



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

colombiainternacional@uniandes.edu.co

Universidad de Los Andes

Colombia

Acuña, Carlos

Nuevos y viejos dilemas que enfrenta la democracia Argentina actual

Colombia Internacional, núm. 58, julio-diciembre, 2003, pp. 234-241

Universidad de Los Andes

Bogotá, D.C., Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81205810>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# **NUEVOS Y VIEJOS DILEMAS QUE ENFRENTA LA DEMOCRACIA ARGENTINA ACTUAL**

Carlos Acuña <sup>1</sup>

Esta presentación busca sintetizar algo así como los tres elementos que me parecen claves para entender la dinámica de la democracia argentina y los problemas que enfrenta el gobierno debido a la actual situación. La síntesis se hará a través de una contextualización algo más amplia que me permita desagregar los aspectos estructurales de aquellos que están más ligados a contingencias o a estrategias políticas que cuentan con un mayor margen de reacción o libertad.

La referencia a estos tres elementos presenta el siguiente orden: primero se hará, una breve caracterización del ejecutivo en la Argentina, pues es un tema que tiende, creo yo, a no ser lo suficientemente reconocido por la teoría política y por el análisis político. El segundo punto es doble en cuanto se relacionan a las propiedades del estado con el federalismo, la centralización, y en ese orden, me referiré el impacto de dicha relación sobre el sistema partidario; y en el último término, se abordará la crisis de representación y la dinámica de la política actual enmarcada dentro de los dos primeros. Así que sin más preámbulos avancemos sobre el tema del ejecutivo:

¿Qué es lo que me interesa marcar en las características del ejecutivo en Argentina?. Argentina en el 2001 hace una exclusión que es conocida

como el “levantamiento popular”, dicho evento es un indicador de la profunda crisis de representación, es decir, del quiebre o del divorcio que se da entre los representantes y los representados. Sin embargo, una pregunta más certera al respecto sería: ¿Qué es lo que está detrás de la crisis de la representación?, para lo cual yo tengo una respuesta relativamente sencilla: hay una demanda de buen gobierno y es obvio que el problema que enfrenta el gobierno en este momento frente al régimen, es la imposibilidad de generar buenas políticas, políticas ligadas necesariamente a las capacidades del estado.

En ese sentido, cabe anotar, que la prioridad está dada por como evalúa la ciudadanía las posibilidades y la legitimidad de un gobierno, en términos de cómo se genera la lógica de representación, cómo se toman decisiones, cómo se implementan y cuáles son sus resultados; es algo así como una línea de producción que articula legitimidad, eficiencia y eficacia, articulación que se ve efectivamente debilitada ante la evidente crisis de representación que sufre la democracia Argentina.

Ahora bien, en cuanto a las características del ejecutivo entendido éste no como la presidencia sino como el conjunto de ministros que constituyen un cuerpo ejecutivo, es claro que la crisis se debe y devela un cierto tipo de

1. Profesor Universidad de San Andrés. Argentina.

Esta es una transcripción de la ponencia presentada en el foro; América Latina: Democracias turbulentas. Septiembre 11 y 12 de 2003. Departamento de Ciencia Política, Universidad de los Andes.

desarticulación o tensiones entre las diferentes tendencias. Sin embargo, la desarticulación es mucho más aguda que en cualquier otro país de América Latina probablemente por el tremendo grado de inestabilidad política que ha mostrado Argentina entre y al interior de los regímenes políticos. Es decir, no solo nos encontramos ante unidades cohesionadas sin ningún tipo de articulación, sino también ante el rezago o la sumatoria de diferentes grandes proyectos políticos, algunos de corta, otros de larga data.

Al parecer las diferencias entre unidades y proyectos son irreconciliables pues los responsables de cada una de las áreas del ejecutivo perciben la colaboración como pérdida de poder, pues es obvio que todo proceso de colaboración implica ceder parte del margen de acción a cambio de generar colectividad. La única coincidencia entre las unidades es entonces la competencia como estrategia de supervivencia y de gestión. La competencia finalmente revela que la lógica institucional está montada sobre una estructura de incentivos particulares en detrimento de la coordinación. Por lo tanto, al hablar de malas políticas públicas tenemos que remitirnos en primera instancia a las tensiones entre el ejecutivo y el legislativo y a su vez a las tensiones de estos dos con la sociedad civil, pero necesariamente a las divisiones al interior del ejecutivo, a su débil papel como actor político. En aras de la superación de la crisis y de las denuncias de la ciudadanía en cuanto a formulación y eje-

cución de las políticas, el “oficialismo” y la “oposición” no deben estar al mismo tiempo en el ejecutivo.

