

LA ARGENTINA EN EMERGENCIA PERMANENTE,  
DE HUGO QUIROGA (Buenos Aires, Edhasa, 2005, 385 páginas)

Oswaldo Iazzetta  
(Universidad Nacional de Rosario)

---

Este nuevo libro de Hugo Quiroga representa un punto de maduración intelectual que corona un largo y fecundo trayecto reflejado en diversas publicaciones sobre el régimen militar y la actual etapa democrática argentina<sup>1</sup>. El lector familiarizado con su obra podrá reconocer en este trabajo un hilo conductor común con los precedentes: la polémica en torno al “decisionismo” y el “soberano” desarrollada en su libro sobre el “Proceso” militar reaparece referida a un contexto democrático, valiéndose de una categoría novedosa (“decisionismo democrático”) desde la cual organiza conceptualmente el conjunto del libro.

Este trabajo está guiado por una inquietud que también mereció la atención de destacados intelectuales argentinos en el pasado reciente. Su preocupación por la debilidad del Estado de derecho y la falta de apego a las normas lo sitúa junto a autores consagrados como Nino u O’Donnell, quienes indagaron la debilidad jurídica e institucional de nuestra democracia en la pasada década. Compartir esta tradición no le resta méritos ni originalidad, por el contrario, le permite acumular nuevo conocimiento, apoyándose y al mismo tiempo recreando ese legado.

En cierto modo, este libro se mueve dentro de una tradición intelectual que cobró relevancia en los años noventa cuando la discusión sobre la democracia comenzó a desplazarse hacia la calidad institucional de las mismas. Norbert Lechner –a quien merecidamente dedica su libro Quiroga– resumió magistralmente ese cambio de clima al señalar que una cosa es *tener* democracia y otra cosa es *gobernar* democráticamente. Entonces, las referencias al hiperejecutivismo e hiperdecretismo, y los componentes delegativos de nuestra democracia –que poblaron los escritos más representativos de esos

---

<sup>1</sup>De esa amplia lista destaco *El tiempo del “Proceso”. Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*, editado en 1994 por Fundación Ross (Rosario) y reeditado con revisiones y ampliaciones en 2004 (Rosario, Fundación Ross y Homo Sapiens) y *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual*, Rosario Homo Sapiens, 1995.

años— traducían una inquietud que ya no se asociaba al temor por una nueva interrupción institucional, sino a la percepción de que el afianzamiento de aquella venía acompañado de un modo de gobernar discrecional que no se ajustaba a lo que, desde un punto de vista normativo, resultaba esperable en un régimen democrático. Los esfuerzos de O'Donnell por retratar los rasgos de este “nuevo animal político”<sup>2</sup>, o los de Nino<sup>3</sup> por bucear en las raíces históricas y culturales de esta democracia excesivamente centrada en el Ejecutivo, representan antecedentes insoslayables para situar la contribución de este libro que —algo más de una década después— confirma, de manera alarmante, la persistencia y profundización de esos rasgos, sobre los que ya advertía dicha literatura.

Aquellos trabajos aparecieron en los primeros años de la década de los noventa, cuando los impulsos autoritarios y transgresores del gobierno de Menem ofrecían abrumadoras evidencias que ponían en duda su componente republicano al tiempo que inquietaba la “hinchazón” del Ejecutivo en desmedro de los otros poderes. Este libro, en cambio, abarca las dos décadas de democracia transcurridas desde el gobierno de Alfonsín hasta el actual de Kirchner, convirtiendo aquello que entonces aún podía considerarse una “patología” pasajera, en un rasgo regular y constante que comparten tanto los gobiernos fuertes como los más débiles.

Se trata de uno de los primeros en su género en encarar una minuciosa reconstrucción de las dos décadas de democracia transcurridas en Argentina (1983-2004), adoptando como punto focal la tensa relación que el régimen democrático mantiene con el Estado de derecho. El interrogante que fija una dirección al libro puede hallarse condensado en el siguiente planteo: ¿se puede estabilizar un régimen democrático cuando el Estado de derecho está sometido a un permanente asedio? (p. 14).

