

**LA DEMOCRACIA QUE NO ES.
POLÍTICA Y SOCIEDAD EN LA ARGENTINA
(1983-2016)**

de Hugo Quiroga,
Edhasa, Ciudad Autónoma de Buenos Aires,
2016, 232 págs.

VIRGINIA MELLADO
INCIHUSA - CONICET / UNCuyo

En la encrucijada de la coyuntura política actual, la democracia se encuentra degradada. Esta forma de gobierno atraviesa una crisis, evidenciada por una serie de síntomas: la fragmentación de los partidos, la disolución de identidades políticas fuertes, la personalización de liderazgos y la fluctuación del voto, fenómenos que permiten auscultar su grado de debilitamiento. La situación actual de la democracia argentina contrasta con el momento fundacional que encarna 1983, que asoció esta noción con la posibilidad de alcanzar el «buen gobierno». El ejercicio de más de treinta años de gobiernos elegidos por el voto popular condujo a constantes desilusiones, asociadas a la falta de consolidación de mecanismos vinculados con el control y la participación ciudadana. A ello se adiciona que la democracia no ha logrado asegurar la realización de un proyecto colectivo que reduzca las

desigualdades económicas y sociales. De allí que los años de estabilidad democrática ofrecen un balance matizado: por un lado, de afianzamiento, al afirmarse el principio de legitimidad democrática, pero a su vez, de debilidad al percibirse grados inquietantes de imperfección institucional.

En este erudito y agudo ensayo, Hugo Quiroga nos presenta un diagnóstico actualizado del estado actual de la democracia argentina a partir del examen de las políticas concretas de gobiernos elegidos por el voto popular, bajo el prisma de las reglas y procedimientos que definen a un buen gobierno. Este sugerente ejercicio intelectual busca comprender y explicar «la democracia que estamos construyendo». En ese sentido el texto presenta una radiografía del momento actual que atraviesa la política argentina, signada por la presencia de un capitalismo mundializado y una

sociedad altamente mediatizada, a los efectos de reflexionar críticamente sobre algunos de los preceptos fundadores de la modernidad política. Por ello, el desafío al que nos somete el libro es pensar cómo redefinir a la democracia contemporánea bajo la evidencia de su degradación imperante. Hugo Quiroga responde a este interrogante al enunciar posibles vías de limitación del poder y distinguir formas de resolver de manera práctica la tensión entre gobernantes y gobernados.

El ensayo se estructura en seis capítulos que describen y analizan el itinerario que trazado la democracia argentina luego de 1983 y una conclusión que reúne los principales desafíos y apuestas en la búsqueda de «habilitar la república». El argumento central que estructura el texto es que los últimos treinta años de política argentina pueden ser interpretados bajo el concepto de «decisionismo democrático». Esta noción, que hunde sus raíces en el clásico concepto schmittiano, pone el acento en «la decisión como la expresión de la voluntad política del soberano, que, como voluntad desnuda, altera el momento de la deliberación». Pero también la lógica decisionista se caracteriza por «la anulación o atenuación del derecho constitucional». En efecto, uno de las principales características que ha descripto la democracia argentina es que ha sido corrientemente asociada a una sola fuente de legitimidad, aquella vinculada con la voluntad

de la mayoría o el principio de soberanía popular, desdeñando una segunda fuente, tan importante como la primera, que es la legitimidad constitucional. En efecto, la búsqueda del equilibrio entre estas dos fuentes de legitimidad es la que nos previene de caer en el modelo plesbicitario, que reduce la democracia tan solo a la idea de voluntad de la mayoría.

