

ARGENTINA: ENTRE LAS INSTITUCIONES Y LA ILUSIÓN POPULISTA

*Pablo Ezequiel BALÁN**

A treinta años de la transición, la democracia argentina está consolidada. En 1983, un partido no peronista ganó por primera vez la presidencia en elecciones libres desde 1946; en 1989, un presidente no peronista traspasó el bastón presidencial a un presidente peronista, y lo contrario ocurriría diez años después. El relativo consenso que este aserto puede concitar se borrona, empero, cuando nos toca expedirnos sobre la peliaguda cuestión de la calidad de la democracia argentina.

Desde la tercera ola de democratización, la democracia es el único principio de legitimidad disponible para los gobernantes. Como corolario, el autoritarismo abierto ya no paga como estrategia política. De allí que la mayoría de los gobernantes se legitimen en base al principio democrático de la soberanía popular, encarnado institucionalmente en la celebración de elecciones periódicas. Pero, como ha recordado Adam PRZEWORSKI (1991), las elecciones son una fachada si no implican una probabilidad mínima de que el gobierno pierda; en otras palabras, si no contienen la promesa de alternancia, las elecciones bien pueden ser compatibles con la vasta miríada de autoritarismos electorales y regímenes híbridos que –desde la Rusia de Putin hasta la Venezuela de Chávez– constituyen hoy en día la categoría modal de régimen político en el planeta (LEVITSKY y WAY, 2010). Hace casi veinte años, Guillermo O'DONNELL (1998) escribió que las poliarquías modernas son la compleja destilación de tres corrientes históricas en tensión: la democrática, la liberal y la republicana. Las poliarquías latinoamericanas serían fuertes en la primera dimensión, pero débiles en las dos restantes. Quiero concentrarme en un déficit particular de la democracia argentina: su déficit republicano. Sostengo que éste es coextensional con su déficit institucional.

El denominado “giro a la izquierda” en América Latina ha contribuido a popularizar la versión populista de la democracia. Como recuerdan PANIZZA y MIORELLI (2009),

Fecha de recepción: 20 de enero de 2014.

Fecha de aprobación: 31 de enero de 2014.

* Licenciado en Ciencia Política (Universidad de San Andrés), Mg. (cand.) en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella) y becario doctoral (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas).

Contacto: balanpablo@gmail.com

las credenciales democráticas del populismo residen en el concepto de soberanía del pueblo, en su convocatoria plebeya a la porción excluida del *demos* y en su promesa emancipatoria. El potencial de amenaza es doble y reside en (i) la potencial violación de derechos individuales en nombre de la voluntad popular y en (ii) la sustitución del *demos* por parte del líder populista.

Antes de comenzar, una aclaración semántica se impone. En su aspecto fenomenológico, el populismo es camaleónico. Como casi todo término del vocabulario de la ciencia social, “populismo” es un concepto esencialmente disputado (GALLIE, 1956). DE LA TORRE (2010: 2-3) consigna ocho definiciones del término y reiteradas veces se ha propuesto su eliminación en aras de depurar a la ciencia de un concepto tan polisémico como inútil. Sin embargo, un conjunto de trabajos recientes coinciden en señalar un conjunto de características comunes. Dos definiciones resultan útiles a los efectos de este análisis: la que presenta al populismo como estrategia política que preconiza la desinstitucionalización y la que se centra en sus características ideológicas. WEYLAND (2001: 14) define al populismo como “una estrategia política mediante la cual un líder personalista persigue o ejerce el gobierno basado en el apoyo directo, sin mediaciones y no institucionalizado de un gran número de seguidores”. En el plano ideológico, la compatibilidad del populismo con no importa qué ideología política es posible porque su núcleo ideológico es ortogonal a las distinciones tradicionales: es esencialmente una forma de política moral basada en la distinción entre un pueblo “puro” y una élite “corrupta” (MUDDE y ROVIRA-KALTWASSER 2012). De manera similar, ABTS y RUMMENS definen al populismo como “una ideología que promueve el gobierno soberano del pueblo como unidad homogénea” (ABTS y RUMMENS, 2007: 409). Los componentes de su programa son (a) el antagonismo pueblo/élite, (b) el restablecimiento de la soberanía popular y (c) el pueblo concebido, en términos esencialistas, como unidad homogénea.

