

Democracia y estado de excepción

Argentina, 1983-2008

Santiago C. Leiras
(compilador)



Santiago C. Leiras es Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires-Argentina (UBA), Diploma de Estudios Avanzados y Doctor en América Latina contemporánea por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid-España (IUOG). Es Profesor Adjunto de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Profesor Asociado de la Universidad de Belgrano (UB). Ha sido coautor del libro *La democracia y sus laberintos* (2003), autor de *El Cono Sur y sus líderes en América Latina Carlos Menem y Fernando Collor de Melo en perspectiva comparada* (2009), compilador de *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada* (2010) y más de treinta trabajos sobre su especialidad.

Índice

Prólogo: Crisis, delegación y trayectoria histórica por Aníbal Pérez Liñán	9
Presentación	15
Introducción	17
I. Fabián Bosoer y Juan Cruz Vázquez <i>El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica</i>	31
II. Hernán Fair <i>El discurso neodecisionista de Carlos Menem: del caos económico, político y social, a la estabilidad y la recuperación del orden público (1989-1995)</i>	87
III. Agustín Vallejo y Robertino Spinetta <i>Limitando la excepción: el rol del Congreso durante la segunda presidencia menemista (1995-1999)</i>	153
IV. Florencia Incarnato y Victoria Vaccaro <i>De la Rúa: los días en el poder de un líder que no supo ser. Victoria y fracaso de la Alianza</i>	181
V. Alberto Baldioli y Santiago Leiras <i>¿El final de un ciclo? La presidencia de Eduardo Alberto Duhalde (2002-2003)</i>	213

VI. Alberto Baldioli y Santiago Leiras

De Néstor C. Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner:

¿Un cambio ideológico dentro de la continuidad? 243

Conclusiones

Los autores

Prólogo: Crisis, delegación y trayectoria histórica

Aníbal Pérez Liñán

Es posible que los presidentes argentinos de fines del siglo veinte y comienzos del siglo veintiuno sean vistos por los historiadores del futuro como estadistas de estatura inusual y de logros formidables. Consideremos a Raúl Alfonsín y su habilidad para llevar a juicio a los principales responsables por las violaciones a los derechos humanos, logrando al mismo tiempo la difícil tarea de estabilizar la transición democrática. O a Carlos Menem, quien logró detener la hiperinflación y la insurrección militar, verdaderos problemas insolubles a fines del siglo XX. O a Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, quienes recompu-sieron la economía de un país paralizado por una crisis fiscal similar a la que —nos recordarán los historiadores—años después amenazaría a la poderosa Unión Europea. Incluso Fernando de la Rúa, quien perdió el poder sosteniendo hasta el final su promesa, ampliamente respaldada por la sociedad, de preservar el valor de la moneda argentina, será seguramente tratado con respeto por la historia.

Para los observadores contemporáneos, sin embargo, la perspectiva resulta bastante diferente.

Santiago Leiras muestra desde las primeras páginas de este libro que una paradoja recorre la historia argentina de las últimas décadas: la coexistencia de un modelo decisionista de gobierno, centrado en la acción unilateral del ejecutivo, con las normas e instituciones de la democracia política. En mi visión, esta paradoja explica en buena

medida los ciclos de euforia y desencanto popular experimentados desde la instauración de la democracia. En reiteradas oportunidades los ciudadanos han establecido una relación cíclica con el (la) presidente, marcada inicialmente por demandas de gobernabilidad y decisiones contundentes, templada luego por una tolerancia cómplice con su estilo de gobierno, agrietada en forma tardía por cuestionamientos morales, y oscurecida finalmente por la demonización del presidente saliente. El estilo decisionista del ejecutivo ha sido resignificado por la ciudadanía como una muestra de liderazgo, de pragmatismo, de arbitrariedad y de corrupción en diferentes momentos de este ciclo de poder presidencial.