Aunque se apoya en un detallado registro de los acontecimientos no está movido por una vocación descriptiva, tan común en los libros de tono periodístico disponibles sobre el mismo período. Es un texto accesible que permite llegar a un público amplio, pero a nadie escapa que se trata de un trabajo académico riguroso que se vale de ese retrato de época para validar conceptos que atraviesan y al mismo tiempo organizan esa reconstrucción (“decisionismo democrático” y “legitimidad de la moneda”, entre los más destacados). De ese modo, busca poner a prueba nuevas categorías que permitan

---

<sup>2</sup> “Democracia delegativa”, de Guillermo O'Donnell fue publicado en *Novos Estudos*, Sao Paulo, Cebrap, N° 31, 1991, y recogido algunos años después en Guillermo O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

<sup>3</sup> La primera edición de *Un país al margen de la ley* -de Carlos S. Nino- data de 1992 (Buenos Aires, Emecé) y la segunda edición de 1995.

captar las peculiaridades de nuestra democracia, recuperando, y recreando, el bagaje conceptual acumulado por la ciencia política sobre el tema. Si bien esa inspiración teórica atraviesa todo el libro combinándose a cada instante con las evidencias empíricas que aporta, el lector podrá hallar en el capítulo 3 (“La crisis y la legitimidad de la moneda”) el momento de mayor densidad teórica en el que el autor intenta forjar un nuevo aparato conceptual que, sin renunciar al mejor legado de la ciencia política, le permita avanzar hacia nuevas categorías que expresen la singularidad de nuestra experiencia histórica. El repaso de la literatura más representativa en torno a cuestiones como la moneda, la emergencia y el decisionismo, aportan los fundamentos para ensayar un nuevo concepto (“decisionismo democrático”) que sin duda vertebra el libro y desde el cual intenta medirse y desafiar a otros conceptos ya consagrados dentro de esta tradición teórica. Reiteradamente se ha reprochado, y con razón, el estiramiento al que han sido sometidos viejos conceptos – “populismo” es uno de ellos, aunque no el único– a los que tozudamente seguimos apelando para designar fenómenos nuevos. Frente a esa actitud tan arraigada, valoramos la tentativa de Quiroga por explorar nuevas categorías que proporcionan otros modos de aproximación a la realidad valiéndonos del conocimiento ya acumulado.

El libro encara un riguroso repaso de los gobiernos nacionales que alternaron durante estas dos décadas de democracia, desde la “ilusión” democrática que encarnó el primer gobierno democrático de Raúl Alfonsín (1983-1989) hasta la crisis de representación que eclosionó en los primeros años de este nuevo siglo. En ese balance, la década menemista (1989-1999) ocupa un lugar destacado al que el autor destina la segunda de las tres partes que componen el libro (titulada “La filosofía decisionista del Estado”, caps. 2 al 6). Esa década resulta emblemática pues marca el ascenso de una práctica de gobierno que invoca la “emergencia” para reclamar poderes extraordinarios. La mirada histórica que despliega permite poner en evidencia que esa práctica decisionista no ha sido privativa de ese gobierno y de esos años sino que parece configurar una verdadera “filosofía” a la que han apelado recurrentemente todos los gobiernos democráticos tanto en situaciones excepcionales como de normalidad, con independencia de su signo partidario y de los estilos políticos que encarnaran. En suma, la “emergencia” ha sido invocada de manera permanente durante estos años, convertida en un rasgo constante que excede el corto plazo de un gobierno.

En ese registro, el libro pondera los logros del gobierno de Alfonsín tanto en la reorganización de las instituciones democráticas como en el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado, aunque no deja de resaltar las deudas que dejó pendientes en materia de reorganización económica y subordinación del poder militar al poder civil. Asimismo, destaca los méritos del

gobierno de Menem al promover avances en estos dos frentes que había dejado abiertos el gobierno anterior, pero a un costo en términos de institucionalidad democrática que se proyectará más allá de su mandato. Los capítulos finales (incluidos en la tercera parte) están reservados al interregno que representó el gobierno de la Alianza (1999-2001) y al colapso institucional y social que sacudió al país durante la transición que precedió a la elección de Néstor Kirchner, en mayo de 2003.

Expuesta la estructura del libro queremos detenernos en los ejes escogidos para organizar esa reconstrucción. Estos son básicamente dos:

a) Una de las hipótesis iniciales del libro sugiere que la construcción de la democracia se ha visto forzada a combinar la “legitimidad democrática” y la “estabilidad monetaria”. Por consiguiente, si la suerte de la democracia se juega tanto en el terreno de la construcción de su institucionalidad como en el de la estabilidad monetaria, lo cual exige una ampliación de la mirada que combina permanentemente las dimensiones política y económica, concediéndole de esa manera mayor riqueza y complejidad al libro.

b) Superpuesta a la hipótesis anterior, aunque en verdad conteniéndola, existe un segundo eje que alude a la “erosión del Estado de derecho” como una de las claves para entender este período en toda su extensión.

