

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Jaime Borja Torres, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamín

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 30

ECUADOR: US\$ 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

57

Quito-Ecuador, diciembre del 2002

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Financiamiento del gasto público: entre el FMI y las cuentas pendientes del salvataje bancario / 7-20

Wilma Salgado

El triunfo del coronel Gutiérrez y la alianza indígena militar / 21-34

Hernán Ibarra

Liberación de flujos de capital y su impacto en la economía mundial / 35-60

Jaime Puyana Ferreira

Conflictividad socio-política Julio-Octubre 2002 / 61-66

TEMA CENTRAL

La crisis argentina, del espejismo al espejo / 67-84

Wilma Salgado

Argentina y el FMI: El problema de ser el primer alumno / 85-100

Marco Romero Cevallos

El destino contemporáneo de la política:

La crisis argentina en debate / 101-114

Hugo Quiroga

La protesta social en Argentina /115-140

Raúl O. Fradkin

De Carlos Menem a Fernando De La Rúa:

del liderazgo a la crisis institucional / 141-158

Santiago C. Leiras

ENTREVISTA

Desconsolidación de la democracia.

Descontinuidades y un nuevo sentido /159-168

Diálogo con Aníbal Quijano

DEBATE AGRARIO-RURAL

Reciprocidad, Trueque y Negocio: breves reflexiones / 169-182

Emilia Ferraro

La agricultura a tiempo parcial como estrategia de desarrollo: el caso Espíndola-
Provincia de Loja / 183-198

Gustavo J. Annessi

ANALISIS

¿Pero dónde y para qué hay cabida? El lugar de la ciudadanía en América Latina.
Algunas consideraciones para situar el problema / 199-230

Amparo Menéndez-Carrión

El aprendizaje del autoritarismo y del belicismo:

Un estudio del bachillerato en Ecuador / 231-250

Juan Carlos Jaramillo Sevilla

CRITICA BIBLIOGRAFICA

Los intelectuales y la narrativa mestiza del Ecuador / 251-254

Rafael Polo

Comentarios: Manuel Espinoza Apolo

El destino contemporáneo de la política:

La crisis argentina en debate

Hugo Quiroga*

La caída del nivel de participación electoral en los comicios del 14 de octubre de 2001, junto al voto sanción, la decadencia de los partidos tradicionales, el derrumbe del sistema de representación y las sospechas de corrupción generalizada; parecen configurar el escenario político presenciado en Argentina a raíz de la crisis política que soporta dicho país.

La política ha cambiado en la Argentina, ha perdido significación en el conjunto de la actividad social. Se ha producido una fractura en la relación entre ciudadanos y gobernantes de tal profundidad que ya no puede, como antes, facilitar y armonizar los diversos intercambios entre los miembros de la sociedad¹. En presencia de una situación de conflicto tan difícil de controlar se ha perdido el sentido de unidad de la esfera política², por cuanto las instituciones que fundamentan y mantienen esa unidad han entrado en crisis: el Estado, los partidos políticos, el principio de legitimación. Las instituciones políticas de una sociedad compleja

se conmocionan cuando el respeto a la ley es escaso y la sensación de impunidad abundante, cuando la palabra oficial no es creíble y la distancia entre política y sociedad se ensancha. Una época termina y otra pugna por nacer. Parece, entonces, oportuno volver una vez más a la crisis de la política y a su destino contemporáneo. En verdad, sólo se podrá encontrar la completa intelegibilidad de la crisis de la política, y de los cambios ocurridos, en la *duración histórica*, esto es, en un tiempo empírico representado por la sucesión de meses y años.

Después de la caída del presidente De la Rúa en diciembre de 2001, la cri-

* Profesor de Teoría Política e investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

1 Esta idea la tomó de Julien Freund, *Qu'est-ce que la politique*, Sirey, París, 1965.

2 Remito en este punto al texto de Paolo Pombeni, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, (especialmente el capítulo 1: La formation de la sphère politique de l'époque contemporaine), PUF, París, 1992.

sis argentina inicia una nueva página en su larga historia. En esta nueva secuencia, hay renovaciones incesantes en la cosa política, hay cambios profundos, por momentos brutales, que afectan la relación entre las instituciones y los actores. Una de sus características ha sido la vertiginosidad de los acontecimientos y el ritmo constante de los hechos, por los que la acción política alcanzó una velocidad inusitada, que hizo más difícil su comprensión. Se trata, pues, de volver inteligible ese proceso. Luego de las hondas transformaciones operadas en la vida política, que trataremos de comprender más abajo, se podría nuevamente preguntar: ¿cuál es la relación de los argentinos con la política? y ¿cómo puede incidir esa relación en el próximo proceso electoral?

