

II

¿HACIA DÓNDE VAN LAS INSTITUCIONES ARGENTINAS?

Natalio R. Botana *

Quiero transmitirles mi alegría de estar hoy aquí, ya que si bien no ignoraba que llegaba a una universidad, sí ignoraba que llegaba a esta Universidad que es precisamente el tipo de instituciones con el que soñaba Sarmiento para la Argentina del porvenir, el fermento del pluralismo religioso, el fermento de la libertad religiosa. Coincidentemente, creo que tenemos el marco más favorable para reflexionar sobre las cosas de la ciudad dado que el ámbito de desarrollo de esta conferencia es un lugar que hace honor tanto a la palabra como a la oración y, personalmente, me sitúo entre ambas tradiciones.

Desde hace muchos años me he preocupado por el problema de las instituciones de la democracia, ya que si bien los argentinos tenemos muchos problemas de carácter económico, social y cultural, considero que éste es el principal en cuanto a la constitución de la democracia y a su aspecto político.

Este año se cumple el 150º aniversario de la redacción de la Constitución Nacional en Santa Fe, y al decir de Alberdi quien tanto la inspiró, no se trata tanto de escribir constituciones sino de que las constituciones y las instituciones vivan en nuestra conciencia. Éste es un punto crucial que implica ir de la letra al espíritu, de la teoría a la práctica y creo que efectivamente ésta sigue siendo la gran cuestión argentina.

Desde 1930 a 1983 Argentina vivió un período muy extenso de dominación militar caracterizado fundamentalmente por una crisis de legitimidad, concepto muy difícil de calibrar en teoría política pero que, a los efectos de esta conferencia, podría decirse que implica que los atributos de la polis no sean la concordia y el consenso, sino el miedo y el terror recíproco. Paralelamente, en 1983 se llegó a la práctica democrática no por negociación o transacción, ni porque hubiera un potencial cívico muy fuerte en el reclamo de los derechos -si bien una corriente existía-, sino que se llegó por sobresalto, por derrumbe, siendo un factor histórico determinante para ello la Guerra de Malvinas. Éste es un aspecto muy importante a considerar: en Argentina, el sobresalto es la continuidad.

* *Natalio Botana* es Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Lovaina y actualmente se desempeña como Director del Dpto. de Ciencias Políticas y Gobierno de la Universidad Torcuato Di Tella, siendo asimismo, miembro de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y de la Academia Nacional de Historia. El Dr. Botana, autor de “El orden conservador”, “La tradición republicana” y “El siglo de la libertad y el miedo” entre otros libros. Presentamos el texto de la conferencia dada el miércoles 4 de junio de 2003, por el Dr. Natalio Botana en UCEL.

En este marco, y en el transcurso de los últimos veinte años, considero que nuestro país ha vivido dos transiciones a la democracia: la primera, desde 1983 a finales de 2001, y la segunda, en la que estamos ubicados actualmente.

La primera transición implicó el hecho de que, por primera vez desde 1930, todos los partidos políticos pudiesen participar de la grilla electoral libremente, sin proscripciones ni fraudes, que se haya institucionalizada la transferencia pacífica del poder de un presidente a otro, y particularmente, que se haya logrado la alternancia entre un partido político en el gobierno y un partido de oposición, cuestiones sobre las cuales el atraso, la ignorancia argentina era patética.

En este sentido, no caben dudas de que en este período hemos logrado aprender a tolerarnos más los unos a los otros, “a matarnos” menos en política pero, sin embargo, entre tolerancia y tolerancia, hay sobresaltos, derrumbes y explosiones de iracundia: los partidos políticos muchas veces aparecen como islotes a los cuales rodea no sólo el mar de la indiferencia sino el océano mucho más agresivo de la ira; la alternancia en el gobierno resulta contaminada, recordemos por caso el clima de la hiperinflación que envolvió el traspaso del poder de Alfonsín a Menem, y ni qué decir del que tuvo lugar a finales de 2001 y comienzos de 2002. Así es que, utilizando una expresión de Octavio Paz, podría decirse que esta democracia transcurre en tiempo nublado: todas las cuestiones positivas que he enumerado vienen acompañadas o se destacan sobre una atmósfera tormentosa. Éste es precisamente el legado de la primera transición: una democracia con insuficiencia institucional, una democracia, en suma, que no responde.

Teniendo presente que la raíz latina de responsable y responder es la misma, la democracia responsable es aquella que responde merced al ejercicio ordinario de sus propias instituciones, las de seguridad -sin las cuales no hay vida civil sino estado de naturaleza como decía Hobbes-, las instituciones de la justicia, las instituciones en el campo legislativo y las instituciones en el marco de la administración del Estado. Al respecto, James Madison -uno de los padres de la Constitución de Filadelfia- escribió en 1787 que las instituciones deben ser ‘accountable’, palabra vinculada con el concepto de ‘accountability’ que se estudia en relación al balance de una empresa. En este sentido, las instituciones deben responder de manera horizontal en tanto hay relaciones de control entre los diversos poderes tal como lo establece la constitución, y de manera vertical respondiendo a las relaciones que existen entre las instituciones, los ciudadanos y las asociaciones que dichos ciudadanos conforman. Particularmente, considero que este último aspecto es el gran faltante, el gran ausente de la democracia argentina, lo cual nos introduce al tema de la segunda transición en la cual nos encontramos ubicados en estos momentos.

