

PROBLEMAS DE GOVERNABILIDAD POLÍTICA EN ARGENTINA¹

PROBLEMS OF POLITICAL GOVERNABILITY IN ARGENTINA

LILIANA DE RIZ ·

Liliana De Riz es profesora consulta en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora Superior del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

I. Acerca del concepto de gobernabilidad

La gobernabilidad es un concepto atrapa-todo. Para desterrar la vaguedad que caracteriza a tantos conceptos de la Ciencia Política, tarea a la que Sartori dedicó mucho de su valioso tiempo, vale la pena comenzar elucidando el concepto. La gobernabilidad es un atributo del gobierno y lo es también de los gobernados. En un régimen democrático, implica un gobierno que, en el marco del respeto de los Derechos Humanos y la vigencia del equilibrio, contrapeso y control recíproco de los poderes, dé respuestas con eficacia y eficiencia a los problemas de la sociedad. Supone la existencia de Estados sólidos y

como es sabido, no hay economía de mercado sin Estado con capacidad de agencia, sin ese motor no arranca la economía.

Enfocada desde el ángulo societal, la gobernabilidad supone una sociedad en la que los diferentes intereses y corrientes de opinión reconocen que las instituciones del Estado son los agentes legítimos y que, además, son confiables porque encarnan la ley y los funcionarios que se desempeñan en las mismas, gobiernan para todo el pueblo y no para los poderosos o para su propio enriquecimiento, como opinan en la región la gran mayoría de los encuestados en Latinobarómetro².

¹ Trabajo presentado en el XIII Congreso Internacional de Ciencia Política SAAP, realizado en la Universidad Torcuato Di Tella en agosto de 2017. La autora desea agradecer los comentarios de Juan Carlos Torre.

² <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

El punto de partida de la reflexión sobre la gobernabilidad podría ser que los países con instituciones fuertes y experiencias de gobiernos más estables están en mejores condiciones para enfrentar los desafíos de gobernar los cambios (Pasquino, 1980).

La gobernabilidad en democracia, así definida, se asienta en dos condiciones necesarias para poder ser ejercida: a) la capacidad de agencia del Estado y por lo tanto de garantizar acciones colectivas de largo plazo; b) el bajo potencial de conflictividad social.

En Argentina, la débil capacidad de acción estatal para garantizar acciones colectivas a largo plazo tiene larga data y la credibilidad de las instituciones estatales está cuestionada. El crecimiento exponencial de los escándalos de corrupción alimentó una desconfianza generalizada. La reforma del Estado sigue siendo un capítulo pendiente en la agenda gubernamental y el potencial de conflictividad social es alto.

II. Gobernar el cambio

En un mundo más complejo e incierto, en el que la velocidad de los cambios tecnológicos, del cambio climático y las nuevas amenazas a la seguridad instalan el miedo, reavivan los nacionalismos, la xenofobia ante las migraciones y las políticas proteccionistas, el problema no es si

seremos gobernados sino cómo seremos gobernados. La desorientación sobre cómo enfrentar los nuevos desafíos es un rasgo compartido por las elites dirigentes.

En América Latina, el fin de la época dorada de crecimiento económico alimentado por el boom de las *commodities* obliga a redefinir las estrategias para encontrar un lugar en el mundo. En Argentina, como en la región, el peso de las exportaciones de materias primas y la baja productividad y competitividad ante condiciones externas más desfavorables exige respuestas del sistema político, –procesos de reforma y de reestructuración económica, en algunos casos procesos de reconstrucción nacional– que hacen más difícil a los gobiernos el dilema de obtener la confianza de los electores y, a la vez, la confianza de los inversores. Sea por las políticas de austeridad, los efectos de la alta inflación y la caída del empleo, la mala calidad de los bienes públicos, la corrupción rampante o la inseguridad, el potencial de conflictividad que expresa la protesta social es un reto inédito. Nuevos actores sociales surgidos del mundo del trabajo informal y el desempleo, cuya protesta, motorizada por los denominados nuevos movimientos sociales, confiere al conflicto social una intensidad y dramatismo desconocido a largo de los últimos cinco años de no crecimiento y recesión económica.

