

# CONDICIONES PARA LA PERSISTENCIA DEL SISTEMA DEMOCRATICO: Conflicto y Democracia (\*)

( \*\*) María Luisa Giunta

(\*\*\*) Walter José Cueto

## Introducción:

Este trabajo es el resultado de una reflexión en torno a la problemática del **Conflicto** y su incidencia sobre las condiciones **para la persistencia del Sistema Democrático** en las sociedades contemporáneas y, en particular, en la Argentina de hoy.

Las proposiciones que aquí se formulan, no derivan de una investigación empírica concreta, sino que se trata del desarrollo de un esquema analítico para ser aplicado a una situación que le exige explicaciones a la Ciencia Política. Es, en fin, un ejercicio teórico con el que se pretende arrojar algo de luz sobre las condiciones bajo las que se desenvuelve el proceso democrático en la Argentina.

La inquietud que originó estas reflexiones, tiene un punto de partida: **el reconocimiento del carácter generalizado del conflicto** en toda Democracia y de modo especial en la Argentina actual. Sobre la base de este reconocimiento es posible identificar, en el caso argentino, dos notas que **cualifican** y **singularizan** el conflicto y lo presentan como condicionante, de la persistencia del sistema democrático. Tales notas son: a) la falta de acuerdos básicos, congruentes y persistentes, que per-

( \*) Trabajo presentado al III Congreso Argentino de Ciencia Política, Mar del Plata, junio de 1988.

( \*\*) Prof. Titular Interina - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNC.

(\*\*\*) Prof. Adjunto Interino - Facultad de Ciencias Políticas y Sociales - UNC.

mitan contextualizar la evaluación de los conflictos y priorizar el orden de su tratamiento; y b) el alto nivel de dificultad y complejidad que se presenta, para encauzar su resolución.

El énfasis en la primera nota, expresa una preocupación de carácter predominantemente axiológico o normativo e intenta señalar la imposibilidad de consolidar la Democracia, si no existen valores y creencias compartidas, que orienten el proceso político y sirvan de control al devenir de los conflictos.

La segunda nota es, básicamente, de carácter fenoménico y expresa la necesidad de identificar empíricamente, los hechos estructurales y funcionales, en los que se inserta el conflicto y todo intento de resolución; es decir, trata sobre la necesidad de identificar su escenario.

#### La formulación del problema:

El problema puede ser formulado del siguiente modo: sin Acuerdos Básicos claros y explícitos sobre los Principios que sustentan el Sistema democrático; y sin una operacionalización de los principios que contribuya, tanto a la diferenciación como a la autonomía de las estructuras sociales y políticas, se reducen ostensiblemente las posibilidades de controlar el conflicto y, consecuentemente, de lograr la persistencia del Sistema.

Más aún, creemos que las carencias señaladas, no sólo dificultan su control, sino que -en sí mismas- se convierten en verdadera **fuentes de conflictos** que atacan los fundamentos mismos del Sistema democrático.

Por lo tanto, es posible identificar por lo menos tres niveles de conflicto, dos de los cuales parecieran obstruir todo intento por priorizar, encauzar y resolver los demás, en un contexto previsible.

El primero, está referido a la falta de Acuerdos Básicos sobre los principios axiológicos que debieran sustentar al Sistema democrático y en especial, a la ausencia de una adecuada distinción y posterior conexión entre

los aspectos axiológicos y fenoménicos de la Democracia.

El segundo nivel se refiere al modo de operacionalizar los principios democráticos, sobre las estructuras sociales y políticas y a su incidencia en la probabilidad de regular y resolver los conflictos.

Los del tercer nivel no lo trataremos específicamente, porque son los que derivan del proceso de formulación y ejecución de las políticas y sólo se convierten en condicionantes de la persistencia del Sistema, si no se resuelven los dos primeros. En caso contrario, serán componentes dinámicos que hacen a la adaptación del Sistema.

#### Los conceptos básicos:

Antes de considerar específicamente cada uno de los niveles señalados, es necesario precisar algunos de los conceptos más significativos de nuestra reflexión.