El divorcio entre sociedad y política

Un fenómeno visible de nuestro último tiempo es el divorcio de la sociedad con la política. En la medida en que se fue descubriendo que los partidos se preocupaban más por las luchas internas de poder y por los beneficios particulares que por la resolución de los problemas de la vida común, se fue generando un clima de desconfianza colectiva que dio lugar a un proceso de repudio de los ciudadanos hacia la política. Algunos indicadores convergentes hacen pensar que en los dos últimos años, con más claridad desde las elecciones del 14 de octubre de 2001 con el voto sanción, se ha producido un cambio significativo en el comportamiento político y electoral de los argentinos. No sabemos con exactitud cuál es el sentido

definitivo y el alcance de ese proceso. Una manera de comprender esos cambios resultaría de combinar, al menos, tres aspectos que están siempre presentes en el juego político: un sistema de fuerzas en competencia y rivalidad (donde no está ausente la lucha entre viejos y nuevos partidos); un marco institucional que fija reglas de juego (cambiantes e indecisas: reforma política, decretos de convocatoria electoral, ley de lemas); un espacio público en el cual la sociedad habla de sus problemas (las movilizaciones sociales y vecinales han ganado la calle). Como vemos, esos aspectos no han permanecido inmutables y, como se dijo, no es fácil prever su curso futuro.

La sospecha colectiva que pesaba sobre la dirigencia política se convirtió en una crisis de confianza que hoy saca a luz su desprecio por el quehacer político, que advierte de la profunda separación entre sociedad y política. Los que mandan son visualizados como un cuerpo separado del cuerpo social, que viven aferrados a sus privilegios, inmunidades y preocupaciones particulares. La política aparece así como sinónimo de beneficio privado y no como algo referido a la comunidad pública. Si los ciudadanos no se reconocen más en sus representantes, la disociación entre sociedad y política será fatal para la cohesión social y la supervivencia de la democracia. Aunque exista competencia entre partidos, el juego político queda limitado a la lucha entre dirigentes que se alejan del principio de la soberanía popular. De ahí, la paradoja de nuestra modesta democracia representativa: un

pueblo "soberano" cada vez más pobre y sometido.

Hoy como pocas veces aquella pregunta que se formulara Arendt en su inconclusa *Introducción a la política* cobra toda actualidad en la crisis argentina: ¿tiene la política todavía algún sentido? Si la política está vinculada a los asuntos de la vida cotidiana (Arendt encontraba su razón de ser en la libertad), si es una actividad al servicio de la colectividad, si no es posible en nuestra época separar terminantemente el reino de la libertad del mundo de las necesidades, la política, entonces, empieza a perder sentido, puesto que ella no se comprende por fuera de la existencia humana. El resentimiento que se ha acumulado contra los partidos y contra los gobernantes, se debe a que éstos no han cumplido con sus promesas, no han ejecutado políticas satisfactorias, y sólo han vencido las esperanzas de la mayoría. En este punto, la política -que está en relación con la vida social toda- pierde sentido y el desinterés por la cosa pública se pone a la orden del día. La política, si quiere sobrevivir, no puede aparecer como una traba de las esperanzas, ni puede convertirse en el *adversario* de los ciudadanos. Esto nos lleva a la necesidad de buscar una solución en la política misma, puesto que la hostilidad que sufre hoy esa actividad, como consecuencia de su separación de la sociedad y de sus equívocos, no es más que un puro problema político. La

política es una obra destinada a armonizar lo mejor posible los antagonismos propios de las relaciones sociales y a combinar la libertad individual con el destino de todos.

Un antecedente significativo y concreto del malestar del ciudadano y de la crisis de confianza lo constituye la elección legislativa del 14 de octubre de 2001, dos meses antes de la renuncia de De la Rúa. El comicio se caracterizó por la amplitud del voto negativo y el alcance de la abstención, que registró la cifra del 41% del padrón electoral entre ausentismo, votos en blanco y nulos, en total no eligieron candidatos más de 10 millones de ciudadanos. Con respecto a los anteriores comicios legislativos los partidos perdieron casi 5 millones de votos. El promedio nacional de votos en blanco y nulos alcanzó el 21,1 % (casi 4 millones de personas). La participación electoral fue del 74%, el índice más bajo desde 1983. Todos sabemos que el poder de los ciudadanos es mínimo en la democracia representativa y que se manifiesta masivamente en los actos electorales. Entre las grandes instituciones de poder de la sociedad emerge el poder electoral. No en vano escribió Ferrero que "entre todas las desigualdades humanas, ninguna es tan importante por sus consecuencias ni tiene tanta necesidad de justificarse ante la razón, como la establecida por el poder"³. El voto es una herramienta de poder de los ciudadanos, que en la Argen-

3 Guglielmo Ferrero, *El poder. Los genios invisibles de la ciudad*, Inter Americana, Buenos Aires, 1943, p. 35.

tina se ejercita cada dos años. Desde este punto de vista es posible pensar el voto negativo como expresión de protesta y de sanción y no necesariamente como voto antisistema. Ese voto pretendió configurar un fuerte llamado de atención a la dirigencia política, y de esta manera numerosos ciudadanos hicieron valer su pequeña cuota de poder interrogando a sus representantes.