III. De dónde venimos

Para comprender los procesos que caracterizan nuestro presente es preciso tener una mirada retrospectiva si no se quiere correr el riesgo de quedar encandilados por la coyuntura. Y hacerlo con la cautela de no mirar el presente con los lentes del pasado.

1. Creencias arraigadas en la política argentina

A riesgo de simplificar la complejidad de la historia política argentina, me atrevo a señalar algunos rasgos que entiendo son definitorios de dilemas aun sin resolución. Como ya lo dijera a fines de la década de 1950 José Luis Romero, el bien más escaso en nuestro país es la posibilidad de coincidir. Dos mitos decimonónicos estudiados por Tulio Halperín Donghi están firmemente arraigados en las creencias colectivas: Argentina ha sido elegida por la providencia y está condenada a ser una potencia, por lo tanto hace falta tomar el timón estatal y convertir la potencia en acto para realizar su proclamado destino de grandeza. Estos mitos alimentaron las sucesivas refundaciones que terminaron fundiendo las ilusiones que despertaron en los ciudadanos (De Riz y De Ipola, 1982).

La nostalgia de los años dorados, cualesquiera sean éstos en el imaginario colectivo, sitúan el futuro en el pasado, de ahí el éxito de las utopías regresivas como el kirchnerismo —que como toda utopía regresiva es conservadora— no reforma sino

que multiplica el gasto sin modificar las estructuras obsoletas o corrompidas. Las transformaciones importantes realizadas durante la década de la gestión kirchnerista se refieren a una ampliación de derechos. La preocupación por los recursos para sostener derechos en el mediano y largo plazo estuvo ausente de esa gestión.

El arraigo de la creencia que el poder tiene dueño y no rinde cuentas. El que manda distribuye a su arbitrio premios y castigos y el Estado es su botín. Y como es sabido, adonde imperan presidentes hegemónicos, el Estado es débil.

2. Los conflictos federal y distributivo

La relación provincias/Nación es un conflicto estructural irresuelto desde 1930. El plazo fijado por la Constitución reformada de 1994 para regular la Ley de coparticipación de los ingresos fiscales, hace mucho que ha caducado. La coparticipación federal de ingresos es la cuadratura del círculo argentino. Los avatares de la economía fueron determinando el peso relativo de los gobernadores *vis a vis* el poder Ejecutivo nacional. El federalismo fiscal es la clave de bóveda del funcionamiento del sistema político argentino.

El conflicto social como puja por la distribución del ingreso que tiene al sindicalismo y últimamente a las organizaciones de desocupados como protagonistas, es la otra clave a analizar. Ya Adolfo Canitrot señalaba la singularidad de sindicatos fuertes

y capitalistas débiles forjada en las épocas del pleno empleo. Con la democracia en 1983 se reactivó el conflicto distributivo. Sindicalistas y un fenómeno reciente, los piqueteros, hoy reeditan un patrón de acción que consiste en definir situaciones por la vía de los hechos, sin aportar soluciones.

El conflicto fiscal Nación/provincias y el conflicto distributivo ocurren en un sistema político en el que la debilidad de los partidos como agentes de mediación de intereses y la incapacidad para dar respuesta a los formidables retos que derivaron de la crisis de la deuda primero y de la gestión de las reformas, después, llevó al desenlace de la crisis de 2001. Los viejos alineamientos saltaron por el aire. Nuevas fuerzas políticas compiten hoy con siglas en la que los grandes partidos tradicionales no aparecen. Parafraseando a Juan Carlos Torre, crecieron los huérfanos de la política tradicional de partidos (Torre, 1993 y 2017). La coalición «Cambiemos» vino a canalizar aspiraciones e intereses que habían quedado a la intemperie.