Al definir el problema en el ámbito de las "condiciones para la persistencia del Sistema democrático", estamos presuponiendo que nos encontramos en un estadio de su desarrollo, anterior al de estabilidad. Es decir que hablar de **persistencia**, implica referirse a los requisitos esenciales que hacen a la existencia misma del Sistema; aquellos que hacen que se tipifique, se reconozca, se parezca a sí mismo (Sanguinetti, N., 1982, p. 18). Consolidados esos requisitos, entonces sí, es posible destacar los de **estabilidad**, aquellos que le permitirían perpetuarse en el tiempo, asimilando los cambios.

Por otra parte, en una primera aproximación al concepto de **Sistema democrático**, consideramos necesario tener en cuenta un recurso de orden metodológico referido a los "tipos" de definiciones. En tal sentido, es importante advertir si al definir el Sistema democrático, nuestro referente es la **Democracia real**, concreta, fenoménica, aquella que Bidart Campos, Mario Justo López, Pérez Guilhou, Ferrando Badía, Friedrich, entre otros, denominan "Régimen Político"; o si nuestro referente es el **contenido axiológico de la Democracia**, una de cuyas dimen-

siones es la que dichos autores denominan "Formas de Gobierno" y la otra -que trasciende a la anterior- y que denominan "Formas de vida". En otros términos, es preciso distinguir entre lo que Sartori llama, una definición "descriptiva" y una "prescriptiva" de la Democracia. El cómo es y el Deber ser respectivamente (Sartori, G., 1965, p. 17).

Hechas estas distinciones, proponemos una conceptualización que creemos, incorpora ambos aspectos. Entendemos por Sistema democrático aquel en el que -estructurado a partir de la operacionalización de los Principios de Libertad-Igualdad, Soberanía popular y Autogobierno- la Sociedad, no sólo participa como receptora pasiva de Bienes y Servicios sino que a través de sus organizaciones, toma parte activa, tanto en la **formación de la Voluntad política**, como en la **formulación y ejecución de las políticas de asignación y distribución de recursos escasos** (García Pelayo, H., 1985, p. 49).

También resulta necesario detenerse en el concepto de **Conflicto**. Entendemos por tal, toda manifestación crítica de intereses e ideas en pugna, producida tanto por la ausencia de Acuerdos Básicos y por una inadecuada operacionalización de los Principios democráticos, como por el propio proceso de distribución (1) de recursos escasos (2).

Esta conceptualización del conflicto, permite diferenciar dos grandes ámbitos; el de **persistencia** y el de **estabilidad**. El primer ámbito se refiere a los emergentes de los elementos fundantes del Sistema democrático; el segundo, se refieren a los derivados de su desenvolvimiento en el tiempo.

Sin duda son los conflictos del primer ámbito los que nos preocupan, porque nuestro razonamiento indica que si no se eliminan las causas generadoras de éstos, es casi imposible, controlar, encauzar y resolver los segundos, los que inciden sobre el mantenimiento y adaptación del Sistema.

Es importante además, precisar el concepto de con-

trol. Cuando hablamos de **Control del conflicto**, no nos referimos a mecanismos o instrumentos político-institucionales destinados a frenar, obstruir, contener o eliminar su aparición y desarrollo. Nos referimos a la posibilidad de enmarcarlos en un contexto de relaciones entre estructuras políticas diferenciadas y autónomas, donde prevalece la persuasión y la negociación sobre la coerción.

Definido así el control, aparecen como relevantes los conceptos de **diferenciación y autonomía** de las estructuras. Esto porque la persuasión, la negociación y el acuerdo, como modos de resolución del conflicto, sólo pueden darse en estructuras diferenciadas y autónomas.

Por **diferenciación estructural** debe entenderse, el proceso de especialización de roles, funciones y, consecuentemente, de estructuras sociales y políticas. Por **autonomía de las estructuras**, al tipo de relación interactiva y bidireccional entre las mismas por oposición al tipo de relación unidireccional o subordinada, propia de los sistemas autoritarios.

No obstante, es importante señalar que el concepto clave para un Sistema democrático, es el de **Autonomía**; dado que la diferenciación, es común a todos los tipos de Sistemas modernos. En otros términos, el primer concepto es un resultante de todo proceso de modernización; mientras que el segundo, es un atributo de un tipo de sistema: el democrático (Almond y Powell, 1972, p. 219).

### El Primer Nivel de Conflicto:

#### La idea de los Acuerdos Básicos:

Tal como lo adelantáramos, la idea de los **Acuerdos Básicos** no hace referencia a aquellos que surgen de los procesos cotidianos de negociación y que preceden la resolución de los conflictos derivados de la selección, formulación y ejecución de las políticas. De lo que se trata, específicamente, es de los Acuerdos sobre los Prin-

cipios y Valores que sirven de "continente" a tales procesos; aquellos que le dan sustento doctrinario y normativo al Sistema.

