensa agregación de intereses sociales pero manteniendo la autonomía del Estado.

Con la intervención del año 1955 lo militar se convirtió en un factor permanente del sistema político. Había estado presente con baja intensidad en el 30 y fue más autónomo en el 43, modificando posteriormente el patrón de intervención con el paso del tiempo.

Entre el 55 y el 66, las Fuerzas Armadas actuaron como "custodia" de "los valores" y de las condiciones en las cuales los mismos se cumplían. Esta visión dio lugar a una serie de intervenciones militares (con participación civil) que en esencia buscaron fundar – a lo largo de la década del 60 – un régimen político sin el peronismo o un "peronismo" sin Perón.

La intervención "tutelar" se transformó, en 1966, en una intervención más intensa: no fue ya para garantizar valores sino para transformar la realidad, con tiempos indefinidos y con etapas autoimpuestas: la econó-

mica, la social y la política. La idea de "revoluciones sin tiempos" fue común a la "Revolución Argentina" y al "Proceso de Reorganización Nacional": "con objetivos pero no con plazos". La realidad se encargaría de re-utar estas concepciones.

De todas las intervenciones, la de 1976 fue la más profunda y orgánica. En ella las Fuerzas Armadas se instalaron en el Estado con una intensidad que no tuvo antecedentes. Fundaron un verdadero régimen político con estatutos, reglas, leyes que organizaban el poder y la administración del mismo. Sin embargo, como lo advertimos en la primera nota, terminaron en un fracaso que tampoco tuvo antecedentes.

Al cerrarse la década del 70 quedó un trágico legado de los gobiernos civiles y militares: la violencia y sus consecuencias. Ruggiero cita a Fustel de Coulanges para resaltar las consecuencias que origina en los individuos la participación en las guerras: "Después de haberse abandonado a la violencia, de haberse acostumbrado al triunfo de la fuerza y de la astucia, no es fácil retornar a la vida calma y recta. ¿Cómo queréis que hombres a quienes se ordena el asesinato, el incendio, conserven en la intimidad de sus almas una idea clara del derecho y del deber?"¹⁷.

4. Los desafíos de la joven democracia argentina

EL PROCESO DE CAMBIO DE REGIMEN POLITICO en la Argentina de la década pasada abrió la posibilidad de consolidar un nuevo modelo político y económico. El desafío de la presente década es, precisamente, complementar el proceso de cambio y fraguar el nuevo sistema.

En términos de legitimidad de origen, las autoridades electas en 1983 y 1989 recibieron un claro apoyo popular como resultado de elecciones libres y sin proscripciones; sin embargo debemos evitar caer en el error de su aplicación automática al interpretar la noción de legitimidad de origen, porque estaríamos confundiendo legitimidad con legalidad. A la transparencia, la amplitud, el respeto a los procedimientos y a los resultados de los procesos electorales se le debe sumar la modificación de las pautas de comportamiento social que son inherentes al funcionamiento del régimen democrático. Desde esta perspectiva, parece oportuno pensar al sistema democrático como la sumatoria de un régimen, esto es, de instituciones, y de ideas, valores y comportamientos¹⁸.

La fragua o la consolidación y luego el mantenimiento del sistema está en función de la legitimidad de medios o de ejercicio de la democracia argentina; es decir, de la forma en que se ejerce el poder y de la percepción que se formen los ciudadanos sobre los resultados de las políticas de los gobiernos democráticos¹⁹.

15 / Natalio Botana: *La libertad política y su historia*. Bs. As. Sudamericana, 1991.

16 / Alberoni, Francesco (1981): *Movimiento e istituzione*. Bologna, Il Mulino. Jorge Alberti y Franco Castiglioni: "Política e ideología en la industrialización argentina". Boletín Informativo Techint No. 239, Bs. As. 1985.

17 / Guido de Ruggiero: *Política y democracia*. Bs. As. Paidós, 1960, p. 85.

18 / Karl Loewenstein: *Teoría de la Constitución*. Barcelona, Ariel, 1983, p. 30 y sgtes.

19 / Edgardo Catterberg: *The Balance of transition. Perceptions of Governmental Efficacy in the Southern Cone*. IPSA, Bs. As. July 1991.

En esta conquista tendrán un rol decisivo, también, las instituciones y los actores de la sociedad civil, la sociedad política y el Estado. En particular será decisiva la capacidad de articular las decisiones políticas con el análisis técnico, ya que políticos y técnicos intervienen en el ejercicio cotidiano del gobierno. Como ha señalado Manuel García-Pelayo, "... la comunicación entre el político investido de autoridad y el científico técnicamente competente, ... Tal sería el circuito o *feedback* entre ambos términos"²⁰.

En relación con el régimen, a partir de la crisis de solvencia del Estado nacional descrita en la segunda nota, debemos imaginar una nueva relación entre el Estado y la sociedad. El vínculo entre el Estado y la sociedad respondió a una lógica corporativa, elemento que influyó en el comportamiento del modelo y favoreció el clima para el florecimiento de otro de los "males": la corrupción. Desde el punto de vista económico, el incentivo, la competencia, fueron anulados por una regulación prebendaria del Estado sobre la actividad pública y privada; y desde el punto de vista político, el pluralismo, la libertad –savias nutrientes de la democracia– no pudieron imponerse a la articulación corporativa de las relaciones entre Estado y sociedad.