En esta circunstancia cabe aclarar que los votantes negativos no se sitúan en el mismo lugar de aquellos que no concurren a los comicios. Estos últimos están paralizados por la apatía absoluta y la pura indiferencia. En cambio, los primeros se sienten aún convocados por las urnas, interpelados por el juego del sistema democrático. Fueron, como se dijo, ciudadanos que expresaron su protesta y buscaron una sanción, y en ese sentido no fueron desertores de la democracia. Aunque el voto negativo no fue el voto antisistema que se volcó en las urnas, sin embargo es conveniente advertir que el terreno en el que se mueve no es desconocido por las consecuencias que puede acarrear, una de las más importantes es la deslegitimación de la democracia. Mientras el voto negativo no adquiera un carácter permanente y, en consecuencia, no se ingrese a una situación de nihilismo masivo, no se convertirá en un factor deslegitimante de la democracia. Sólo el triunfo del escepticismo será la condena de la democracia. De lo que se trata, pues, es de no transformar a los ciudadanos en *enemigos* de la democracia, para lo cual ella debe comportarse como un régimen sabio en el momento de regular los

conflictos que ponen en riesgo su propio sistema político. La responsabilidad principal recae en la dirigencia toda: evitar que un fenómeno probablemente coyuntural se transforme en estructural. La pregunta continúa siendo: ¿cómo acercar la política a los ciudadanos? ¿Cómo restituir a la política su dignidad y credibilidad?

Deslegitimación y desinstitucionalización de la política

En el paisaje que venimos describiendo, la crisis de la política está ~~atravesada~~ atravesada por la emergencia de un ~~doble~~ fenómeno: la deslegitimación y la desinstitucionalización de la política. Son dos fenómenos diferentes, aunque entrelazados, vinculados a la impugnación del concepto político. Como decíamos antes, la política ha perdido legitimidad, ha perdido aceptación, los ciudadanos no se sienten convocados por los hombres políticos y su rechazo proviene del hecho de que es identificada como política de poder, como simple maniobra, como mera política de intereses particulares. En la percepción de la mayoría, la política se ha separado de los problemas de la vida cotidiana, se ha deshumanizado y no da respuestas satisfactorias. En cambio, la desinstitucionalización de la política alude al intento de retirarla de sus canales tradicionales (parlamento, partidos, comicios) para trasladarla a las asambleas populares, a la participación directa. En lugar de las urnas, se prefiere a las calles como ámbito de la acción política. En ese horizonte flamea la democracia directa. En esta posición hay un rechazo a un

determinado formato de la política, a los vicios y defectos antes comentados, a su carácter representativo, y en este sentido se la deslegitima, pero se la recupera con otro formato, desde el ejercicio colectivo de la decisión.

En ambos casos se ha perdido la fe en las instituciones y en los hombres políticos. Con la deslegitimación de la política se cuestiona a la política como relación constitutiva de la existencia de todos, como relación inherente al vínculo social. Se deslegitima, en fin, cuando las políticas públicas no son aceptadas por el mal desempeño de los gobernantes. Por eso, legitimar la política es conectarla con los asuntos humanos para dar respuestas satisfactorias. El problema es aún más complejo porque hablamos de legitimar una política democrática que no se reduce al respeto de las libertades individuales, sino que también debe comprender el desarrollo del bienestar colectivo. En cuanto a la desinstitucionalización de la política, ella obedece a una tradición, en parte populista, que repudia la democracia representativa y se arroga a través de la acción directa la representación del pueblo. Ya lo sabemos, la política moderna es representativa, la decisión directa de los ciudadanos en asambleas del mundo antiguo fue reemplazada por un sistema complejo de decisión indirecta en el mundo moderno. Lo que también sabemos es que nunca, al menos en la modernidad, el pueblo, una

clase, ha ejercido el poder reunido en asamblea deliberante. Habría que buscar la respuesta en el perfeccionamiento de la democracia representativa.