Además, hablar de Acuerdos Básicos y, más aún, identificarlos como un primer nivel de conflictos, podría parecer de perogrullo en países de democracia estable. Sin embargo, en el actual estadio del desarrollo democrático argentino, adquieren fundamental importancia, porque parecieran estar en juego los Acuerdos sobre Valores y Creencias fundamentales de nuestra Sociedad (orientadores de la conducta Política).

Podría argumentarse que tales Acuerdos ya están establecidos en el texto Constitucional. Sin embargo, es oportuno recordar a Sagüez cuando señala que existen en nuestra Constitución Nacional "una coexistencia de ideologías que provoca, a menudo, conflictos axiológicos casi insolubles. En realidad -continúa el autor- no es claro definir cuáles son las metas supremas o valores fundamentales de la Constitución: ¿libertad, igualdad, justicia?. Tampoco es sencillo saber cuál es el verdadero espíritu de la Carta fundamental: ¿propone un modelo de Estado liberal abstencionista; uno afiliado al principio de subsidiaridad; u otro protagonista del mundo económico?" (Sagüez, N., 1986, p. 16).

Si bien las opciones señaladas por Sagüez no deberían ser necesariamente excluyentes, creemos importante destacar -tal como el mismo lo expresa- que "es necesario que el constituyente se pronuncie claramente sobre el punto, definiendo a la República como un **Estado democrático y Social de derecho**. Esto marcaría las pautas político-jurídicas fundamentales en la exégesis y en el funcionamiento de la Constitución" (Sagüez, N., 1986, p. 28).

#### La distinción de los aspectos descriptivos y prescriptivos de la democracia:

Profundizando aún más en el problema, creemos que una vez definida la necesidad de un pronunciamiento

explícito respecto a los Acuerdos sobre los Principios básicos, aparece la importancia de la distinción que formuláramos al comienzo, entre los aspectos **prescriptivos** y **descriptivos** de la Democracia.

La no distinción entre ambos aspectos, puede conducir -y de hecho así lo demuestra la experiencia histórica- a exagerar uno u otro, generando conductas políticas patológicas, que ponen en grave riesgo la persistencia del Sistema. Tales conductas se producen, ya sea por un idealismo mal entendido (Sartori lo denomina "perfeccionismo") ó, en su defecto, por un realismo que deja de ser instrumental (en el sentido de mostrar los hechos) para convertirse en ideológico (es decir, en parte de una ideología) (Sartori, G., 1965, p. 17).

La distinción señalada implica, según Sartori: a) que hay que distinguir entre el **deber ser** y el **es** de la democracia; b) que la distinción no supone la exclusión de un aspecto en beneficio de otro, porque una democracia no puede realizarse sin sus ideales y, por otra parte, sin base en los hechos, la prescripción se niega a sí misma; c) por último, que aunque son complementarios, no deben confundirse, porque el ideal democrático no define a la realidad democrática, y una democracia real no es, ni puede ser, lo mismo que un ideal (Sartori, G., 1965, p. 76).

A estas precisiones es posible agregar: d) que el **deber ser** de la democracia tiene por lo menos dos dimensiones fundamentales, una política-institucional (como Forma de Gobierno); y otra político-social (como Forma de vida); e) que la democracia como Forma de Gobierno prioriza la vigencia de determinadas instituciones políticas y sociales (3), así como un "tipo" de relación entre las mismas (4); y como Forma de vida, enfatiza la internalización de valores específicos y, como consecuencia, el ejercicio de determinadas conductas, tales como: el disenso, el acuerdo, la libre expresión, entre otras. Todo lo cual forma parte de lo que hemos denominado "Acuerdos Básicos"; f) que la democracia como sistema, se viabi-

liza en un tipo específico de Régimen político, el democrático y; g) finalmente, que un Régimen democrático concreto tiene atributos que lo tipifican y lo diferencian de otros Regímenes democráticos (Almond y Powel, 1972, p. 19).