Hugo Quiroga identifica dos momentos claves de la historia argentina en los que la lógica decisionista se instaló como una práctica de gobierno: el primer peldaño lo conformó el régimen militar instalado en 1976, que redujo la política a una tecnología de poder. El segundo peldaño lo constituyó la crisis acacida en 1989, donde se produjo una autonomización del poder ejecutivo *vis-a-vis* del legislativo y judicial. Esta ampliación de las capacidades del soberano debilitó, por un lado, la deliberación pública al traspasar funciones propias del poder legislativo hacia el ejecutivo, y por otro, intervino en la regulación de los mecanismos de control. En consecuencia, el autor enfatiza que «la filosofía decisionista del Estado –en la que se enmarca el decisionismo democrático– pone en entredicho la separación de poderes, rechaza los controles y convierte la esfera del ejecutivo en un sujeto legiferante». Con ello, las promesas de la democracia construidas en 1983 dieron paso a una serie de frustraciones y declinaciones vinculadas con los aspectos

institucionales, económicos y sociales: se construyó «la democracia que no es».

La forma en que el decisionismo democrático se ha consolidado se encuentra inextricablemente relacionada con la noción de emergencia, que ha favorecido la pervivencia de una legalidad atenuada. En efecto, las crisis recurrentes por las que ha atravesado la Argentina han reforzado las capacidades del ejecutivo a través de la concesión de poderes extraordinarios que le han permitido legislar de manera directa, y cuya máxima manifestación la representan los decretos de necesidad y urgencia. Sin embargo, la paradoja es que la excepcionalidad se ha erigido en normalidad en el caso argentino: el autor advierte que, durante veintisiete años, el ejecutivo ha gobernado con poderes extraordinarios, «lo que indica un *continuum* sin distinción de signos políticos». El problema subyacente es que la instalación permanente del poder decisionista, caracterizado por una matriz vertical y personalista que lesiona el poder legislativo y somete al poder judicial en su función de control, degrada la vida democrática al interferir en la «impersonalidad de la decisión» que caracteriza al régimen.

La arquitectura del poder decisionista fue afianzándose paulatinamente a lo largo de casi treinta años a partir de un conjunto de medidas que fueron reconfigurando el poder del presidente, lo que a la postre ha producido una mutación en

el orden constitucional. Dentro de estas atribuciones, una de las más relevantes la constituyó el decisionismo fiscal, que ha permitido el uso discrecional del dinero estatal con el objeto de asegurar una red de poder leal que incluya a gobernadores e intendentes. La arquitectura del poder decisionista se encuentra íntimamente conectada con el régimen de coparticipación federal y con la posibilidad de manejar arbitrariamente los fondos del Tesoro Nacional. En este sentido, decisionismo democrático y unitarismo fiscal resultan procesos convergentes e interdependientes.

Desde la perspectiva argumentativa del autor, el proceso de implantación del poder decisionista tuvo su punto culmine en el segundo mandato de la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner. Durante este gobierno prevaleció una fuerte personalización de la representación política, una ambicionada concepción absoluta del poder. La expresidenta encarnó la figura del líder decisionista o líder populista quien simbolizaba los destinos de la Nación, y representaba exclusivamente la soberanía popular. Sin embargo, Hugo Quiroga afirma que, bajo el formato de este tipo de liderazgo, no es el pueblo el que gobierna: el vínculo directo entre la decisión del líder y el pueblo conlleva a obliterar las relaciones de representación parlamentaria. Por ello, en los hechos, la soberanía popular es sustituida por la de-

cisión del líder, que se aparta del control por parte del poder legislativo y judicial. En efecto, Fernández de Kirchner encarnó un estilo decisionista de gestión, que se separó de las instituciones deliberativas. Con ello, el patrón delineado por el kirchnerismo emerge como el contramodelo de la democracia republicana.