El primer paso de la defensa populista consiste en equiparar a sus detractores institucionalistas con defensores del *statu quo ante*. En una reciente conferencia, LACLAU (2012) sostuvo que “detrás de toda la cháchara a cerca de la defensa del constitucionalismo, de lo que se está hablando es de mantener el poder conservador y de revertir los procesos de cambios que se están dando en nuestras sociedades”.

Si bien esta visión de las instituciones como estructuras que reflejan relaciones subyacentes de poder o se proponen distribuir poder (KNIGHT, 1992) se encuentra muy arraigada y existen ejemplos claros de cómo una determinada institución beneficia un determinado interés –como el sistema binominal para elegir senadores en Chile, una cláusula impuesta para beneficiar a los partidos conservadores después de la transición–, otro conjunto de teorías enfatiza los beneficios colectivos que producen los arreglos institucionales. A contramano de la visión extendida que opone de manera irreductible constitucionalismo y democracia, HOLMES (1988) sostiene que la función de las instituciones no se agota en las restricciones que imponen al comportamiento sino que desempeñan una esencial función habilitante: “si podemos

dar por sentados ciertos procedimientos e instituciones establecidos en el pasado, podremos alcanzar nuestros actuales objetivos mejor de lo que podríamos lograrlo si estuviésemos siendo constantemente distraídos por la necesidad recurrente de establecer un marco básico para la vida política” (HOLMES, 1988: 237). En otras palabras, las constituciones libran a las generaciones siguientes de la pesada carga de reconstituir *ex novo* un orden político. De este modo, las instituciones fundamentales aparecen no sólo como limitaciones sino como técnicas de auto-administración colectiva. Por otra parte, cuando se introduce el factor temporal, la afirmación de que las instituciones son instrumentos de ejercicio del poder se torna vagarosa, puesto que difícilmente la generación difunta de los padres fundadores pueda ejercer algún tipo de poder sobre las generaciones actuales. De manera similar, HARDIN (1989) esgrime una defensa convincente de las constituciones como dispositivos que habilitan toda interacción futura: “es a través de limitaciones que se abre la posibilidad de interacción estratégica con otros para alcanzar resultados que requieren acción conjunta” (HARDIN, 1989: 115).

La teoría populista de las instituciones es, en el mejor de los casos, simplista y parcial. Es también autocontradictoria. El populismo cae en una contradicción performativa, en tanto que si, de un lado, esgrime un discurso fuertemente antiinstitucional y anticonstitucional, de otro, las recientes experiencias populistas de la región exhiben un irrefrenable afán constitucional. Como señala NEGRETTO (2012: 345), “el populismo busca plasmar su proyecto en un nuevo orden constitucional que sea expresión directa de la soberanía popular”. Esta vocación constituyente entra en contradicción con la ideología populista que, al anquilosamiento de una democracia representativa corrupta e ineficiente, opone una concepción de la democracia como momento fugaz, inorgánico y aconstitucional de recuperación de lo político (WOLIN, 1994). Cuando se revela como proyecto de poder orientado al control del aparato estatal, el populismo produce una nueva élite política. En palabras de URBINATI (1998: 113): “el elitismo pareciera ser la lógica oculta del populismo”. Las instituciones que funda el populismo son, además, en consonancia con la concepción schmittiana de la democracia, excluyentes. Los procesos constituyentes de Venezuela en 1999, Bolivia en 2009 y Ecuador en 2008 estuvieron controlados por el partido presidencial (NEGRETTO, 2013); la Asamblea Constituyente venezolana de 1999 se arrogó el poder de intervenir o disolver la instituciones estatales controladas por la oposición (COPPEDGE, 2003); finalmente, luego de la reforma de 1949, el peronismo controló entre el 84% y el 92% de las bancas en la Cámara de Diputados, y entre el 94% y el 100% en el Senado (MOLINELLI, PALANZA y SIN, 1999).