### La conexión entre el (cómo) es y el deber ser de la democracia:

Pero tan importante como la distinción entre el (cómo) es y el **debe ser** de la Democracia, es la "conexión" entre ambos. Si no se comprende la naturaleza de esa conexión, no sólo se puede caer en un error lógico y metodológico -confundiendo valores con hechos, naturaleza con función- sino lo que es más grave aún, podrían generarse las condiciones básicas para destruir los fundamentos mismos del Sistema. Ya sea por la incidencia del realismo de los que ignoran los ideales, como por el idealismo de los que ignoran la realidad.

Un ejemplo del primer caso, podemos encontrarlo en los argumentos que esgrimen los actores políticos que han auspiciado los golpes de Estado en la Argentina. Ejemplos del segundo caso, pueden detectarse en la actitud que asumen, una vez alcanzada formalmente la democracia, algunos grupos o líneas radicalizadas en el interior de algún partido político.

Ahora bien ¿cuál es esa conexión?. Antes de responder a éste interrogante debemos señalar que en principio, pareciera que no hay dificultad en percibir lo que la Democracia **debe ser**, sobre todo cuando no se vive en ella y se la busca. Pero pareciera más difícil comprender lo que realmente es. Y esto cobra real significación cuando se la alcanza y, asegurados sus resortes primarios, empiezan los conflictos por la **distribución democrática de los recursos escasos**. Esto es lo que se supone debiera descubrir el realismo político. He ahí la necesidad de describir, sistematizar, analizar y explicar la **dimensión fenoménica de la democracia**.

### La dimensión fenoménica del Sistema democrática:

Ello supone comprender la complejidad del Sistema, no sólo en lo que respecta al reconocimiento de la diferenciación de las estructuras sociales y políticas, sino fundamentalmente, todo lo que significa la autonomía de las relaciones entre las mismas. La comprensión de este fenómeno, implica asumirlo **conductualmente**; no como un "costo" en términos de eficiencia, sino como una "inversión" en términos de socialización en comportamiento democrático. Es decir, en conductas responsablemente participativas.

En tal sentido, señalábamos en un trabajo anterior, que también desde la Ciencia Política -especialmente en nuestro país-, pareciera haberse "priorizado en demasía", el desarrollo de modelos normativos y estrategias alternativas para alcanzar y transitar hacia un Régimen democrático (**Deber ser**). Sin embargo, "ha sido mucho menos frecuente la preocupación por descubrir, analizar, sistematizar y explicar, las condiciones y obstáculos reales que presenta el Sistema político (**Cómo es**)" "...Obviamente, esta observación sólo es comprensible si se comparte el supuesto de que la viabilidad de un Régimen político o el tránsito de uno a otro, requiere no sólo de una imprescindible orientación normativa, sino también de una adecuada explicación de sus relaciones fácticas (Cuello-Giunta, 1987, p. 19). Es decir, necesita tanto de un modelo normativo, como de uno empírico.

Quizás en este contexto, es oportuno analizar la propuesta de incorporar a la Constitución Nacional, nuevas notas parlamentarias (5). Con el objeto de clarificar el tema, es conveniente formular una serie de interrogantes. Más allá de los argumentos históricos y doctrinarios en pro o en contra de incorporar notas parlamentarias al Régimen Político ¿cuál es el fundamento empírico que avala la opción? ¿de qué manera la figura del Primer Ministro contribuirá a revertir el proceso de concentración de los conflictos operados en el más alto nivel de

la estructura de gobierno? ¿ejercerá esto algún impacto en el estado de corporativización de las estructuras sociales y políticas?. Todo ello como modo de generar las condiciones para la descentralización de los conflictos y, consecuentemente, establecer instancias decisionales en los diferentes niveles de la estructura social y política.

Entendemos que una Reforma Constitucional, que no se oriente: a revertir el proceso de corporativización de las estructuras sociales; a la descentralización de las estructuras políticas; y a incrementar el nivel de autonomía entre ellas y con respecto al Estado, no trascenderá el mero cambio formal de las Instituciones de gobierno. Como tal, sólo cambiará la localización de la concentración misma que es, en definitiva, lo que dificulta su gobernabilidad.

Pareciera ser que esta escasa valoración de los enfoques empíricos, permite que el realismo político parcialice su observación y plantee interrogantes sólo desde la perspectiva normativa. Cuando esto ocurre, es posible encontrar explicaciones respecto a las dificultades para lograr la persistencia del Sistema, ya sea en el incumplimiento de las prescripciones constitucionales ó, en su defecto, en la ineficacia de tales prescripciones. Sin embargo, un análisis empírico, quizás nos llevaría a descubrir la existencia de un proceso de configuración de estructuras sociales y políticas, disfuncional para el Sistema democrático.