La política ha sido fuertemente impugnada entre otras razones por la ausencia de políticas eficaces del buen gobierno. Si la política es, como sugería muy schmittianamente Julien Freund, el arte de la decisión, nuestras democracias con sus débiles desarrollos institucionales y sus dificultades para conseguir el bienestar general tienen por delante el reto de mejorar sus capacidades decisorias, para evitar bloqueos y retrocesos en los procesos de cambio y asegurar las tareas de gobernabilidad. El problema no es tanto la discusión sobre las democracias mínimas como la superación de las realizaciones mínimas. La Argentina ya es una *sociedad dual*, nunca como ahora hubo una situación tan extrema de pobreza y de marginación social, un país que creció merced a la educación pública y al ahorro de sus habitantes, con una franja muy ancha de clase media, se encuentra hoy con 19 millones personas que viven por debajo de la línea de pobreza (53% de la población), con 9 millones de indigentes (24,8%)⁴, y este es un hecho inédito en su larga historia.

El desempeño de los gobernantes, el arte de gobernar, es evaluado de manera incesante por los ciudadanos en función del bien común, del bien de la ciudad, lo que impacta directamente en

4 Datos del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos), onda mayo del 2002.

la legitimidad de apoyo. En una situación diferente, bajo el clima revolucionario de la Convención Nacional Francesa, Saint-Just pensando en la política como arte decía en 1793: "Todas las artes han producido sus maravillas: el arte de gobernar apenas ha producido monstruos"⁵. Las virtudes de un gobierno dependen de sus capacidades para asegurar buenas instituciones, pues son éstas las que van a determinar en qué medida podremos disfrutar de bienes y valores. Es por eso que los ciudadanos someten a evaluación a las instituciones de la democracia y debaten públicamente sobre la calidad y eficacia de las mismas. Afortunadamente, se impone cada vez con más fuerza la idea una *evaluación ciudadana* de la democracia. La política, en definitiva, al responder a una necesidad de la vida social, facilita y armoniza los diversos intercambios y relaciones posibles entre los miembros de una sociedad. La intensidad del cuestionamiento actual sobre el conjunto de la acción gubernamental y las prácticas políticas pone en peligro la

posibilidad de negociar los conflictos según las reglas de arbitraje anteriormente aceptadas. La política pierde, así, su lugar en el conjunto de la vida humana.

Populismo democrático y Estado de derecho

En medio del desconcierto y el fastidio de una sociedad agotada, el populismo democrático emerge nuevamente con sus recursos mágicos para cambiar súbitamente esta compleja realidad, con su estilo paternalista y su carácter anti-institucional. Como el fenómeno populista interpela al pueblo en tanto sujeto histórico de la decisión, la Constitución y el Estado de derecho quedan relegados a un segundo lugar. Es aquí donde se observa la tensión entre dos formas de legitimidad en nuestra democracia: la *legitimidad populista* y la *legitimidad constitucional*⁶. La cultura política⁷ de los argentinos parece mucho más inclinada a respetar la primera de las formas señaladas. La característica

5 Saint-Just, *Théorie politique*, Textes établis e commentés par Alain Liénard, Seuil, Paris, 1976, p. 184.

6 Para formular esta idea he tomado en cuenta la distinción que efectúa Pierre Rosanvallon entre legitimidad política y legitimidad constitucional, en su trabajo "Malaise dans la représentation", en F. Furet, J. Julliard, P. Rosanvallon, *La république du centre*, Pluriel, Paris, 1989, p. 178-179.

7 Se la podría definir como un *universo simbólico* de creencias, costumbres y fenómenos políticos que comparten los miembros de una sociedad. La definición de cultura como "universo simbólico" pertenece a Ernest Cassirer, referencia que he tomado del libro de Hans-Georg Gadamer, *Elogio de la teoría*, Barcelona, Península, 1993, pág. 16. Coherente con su pensamiento, Cassirer considera que en vez de definir al hombre como *animal rationale* habría que definirlo como *animal symbolicum*, en: *Ensaio sobre o Homem. Introdução a uma filosofia da cultura humana*, Sao Paulo, Martín Fontes, 1994, pág. 50.

que tiene la legitimidad populista es que al apoyarse casi exclusivamente en la legitimidad de origen descuida los principios inherentes al Estado de derecho. Es, por cierto, un modo de legitimación que está más interesado en saber quién es el titular del poder, elegido por sufragio universal, que conocer el contenido y los límites de ese poder, que debe garantizar los derechos individuales y las libertades públicas. Por supuesto, ese modo de legitimación está asociado con las tradiciones de pensamiento, con las prácticas políticas y con la producción de sentidos de la sociedad argentina. Para una concepción semejante, el espíritu de la democracia y el poder legítimo pasa más por el dominio de los hombres y la aplicación de la regla de mayoría que por un poder ejercido de acuerdo con una Constitución que fija atribuciones y competencias y que define derechos y libertades.