Respecto al segundo punto, es decir, la relación entre el estado, el federalismo y la descentralización, lo que me interesa esclarecer es que la percepción actual de Argentina como una democracia estable, no es gratuita, se debe a un proceso de más de veinte años de democratización. La democracia de estado ha traído consigo el fortalecimiento del federalismo. Constitucionalmente Argentina es un país federalista, sin embargo, es evidente que desde los esfuerzos unitarios de principios del XIX la historia política argentina se ha caracterizado por una fuerte concentración del poder, tanto así que hasta el peronismo procuró un fuerte control en las provincias y localidades.

No obstante el federalismo ha ido encontrando camino, no gracias a un gobierno en particular sino a una progresiva transformación de las estrategias y del funcionamiento de las regiones mas no del centro. El congreso, las legislaturas locales y los congresos provinciales adquieren tal grado de legitimidad que la percepción general es que llegaron para quedarse. Son, en adelante inamovibles, indispensables. Sin embargo, el carácter imprescindible de los poderes no céntricos ha devenido en sobrerepresentación de las particularidades, es decir, ahora Argentina se caracteriza por el federalismo extremo.

Nuevamente, si hablamos en términos de buenas políticas públicas,

es realmente la institucionalidad del federalismo la que no ha logrado establecer un equilibrio entre la participación de las regiones y la efectividad a nivel nacional del accionar del estado. En consecuencia, orgullosos podemos celebrar la estabilidad democrática, pero, ¿cuál es el precio que hemos pagado por ella?: al parecer ninguno de estos actores estaba preparado para la distribución del poder, es así como las provincias han aprendido a implementar y a utilizar los recursos de poder a nivel nacional volviéndose muchísimo más pragmáticas como maquinarias políticas que el Estado mismo.

El proceso de estabilidad democrática para la Argentina no se diferencia del de otros países, sin embargo, se dieron fenómenos que al interior no eran comunes o se percibían como ajenos, por ejemplo, las alianzas entre provincias al mando de políticos adscritos a opciones políticas opuestas, que paradójicamente comienzan a reconocer intereses comunes ante el panorama nacional.

Pero a pesar de que de alguna manera se modifican las rígidas estructuras de las identidades partidarias, estas parecen ser sordas ante las iniciativas del Estado central. Por ejemplo, frente a las políticas agropecuarias que representan mejoras específicamente para los cultivos de tabaco y algodón, las localidades se ven reacias a una alianza con el Estado-Nacional a pesar de que existen alianzas entre provincias.

¿Qué es lo que tenemos entonces? Un federalismo con una altísima sobrerepresentación. Ahora bien, avanzar sobre la representación es un tema sumamente complicado porque aparece además como un reclamo democrático, un reclamo que sugiere dos consecuencias: la primera. El Estado nacional deja de estar en la cúspide de la pirámide del poder. La segunda. A pesar de su condición no privilegiada, el Estado tiene una relación “impositiva” con las provincias dependiendo del tipo de políticas que adelante. Es decir, es posible discutir a nivel nacional el plan de “jefes o jefas de hogar”, para responder a la crisis, sin embargo, y a pesar de que la política es bien vista por la mayoría de los partidos, el apoyo depende de si el Estado-Nacional está en condiciones de llevar adelante estrategias que combatan la pobreza. El federalismo extremo que estamos viviendo sugiere entonces, que ha habido una brutal redistribución del poder. Las maquinarias políticas provinciales funcionan de manera inversa, lo que igualmente supone, que los partidos no encaminen su poder hacia el Estado-Nacional, es decir, el poder de las unidades políticas o de los partidos depende en delante de los jefes provinciales, de los gobernadores, etc. Estos nuevos espacios sobre los que los partidos depositan el poder han traído serias modificaciones al Peronismo por poner un ejemplo.

Un breve comentario sobre el proceso de descentralización, muy breve: en este tema además con este

proceso típico que yo estoy marcando con respecto al federalismo, lo que se monta es un proceso de profundas reformas estructurales que se inician en 1989, uno de los elementos centrales de esas reformas estructurales fue la descentralización, y este es un tema aparte que lo podríamos discutir después con más tiempo. ¿Por qué?, porque se coloca la descentralización como una propuesta democratizadora y de mejoramiento de la eficacia, eficiencia y legitimidad de las políticas públicas. Así como Laurence Whitehead ayer nos decía, que no toda la sociedad civil es bella, no todo lo local es bello, esto es lo que encontramos a niveles locales cuando descentralizamos. Son situaciones sumamente diferenciadas lo que podemos estar a veces generando con la descentralización; es la ratificación, el fortalecimiento de ciertos poderes locales que efectivamente se presentaban como dominantes y multiplican su posición dominante.