Si esto fuera así, deberíamos preguntarnos: ¿Es la Forma de gobierno de tipo Presidencialista lo que falla? ¿ó lo que dificulta la persistencia del Sistema, es un presidencialismo gestado al margen de la Constitución; que ha contribuido a desvirtuar la estructuración democrática de las instituciones, que ha impedido el desarrollo autónomo de las mismas, que ha estimulado las relaciones de subordinación y que ha permitido el afianzamiento de la corporativización?.

## Naturaleza y Función de los Principios democráticos:

Este razonamiento nos induce a plantear el tema de la **naturaleza y función** de los principios que le dan fundamento al Sistema democrático y dilucidar a partir de este tema, el problema de la "conexión entre el **Deber ser** y el (**Cómo**) **Es**. ¿Cuál es la naturaleza de esos principios y su función en la sociedad y, específicamente, en el Sistema político?. Simplificando la respuesta, podemos decir que su naturaleza es axiológica y, por ello, su función es orientadora de las conductas y actividades socio-políticas. He ahí la conexión entre el Deber ser y el (Cómo) Es del Sistema.

Si bien los Principios -dice Sartori- no se formulan para ser convertidos en hechos, sirven para desafiar los hechos. Y en el caso argentino, éstos nos indican que el desafío es desarticular una estructura social y política corporativizada y con escaso nivel de autonomía entre las mismas y con respecto al Estado, lo cual genera un proceso de sectorización de recursos políticos en las estructuras corporativas y una centralización de los conflictos, en el más alto nivel de gobierno. El desafío es también, revertir un proceso de socialización de conductas políticas alimentado por Principios no democráticos. Se trata en definitiva, de redescubrir la función orientadora de los Principios y, también, de replantear su operacionalización. Pero esto último ya es parte de lo que hemos definido como Segundo Nivel de Conflicto.

## El Segundo Nivel de Conflicto:

**La necesidad de operacionalizar los Principios democráticos:**

El Segundo Nivel de Conflictos, se localiza en la forma cómo se operacionalizan los Principios democráticos.

cos y tiene que ver específicamente con el (cómo) Es de la Democracia.

La identificación de este nivel, supone el reconocimiento de una **particular configuración de la Sociedad argentina** (con estructuras corporativizadas, con escaso nivel de autonomía entre las mismas, con un tipo de participación subordinada, etc.), que pareciera no ser permeable a la función orientadora de los Principios democráticos. Este supuesto, también tiene sustento en la existencia de una permanente supremacía de intereses sectoriales sobre el interés general, a nivel de estructuras sindicales, empresariales, militares, políticas, etc.

Todo ello se refleja, actualmente, en el **estado crítico que alcanzan los conflictos** que giran en torno al tratamiento de problemas tales como "Coparticipación Federal", "Política de Ingresos", "Promoción Industrial", "Presión Impositiva", "Capitalización de la Deuda", "Política gremial", "Política Educativa", etc. Este reconocimiento, no ignora la existencia de algún nivel de Acuerdos sobre los principios democráticos sustentados actualmente, consciente en los Actores, aunque no siempre consistentes. Es más, creemos que es en la operacionalización de los mismos, cuando el nivel de acuerdo se diluye y el interés sectorial prevalece.

Por ejemplo, nadie parece negar en el País, la necesidad de que el Principio de "equidad" rija la Política Tributaria. Pero al momento de operacionalizar dicho Principio, cuando se propone como estrategia de operacionalización el **autocontrol tributario** por parte de las empresas (modalidad congruente con los atributos que tipifican una participación democrática), el acuerdo disminuye o desaparece, frente a la sobrevaloración de los intereses sectoriales. Obviamente, no se trata de negar la legitimidad de los intereses sectoriales, sino de subordinarlos al interés general.

