

# La Argentina en emergencia permanente

Hugo Quiroga

Ediciones Edhasa, Buenos Aires, 2005, 385 páginas

Sabrina Garbovetzky

“...¿Se puede estabilizar un régimen democrático bajo el persistente asedio del Estado de derecho?” (p. 14). Esta es la pregunta clave que recorre el libro de Hugo Quiroga, quien asegura que el gobierno de la ley se ha visto amenazado por las tendencias hegemónicas y plebiscitarias que han caracterizado a muchos de los líderes políticos de la historia argentina.

Desarrollando con mayor profundidad la cuestión del respeto al Estado de derecho, el libro planteado realiza un recorrido histórico y teórico —muy detallado— de los avances y retrocesos de la democracia contemporánea argentina durante el período post dictatorial (1983-2004). Para analizar la complejidad del tema, el autor recurre a determinadas variables centrales del proceso de institucionalización del régimen democrático. Entre estas variables relevantes, las dos que se destacan son, por un lado, la “legitimidad electoral” —entendida como la existencia efectiva de elecciones libres y competitivas que se realizan periódicamente— y, por el otro, la legitimidad de la moneda como primer indicador de la estabilidad económica. Es la interdependencia de estas dos variables, a lo largo del período mencionado, la que determina la doble

transición, tanto política como económica, por la que ha atravesado la Argentina durante los últimos años, y la sucesiva consolidación del régimen democrático. De tal manera, la legitimidad de la moneda pasará a ser uno de los determinantes principales del rumbo de los sucesivos gobiernos constitucionales argentinos, de su capacidad de gobierno o mismo de su legitimidad funcional.

A continuación de estas dos variables enunciadas, el autor observará cuáles son las consecuencias derivadas de esta extrema interdependencia político monetaria en el respeto a las instituciones y a la ley fundamental de un sistema político: la Constitución. Frente a este objetivo, se contemplarán a lo largo de todo el libro los efectos de esta dependencia concomitante sobre la relación básica de la democracia liberal: entre norma jurídica y decisión política. Teniendo en cuenta esta relación, se observará el predominio de cada una de ellas en los diferentes gobiernos constitucionales, haciendo hincapié en el respeto de los mandatarios y funcionarios al Estado de Derecho, según sus prerrogativas y su accionar efectivo, frente a los problemas acuciantes de la falta de legitimidad, tanto electoral como monetaria.

En la primera parte de la obra, el profesor de la Universidad Nacional de Rosario explora en detalle el renacimiento de la democracia argentina, teniendo como eje central la doble transición (económica y política) que debe afrontar el gobierno radical. Durante esta primera sección, se plantean con rigurosidad los problemas que tuvo que afrontar el presidente Raúl Alfonsín para lograr su principal objetivo, la consolidación de una democracia basada en la Constitución y, a su vez, el establecimiento de nuevos patrones de crecimiento para una economía que estaba estancada desde hacía ya un tiempo. De tal forma, la crisis política sufrida por el gobierno radical estuvo atada, no solamente a las insurrecciones militares, sino que, especialmente, estuvo relacionada con la poca legitimidad que obtenía la moneda, lo cual repercutía gravemente sobre el consenso político necesario para gobernar. No obstante, las normas jurídicas impuestas por el Estado de derecho nunca fueron irrespetadas, sino que, por el contrario, se sentaron "...las bases de una democracia constitucional, en la que el gobierno se elige por una competencia pacífica entre partidos y el poder se ejerce según reglas constitucionales" (p. 67).

La segunda etapa del libro coincide con los diez años de mandato menemista, período que se caracteriza por la consolidación democrática sobre la base de una mayor legitimidad de la moneda (obtenida principalmente a partir de la Ley de Convertibilidad de 1991) y el consenso hacia los gobernantes, tanto civil como militar. En lo que concierne a la legitimidad democrática, analizada a lo largo del capítulo II, se produjeron cambios sustanciales en el ré-

gimen, entre los cuales se pueden subrayar la reconstitución del espacio público, la aceptación de la vida democrática (tanto por parte de la sociedad civil como de las Fuerzas Armadas), la alternancia en el poder y la transformación de la cultura política. No obstante, la transición política se obtuvo en sacrificio de algunas de las instituciones centrales del juego político democrático, como lo es el Poder Legislativo. A esta problemática se le suman los efectos negativos de diez años de reformas económicas diseñadas a muy corto plazo, entre las cuales resuena con mayor relevancia la cuestión de la desigualdad social, que contradice la igualdad política planteada por la democracia. Respecto de la transición económica, según lo explicitado en los capítulos III y IV, el gobierno del Presidente Menem conquistó la estabilidad macroeconómica a través de la reforma del tipo de cambio y la reforma del Estado (período de transformación de la estructura estatal que abarca desde 1989 hasta la finalización del mandato), adoptando los preceptos básicos del neoliberalismo económico propuestos por el Consenso de Washington. De dicha forma, las políticas adoptadas construyeron una economía de mercado, dando por finalizado el ensanchamiento explícito de la estructura estatal y la eliminación de todo aquel elemento que distorsione el funcionamiento libre del mercado. A consecuencia de estas políticas neoliberales, se adquirió la tan ansiada estabilidad que da por finalizada la hiperinflación y la devaluación de la moneda nacional, esbozada, exclusivamente, para solucionar estos problemas agobiantes en el corto plazo.