Por consiguiente, la legitimidad constitucional se funda en el cumplimiento de reglas y procedimientos constitucionales que organizan los poderes públicos, con el fin de evitar los abusos y arbitrariedades que puedan sufrir los ciudadanos. El poder, entonces, es ejercido de acuerdo con una Constitución que define una carta de derechos y libertades fundamentales que impone límites al gobierno de los hombres y regula el principio de la mayoría. Estamos diciendo que la democracia no debería ser identificada con el poder ilimitado

de la mayoría, y que toda organización constitucional, para que pueda asegurar su propio sentido, requiere de instituciones sólidas y estables que garanticen la unidad de la esfera política. En este sentido, la significación política de la legitimidad, además de volver durable y "justo" al poder, radica en que es un factor de integración, en cuanto expresa aquellas creencias y representaciones que mantienen cohesionada a una sociedad.

Si hay algo que caracteriza al Estado de derecho es la creación de un sistema de *previsibilidad*⁸ que anticipa las consecuencias de las acciones de los individuos y gobernantes y permite que los ciudadanos puedan defenderse jurídicamente si otros ciudadanos o el poder público les impide ejercer las libertades y derechos previamente reconocidos. Tal sistema prevé los límites de actuación del Estado en la esfera privada, regula el ejercicio de las libertades y establece la tutela de derechos. En definitiva, el Estado de derecho organiza un sistema de garantías de libertades y derechos individuales, que fija límites al ejercicio arbitrario del poder público, mediante la sujeción al imperio de la ley y el respeto a la división de poderes.

En la mejor tradición política, la democracia es concebida como un gobierno limitado, en donde el poder político es regulado por la ley. Sin embargo, en determinadas circunstancias los Estados democráticos han requerido *poderes*

8 Cf. Paolo Pombeni, *Introduction à l'histoire des partis politiques*, Ob. Cit., p. 83.

discrecionales (las denominadas medidas de emergencia, como son la delegación legislativa y los decretos de necesidad y urgencia), viéndose obligados a requerir una especie de *Machtpolitik* (política de poder) para acabar con la crisis. En esas circunstancias, la esfera de la decisión política se agranda en el interior del Estado de derecho en detrimento de las atribuciones del poder legislativo y de los controles institucionales, sin caer necesariamente en una concepción de poder absoluto. Así, la autoridad del Estado -en reconocimiento de una realidad- es convocada a mantener o a restablecer el orden ante situaciones de descontrol. Es allí donde entran en conflicto dos elementos constitutivos de la autoridad estatal: la norma jurídica y la capacidad fáctica de la autoridad política de imponer sus decisiones.

Un rasgo novedoso de la larga crisis argentina es, pues, la erosión del Estado de derecho. Desde 1989 la democracia argentina ha demandado sistemáticamente poderes discrecionales para asegurar su conservación y gobernabilidad, transformando en regla lo que debía ser una excepción. Pero un Estado basado en medidas de emergencia es la negación del Estado de derecho. El problema se presenta cuando los poderes discrecionales, expresados a través de una legislación de emergencia, se transforman en poderes inconstitucionales. El riesgo evidente es el sometimiento del derecho a los imperativos de la política.

Los problemas de gobernabilidad no pueden justificar sin más la estructuración de una sociedad en permanente excepción, porque de esa manera se coloca al orden democrático en el límite de la legalidad. En el mes de diciembre de 2001, al final del gobierno de De la Rúa, numerosas normas de emergencia fijaron fuertes restricciones a la extracción de dinero en efectivo (el denominado "corralito") que pusieron en suspenso el derecho de propiedad, al impedir que los depositantes dispusieran libremente de ese patrimonio. Más tarde, en base a la ley de emergencia pública y reforma del régimen cambiario de enero de 2002⁹, el gobierno del presidente Duhalde continuó profundizando las restricciones al régimen bancario y cambiario, sin el debido respeto a derecho de propiedad garantizado por la Constitución Nacional. Ante esta situación de inseguridad jurídica, los ciudadanos se encontraron en un estado de total indefensión, lo que abrió el camino de la justicia. En definitiva, por la emergencia económica, la suerte del derecho de propiedad y la seguridad de los contratos quedó librado a la decisión de los gobernantes de turno, a pesar de que toda norma de excepción encuentra sus límites en la Constitución. Ninguna legislación de emergencia puede suprimir derechos constitucionales.