En una sociedad así de reglamentada, donde el Estado se arrogaba el derecho a "autorizar" o "prohibir" la producción de bienes y servicios o el ejercicio de otros derechos, el clima para la corrupción fue favorable.

Este clima fue el resultado de una combinación de varios factores: por ejemplo, la inestabilidad institucional que no permitió el control y la sanción propios de una democracia. Por el contrario, cada interrupción se convirtió en un verdadero "asalto al poder" para "maximizar" las ganancias de algunos funcionarios en tiempos cada vez más reducidos. Otro factor fue la alta inflación que "enrareció" el clima y restó transparencia a las actividades públicas y privadas.

Entre los remedios para la corrupción, Botana propone, siguiendo los pasos de Maquiavelo, Madison y Montesquieu, la combinación del deber moral y la disciplina institucional²¹. En nuestros tiempos el antídoto surgirá de una fusión de elementos institucionales y de comportamientos individuales. La estabilidad institucional y el diseño de leyes específicas permitirá, en un contexto de separación de los poderes, el funcionamiento de los mecanismos de control y sanción democráticos aludidos. Por otra parte, la estabilidad económica, la desregulación en la producción de bienes y servicios y la disminución en el poder discrecional del Estado disiparán la neblina que favorece el clima de impunidad. Finalmente, también los ciudadanos aportarán su impronta. La "coalición de los honestos" que se está formando, según surge de las reflexiones de Floria, ejercerá el derecho de seleccionar – con estos valores – a sus representantes; ya que éste es, en esencia, el último reaseguro de las democracias.

20 / Manuel García-Pelayo: *Burocracia y Tecnocracia*. Madrid. Alianza. 1974. pp. 69 y 70.
21 / Natalio Botana: *La corrupción y el poder*. La Nación, Buenos Aires, 1991.

La dicotomía entre Estado grande y pequeño es reemplazada ahora por la dicotomía entre Estado fuerte o débil. El Estado como institución es insoslayable en cualquier comunidad política organizada. Lo que se discute ahora son las funciones del mismo.

En términos generales, la función primordial del Estado es garantizar el ejercicio de las libertades de los ciudadanos. También, los Estados contemporáneos de democracias pluralistas (más allá del tamaño que responde a realidades locales), tienen entre sus funciones la de crear entornos propicios para el funcionamiento de los mercados competitivos, promoviendo, aplicando y controlando un conjunto coherente de políticas macroeconómicas y sectoriales. Por otra parte, mantienen también funciones indelegables: justicia, seguridad, defensa, educación, salud, aunque puede compartir algunas de ellas con los sectores privados.

Pensar el nuevo modelo significa, también, pensar en términos de estabilidad económica; de estabilidad en los escenarios institucionales y jurídicos; de desregulación de los monopolios privados y públicos; de eficiencia productiva y asignativa; de transparencia en las reglas del juego; de comportamientos y actitudes con vocación al riesgo en la toma de decisiones, y del funcionamiento de los sistemas de incentivos. Estos son también desafíos para los nuevos escenarios.

La democracia, en dimensión de legitimidad de fines, parte del supuesto de que el sistema político ideal es el gobierno representativo que nos describiera Stuart Mill²². En consecuencia, los sistemas de representación deben facilitar el proceso de "readecuación" de la clase dirigente en términos de las demandas de los ciudadanos y de la agenda de problemas a resolver.

Se pueden destacar tres elementos propios de una república democrática: el primero de ellos es el sistema de representación. No existe un sistema de representación perfecto. Cada uno tiene aspectos positivos y negativos y en cada uno se privilegian facetas de la representación. Si se comparte el diagnóstico de Manuel Mora y Araujo sobre la crisis de representatividad de la dirigencia política argentina en relación con los valores, aspiraciones e ideas de los ciudadanos²³, parece útil resignar cuotas de proporcionalidad en favor de la representatividad que surge del control directo y racional sobre los representantes a la hora de elegir el sistema de representación.

La segunda noción sobre la representación política está relacionada con la aptitud esperada de los representantes por parte de los representados. En este sentido, conviene recordar la distinción que nos hacía Ortega y Gasset entre el arquetipo del político, y el ideal, donde pretender alcanzar el ideal distorsiona el análisis: "... Pero ¿qué derecho tenemos a considerar lo imposible, a considerar como ideal el cuadrado redondo?"²⁴. Más que buscar al político ideal, debemos aspirar a formar una clase dirigente por medio de un proceso de "prueba y error", en el marco de una democracia pluralista y estable.

22 / John Stuart Mill: *Del Gobierno representativo*. Madrid. Tecnos. 1985.

23 / Manuel Mora y Araujo: *Ensayo y Error*. Planeta. 1991.

24 / José Ortega y Gasset: *Mirabeau o el político*. Madrid. Revista de Occidente. 1974. p. 12.