

Pablo Ezequiel Balán
Federico Hernán Tiberti

LA REPÚBLICA PENDIENTE

ARGENTINA Y EL PROBLEMA
DEL DESARROLLO POLÍTICO

 *Editorial El Ateneo*

Pablo Ezequiel Balán es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés y bachiller del Colegio Nacional de Buenos Aires. Actualmente cursa la maestría en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella y es becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Medalla de oro “Rector Uballes” del CNBA (2008) y de la Universidad de San Andrés (2012). Fue becario de la Comisión Fulbright en conjunto con el Departamento de Estado de los Estados Unidos y del Deutscher Akademischer Austauschdienst (DAAD). Ha publicado en revistas académicas y ha participado en congresos en la Argentina y en el exterior.

Federico Hernán Tiberti es licenciado en Ciencia Política por la Universidad de San Andrés y bachiller del Colegio Nacional de Buenos Aires. Actualmente es estudiante de la maestría en Ciencia Política en la Universidad Torcuato Di Tella, becario de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) y docente en la Universidad de San Andrés. Se ha desempeñado como asesor en el Congreso de la Nación y en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y como asistente en el Centro de Investigación y Acción Social (CIAS).

PRESENTACIÓN	11
PRÓLOGO	13
Un diagnóstico lúcido	13
INTRODUCCIÓN	19
1. ARGENTINA, DE NUEVO	23
1. La hegemonía y su crisis	23
2. Diciembre	24
3. Déficit republicano: déficit institucional	25
4. Decadencia institucional: macro y micro	26
5. El eclipse del pluralismo político	31
6. El retorno de un Estado ausente	34
7. Cultura política, progresismo y populismo	35
8. Nuestra concepción de la democracia	40
9. ¿Hacia un orden de acceso limitado?	41
10. Agenda para la república	44
11. Este libro	46
2. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO POLÍTICO:	
LA TEORÍA Y EL CASO ARGENTINO	49
1. El concepto de institución	49
2. Origen y función de las instituciones	52
3. Desarrollo y decadencia institucional	54
4. La democracia como método para procesar conflictos	59
5. Órdenes sociales, violencia y desarrollo	64
6. El caso argentino a la luz de la teoría	69
7. Conclusión	107
3. LA TRADICIÓN REPUBLICANA:	
SUS INSTITUCIONES Y LA EXPERIENCIA ARGENTINA	109
1. ¿De qué hablamos cuando hablamos de instituciones republicanas?	110

2. La idea de libertad como no dominación	111
3. El concepto de constitución	112
4. La separación de poderes y la doctrina de frenos y contrapesos	116
5. El imperio de la ley y la independencia judicial	120
6. Neutralidad del Estado	125
7. Republicanismo, gobierno representativo y democracia directa	127
8. La tradición republicana en la Argentina	130
9. Conclusión	136
4. LA TRADICIÓN PLEBISCITARIA:	
TEORÍA Y PRÁCTICA DEL POPULISMO	139
1. Aclaración semántica	139
2. La teoría populista de la democracia: de Rousseau a Laclau	143
3. La postura ecléctica	147
4. Por qué la crítica populista de las instituciones está equivocada	148
5. Incompatibilidades	150
6. Plebiscitarianismo, agonismo político y políticas de Estado	156
7. Plebiscitarianismo, memoria y desconfianza	160
8. La tradición plebiscitaria argentina	162
9. Conclusión	184
5. UN BREVÍSIMO DIAGNÓSTICO DE LAS INSTITUCIONES ARGENTINAS	187
1. El Poder Ejecutivo	187
2. El Poder Legislativo	195
3. El Poder Judicial	200
4. El federalismo	205
5. El sistema de partidos	212
6. El estado del Estado argentino	219
7. Conclusión	226
EPÍLOGO: AGENDA PARA LA REPÚBLICA	229
SÍNTESIS BIBLIOGRÁFICA	233

INTRODUCCIÓN

Este ensayo vuelve sobre una paradoja clásica: la Argentina ha logrado posicionarse en el campo cultural y científico, pero ha sido penosamente incapaz de construir la cultura política pluralista propia de una democracia constitucional. La pregunta ha sido reformulada en el lenguaje de distintas disciplinas. ¿Por qué la Argentina, dado su nivel de desarrollo económico en el siglo XX, fue incapaz de forjar una democracia política estable? ¿Qué explica la crónica falta de apego a las normas e impide alcanzar equilibrios socialmente eficientes?