Por fijar una fecha simbólica, puede decirse que la segunda transición democrática comenzó en el mes de octubre del año 2001, cuando una ira contenida se expresó en silencio a través de la caída abrupta de la tasa de participación electoral y de los votos anulados y en blanco. Poco tiempo después, esa ira silenciosa se transformó en gritos y cacerolazos, pasándose de una suerte de estado de descontento larvado a un momento de ira generalizada bajo el grito de guerra “que se vayan todos”. Así, y como generalmente ocurre en los fenómenos de impugnación colectiva -tal como se ha estudiado en tantas investigaciones consagradas a las dos grandes Revoluciones históricas de Europa respecto a las contradicciones entre las primeras corrientes moderadas y los jacobinos durante la Revolución Francesa, y entre mencheviques y bolcheviques

de la Revolución Rusa-, en este momento de ira colectiva confluyeron corrientes que muchas veces resultan contradictorias: los piqueteros que reclamaban trabajo, y las asambleas barriales que bregaban por los fondos atrapados en el corralito.

Dado que la ciencia política tiene por oficio desenmascarar, a la misma le atañe mostrar qué había realmente detrás de ese mensaje de los votos nulos y en blanco, y del discurso “que se vayan todos”. En este sentido, el verdadero reclamo era que debían venir otros. Estudios precisos, que llevaron adelante profesores del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Di Tella y de otros ámbitos, sobre lo que en ciencia política denominamos “transferencia de votos”, realizados tomando como base los circuitos electorales (el núcleo más pequeño del proceso electoral después de la mesa receptora de los sufragios masculinos y femeninos) permiten observar que la mayoría de los votos en blanco y anulados provenían de la Unión Cívica Radical, del Frepaso, y del Partido Acción por la República de Domingo F. Cavallo, todos éstos miembros del gobierno en ese momento, en tanto que el otro gran protagonista de la vida política argentina -el Partido Justicialista-si bien también perdió votos, no lo hizo en la medida de aquéllos, conservando así su línea de flotación de votos, por lo que el castigo de la opinión pública en realidad estaba dirigido a quienes ejercían el gobierno.

En tal contexto, se desarrolló uno de los años más curiosos de la historia argentina contemporánea ya que el 2002 comenzó con la ira y el descontento, con el repudio a la moneda, el repudio a la representación política y el repudio al pago de impuestos, y es claro que con esos tres repudios no hay sociedad que pueda mantenerse en pie ya que no es sustentable. Sin embargo, durante el año pasado, las argentinas y los argentinos hicieron de necesidad virtud, y cauterizaron provisoriamente el repudio a la moneda y el repudio fiscal, y aún cuando se hizo de mala manera a través de retenciones y sin pagar la deuda, a partir de julio comenzó la recuperación, aun cuando ésta fue lenta y traumática. Por otra parte, y respecto a la representación política, si bien no existe actualmente un repudio a la misma, sí es claro que este problema no ha sido superado y ésta es una cuestión que históricamente se ha presentado como un muy serio problema en nuestro país.

Esta extraordinaria capacidad para cambiar se hizo patente en las elecciones de abril pasado al revertirse el repudio a través de los votos nulos y en blanco, y con el aumento en la tasa de participación electoral. Sin embargo, tras estos datos hay una modificación del hilo central que unió diversas experiencias históricas en elecciones presidenciales, ya que si bien la participación electoral fue muy superior a la anterior elección de representantes legislativos, si consideramos la misma teniendo como referencia las anteriores elecciones presidenciales de De la Rúa, Menem (en sus dos elecciones) y Alfonsín, y aun cuando se trata de voto obligatorio y no voluntario, en la tasa de participación se mantiene la tendencia a la baja.

Asimismo, cuando pudimos votar durante el siglo XX, con la sola excepción de la elección presidencial que consagró al Dr. Illia en 1963, siempre otorgamos un mandato mayoritario a la fórmula ganadora que se situaba entre el 45 % y el 50% y, si bien esto no implicaba ‘*per se*’ condiciones de gobernabilidad, sí significaba que en nuestra geografía electoral los partidos políticos simplificaban las opciones electorales, función mediadora que históricamente está a cargo de ellos y que en los hechos implicó que desde 1983 en Argentina existieran dos partidos mayoritarios y terceros partidos que constituían una periferia que rondaba el 20%.