En el plano político-institucional las cosas no fueron mejores. Desde una concepción similar, pero ahora apoyada

9 Se trata de la ley 25.561 que delega facultades excepcionales en el Poder Ejecutivo.

en la emergencia política o institucional, sobrevuelan sendos proyectos de legisladores o gobernadores (Falú, Yoma, Kirchner) que pretenden la caducidad de los mandatos por ley sin el respeto debido al procedimiento establecido en la Constitución. En el mismo registro de pensamiento, el precandidato presidencial Rodríguez Súa prevé -en caso de triunfar- llamar a elecciones para renovar todos los cargos electivos, sin considerar que los plazos de los mandatos, en un sistema presidencialista, están determinados por la propia Constitución, y que sólo una reforma de ésta puede modificarlos. Aunque parezca innecesario recordarlo, el razonamiento adecuado al Estado de derecho, es inverso: la Constitución establece las atribuciones y competencias de los poderes, el procedimiento de selección de las autoridades y duración de mandatos, y con ello señala los límites constitucionales a las leyes. Igualmente está viciada de inconstitucionalidad la convocatoria electoral¹⁰ realizada por el presidente Duhalde para el mes de marzo de 2003, con la entrega del poder el día 25 de mayo, en la medida en que no se respeta el mandato otorgado por la Asamblea Legislativa para completar el período presidencial dejado vacante por De la Rúa, que finaliza el 10 de diciembre de 2003. En este escenario, el ex presi-

dente Carlos Menem no podría ser candidato, en virtud de los arts. 90 y 91 de la Constitución Nacional, hasta que transcurra el plazo de cuatro años de la conclusión de su gobierno, período que se cumple recién el 10 de diciembre de 2003.

Las garantías que otorga el Estado de derecho configuran el poder del Estado legitimado por la soberanía popular, en cuanto lo adecuan a un orden jurídico que fija su contenido y alcance. En fin, el régimen democrático no flota en el aire sino que está enmarcado en el Estado de derecho. El populismo democrático desconoce que las normas de la Constitución ordenan el campo de acción de las voluntades mayoritarias. La Carta Magna no sólo contiene los principios fundamentales del orden democrático sino también los del Estado de derecho, por eso aquél está limitado por éste. De la supremacía de la Constitución dependerá la seguridad jurídica de los ciudadanos. La seguridad jurídica exige el respeto del principio de legalidad, que deriva de la noción de Estado de derecho. No sólo los ciudadanos que descreen de las instituciones deben respetar las leyes sino también el Estado: tanto los gobernantes como los gobernados quedan sometidos a la ley. El peligro reside en que el Estado de derecho, como dice Paul Ricoeur¹¹, es el lado ra-

10 Me apoyo en la correcta interpretación de los constitucionalistas Gregorio Badeni ("El anuncio electoral es inviable", *La Nación*, 5/7/2002) y Daniel Sabsay ("Tildan la salida electoral de inconstitucional", *La Nación*, 4/7/2002).

11 Paul Ricoeur, "Ética y política", en P. Ricoeur, *Del texto a la acción*, FCE, 2000, Buenos Aires.

zonable del Estado. Destruído el Estado de derecho sólo queda el Estado como fuerza, sin límites jurídicos. Precisamente, si el Estado *como fuerza* se impone sobre el lado razonable del Estado, el Estado *como forma*, el gobierno no tiene la obligación de observar las normas jurídicas que limitan la arbitrariedad.

Política y Estado

La crisis de la política se refleja también en la crisis del Estado. Con la modernidad, la política queda encerrada en el Estado y se la define por el lugar primordial que ocupa el Estado en la vida de las sociedades. La política moderna, que halla en la figura de Maquiavelo a su adelantado impulsor, presenta en su larga historia dos rasgos fundamentales que interesan aquí subrayar: la de ser representativa y la identificación con el Estado. En relación a esto último, la división conceptual operada en el siglo XVIII entre Estado y sociedad corre paralela a la centralización de la política en el Estado (se "despolitiza" a la sociedad) y al confinamiento de lo "civil" (entendido como sinónimo de social) en la sociedad¹². Lo que Hegel, dice Riedel, puso de manifiesto con su concepto de "sociedad civil" es nada menos

que el resultado de la revolución moderna: el surgimiento de una sociedad despolitizada mediante la centralización de la política en el Estado y el desplazamiento del centro de gravedad en la economía. La antigua identidad de lo político con lo social desaparece.

Decíamos, pues, que Estado y política son términos concomitantes. En cuanto la política es una instancia que coordina el bien de los individuos con el de la comunidad desde el propio Estado, el incumplimiento de esa función cuestiona la legitimidad de la política y del Estado. En un sentido genérico, la crisis de la política involucra al Estado en su relación con la "comunidad histórica"¹³, es decir, con las metas comunes, con la esperanza de todos y el destino colectivo de esa comunidad. En un sentido restringido, la crisis de la política remite a la relación de los ciudadanos con las instituciones, a la desconfianza en el sistema de representación. Ambas dimensiones ponen en crisis al Estado: por su responsabilidad frente al destino de la comunidad y por los déficit de representación. En la medida en que el Estado se desconecta de la sociedad, pierde la posibilidad de ser la figura enunciativa de un destino común, y