¿A dónde voy con esto?. Lo que quiero decir es que, en el caso de la Argentina cuando se llevó adelante la descentralización, se llevó adelante yo diría fundamentalmente con un objetivo fiscal: reducir el déficit a nivel nacional. Se utilizó, yo diría, toda la argumentación, la legitimación, el discurso de los organismos multilaterales de desarrollo bajo la consigna de: “en caso de duda rompa el vidrio y descentralice”. El resultado de esta última es que en algunas provincias la descentralización ha generado un fortalecimiento institucional y en otras provincias ha

creado un absoluto caos. Nosotros tenemos provincias como Santiago sobre la que se puede discutir la existencia de un “Estado”.

La más clara consecuencia del proceso de descentralización en Argentina, es que no solamente quedó debilitado el Estado-Nacional, sino que además se ha profundizado la diferencia, la distancia que existe entre regiones. Un Estado que no está en condiciones de corregir esas diferencias, entonces es un Estado-Nacional impotente, a veces sorprendido por su incapacidad y a veces sorprendido por los alcances del impacto de las reformas estructurales que adelanta. La conclusión entonces, es que es bastante difícil llevar adelante con este cuadro institucional obviamente políticas públicas de calidad.

Sin alejarnos del marco de la descentralización y del panorama nacional anteriormente descrito, respecto al último punto: la crisis de representación y la situación actual, lo que es de importancia resaltar es que casi todos los gobiernos se han enfrentado a un serio problema a la hora de generar políticas públicas legítimas, eficaces y eficientes. La consecuencia de dicha debilidad ha sido que en el 2001, la profundización de la crisis social y económica terminó en movilizaciones, saqueos, cerolazos y en una fuga sin precedentes de los ciudadanos argentinos para radicarse en otros lugares del mundo.

Las obvias consecuencias, las conocemos, la caída de gobierno De la Rúa, la postulación, entronamiento y

caída de cinco presidentes en menos de 45 días, el abandono del régimen rígido de la banda cambiaria con el dólar, lo que genera una devaluación del 1.1 de la moneda nacional, en fin, sin embargo, al ir mas allá y apoyado en un trabajo que acaba de publicar Juan Carlos Torres que se llama algo así como “*Los huérfanos de la política*”, la duda que me queda de todos los balances sobre la crisis argentina es acerca de quiénes son lo que hablan sobre la misma, quiénes son los que la valoran y qué tan representativo es ese “alarman-te” proceso de abandono del país, ¿quiénes fueron los que se fueron?

Ahora bien, para acortar la presentación y antes de hacer unas breves conclusiones, quiero hablar sobre la últimas elecciones que nos muestran un partido peronista sumamente debilitado, incapaz de procesar sus quiebres internos razón por la cual termina yendo con tres candidatos a las elecciones nacionales. Yo diría que para entender el tipo de debilitamiento que caracteriza al sistema partidario argentino hay que observar qué ha pasado en los últimos tres años. No sólo los partidos no han podido procesar sus riñas partidarias, sino que han generado extensiones radicales de los mismos, o aún peor divisiones irreconciliables que han resultado en nuevos partidos. Efectivamente hay una seria crisis del sistema de partidos políticos.

Finalmente, ¿cuáles son las tres conclusiones que surgen del análisis un poco más desagregado?. Siguiendo a Torres quien creo tiene un argumento

muy convincente, es válido decir que cuando uno piensa en el sistema de partidos en Argentina tiene que reconocer que está en crisis, pero por el otro lado, en primera instancia, existe una mayor fidelidad del voto peronista a sus candidatos con respecto a los otros partidos, y en segundo lugar, la competencia política electoral, el cambio, la posibilidad de que se den cambios de gobiernos se explica fundamentalmente por el comportamiento del polo no peronista. Eso es lo que permite construir mayorías, pero en realidad el peronismo mantiene ese 38% duro que sostiene a sus candidatos.

En tercer lugar, la conclusión a la que he llegado, conclusión que comparto con Torres, es que el repudio ciudadano, el que se vayan todos, no es un impacto devenido de los otros dos puntos, pues no marcó por igual a todos los partidos. Impactó muchísimo menos al partido peronista, en ese sentido y complementando a Torres, los grandes “huérfanos de la política” argentina en realidad son el centro izquierda y el centro derecha que se la pasan buscando una representación estable, y a quienes la crisis obviamente los ha golpeado muy duro. Hoy la UCR se encuentra como un partido profundamente disperso, el centro izquierda se encuentra en un proceso de acercamiento hacia el actual gobierno, y, el centro derecha yo diría que está en una situación también de divorcio.