El 27 de abril pasado se quebró ese hilo mayoritario al contar el candidato con mayor apoyo electoral con sólo el 25 % de los votos y, asimismo, cambió la fisonomía de la anterior geografía electoral ante la presencia de un fenómeno muy original y, a la vez, muy complicado como es el del multipartidismo: un partido tradicional como la U.C.R. obtuvo sólo el 2,5 % de los votos, ocupando ese espacio dos nuevos partidos -los de Elisa Carrió y de Ricardo López Murphy-, en tanto que el otro partido tradicional, el Justicialismo, llegó a las elecciones dividido en tres, en virtud de no haber podido resolver internamente su liderazgo, trasladando sus disputas internas a todo el país.

Desde el punto de vista institucional, ésta es una diferencia de fuste porque los partidos políticos son el suelo de las instituciones en una democracia. James Bryce, autor que tuvo mucho influjo en Argentina cuando se crearon los partidos políticos modernos a finales del siglo XIX, planteó que las democracias dependen en gran medida de la calidad de los partidos políticos por cuanto éstos son los que les dan sentido, los que recrean las instituciones que, si no, resultan meras abstracciones. Al decir de Tocqueville, son los partidos políticos los que en la vida cívica, van creando la argamasa que la sostiene. Entre nosotros, sin embargo, hoy esa argamasa está debilitada, dispersa.

Por otra parte, y si bien los partidos políticos son “el suelo” de la democracia, éste necesita ser demarcado particularmente a través de las instituciones atinentes a las reglas electorales, de lo que surge un nuevo problema vinculado al hecho de que llegamos al 27 de abril con un mal diseño institucional, relacionado con el modo en que se van eslabonando las elecciones y que tiene como consecuencia una transformación preocupante y complicada del régimen federal.

La democracia representativa es una invención muy reciente en la historia de la humanidad. Cuenta apenas con algo más de dos siglos de vida y sus creadores, franceses y norteamericanos se inspiraron en sus estudios históricos sobre Grecia Antigua, la República Romana y las repúblicas del Renacimiento Italiano. Este tipo de democracia implica la necesidad de dividir la vida política en dos momentos diferenciados que eviten la inestabilidad y que diferencien correctamente el momento de la elección de los representantes, del de la deliberación y el gobierno. Paralelamente, en el sistema federal -inventado por los norteamericanos al mismo tiempo que la democracia representativa- es preciso, además, delimitar claramente dos regímenes distintos, el que hace a la elección nacional de legisladores y de presidente y vicepresidente por un lado, y por otro lado, la elección que compete a los gobiernos locales (estadales, provinciales, y municipales).

La modificación del cronograma electoral que determinó el adelantamiento de la elección de presidente y vicepresidente desenganchada de la de legisladores nacionales, la cual a su vez fue adosada a las elecciones provinciales, ha introducido una cuña en nuestro régimen democrático por cuanto, a partir del 27 de abril y hasta finales de año, un presidente de origen minoritario va a intentar construir una mayoría que no tuvo antes -y no sólo porque él así lo pretenda, sino porque las instituciones lo azusan para ello-, confundiendo los dos espacios temporales diferenciados de la democracia representativa y volviéndose en el mal sentido de la palabra, a un régimen confederal en el que las elecciones para el Congreso Nacional quedan en manos de los poderes provinciales, muchos de ellos sobrerrepresentados y hegemónicos pues no presentan alternancia. En mi opinión, el diseño institucional, el propio régimen electoral y esta

interpretación del federalismo provocan actualmente una situación muy peculiar. Utilizando una expresión metafórica podríamos decir que “se puso la mesa patas arriba”.

En política, la acción humana siempre está limitada por las instituciones, pero éstas no son buenas en sí mismas, sino que lo son si están bien organizadas, si son respetadas, si duran, como decía Benjamin Constant. La cuestión es qué sucede cuando las mismas son transformadas de marco en instrumento, cuando se acoplan a la vida política, se añaden a ella de acuerdo con lo que imponen las circunstancias, las relaciones de poder y en última instancia, con lo que impone la voluntad de un dirigente.

Efectivamente estamos viviendo un tiempo de cambio en el que Argentina demostró tener resortes de benevolencia frente a la ira que merecen ser destacados. No obstante, debo decir que el campo institucional está mal cercado y que, por consiguiente, los límites pueden llegar a fallar. ¿Y qué otra cosa son las instituciones sino ese acto constante de creación humana para fijarnos límites, buenos límites, sin los cuales no podemos convivir? He intentado exponerles las características de estas instituciones, hacia dónde nos pueden llevar y las exigencias que ellas nos plantean.

Frente a un diseño institucional defectuoso, nuevamente hagamos de la necesidad virtud, tratemos de reformular nuestro sistema de partidos, pero por sobre todas las cosas, tratemos de volver al sentido común en materia electoral: que se vote cuando corresponda y que no se inviertan las cuestiones, que no se pongan las mesas “patas arriba”. Hoy más que nunca, aunque nos internemos en un período aparentemente ilusionado, la Argentina exige inteligencia institucional para consolidar la democracia.