Pero además, este ejemplo es interesante porque, en la actitud asumida por los Actores (Empresariado y Gobierno), subyace una doble concepción de la participa-

ción (posiblemente no del todo consciente en los actores). Una, subordinada y autoritaria, coherente con el tipo de estructuración real de la Sociedad y disfuncional con el Sistema democrático. Este tipo de participación no asume, por ejemplo, la **evasión tributaria**, como un problema propio de la Sociedad, sino exclusivamente del Estado. La otra concepción, autónoma y democrática, exige que la Sociedad misma, a través de la autonomía de sus propias estructuras, asuma la responsabilidad de enfrentar la evasión. Este tipo de participación, choca con la concepción anterior, que es más persistente porque aún es coherente con la estructuración real de la Sociedad (ante la falta de operacionalización de los nuevos Principios).

Por eso es que decimos que esta situación, no es otra cosa que la expresión de una configuración socialmente corporativizada y políticamente subordinada de la Sociedad, en la que se da una clara desconexión entre la idea democrática y la realidad. Y en la que los Principios democráticos no tienen capacidad orientadora para las conductas y actividades e, implícitamente, son reemplazados por otros, ya impregnados y operacionalizados en la estructura social.

Creemos que la situación descrita, seguirá siendo una fuente de conflictos, mientras no se reconozca la función orientadora de los Principios democráticos y, más aún, mientras no se los operacionalice adecuadamente, actualizando su potencialidad configuradora de una Sociedad democrática.

### El caso del Principio de Autogobierno:

Para precisar más el tema de la operacionalización de los Principios y por razones de economía de análisis nos referiremos particularmente, al **Principio de Autogobierno**. Creemos que es en la operacionalización del mismo, donde se muestra con mayor elocuencia -en el caso argentino- la desconexión entre prescripción y operaciona-

lización. Esto es curioso, porque es precisamente aquí donde el liberalismo, demostró en su momento, mayor imaginación. Por supuesto que en un contexto sociopolítico de menor complejidad, en el que las Funciones de Gobierno eran más claras y diferenciadas, el Actor Político era el simple ciudadano y la relación entre el Estado y la Sociedad era, también, menos compleja.

Hoy, en cambio, han aparecido nuevos agentes que trascienden al simple ciudadano, entendido como actor político, que han puesto en crisis hasta los mismos conceptos de participación y representación; se ha incrementado la penetración del Estado sobre la Sociedad, afectando también, la "imagen del Estado y la Sociedad como dos sistemas autorregulados" (García Pelayo, 1985, p. 119): la relación entre Estado y Sociedad se ha complicado a tal punto, que es difícil encontrar una unidad social que -para su supervivencia- no se reconozca a sí misma, dependiente de la acción del Estado. Es decir que se ha transformado el Sistema político, no sólo en sus dimensiones, sino también en sus componentes.

Esa transformación del Sistema político, ha ido acompañada de un proceso de diferenciación de estructuras sociales y políticas, generador de actores que exigen cada vez mayor participación en la **distribución democrática de recursos escasos**. Pero dicho proceso -he aquí la nota discordante para la viabilidad del Sistema democrático- no parece haber ido acompañado del correspondiente desarrollo de un adecuado nivel de autonomía entre las estructuras y con respecto al Estado.

Esto último es importante destacarlo, porque mientras que el proceso de diferenciación de estructuras, es un atributo del desarrollo de cualquier tipo de Sistema político moderno, lo que diferencia a uno democráticamente, de otro que no lo es, es precisamente, el grado de autonomía de sus estructuras (Almond y Powel, 1972, p. 216). La autonomía de las relaciones **entre** las estructuras y **con** respecto al Estado, es la alternativa que enfrenta al proceso de corporativización de las estructuras so-

ciales y de centralización de las estructuras políticas. Proceso en los que los sectores subordinados al poder político, prevalecerían sobre el resto de la Sociedad.

Este complejo panorama -más allá de las razones históricas y sociológicas que puedan explicarlo y aún justificarlo- se presenta como condicionante para la persistencia del Sistema democrático. Entendemos que un modo de superar, en alguna medida, este condicionamiento, es a través de la actualización de las estrategias de operacionalización del Principio de autogobierno.

En la Argentina de hoy, la idea de autogobierno -Principio de naturaleza axiológica, que tiene por función estimular la participación activa (y autónoma) en el proceso político (Sartori, G., 1965, p. 70)- se torna crítica, convirtiéndose, si no se toma conciencia de ello, en toda una fuente de Conflictos. No sólo porque se trata de operacionalizar un Principio democrático, en un Sistema estructuralmente impregnado de Principios no democráticos, sino también, porque asistimos a una etapa de redimensionamiento de los componentes del Sistema político.