Comentarios breves con respecto a este gobierno: Kirchner asume la presidencia con relativamente pocos

votos, pero se sabía que en la segunda vuelta iba a lograr un claro apoyo mayoritario; ¿qué es lo nuevo y qué es lo tradicional en todo esto? Kirchner está construyendo una coalición que es bastante parecida a la coalición que llevó a Menem al gobierno en 1989. Tenemos que recordar que la coalición con la que gana Menem en 1989 es una coalición peronismo centro – izquierda. Yo recuerdo que el principal partido centro izquierda en ese momento retira sus candidatos a la presidencia para darle el apoyo directamente al candidato peronista, entonces Menem asume con la alianza peronismo centro - izquierda y, sin embargo, para llevar adelante sus políticas se apoya en una alianza con el centro derecha.

Hasta aquí no hay nada nuevo, ¿dónde está lo nuevo en todo caso? Kirchner está haciendo el esfuerzo de construir esta alianza de peronismo-centro izquierda desde la gestión, no la constituyó en el momento electoral y esto es un gran desafío, además, ésto creo que explica gran parte de las políticas que está llevando adelante. Kirchner sorprende yo diría a sus propios apoyos e inclusive a la oposición por el tipo de decisión y por la forma con que ocupa el espacio político: con una gran intención de constituir esta alianza peronismo-centro - izquierda, con políticas anticorrupción, antimenehistas en general, afianzando el tema de derechos humanos, mostrando muchísima velocidad de acción y haciendo negociaciones duras con el FMI, tema de suma importancia para Argentina.

Kirchner de una forma o de otra efectivamente ha mostrado una capacidad para responder a gran parte de las expectativas no solamente de los que lo votaron, sino más allá; les recuerdo que Kirchner en este momento tiene algo así como entre el 75% y el 80% de imagen positiva del electorado, o sea claramente ha logrado superar las expectativas.

Para terminar, ¿qué es lo que nos ha enseñado este proceso?, este proceso de los últimos 20 años pero particularmente lo sucedido los últimos 2 ó 3 años en los que se inscribe la crisis de representación, la explosión de la crisis de representación en la Argentina. Primer punto: creo que se ha aprendido que la estabilidad del régimen puede estar articulada. La clara estabilidad de la democracia de la Argentina puede estar articulada con alta inestabilidad institucional, pues no es verdad que la estabilidad de la democracia sea algo así como una cúspide asentada en un andamiaje institucional sólido, eficiente y eficaz. Todo lo contrario, lo que la Argentina nos muestra es altísima estabilidad de régimen democrático y sin embargo altísima inestabilidad, no solamente de sus políticas, sino también, de los ministros, de los secretarios, de los subsecretarios y de los presidentes.

Segundo punto: esto nos muestra claramente al problema institucional como el centro de la generación o de la respuesta del problema de representatividad que caracteriza la Argentina. Por otro lado, yo diría tam-

bien que lo que nos muestra la crisis, es que este es precisamente el gran desafío de la simultaneidad (inestabilidad/estabilidad) ¿A qué me refiero?, a que el precio de la inestabilidad, es precisamente la estabilidad. La Argentina de los 70 nos mostraba alrededor del 6.8%, de pobreza y niveles de indigencia de menos del 1%, hoy la Argentina nos muestra el 52% de la población pobre y a la mitad de los pobres, esto es el 25% siendo indigente. Efectivamente el periodo autoritario revela mejores condiciones, ¿pero a qué precio? La paradoja de la simultaneidad, es entonces, que evidentemente enfrentamos serios problemas institucionales, pero ahora somos conscientes de que no se puede pensar en instituciones de lujo con sociedades pobres.

Tercer punto: lo que busco finalmente es dejar algunas preguntas en el aire. ¿Cuáles son las modificaciones que la “nueva democracia” le ha hecho a la pasada economía política de la Argentina, al viejo empate del que nos hablaba O’Donnell, a la inflación y a la igualdad de clases, al empate entre capital y trabajo?

¿Cuál es la situación que se enfrenta en este momento? Efectivamente Kirchner tiene un mínimo éxito en la recomposición y avance sobre las reformas republicanas institucionales en las que está apuntando a generar políticas que responden a las expectativas de la sociedad. De ahí el 75 al 80% de apoyo de la población. Por el otro lado, de forma mecánica se puede decir, que cualquier gobierno está preparado para

ser exitoso ante la superación de cualquier crisis, si se encuentra ante tan clara desarticulación de la oposición. Nos encontramos entonces nuevamente el hegemonismo de un partido, tal y como sucedió durante el régimen peronista, sin embargo la diferencia está dada por la base social, la crisis la ha transformado.