Este libro propone una relectura teórica de la crisis argentina. Para ello se vale de herramientas conceptuales de la ciencia política, la economía política del desarrollo y la teoría política normativa. No es –ni pretende ser– la relectura única ni definitiva. En ella se reconoce el sesgo profesional de sus autores, formados en la ciencia política, una disciplina que busca encuadrar la complejidad irreductible de los fenómenos históricos en contenedores conceptuales y en proposiciones teóricas generalizables.

En este punto, dos aclaraciones se imponen. En primer lugar, aunque buena parte de la obra se basa en teorías positivas y en materiales empíricos, el análisis que en él se despliega no es neutral. Aunque el investigador está obligado a contestarlas de manera rigurosa –*sine ira et studio*–, las preguntas que se formula, si son de veras relevantes, siempre parten de preocupaciones normativas. Las nuestras se iniciaron en el clásico seminario impartido por Carlos Floria en la Universidad de San Andrés, que llevaba por título “La casa dividida: progreso, letargo y regresión

en la cultura política de la Argentina". El análisis que presentamos es deudor de una particular visión de la Argentina, presente en la obra de historiadores como Tulio Halperin Donghi y Luis Alberto Romero, de juristas como Carlos Nino, de sociólogos como Carlos Waisman y de politólogos como Natalio Botana, Rodrigo Zarazaga y el propio Floria. Nuestro argumento parte de la plataforma de estas contribuciones, pero se propone dotarlas de un lente teórico actualizado y de una apoyatura empírica sólida.

Desde las primeras páginas, el lector advertirá que nuestra particular lectura tiene un sesgo normativo claro. En particular, la expresión *desarrollo político* podrá suscitar la desconfianza de los lectores de sensibilidad relativista, que encontrarán difícil resistir la tentación de ver tras ella la proclama de un modelo único, lineal y teleológico. Por el contrario, una gran cantidad de estudios documenta que el fenómeno que describimos con ese término –la conjunción de bienestar material e instituciones políticas que garanticen un equilibrio entre orden y libertad– es un fenómeno exótico a escala planetaria y que es el resultado de procesos siempre pasibles de reversión. El precio del relativismo que desprecia esta genuina alquimia civilizatoria a la vez que elogia "modelos alternativos" es la justificación encubierta del atraso, la miseria, la violencia generalizada y las flagrantes violaciones de derechos fundamentales que se ciñen sobre los países que no han podido construir instituciones sólidas.

En segundo lugar, es un ensayo de sistematización que se propone presentar un particular diagnóstico compartido por historiadores, economistas y politólogos en el lenguaje de las ciencias sociales modernas. Como tal, pretende acortar dos brechas: la que existe entre distintas ciencias sociales –ilustrando una posible integración de aportes provenientes de diferentes disciplinas– y la que dificulta la síntesis entre las teorías positivas y los diagnósticos normativos. La lista de referencias bibliográficas que cierra este libro es extensa, pero entre las obras decisivas que lo inspiraron hay que mencionar cuatro: *Un país al margen*

de la ley, de Carlos Nino; *La larga crisis argentina*, de Luis Alberto Romero; *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, de Pablo Spiller y Mariano Tommasi; y *La pobreza de un país rico*, de Rodrigo Zarazaga.