Por todo ello, el Principio de Autogobierno requiere estrategias de operacionalización diferentes a las previstas en su momento por la Democracia liberal y congruentes con el tipo y nivel de complejidad de la Sociedad actual.

### Los datos esenciales para la operacionalización del Principio:

Circunscribiendo aún más el problema ¿Cuáles serían los datos esenciales que, en función de una efectiva operacionalización del Principio de autogobierno, no pueden, ni deben desconocerse?

En primer lugar, es preciso advertir -tal como ya lo hemos señalado- que: a) existe una configuración real de la Sociedad, no "congruente" con la noción de Democracia; b) que ello se manifiesta, entre otras cosas, en un proceso de concentración sectorizada de recursos,

y de centralización de decisiones y conflictos, en el más alto nivel político y; que simultáneamente, existen demandas de participación en las decisiones por la distribución democrática de recursos escasos, que no encuentran canales eficaces de participación. Por esta razón, cualquiera sea su nivel de importancia, siempre se orientan hacia el más alto nivel de decisión política.

En segundo lugar, hay que reconocer que hoy la noción de Democracia y, de modo particular, el Principio de Autogobierno, sólo encuentra sustento en el **reconocimiento de los perfiles diferenciados de la Sociedad** y en el **acceso a las decisiones a través de estructuras sociales y políticas autónomas.**

El reconocimiento de los perfiles diferenciales de la Sociedad, implica reconocer actores sociales y políticos, desempeñando roles y funciones en estructuras especializadas, capaces de tomar decisiones y resolver sus propios conflictos.

El acceso a las decisiones a través de estructuras autónomas supone reconocer diferentes niveles decisionales, capaces de articular y combinar sus propias demandas y de servir de catalizadores, de filtros, de los "inputs" que ingresan al Sistema Político, bajo la forma de demandas (Lapierre, J., 1976).

#### **Lineamientos básicos para la operacionalización de un Principio:**

Ahora bien, a partir del reconocimiento de los datos señalados ¿cuáles serían los lineamientos básicos para una adecuada operacionalización del autogobierno?.

En primer lugar, será necesario redefinir los componentes del Sistema político, reconociendo los nuevos agentes de la Democracia y su capacidad decisional.

En segundo lugar, deberá reelaborarse el concepto de participación, acentuando la de carácter autónomo, en oposición a la subordinada. Esto implicaría descentralizar los niveles de decisión y estimular los procesos de

articulación de intereses y combinación de demandas, hoy casi monopolizados por los grupos Institucionales y el Gobierno. Ello como estrategia de descentralización de conflictos.

En tercer lugar, será necesario redefinir el rol de las Instituciones sociales y políticas (grupos asociativos e institucionales) y su conexión con las Instituciones de Gobierno.

En cuarto lugar, habrá que hacer una seria revisión del tipo de relación entre las diferentes jurisdicciones del Gobierno (Nación, Provincia y Municipio), hoy caracterizada por un marcado estilo de subordinación política y centralización decisional.

En definitiva, de lo que se trata, es de descomprimir el Sistema político, tratando de que la Sociedad, a través de sus estructuras, se haga cargo de la resolución de sus propios conflictos.

Obviamente, todo este razonamiento necesita respaldos normativos concretos, de orden constitucional, tanto doctrinarios como funcionales. Pero también exige una revisión de la legislación de fondo, sobre todo en materia orgánico-institucional. Por supuesto que todo esto no implica, necesariamente, un cambio del tipo básico de forma de Gobierno. De lo que se trata, es de redefinir actores, roles y funciones, en el marco de los Principios democráticos, explícitamente definidos y funcionalmente operacionalizados.

Naturalmente, cada uno de los aspectos puntualizados, debería ser objeto de un tratamiento específico. No obstante, nuestra intención ha sido sólo plantear un esquema de reflexión, en torno a la identificación de los **diferentes niveles** que exige el tratamiento del Conflicto, en el estado actual de la Democracia argentina.

#### **Conclusiones:**

Nos interesa insistir, fundamentalmente, en algunas

ideas centrales de nuestra exposición:

1. Creemos que es imprescindible descomprimir el Sistema Político, especialmente el Gobierno, del actual nivel de centralización de los conflictos. En tal sentido, la Sociedad, a través de sus estructuras, deberá hacerse cargo, progresivamente, de la resolución de sus propios conflictos.