Los artículos que integran el presente volumen ofrecen una perspectiva histórica integrada y valiosa sobre este problema, recorriendo la experiencia presidencial entre 1983 y 2008. Bosoer y Vázquez muestran que el intento de Raúl Alfonsín por articular un presidencialismo alternativo, centrado en el fortalecimiento de las instituciones legislativa y judicial, fue frustrado por la crisis económica de fines de los años ochenta. A partir de allí, como destaca Hernán Fair en el capítulo II, se instauró un patrón de decisionismo político que “no suspende el Estado de Derecho, sino que lo atenúa mediante una legislación extraordinaria”. El modelo de liderazgo establecido por Carlos Menem superó la crisis económica exitosamente pero se vio crecientemente cuestionado—señalan Vallejo y Spinetta—durante su segunda presidencia, en el marco de la disputa por la sucesión en el PJ y del ascenso de la Alianza. Sin embargo, las expectativas sociales de transformar este modelo de liderazgo se vieron rápidamente frustradas. El texto de Incarnato y Vaccaro documenta cómo la Alianza fue incapaz de constituirse en una coalición viable de gobierno y produjo un presidente que nuevamente intentó—aunque infructuosamente—gobernar en forma aislada. La crisis generalizada de 2001 abrió de este modo un nuevo ciclo de concentración de poder. En los capítulos finales, Baldioli y Leiras describen el retorno a las medidas de excepción durante los dieciséis meses de la presidencia de Eduardo Duhalde y “el despliegue de un estilo discrecional de acumulación política” durante los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner.

¿Cómo podemos explicar estos ciclos históricos de concentración y disolución del poder presidencial, de logros políticos extraordina-

rios y crisis políticas incontrolables? Creo que los lectores y lectoras encontrarán en este libro tres claves fundamentales para reflexionar sobre este problema.

La primera clave está dada por la necesidad de trascender el estudio comparativo del presidencialismo para adentrarse en una agenda de estudios comparativos sobre *la presidencia*, como un intento por comprender el liderazgo ejecutivo en contextos históricos que incluyen a las variables institucionales pero no se limitan a ellas. Este análisis comparativo, en el cual los gobiernos presidenciales constituyen las principales unidades de análisis, requiere una interpretación cuidadosa no sólo de la arena institucional (desplegada, por ejemplo, en el capítulo de Vallejo y Spinetta), sino también del discurso político (presente en el texto de Fair), de las trayectorias políticas de los líderes (Baldioli y Leiras), de las capacidades burocráticas del estado, y del marco económico y fiscal.

La segunda clave es que el análisis del decisionismo debe separarse analíticamente del contenido sustantivo de las políticas públicas. Durante los años noventa, los cuestionamientos al decisionismo ejecutivo operaron como una crítica progresista indirecta al contenido de las políticas neoliberales. Con el cambio de rumbo de la última década, los alineamientos ideológicos en esta temática parecen haberse revertido, con nuevos sectores en la derecha del espectro político reclamando una mayor calidad institucional y transparencia republicana. Esta reversión de los roles debe recordarnos que el estilo de gobierno es ortogonal a la matriz ideológica de la política pública. Los estilos del ejecutivo determinan *cómo*, un programa de gobierno es implementado, no *qué* programa. Quizás la tesis más controversial de este libro, expresada con lucidez por Baldioli y Leiras, es que “el kirchnerismo representa la continuación por otros fines—más que por otros medios—del estilo decisionista de gobierno instaurado durante los años de Carlos Menem”.

La portabilidad del modelo decisionista a lo largo del espectro ideológico no implica, sin embargo, que el estilo de gobierno carezca de importancia para determinar las consecuencias de los programas de gobierno. La tercera clave de este libro, que emerge, en mi opinión, tras la lectura de los capítulos en su conjunto, es que la relación entre crisis política y decisionismo ejecutivo es bidireccional. Resulta claro

por qué la crisis facilita la concentración de poder en un líder fuerte— éste es un efecto que, por su naturaleza urgente, se manifiesta en el corto plazo—. Resulta más difícil establecer por qué el liderazgo decisionista alimenta la crisis—este efecto sólo se manifiesta en el largo plazo, y a veces cuando los líderes responsables ya han abandonado el poder—, de modo que este punto merece especial atención.