De ambos ejes se desprenden dos conceptos que definen el núcleo duro del libro y del que derivan sus contribuciones más originales para comprender el período en cuestión. El primero de ellos alude a la “legitimidad de la moneda”, resaltando el papel institucionalizante que tuvo su estabilización en una sociedad marcada por una persistente inflación; en segundo término, el concepto de “decisionismo democrático” subraya el constante debilitamiento que sufrió el Estado de derecho durante los gobiernos que se alternaron en el período. A la exposición y crítica de ambos conceptos dedicaremos los siguientes párrafos.

### **a) La estabilidad monetaria**

La mirada que el libro despliega sobre el período contiene una novedad que lo distingue de otros abordajes sobre el mismo lapso. En efecto, el tratamiento que ofrece sobre la moneda –un tema por definición reservado a los economistas– proporciona una de las claves para evaluar los principales desafíos y condicionamientos en la tarea de construcción democrática. Las alusiones al papel institucionalizante de la moneda, retomando una vieja tradición que se remonta a Simmel y llega hasta los regulacionistas franceses, le permite indagar las propiedades simbólicas de este elemento convertido en un punto de condensación de complejas relaciones sociales y políticas. La introducción de este tema para ponerlo al servicio de una mirada política y social

---

representa un acierto, no sólo porque asume el desafío de incluir un aspecto habitualmente soslayado en el tratamiento de estos temas, sino también porque –en un país marcado por una persistente matriz inflacionaria– la estabilidad de la moneda ha sido un componente y un desafío crucial para la gobernabilidad democrática. Al abrirse la nueva fase democrática, la sociedad argentina advirtió tempranamente la íntima conexión entre “democracia y moneda” (p. 43), un vínculo difícil y tenso que se puso en evidencia cuando la gobernabilidad democrática comenzó a dirimirse en el terreno de la estabilización monetaria.

Al resaltar el reto que ésta representa para la institucionalización de la democracia argentina, el libro identifica una de las peculiaridades de esa experiencia, y llama la atención sobre un fantasma que, a dos décadas de su recuperación, recobra actualidad ante el menor indicio de reactivación inflacionaria. Que la estabilidad monetaria haya constituido una de las dimensiones decisivas de la gobernabilidad democrática marca una diferencia significativa de este país con algunos de sus vecinos<sup>4</sup>. Ello prueba la potencialidad y pertinencia de este concepto para retratar la singularidad del caso argentino en el marco regional y los peculiares derroteros por los que ha transitado su construcción.

En su análisis sobre este tema focaliza la experiencia del plan de Convertibilidad impulsado en 1991 bajo el gobierno de Menem, y vigente durante una década. Quiroga evalúa las luces y sombras de esa ley que, si bien permitió recuperar el control de ciertas variables macroeconómicas decisivas y aseguró la continuidad de una democracia jaqueada por la hiperinflación, tuvo como contracara inseparable un endeudamiento público irresponsable y un incremento irritante de la desigualdad social y la desocupación. El libro advierte que la mera estabilidad monetaria no resultó suficiente para evitar el surgimiento de “...otros problemas vinculados con la pobreza extrema, el desempleo estructural, la marginación social y el empobrecimiento de la clase media” (p. 95). Asimismo, acepta que aunque exitoso a la hora de estabilizar la moneda y sacar a la Argentina de la espiral inflacionaria de muchos años, no pudo garantizar por sí mismo el crecimiento y la equidad social (pp. 181 y 185), y fue acompañado por un aumento exagerado del gasto público financiado con las privatizaciones y el endeudamiento (p. 183).

---

<sup>4</sup> La gobernabilidad democrática en Chile, por ejemplo, no incluye entre sus fuentes de incertidumbre la estabilización de la moneda; en todo caso sus desafíos han estado más relacionados con la lenta y conflictiva subordinación del poder militar al poder civil. Argentina tal vez comparta con Brasil esta inquietud, en el que los procesos inflacionarios y los reiterados cambios de signo monetario parecieran enlazar, aunque con matices, la historia reciente de ambos países.