2. Para asegurar la persistencia del Sistema democrático, desde la perspectiva de la incidencia del conflicto, pareciera ser necesario:

a) Propiciar la creación de instancias decisorias, legítimas, en diferentes niveles de la estructura social y política. Lo cual implicaría, revisar la concepción de la participación, impregnada actualmente, de atributos no democráticos;

b) Actualizar las estrategias de operacionalización de los Principios democráticos con el objeto de favorecer un proceso de descorporativización de las estructuras sociales y de descentralización de estructuras políticas;

c) Redefinir los agentes de la Democracia y los Actores políticos, reconociendo roles y funciones, en el marco de los Principios democráticos, explícitamente definidos y acordados y funcionalmente operacionalizados.

## NOTAS

- (1) Al hablar de "proceso de distribución de recursos", nos referimos al proceso de **Selección, Formulación y Ejecución de Políticas**, en todas sus instancias.
- (2) El concepto de "recursos" es utilizado en sentido genérico. Puede implicar: poder, prestigio, bienes y servicios, dinero, etc.
- (3) La Democracia como **Forma de Gobierno** privilegia entre otras instituciones: el Sufragio, la Perioricidad de los mandatos, la División de poderes, la Representación, etc. La Democracia como **Forma de Vida**: la participación en el quehacer colectivo, el pluralismo, la solidaridad, la racionalidad, el acuerdo, etc.
- (4) En ambas dimensiones tiende a fortalecer las relaciones autónomas entre las estructuras.
- (5) Para un mayor desarrollo de este tema ver Giunta, María Luisa: **El método comparativo y las atribuciones del Ejecutivo** en Pérez Guilhou y otros: **Las Atribuciones del Presidente Argentino**, Depalma, Bs. As., 1986, p. 599.

## BIBLIOGRAFIA

1. ALMOND y POWEL: **Política Comparada**, Paidós, Bs. As., 1972.
2. APTER, David: **Estudios de Modernización**, Amorrortu, Bs. As., 1970.
3. BOTANA, Natalio: **Tocqueville y la legitimidad democrática**, Rev. Latinoamericana de Filosofía, Vol. IX, N° 2, julio 1983.
4. BUDGE, Ian: **La Estabilidad democrática**, Paidós, Bs. As., 1970.
5. COBB y ELDER: **Participación en política Americana**, Noema Editores, México, 1972.
6. CUETO-GIUNTA: **Un marco programático para la investigación en Ciencia Política**, Anales Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNC, Mendoza, 1987.
7. DOUGLAS, Williams: **La Democracia en los países en Desarrollo**, Libro Libre, Costa Rica, 1985.
8. EL DERECHO (autores varios): **Los Presupuestos de la Democracia**, Encuentro Argentino de Profesores de Derecho Político, Universitas SRL, Bs. As., 1976.
9. FERRANDO BADIA, Juan: **Democracia y Autocracia**, Tecnos, Madrid 1980.
10. GARCIA PELAYO, Manuel: **Las transformaciones del Estado Contemporáneo**, Alianza Universitaria, Madrid, 1985.
11. HOSELITZ y MOORE: **Industrialización y Sociedad**, Fundación Foessa, Madrid, 1971.
12. LAPIERRE, Jean: **Análisis de los Sistemas Políticos**, Península, Barcelona, 1976.
13. LEIBHOLZ, Gerhard: **Problemas fundamentales de la democracia**, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971.
14. PEREZ GUILHOU y Otros: **Atribuciones del Presidente Argentino**, Depalma, Bs. As., 1986.
15. PIZZORNO y Otros: **Los límites de la Democracia**, CLACSO, Bs. As., 1985.
16. REFORMA CONSTITUCIONAL: **Dictámen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia**, Eudeba, Bs. As., 1986.
17. SARTORI, Giovanni: **La Política, lógica y método en Ciencias Sociales**, FCE, México, 1984.
18. SARTORI, Giovanni: **Aspectos de la Democracia**, Limusa-Wiley, México, 1965.
19. SAGUEZ y BIDART CAMPOS: **Reforma Constitucional ¿Sí o No?**, Cuadernos El Derecho, Universitas SRL, Bs. As., 1986.
20. YATES, Douglas: **Análisis de la Burocracia**, Ed. Fraternal, Bs. As., 1985.