En el origen del ciclo de poder presidencial argentino parece encontrarse una debilidad estructural del estado, porque el gasto público tiende a superar los ingresos corrientes. Dado que el gasto público, como en todas partes, es rígido, hay tres soluciones posibles: los préstamos externos, la generación de inflación, o el uso de recursos extraordinarios como los ingresos por privatizaciones o la nacionalización de fondos jubilatorios. Esta debilidad estructural mantiene al estado en una posición defensiva y limita su capacidad para regular los ciclos económicos. Por su parte, esta debilidad se ve agudizada por un problema inter-temporal de acción colectiva. Para construir una presidencia institucionalmente fuerte, este problema debe ser controlado con una estrategia coherente de largo plazo. Pero los presidentes individuales tienen incentivos políticos para buscar soluciones pro-cíclicas, aprovechando al máximo los recursos disponibles cuando la economía está en auge y trasladando los desequilibrios fiscales a administraciones futuras. Estos incentivos no son necesariamente perversos: en un sistema democrático, los gobiernos tienen que equilibrar demandas contradictorias pero legítimas de la sociedad, tales como defender el valor de la moneda, garantizar altas tasas de empleo, proteger los derechos adquiridos por trabajadores y jubilados, respetar los límites del federalismo y promover una agenda de transformación social.

Cuando algún shock externo rompe este delicado equilibrio, la falta de margen de maniobra se torna evidente. La crisis produce la impresión de un ejecutivo débil e incapaz y genera reclamos de gobernabilidad. Es entonces cuando la “doctrina de la emergencia” analizada en este volumen se torna dominante. La llegada de un ejecutivo decisionista permite adoptar soluciones extraordinarias, reorientando los mecanismos de financiamiento del estado y redistribuyendo los costos del esquema económico. En el marco de la crisis, los actores sociales que antes estaban en capacidad de resistir estos cambios se ven debilitados, mientras que nuevos actores son integrados a la coalición presidencial.

La transformación abrupta de los parámetros monetarios y fiscales envuelve entonces la descalificación de ciertos sectores como portadores de intereses ilegítimos y la necesidad de proteger al nuevo equilibrio, todavía frágil, del contrataque de sus representantes. De allí la obsesión presidencial por presentar el conjunto de políticas económicas como un "modelo" identificado con el ejecutivo mismo, y no como un conjunto de políticas sujetas al debate y a la revisión. El problema de esta solución heroica es que impone un nuevo intervalo de rigidez, en el que la corrección del error se ve demorada por la defensa del modelo. De este modo, mientras que los gobernantes y (la mayoría de) los gobernados celebran el fin de la crisis, el riesgo de un nuevo episodio permanece abierto.

No es mi intención sugerir que estos ciclos constituyen una tragedia de naturaleza inescapable. El capítulo de Bosoer y Vázquez muestra que es posible concebir un presidencialismo alternativo. Mi punto es que la conjunción de estos dos efectos—la crisis que incentiva el decisionismo en el corto plazo, y el decisionismo que incentiva la crisis en el largo plazo—se entrelazan de manera dinámica para producir ciclos históricos de poder presidencial.

Tampoco es mi intención sugerir que este desafío recurrente al poder presidencial es distintivamente argentino. Hace ya más de tres décadas, Theodore Lowi comentaba con decepción que "dadas la retórica exaltada y las grandes expectativas alrededor de la presidencia, un éxito parcial es siempre definido por el público masivo como un fracaso". Lo que en el contexto estadounidense aparecía como una hipérbole académica, quizás sea, para los historiadores del futuro, una buena descripción de la suerte de los presidentes argentinos cercanos al bicentenario.

El 10 de diciembre del año 2008 se cumplieron 25 años de instauración de la democracia en la Argentina. La asunción de Raúl Alfonsín como presidente de la república en 1983 dio inicio a la más larga experiencia de continuidad democrática vivida en la historia política de nuestro país.

El problema central consiste en preguntarse si es posible la convivencia en democracia del modelo decisionista de gobierno con las normas e instituciones de dicha democracia política. Merece ser destacado que, en diferentes países de la región, hasta el día de la fecha inclusive siguen estando presentes ciertas prácticas de carácter decisionista como fenómeno común en todas sus formas, y presentes desde la última década.

La investigación aquí presentada representa la continuidad y profundización de diferentes aspectos desarrollados a lo largo de la obra colectiva Estado de excepción y democracia en América Latina durante los años 90': Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada.

Será el objetivo general del presente libro examinar la relación existente entre democracia presidencial y decisionismo político. El propósito particular de la presente publicación será investigar comparativamente la situación de la Argentina con respecto a la relación entre democracia y estado de excepción en el período comprendido entre 1983 y 2008.

prometeo'
libros

www.prometeoeditorial.com