Sin embargo, la ecuanimidad de este balance se desliza por momentos hacia una postura laudatoria que resulta innecesaria a los fines de este trabajo. Su principal mérito reside en advertir el error de subestimar el impacto de la moneda sobre la institucionalidad democrática y la convivencia social, y resaltar el aprendizaje de la sociedad al comprender que la estabilidad monetaria es un umbral mínimo para asegurar un orden político previsible y apartarnos del estado de naturaleza en que nos sumerge la hiperinflación. En el entusiasmo por resaltar el impacto de la Convertibilidad, el texto celebra que “*el éxito del Plan de Convertibilidad fue haber terminado con la Argentina inflacionaria; en esto reside la reforma estructural*” (p. 128. Cursivas en el original). No obstante, no estoy convencido que la “Argentina inflacionaria” haya muerto definitivamente. Ese riesgo no se ha extinguido en una sociedad con reflejos y prácticas forjados dentro de una arraigada y persistente cultura inflacionaria. Tras la salida forzada de la Convertibilidad a fines de 2001 y la megadevaluación que acompañó a su caída, la sociedad argentina volvió a enfrentar un escenario de inestabilidad monetaria que logró controlarse al promediar el año 2002; y ese mismo fantasma reaparece en los últimos meses del 2005, con índices que podríamos considerar irrelevantes si los comparamos con los registrados en la hiper de 1989. Lo “estructural” de la Convertibilidad radica en haber proporcionado un marco estable para implementar, sostener y profundizar un conjunto de políticas que cambiaron la fisonomía de esta sociedad —privatizaciones, apertura, desregulación y desmonte generalizado del Estado— y que han probado mantener vida propia aun después de extinguida aquélla. Esos cambios generados durante su vigencia sobrevivieron a su propio colapso e impulsieron una colosal reformulación de la relación entre Estado y sociedad, con cuya herencia Argentina deberá convivir y lidiar por un tiempo prolongado.

### **b) El “decisionismo democrático”**

En el capítulo 3 el autor se pregunta si “la permanencia de una lógica de emergencia en situaciones de normalidad no ha configurado, acaso, un tipo de democracia que debería ser diferenciada de las democracias representativas de los países avanzados o, por el contrario, el problema radica en las patologías propias del presidencialismo, acentuadas en un momento de emergencia económica” (p. 111). La respuesta a este interrogante le permite introducir el concepto de “decisionismo democrático” con estos términos: “Lo que hemos definido en este libro no es otro modelo de democracia sino una auténtica práctica de gobierno, que se ubica en una zona ambigua e incierta, entre los imperativos de la política y la vigencia del Estado de derecho, que denominamos *decisionismo democrático*. Precisamente, su fundamento se halla en el estado de emergencia” (p. 111).

Para aislar los rasgos centrales de ese concepto no sólo debemos valerlos de la definición positiva que acabamos de reproducir, sino también de diferentes pasajes que lo definen por la negativa y contribuyen a reconocer *qué cosa no es* el decisionismo democrático (en adelante *DD*). Es éste último ejercicio el que le permite apoyarse y apartarse al mismo tiempo del legado teórico sobre el tema.

\* En primer lugar, este concepto no representa un “nuevo tipo de democracia”, sino una “práctica de gobierno” (pp. 111 y 363) y una “filosofía decisionista del Estado” que cuestiona el principio de separación de poderes (pp. 110 y 113). Aunque admite que el concepto de *DD* revela una preocupación común con la idea de “democracia delegativa” acuñada por O’Donnell una década antes (p. 110), hay una intención explícita de eludir la idea de un “nuevo tipo de democracia” pues, aunque ese decisionismo constituye un rasgo decisivo para entender nuestra actual democracia, también puede desaparecer. La noción de democracia, que en el concepto de O’Donnell (o incluso en otras versiones como “democracia híbrida” formulado por Malloy<sup>5</sup>) aparece como un *sustantivo*, en Quiroga deviene en un *adjetivo* que altera el significado del “decisionismo”, remarcando que esta práctica reservada generalmente para designar contextos no democráticos puede también convivir con la democracia. El *sustantivo* por ende, es el “decisionismo” y lo que cambia es la modalidad que éste adopta en contextos democráticos como el argentino. Se abre, como puede apreciarse, un frente de debate que enriquece y revitaliza la discusión en torno a la caracterización de nuestras democracias ya instalada en los años noventa<sup>6</sup>.

\* Por consiguiente, este *DD* poco tiene que ver con el decisionismo clásico postulado por Carl Schmitt, que presupone el quiebre del Estado de derecho” (pp. 117 y 363). En esta nueva versión el Estado de derecho no desaparece ni es suspendido, sólo se atenúa y se opaca (págs. 111 y 311) invocando *ad infinitum* un contexto de emergencia que permita la adopción de medidas excepcionales.