IV. Dónde estamos: los desafíos internos

1. Los pobres

La matriz estructural que organiza a la sociedad argentina se ha transformado en las últimas décadas y se ha agigantado el desfase entre las transformaciones sociales y la capacidad de dar respuestas

del sistema político. En una sociedad con un tercio de sus habitantes en la pobreza, urge dar respuesta a los desprotegidos. El peso del trabajo informal y la segmentación producida en el seno mismo de los estratos pobres –bien descrita en las investigaciones de Rodrigo Zarazaga y de Jorge Ossoña– complejiza las claves para explicar la alta conflictividad social (Zarazaga y Ronconi, 2017; Ossoña, 2014). En las elecciones de octubre de 2015, «los de abajo» le retacearon apoyo a la fórmula del oficialismo. Entre los estratos más pobres de la pirámide social se produjo la segmentación del voto. La coalición Cambiemos y, en particular, el partido del presidente Macri, el PRO, tiene su base de apoyo en las clases medias y aspira a extenderla en el territorio de la pobreza.

2. Las clases medias

En los sectores de la denominada «nueva clase media» o «clases medias emergentes» que surgieron al calor de una política de proteccionismo distribucionista de las administraciones kirchneristas, muchos de los ingresos de los hogares son la contracara del gasto público, si no se ahorra y el ingreso cae porque el país y el empleo crecen menos y la inflación no se desacelera, esos hogares vuelven a la pobreza; son sectores vulnerables, su inclusión está sometida a los ciclos de la economía. Más desprotegidos frente a la inseguridad que la clase media típica, no sorprende que sean sensibles

al discurso que exalta la gestión eficiente y el combate a la inseguridad. Aunque no se afilian a partidos, tienden a «tomar partido» por liderazgos desideologizados. Entre sus miembros pueden distinguirse quienes aspiran a un futuro distinto y luchan incansablemente para ascender en la escala social y los que reivindican el «nunca menos» para conservar lo adquirido. Los primeros, los aspiracionales, votaron distinto; los segundos, los reivindicativos, para los que el futuro es pura amenaza, apoyaron al ex oficialismo (De Riz, 2017).

3. Los empresarios

Los empresarios en Argentina, a diferencia de Brasil donde la economía repunta pese a fragilidad del presidente Temer y el cuestionamiento a todo el sistema político puesto en banquillo de los acusados, no se deciden a tomar riesgos. Pese a la leve mejoría, muy lenta en un país que en cinco años no creció o estuvo en recesión, las elecciones legislativas de mitad de mandato son percibidas como decisivas, no sólo para que el gobierno conquiste poder institucional y sobre todo, simbólico, sino para que los empresarios decidan tomar riesgos como contrapartida de la garantía incentivos de una política pro inversión. No se trata de empresarios schumpeterianos ni aquí, ni en Brasil; el empresario de Schumpeter es un tipo ideal y sin embargo, la diferencia entre los empresarios de ambos países cuenta y en los

estudios pioneros de Fernando Henrique Cardoso, ya despuntaba esa diferencia de comportamientos.

4. «Un país mal unido»

Argentina sigue siendo un país federal «mal unido» como dijera Carlos Pellegrini, en el que los gobernadores son actores políticos clave para asegurar la gobernabilidad de un gobierno que debe administrar la escasez y recurrir al salvavidas del endeudamiento externo (PNUD, 2002). El peronismo que gobierna en 14 distritos y en más de mil municipios sigue siendo, como describió Tulio Halperín Donghi a los dos grandes partidos populares —el radicalismo y el peronismo—, una confederación de partidos provinciales, solo que en el presente, el peronismo no está unido por conveniencia en el plano nacional, pues carece del liderazgo unificador. Hoy, el único partido nacional es el que gobierna, el PRO, pese a su debilidad territorial e institucional para transformar proyectos en leyes.

En el contexto actual, con condiciones externas más desfavorables, la economía crece lentamente, la competitividad es baja, la inflación es alta, el gasto público es alto y la educación sigue a la espera de una reforma que asegure la calidad que hoy no tiene, para garantizar un futuro a las nuevas generaciones.