La edificación del poder decisionista estuvo cimentada en una cultura política que posibilitó y vigorizó sus alcances. Un conjunto de creencias, rituales, prácticas y representaciones coagularon en la matriz nacional-popular que dio sustento a esta arquitectura de poder. Quiroga examinó detenidamente el entramado de la cultura nacional-popular y los incentivos oficiales para su proyección y soporte. Los proyectos culturales del kirchnerismo, asociados a la construcción de un relato, estuvieron ligados a toda una gama de medidas que incluían el desarrollo de la televisión digital, la difusión del programa «Fútbol para todos», incentivos a la producción cinematográfica, etc. A ello se sumaba la creación de una serie de instituciones culturales, como el Instituto Dorrego, que buscaban reafirmar la cultura nacional-popular, o de decisiones políticas, como la recuperación de YPF, que tuvieron como telón de fondo el reavivar la flama del nacionalismo. A pesar de que existen tensiones entre el poder político y la esfera cultural, el autor desmenuza la fina relación entre pensamien-

to político y la construcción de imágenes y narraciones: «la cultura y la política dependen la una de la otra, y tienen algo de común: ambas son fenómenos del mundo público, comparten el espacio abierto de lo público». Frente a esta vertebración, el gobierno «diseñó un proyecto cultural dirigido a reforzar el poder intelectual y moral del decisionismo democrático».

Bajo las coordenadas de la construcción de un proyecto cultural hegemónico fundamentado en un discurso nacional-popular y latinoamericanista pueden ser interpretadas también las disposiciones oficiales que buscaron controlar los medios de información y comunicación. Esta embestida se materializó en una serie de medidas, como la ley de medios, que buscaron acallar las voces opositoras e intervenir en los jugosos dividendos que ofrece esta actividad económica. No obstante, de acuerdo al autor, a través de este conjunto de disposiciones se resintió la democracia, ya que se vilipendió la libertad de expresión, «verdadera garantía de la vida democrática que corresponde a todos los ciudadanos».

A las disposiciones por apaciguar las visiones disidentes se sumaron las iniciativas oficiales de someter a la justicia. Bajo esta lupa, Quiroga indaga una serie de medidas que afianzaron o intentaron afianzar el poder decisional por medio de la politización de la justicia. Dentro de este conjunto se pueden incluir los intentos

del control del Consejo de Magistratura, órgano creado por la reforma constitucional de 1994 para reafirmar el principio republicano de independencia del poder judicial, o aquel proyecto de reforma que el oficialismo dio a conocer bajo el lema progresista de «democratización de la justicia». A luz de la grilla de análisis que propone el ensayo, las reformas que el ejecutivo planteaba buscaban reforzar el poder decisonal por medio de la derogación de la «ya relativa independencia judicial».

En el cruce del conjunto de reconfiguraciones que ha experimentado la democracia argentina, en las que se incluyen las numerosas tratativas para rediagramar la división de poderes y reformas que han fortalecido la arquitectura decisionista de poder, el diagnóstico sobresaliente indica que esta forma de gobierno ha perdido «espesor constitucional y republicano». Las razones se hallan en el fundamento que cohabita detrás de la concepción de democracia que ha primado durante el reinado del decisionismo democrático: la populista o mayoritaria, «una idea del poder del número que no hallaría trabas jurídicas» de ningún tipo.

Por ello, este sugerente ensayo que recorre los principales hitos de los últimos años de gobierno devuelve al lector una imagen acabada y sagaz sobre la democracia que ha sido construida. En el centro del diagnóstico propuesto se subraya la instalación de un poder decisionista, que emerge como la causa principal de la degradación de la democracia, asociada a su incapacidad de haber generado un «buen gobierno». La experiencia vivida refuerza la distancia entre las promesas de la democracia y las prácticas concretas de ejercicio de poder. A pesar de que ha habido una continuidad materializada en la sucesión de gobiernos elegidos por el voto popular, que aseguraron la transmisión legítima del poder, esta estabilidad institucional no ha sido suficiente para la concreción de un proyecto colectivo e inclusivo, por encima de «minorías intensas» y particularismos, que incentive la participación ciudadana, asegure el control del ejercicio gubernamental y diagrame una efectiva limitación del poder.