12 Véase Riedel Manfred, "El concepto de la 'sociedad civil' en Hegel y el problema de su origen histórico", en *Estudios sobre la Filosofía del Derecho de Hegel*, Edición preparada por Gabriel Amengual Coll, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

13 Para Paul Ricoeur con la expresión comunidad histórica se pasa del plano formal al plano concreto, se ubica la comunidad más allá de una moral simplemente formal. Así, "la identidad narrativa y simbólica de una comunidad se mantiene por el contenido de las costumbres, por normas aceptadas y simbolismos de toda clase", véase "Ética y Política", Ob. Cit. P. 366.

cuando desaparecen los asuntos comunes, al ser desplazados por una infinidad de rivalidades privadas, pierde legitimidad y se separa de la política. Un Estado sin política es un Estado que tendrá dificultades para unificar la sociedad y para actuar como árbitro que impide la colisión de fines e intereses particulares.

El Estado es la instancia que unifica políticamente la sociedad moderna fundada en la autonomía del individuo. Lo que Rosanvallon considera como una especificidad de las condiciones de desarrollo del Estado francés en el siglo XIX puede ser tenido en cuenta como la característica esencial del Estado moderno: " el Estado se erige en una instancia de producción social y se convierte en el agente principal de unificación de una sociedad de individuos atomizados"¹⁴. Sin negar la idea de la autoinstitución de lo social, lo que se afirma es que el Estado es una instancia de unificación política en la medida en que a través del sufragio universal el cuerpo de lo social se transforma en cuerpo político¹⁵. El Estado se erige, así, como unidad de representación de los ciudadanos. Justamente, lo que revela la crisis argentina es que el Estado no puede representar a los ciudadanos o, lo que es lo mismo, los ciudadanos no se sienten reconocidos en esa esfera de repre-

sentación. En este sentido, la función del Estado de representación ha entrado en una crisis aguda.

El poder público en la Argentina ha sufrido los efectos de un doble proceso de fragmentación. Por un lado, la dispersión del poder que se produce con la constitución de un "poder federativo de las provincias"¹⁶ -aún tratándose de un régimen presidencialista como el argentino- donde los dirigentes peronistas han conformado una especie de "liga de gobernadores" que se asemeja más a la organización política del siglo XIX que a una moderna democracia de partidos. Se pone en cuestión, de esta manera, la capacidad de decisión del Estado nacional que tiene a su cargo el destino global de la sociedad. Por el otro, el poder se quebranta por los efectos de una constelación de poderes privados e intereses diversos, que sumado al proceso de globalización económica, acarrearán la pérdida de legitimidad y autonomía del Estado político.

Como resultado de la globalización, actores y poderes transnacionales toman decisiones cuyos efectos recaen en el interior de las fronteras de los Estados nacionales, los que ven reducida su capacidad de acción y su legitimidad democrática. Las decisiones se han globalizado y se alejan de los ámbitos parlamentarios. En efecto, ¿cuál es el

14 Pierre Rosanvallon, *L'État en France. De 1789 à nos jours*, Seuil, Paris, 1990, p. 96.

15 Sobre el particular Nicolás Tenzer, *Philosophie politique*, PUF, Paris, 1994, cap. IV.

16 Véase Natalio R. Botana, "Los tres vértices de la gobernabilidad", en *La Nación*, 19/7/2001.

lugar de las democracias locales, en tanto sistema de decisiones basados en la soberanía popular? ¿Cuál es el espacio de poder que les queda? Este es el desafío de los Estados nacionales y las democracias locales. Con la globalización de la economía se ha modificado el espacio económico local como centro vital de la producción y se ha debilitado el Estado nación como centro esencial de decisión política, por lo que se ha vuelto poco competente para manejar un capitalismo globalizado. Concretamente, los organismos multilaterales de crédito (FMI, BM) han restringido al máximo las decisiones de política económica y social del gobierno argentino, privándolo de la capacidad de utilizar ciertos mecanismos de intervención para dirigir la economía interna y asegurar las bases de su legitimación.

La pérdida de autoridad política y la vulnerabilidad del sistema de decisión se manifiestan igualmente cuando el Presidente de la Nación no tiene el poder suficiente para gobernar, sus decisiones no tienen la fuerza vinculante necesaria, a pesar de su investidura y atribuciones constitucionales. Diariamente se consignan las dificultades para la toma de decisiones y las que se adoptan carecen, muchas veces, de la entidad suficiente como para ser sostenidas. El problema se encuentra en el componente fiduciario de la autoridad, el fundamento del orden político se basa en la confianza social. La falta de liderazgo fue un rasgo sobresaliente del presidente De la Rúa, sus frecuentes va-

cilaciones le impidieron hallar un rumbo definido a su acción de gobierno, mientras que el presidente Duhalde "tironeado" por las exigencias del Fondo Monetario y el ruido amenazador de las cacerolas, cambia de rumbo en su desconcierto por la falta de efectividad de gobierno en un momento de desborde social y desestabilización económica que no le ofrece demasiado margen de acción ni tiempo de espera.