\* En tercer lugar, esta “práctica” o “filosofía” apela a la reducción del Estado de derecho para salvaguardar la democracia (p. 113). De modo que el decisionismo aparece como “una condición necesaria para la sobrevivencia de la democracia”, que en situaciones de excepción no repara en disminuir

<sup>5</sup> James M. Malloy (1993), “Política económica e o problema da governabilidade democrática nos Andes Centrais”, in Lourdes Sola (Comp.), *Estado, mercado e democracia. Política e economia comparadas*, Río de Janeiro, Paz e Terra.

<sup>6</sup>A este debate se suma el reciente libro de Mario Serrafiero, *Exceptocracia ¿Confin de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Buenos Aires, Lumiere, 2005, 223 páginas. Sin embargo, este autor no intenta convertir al neologismo “exceptocracia” en un nuevo concepto que se sume a los ya existentes.

las salvaguardias del Estado de derecho para poder subsistir (págs. 311 y 365). La democracia sacrifica el Estado de derecho buscando permanecer (p. 366).

\* En cuarto lugar, el *DD* es esencialmente un gobierno de “carácter ejecutivo” que ha persistido “... tanto en épocas de normalidad como en momentos de crisis” (p. 365), permitiendo una “autonomización del ejecutivo” (p. 311) que otorga poderes incontrolados a los presidentes.

\* Por último, el *DD* ha sido común tanto a liderazgos enérgicos (Menem) como a liderazgos débiles (de la Rúa) (p. 365). Su permanencia, a lo largo de estas dos décadas de democracia, ha demostrado que esta práctica de gobierno es “... independiente del estilo político del presidente...” (p. 311).

En suma, no representa un nuevo tipo de democracia, no es un estilo político y tampoco se inscribe dentro de los patrones del decisionismo clásico. Como contrapartida, este concepto —que se mueve dentro de una extensa zona que va desde la idea de “práctica de gobierno” a la de “filosofía decisionista del Estado”—, intenta llamar la atención sobre algo que no debería dejar de inquietarnos como sociedad: este modo recurrente de “salvar” la democracia también representa un modo de matarla gradualmente, retomando una señal de alarma sugerida por O’Donnell una década atrás con su metáfora sobre la “muerte lenta de la democracia”.

Coincido con Quiroga en que el concepto permite captar una particularidad de la democracia argentina que se asocia a la debilidad de sus instituciones y la falta de apego a las normas. En el tratamiento de este tema el énfasis está puesto en la *dimensión institucional* y, preferentemente, en el excesivo y persistente protagonismo del Ejecutivo en estas dos décadas de democracia. Aunque resulta difícil no acordar con esa lectura, no es menos cierto que esa dimensión institucional también tiene como contraparte inseparable una *dimensión social* que convendría no ignorar. Ese decisionismo no podría comprenderse aisladamente sin considerar al mismo tiempo una sociedad que lo tolera y —en ocasiones— lo demanda, configurando una compleja relación de doble mano. La misma sociedad que repudia estas prácticas e impulsos decisionistas abona cotidianamente el terreno para que ellas sigan disponiendo de legitimidad y amparo cuando incurre en gestos que también revelan un desprecio por las normas. Estos actos se expresan en una dimensión micro que magistralmente inventarió Nino en un variado catálogo de transgresiones (“anomia boba”) que dibujan una lógica autodestructiva en el largo plazo.

El acertado énfasis en el “decisionismo democrático” no debe tornarse en complacencia con una sociedad que revalida con sus múltiples y moleculares gestos cotidianos un desapego por la norma que no es del todo extraño al que practican nuestros dirigentes, con más recursos y mayor impacto público, desde el Ejecutivo. Asimismo, tampoco debe convertirse en una ex-

· cusa para eximir de responsabilidad a una oposición que deserta de sus responsabilidades de control y seguimiento de los Ejecutivos. La calidad de una democracia no sólo se juega en el desempeño del gobierno, sino también en el de las oposiciones que los controlan y en la cultura cívica de su sociedad. El recorte efectuado por Quiroga –aislando la dimensión institucional del problema– es legítimo y nos estimula a indagar las conexiones que mantiene con otras dimensiones que también forman parte de la cuestión. Por tal razón, se convierte en un piso invaluable para avanzar hacia nuevas investigaciones que nos informen sobre el modo en que se ejerce el poder en nuestras jóvenes democracias. El inevitable desencanto que provoca la persistencia y estabilidad de ciertos patrones de decisión en ellas deberá conjugarse, sin embargo, con una adecuada valoración de lo que representa su continuidad en una región en la que nunca antes había logrado establecerse por este lapso. Esa decepción tampoco deberá servir de coartada para ignorar que la suerte de la democracia depende de lo que hagamos, o como sugiere el libro en uno de sus capítulos finales: “la democracia es como la hacemos”.