Una condición necesaria para asegurar la gobernabilidad de los cambios está ausente: no hay un consenso social acerca del

perfil del orden económico que se busca. La mayoría está de acuerdo en crecer con equidad, ya que ése es y ha sido el objetivo compartido, ¿quién puede no aspirar a más crecimiento con menos inflación, menos gasto y bajos niveles de pobreza? Pero cuando se traducen esos objetivos a propuestas de políticas públicas, no hay consenso. Una gran parte de la sociedad resiste las medidas conducentes a un orden económico distinto porque no quiere pagar los costos de un sacrificio que no advierte que le asegure un futuro mejor. O porque tal vez, también esté arraigada la idea que cantaba Alberto Castillo en la década de 1950, emblemática de los años dorados del peronismo: «por cuatro días locos que vamos a vivir...».

5. Gobernar la emergencia

Este problema de gobernabilidad política no es nuevo. Juan Carlos Torre fue pionero en advertir durante el gobierno de Raúl Alfonsín sobre el dilema de conservar apoyos sociales y poner en prácticas reformas políticamente costosas (Torre, 1998). El radicalismo, un partido abogado de la sociedad convivió mal con su rol de partido de gobierno (De Riz y Feldman, 1991). El Gobierno actual se enfrenta a una dificultad recurrente en nuestro país: haciendo las reformas que cree necesarias –laboral, tributaria, educativa, del sistema de salud– pierde apoyo en la sociedad, y buscando preservar ese apoyo, no puede

hacerlas. El problema es cómo obtener el consenso de electores y de los inversores. Las reformas afectan a pocos que tiene poder concentrado de reacción y benefician a muchos de manera difusa. El gradualismo que lleva a cabo el gobierno fue calificado como populismo de largo plazo con la inteligencia e ironía de Pablo Gerchunoff, pero el populismo no tiene largo plazo, es puro presente. La estrategia basada en el gradualismo fiscal evita un ajuste que enfrentaría la resistencia política y social y es una solución heterodoxa sostenida en el financiamiento externo. Contener la conflictividad social es uno de los pilares de la gobernabilidad en las actuales circunstancias del gobierno.

V. El Gobierno de Macri

El gobierno de Macri es institucionalmente débil, surgido por primera vez en un ballottage con escasa diferencia con su oponente y, entre otras novedades, gobierna en el plano nacional, en la ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Buenos Aires que concentra *circa* el 40% del electorado. La oposición peronista está fragmentada y sin conductor que la unifique. A diferencia de 1983, el proceso de reorganización del peronismo tiene el lastre de dos tsunamis, el menemista y el kirchnerista, y una ex presidenta que persiste en su objetivo de prevalecer a costa de

destruir a quien se le cruce en su camino. El gobierno necesita consolidar poder, de ahí el carácter estratégico de estas elecciones intermedias de renovación legislativa. Frondizi y Justo fracasaron en sus empresas de reorganizar el país, sólo la generación del 80 logró imponer un proyecto exitoso. Entonces, una dirigencia modernizante no se resignó a aceptar las consecuencias políticas y sociales de una sociedad moderna. ¿Acaso será posible lograr lo que Frondizi, con quien el presidente Macri gusta identificarse, no pudo? Las elecciones de octubre próximo son un reto mayor mirado desde esta perspectiva. El gobierno no sólo necesita conservar su base social de apoyo—es una incógnita cuántos renovarán su crédito al gobierno en las elecciones que se avecinan y cuántos impacientes desistirán de apoyarlo— sino que aspira a ampliarla en el mundo de los desamparados. Las elecciones de renovación parcial del Congreso serán una prueba decisiva para afirmar la fortaleza de un gobierno institucionalmente débil—sin mayoría propia en ambas cámaras del Congreso— y por lo tanto, afectarán su capacidad de dar respuesta a las postergadas reformas que sienten las bases de la estabilidad, el crecimiento sostenido y la política social de equidad prometida.