El proceso electoral que viene

La caída del nivel de participación electoral en los comicios del 14 de octubre de 2001, junto al voto sanción, la decadencia de los partidos tradicionales, el derrumbe del sistema de representación, las sospechas de corrupción generalizada, le dan carnadura a la fenomenal crisis de la que venimos hablando. Tres grandes cuestiones enmarcan estos sucesos. Primero, la separación entre gobernantes y gobernados es tan profunda, que es posible imaginar un escenario de finalización de los partidos tradicionales, lo que echaría por tierra el clásico sistema bipartidista radical-justicialista que domina la política argentina desde mediados del siglo XX. Mientras el radicalismo cae en las preferencias y sufre una diáspora, el justicialismo parece estar más entero y con mejores posibilidades de conquistar el poder, aunque muy afectado por una profunda crisis de liderazgo. A raíz de esta crisis traslada sus propias disputas internas y contradicciones a las instituciones republicanas y al sistema institucio-

nal¹⁷. Segundo, el problema que tienen los terceros partidos para convertirse en opción de poder, de manera independiente de las fuerzas tradicionales. Nunca ganaron elecciones nacionales por sí mismos. Hoy, según las encuestas, Elisa Carrió parece ofrecer una perspectiva diferente. Resta saber, si los partidos en formación (ARI, Recrear para el Crecimiento y Unión por Todos) podrán constituir una estructura estable y si sus líderes son la expresión de la nueva política. Tercero, la convocatoria a elecciones nacionales no ha disipado la incertidumbre electoral. La ausencia de un liderazgo de crisis, unido a una visible fragmentación del electorado, donde se pueden prever altos niveles de abstención y de votos negativos, nos hace pensar que la incertidumbre continúa y que ninguna hipótesis debe ser descartada en los próximos comicios. Todo hace pensar que el próximo no sólo será un gobierno de crisis sino que será también un gobierno de baja legitimidad.

En una situación de conmoción profunda como la que se vive a partir de

diciembre de 2001, el que reacciona con vehemencia es el cuerpo social completo y detrás de esa reacción colectiva se encuentra agazapada la violencia. Con la violencia aparece una amenaza real que atraviesa al conjunto de las instituciones públicas y privadas. En efecto, el cansancio y la irritación de una sociedad agotada, que atraviesa por el valle de lágrimas de los ajustes desde hace varias décadas, saca violentamente a luz la desesperanza y el descontento. Un gran escenario de protesta reunió el estallido del hambre de los excluidos y el cacerolazo de la clase media en defensa de su derecho de propiedad. Los habitantes del centro y la periferia, motivados por intereses diferentes, quebraron la resentida relación entre representantes y representados. El problema está en las acciones colectivas sin reglas, que pueden conducir a la descomposición del orden social.

Con la palabra oficial devaluada, la erosión de la ley y la deslegitimación de las instituciones, con la producción de un derecho de emergencia y el derrumbe de la seguridad jurídica, con la esca-

17. En 1974, el General Perón, presidente de la Nación, se beneficia del "golpe" producido por el jefe de la policía provincial de Córdoba, coronel Navarro, contra el gobernador y vicegobernador de la provincia, Obregón Cano y Atilio López, quienes fueron destituidos. Ante la conmoción de las instituciones republicanas, en lugar de restituirse en sus cargos a las autoridades legítimas, se resuelve intervenir la provincia, convalidando de esa manera el golpe. Se trasladó, entonces, al sistema institucional las contradicciones que el peronismo tenía en el interior del movimiento. Hoy, el enfrentamiento interno en el partido justicialista entre Carlos Menem y Eduardo Duhalde por espacios de poder, además de trasladarse a la esfera institucional poniendo en riesgo la convocatoria a elecciones nacionales, ha desplazado la búsqueda de soluciones para la crisis del país.

sa densidad de la autoridad pública, el Estado de derecho en la Argentina se ha convertido, pues, en un *Estado poco creíble*. Al mismo tiempo es un *Estado inestable*, que no se rige completamente por la Constitución. No me refiero solamente a los seis golpes militares del siglo XX y a las proscripciones del peronismo y el radicalismo, sino también a

la débil presencia del Estado como garante de los derechos individuales y las libertades públicas. Así como la democracia en nuestro país ha sido inestable, el Estado de derecho también lo ha sido; se ha atenuado su naturaleza protectora y su carácter de unidad del cuerpo político.