Más allá de la finalización de la doble transición, la democracia argentina —a consecuencia de los diez años de gobierno menemista— no logró institucionalizarse ni consolidarse a causa de la tensión entre el liderazgo plebiscitario de Carlos Menem y la indemnidad del Estado de derecho, que derivó en el predominio de la decisión política sobre la norma jurídica, muy bien explicado por el autor durante el desarrollo de los capítulos V y VI. Durante esta etapa, lo que prevaleció fue un “decisionismo democrático” que pone en riesgo la legalidad del Estado, fundamentado sobre una situación de emergencia. Como resultado, el gobierno estuvo enmarcado por un contexto de legalidad atenuada por el avance de la esfera política (tal es el caso de la utilización de la Corte Suprema de Justicia como instrumento del Poder Ejecutivo). De esta forma, “... el Estado de derecho no se suspende ni desaparece, más bien se retira ante la ampliación de las capacidades y competencias de la esfera política” (p. 113), emergiendo, en consecuencia, una legislación extraordinaria de la mano del cargo ejecutivo en perjuicio de la división de poderes y de las leyes normales resultantes del proceso legislativo. Todo ello a causa de una situación de emergencia —en un momento determinado y que luego se convierte en permanente— y la vocación hegemónica de Carlos Menem.

La tercera etapa del libro está estructurada en dos apartados diferentes. En el primero de ellos, se analiza el efectivo funcionamiento de las variables enunciadas en el gobierno de la Alianza. Se contemplarán, de manera detallada, los efectos de la crisis política

(como resultado de las incapacidades del presidente, los sobornos en el Senado, la sucesiva renuncia del Vicepresidente Álvarez y la incorporación de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía con el fin de rescatar a la economía de una de las crisis más profundas) sobre los vaivenes económicos. En otras palabras, se revierte la relación entre legitimidad de la política y legitimidad de la moneda —y, por consiguiente, de la economía—, quedando esta última atada estrechamente al déficit de gobernabilidad del propio gabinete ejecutivo. Más allá de este déficit, se denota la excesiva dependencia del gobierno al decisionismo democrático, por encima del estilo político del Presidente Fernando De la Rúa, de su propia voluntad y de sus capacidades efectivas.

En el segundo capítulo que involucra esta sección de la obra, Quiroga investigará la influencia de las variables en el período inaugurado con la crisis de finales de 2001 hasta la actualidad. Dentro de esta periodización, se contemplarán puntualizadamente, por un lado, los intentos desesperados de cambiar el rumbo de las cosas (en tanto reformas económicas, como la devaluación emitida por Eduardo Duhalde durante su mandato, y los intentos de reforma política prontamente abandonados) de los diversos gobiernos que se han sucedido durante este período junto y, por el otro lado, a los efectos de la crisis de representación sobre el régimen democrático y sus instituciones, teniendo como ejes centrales los procesos de deslegitimación y desinstitucionalización de la política y las tentativas de los mandatarios para solucionar esto mediante una simple reforma política; tal es el caso del actual

gobierno del Presidente Kirchner. Además, se detalla el accionar y el respeto de los mandatarios durante este período a las instituciones básicas del Estado de derecho. A modo de cierre del apartado, se concluye —a través del análisis de estas breves administraciones— que ninguno de los presidentes que se han sucedido en el cargo a partir de la crisis de 2001 ha respetado en demasía las normas jurídicas que imponen límites a su poder; por el contrario, han suscitado una concentración de poder bastante mayúsculo en términos de decisiones políticas en desmedro de la autonomía del Poder Judicial y del proceso legislativo reglamentario. En síntesis, “... pareciera que hoy es imposible concebir a la democracia sin poderes discrecionales, sin el reforzamiento del ejecutivo, sin disminuir el valor de la deliberación parlamentaria, sin que importantes actividades y decisiones queden fuera del control directo del Congreso” (p. 359).

Por medio del esquema analítico y el desarrollo teórico, Quiroga culmina su libro en una reflexión interesante acerca del correcto funcionamiento del régimen democrático en la Argentina: “¿democracia en crisis o decisionismo democrático?” (p. 363). La historia de la democracia contemporánea en nuestro país, finalmente, ha derivado —especialmente a partir de la crisis de 1989— en un decisionismo democrático que incorpora la ampliación de las competencias del Poder Ejecutivo, que se regula por una legalidad atenuada, que perjudica las normas jurídicas del Estado de derecho y que, consecuentemente, deriva en la conversión de una situación de emergencia en permanente. En conclusión, la democracia en nuestro país difícilmente logr consolidarse en la medida en que los gobernantes sigan desobedeciendo las normas establecidas por la norma suprema de un Estado legal: la Constitución Nacional.