Existen coyunturas críticas en las que cambiar el rumbo es posible, sin embargo no basta la exhortación al cambio, será

necesario precisar las tareas para llevarlo a cabo, construir los recursos institucionales y darle forma al futuro para que no siga siendo pura amenaza.

VI. Conjeturas

Un gobierno presidido por un partido, ni radical ni peronista y alejado de las pautas habituales de la política argentina, es una novedad. Para el Gobierno actual—mucho más que para gobiernos que gozaron de mayorías legislativas y un amplio desarrollo político territorial— el apoyo de la opinión pública es decisivo para afirmar la gobernabilidad. Acaso podrá ganárselo. Las elecciones en ciernes son una prueba cuyo resultado permanece abierto. Cada vez más las encuestas fallan en sus predicciones, los votantes ya no se comportan acorde con las identidades establecidas por partidos, están segmentados por temas, humores, opiniones. Cuánta estabilidad de ese voto peronista en la coyuntura actual se mantendrá es una incógnita. ¿Podrá crecer el caudal electoral de Cambiemos?

Los gobiernos no peronistas desde 1983 no terminaron sus mandatos y perdieron elecciones intermedias. Una creencia arraigada en amplios sectores de la sociedad afirma que sólo el peronismo puede asegurar la gobernabilidad de la Argentina. Y sin embargo, las transformaciones en el perfil social y político de este país, la

alternancia en el poder, y, en particular, los cambios ocurridos en los grandes partidos populares, el radicalismo y el peronismo, podrían permitirnos conjeturar que la

governabilidad ya no depende de quién gobierne sino de cómo somos gobernados para que haya un punto de inflexión en la historia cíclica de la ilusión al desencanto.

Bibliografía

DE RIZ, LILIANA (2017): «El apetito de futuro de las nuevas clases medias: un tiempo de reformas en Argentina» en: Paramio, Ludolfo y Guemes Celicia (coords) *Las nuevas clases medias latinoamericanas: ascenso e incertidumbre*, Madrid, Foros y Debates, 2017, pp 61-78.

DE RIZ, LILIANA Y FELDMAN, JORGE (1991): «El partido en el gobierno: la experiencia del Radicalismo: 1983-1989», documento CEDES n° 64.

DE RIZ, LILIANA Y DE IPOLA, EMILIO (1982): «Un juego de cartas políticas: Intelectuales y discurso autoritario en la Argentina actual», en: *América Latina, Ideología y Cultura*, Costa Rica, Colección 25° Aniversario, FLACSO.

OSSONA, JORGE (2014): *Punteros, malandras y porrongas. Ocupación de tierras y usos políticos de la pobreza*, Buenos Aires: Siglo XXI.

PASQUINO, GIANFRANCO (1980): *Crisi dei partiti e governabilità*, Bologna, Ed. Il Mulino.

PNUD (2002): *Aportes para el Desarrollo Humano: Argentina 2002*, Buenos Aires.

TORRE, JUAN CARLOS (1998): *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Paidós.

TORRE; JUAN CARLOS (2003): «Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria», en: *Desarrollo Económico* n° 168, Vol. 42, enero/marzo.

TORRE, JUAN CARLOS (2017): «Los huérfanos de la política revisited», 10/08/2017, disponible en: <http://panamarevista.com/los-huerfanos-de-la-politica-de-partidos-revisited/>.

ZARAZAGA, RODRIGO Y RONCONI, LUIS (COMPS.): *Conurbano infinito. Actores políticos y sociales, entre la presencia estatal y la ilegalidad*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores/Fundación OSDE.

Registro bibliográfico

DE RIZ, LILIANA

«Problemas de gobernabilidad política en Argentina», en: ESTUDIOS SOCIALES, revista universitaria semestral, año XXVII, n° 53, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, julio-diciembre, 2017, pp. 217-224.

Descriptores · Describers

governabilidad / democracia / sistema político / derechos humanos

governability / democracy / political system / human rights

Recibido: 10 / 06 / 2017

Aprobado: 02 / 10 / 2017