Este libro no es un mero ensayo especulativo ni otro ejercicio académico sobre las causas del subdesarrollo argentino. Mucho se ha escrito sobre las causas del “fracaso” argentino.¹ Aunque en la mayoría de estos trabajos los factores políticos jueguen un rol central, el resultado a explicar es, en general, el retraso económico. En el transcurso de la preparación de este libro, ha aparecido otro, escrito por voces más autorizadas que la nuestra y publicado por este mismo sello editorial: el diagnóstico que allí se formula coincide en gran medida con el nuestro.² Pero si en él la economía ocupa el lugar protagónico y la política hace las veces de actor de reparto, en el nuestro el desarrollo político y el desarrollo económico aparecen como procesos vinculados por una causalidad recíproca y el resultado a explicar es esencialmente político.

Además de ilustrar y justificar los argumentos que se presentan, los materiales empíricos de este trabajo tienen el propósito de informar la discusión pública. En un contexto en el que por distintos motivos muchos de los practicantes de las ciencias sociales tienen escasa predilección por el análisis empírico y por las explicaciones de corte racionalista, y en el que la discusión pública muchas veces está viciada por argumentos especiosos o meramente especulativos, este ensayo pretende contribuir al debate público desde una visión del mundo basada en hechos y en conceptos claros. Por la ausencia de estas dos notas, el gran público muchas veces parece haberse resignado a participar en

1 Además de las obras citadas en el párrafo anterior, cf. Míguez (2005), Lagos et al. (2011), que contiene un inventario prolijo de las hipótesis que explicarían el retraso argentino, y el volumen a ser publicado por Harvard University Press (Di Tella et al., en prensa).

2 Lagos y Llach (2014).

una discusión empobrecida, en la que las opciones normativas se reducen, en última instancia, a sensibilidades psicológicas o gustos estéticos.

Este libro no hubiera sido posible sin los aportes de influentes investigadores que incidieron en nuestra formación de manera decisiva: Mariano Tommasi, Carlos H. Acuña, Carlos Gervasoni, Gabriel Negretto y Rodrigo Zarazaga. Por último, queremos expresar nuestro agradecimiento a la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y a Editorial El Ateneo por brindar una generosa oportunidad a jóvenes investigadores en el inicio de su carrera.

El lector no encontrará en este libro novedades estrictas o soluciones mágicas. Nuestra contribución parte, en cambio, de la convicción de que el diagnóstico adecuado de los problemas es una condición necesaria para avizorar soluciones. John Rawls ha escrito que “cuanto más profundo es el conflicto, mayor es el grado de abstracción que hay que alcanzar para llegar a una visión clara y distinta de sus raíces”.³ Si este libro logra arrojar cierta claridad a los problemas o gatillar la reflexión informada en esta hora difícil, ha excedido, con creces, su modesto objetivo.

Pablo Ezequiel Balán
Federico Hernán Tiberti

3 Rawls (2006 [1993]: 76).

Los autores de *La república pendiente*, como destaca el académico Manuel Solanet, “desarrollan con extraordinaria solvencia y claridad la cuestión del desarrollo político en la Argentina”. Esa exposición amena, sólidamente sostenida por los aportes de los más destacados autores de las ciencias políticas, que además formula hipótesis serias y novedosas, les valió imponerse, por el voto unánime de un calificado jurado, en el concurso por el Premio de Ensayo Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

La república pendiente tiene un especial mérito: profundiza en las razones de la crisis política e institucional de la Argentina y enfatiza la importancia de la construcción de la república, que es una de las cuestiones centrales que abarca y contiene la mayoría de los problemas recurrentes de la historia nacional.

Los autores revisan la teoría elaborada sobre el tema, comparan la tradición republicana con la experiencia argentina y ponen su mira en la tradición plebiscitaria y la cuestión del populismo —Rosas, Yrigoyen, Perón y Kirchner—, tan difícil de definir, pero tan presente en la realidad y la historia de nuestro país. Lejos de agotarse en un análisis del pasado, el libro precisa un diagnóstico y establece una agenda sobre temas prioritarios, que significan el gran desafío para la clase dirigente argentina. Constituye, por lo tanto, un aporte fundamental que merece ser leído y puesto en debate.