El problema de la exclusión deriva de la concepción populista de la democracia. Es habitual extraer esta concepción de la teoría schmittiana, que postula que la democracia se funda en la homogeneidad sustancial del pueblo. La homogeneidad, de acuerdo con SCHMITT, implica lógicamente la exclusión. Toda igualdad supone desigualdad, toda inclusión en una comunidad política de iguales supone la exclusión de lo desigual. En términos de SCHMITT (1996 [1927]: 224), “una igualdad, sin la posibilidad de

desigualdad (...) carece de valor y es indiferente". Para el populismo, el pueblo nunca denota la totalidad del pueblo sino "el buen pueblo", es decir, la "buena gente".

Esta concepción monista de explícitas raíces rousseauianas viene acompañada de dos tesis –una epistémica y otra moral– que convierten al populismo en una versión de la democracia objetivamente conservadora. Que (i) el populismo sea un tipo de política moral, basado en la oposición entre un pueblo "puro" y una élite "corrupta" (MUDDE y ROVIRA-KALTWASSER, 2012) y (ii) las mayorías tengan un atributo epistémico que les da la razón representan un retroceso respecto de las concepciones de la democracia que, partiendo de lo que RAWLS (2006 [1991]) denomina "el hecho del pluralismo", concibe a la democracia como un mecanismo institucional para resolver conflictos (DAHRENDORF 1962 [1959], POPPER, 1992 [1945], SCHUMPETER, 1984 [1942]; PRZEWORSKI, 2006)¹. En esta concepción, las mayorías electorales sólo representan relaciones de fuerza contingentes y reversibles, y las minorías acatan las decisiones mayoritarias en tanto no vean vulnerados sus derechos y bajo la expectativa de que en el turno siguiente podrán vivir bajo políticas públicas de su preferencia. El conflicto ocupa un elemento central en las teorías "agonistas" del populismo (LACLAU y MOUFFE, 2001 [1985]), pero el esquema populista disuelve, en última instancia, todos los conflictos en la oposición binaria e irreductible entre élite y pueblo. El carácter excluyente y epistémico del populismo quedan ilustrados por las declaraciones del constituyente Arturo SAMPAY, quien en ocasión de la reforma de 1949, declaró que una democracia "implica una comunidad basada en una concepción del mundo que excluye al resto, como la verdad rechaza al error" (citado en NEGRETTO, 2012: 363).

La democracia es más que elecciones. Es un complejo y delicado edificio político sustentado en tres pilares: (a) la existencia de un estado fuerte, (b) el imperio de la ley, y (c) la rendición de cuentas de los gobernantes hacia los gobernados. Me interesa resaltar que el déficit republicano admite una descripción normativa y una descripción positiva, y que ambas dimensiones son coextensionales. En el primer plano, el republicanismo como filosofía política es una corriente que conjuga distintas dimensiones, aunque las notas distintivas de un sistema republicano son conocidas: (a) la publicidad de los actos de gobierno, (b) el control recíproco entre los poderes del Estado, (c) la periodicidad de los cargos electivos, y (d) la igualdad de la ley.

Durante la última década, todas estas notas fueron vulneradas por medio de la falsificación del sistema estadístico, la intimidación hacia la prensa independiente, el avance sobre otros poderes del Estado, el debilitamiento de las agencias de control y la voluntad de perpetuación en el poder. Más aún, estos comportamientos se conjugan con una legitimación plebiscitaria, ya habitual en la historia Argentina, que apela a la presunta unidad de la comunidad política a la vez que introduce la división denegando la legitimidad del adversario. Lo dijo Natalio BOTANA hace treinta años (1978: 42):

¹ En términos de la célebre definición de POPPER (1992: 128): "aquellos [gobiernos] de los cuales podemos librarnos sin derramamiento de sangre".

[a]ún a expensas de violentar la historia e incurrir en una rutinaria generalización sociológica, estos rasgos marcarían el perfil político argentino del modo siguiente: el control a la oposición; la ausencia de rotación pacífica en el ejercicio del poder; el predominio de las estrategias de conflicto sobre las estrategias de reconciliación; el uso de las instituciones, en tanto instrumentos manipuladores, y la pérdida de altura constitucional; el estilo excluyente frente al adversario que determina el sentido de la derrota y de la victoria; el aumento permanente de la centralización estatal, correlativa con la erosión de las reservas de autonomía regional y de pluralismo social.

Sin embargo, no convergemos aquí hacia la crítica habitual al hiperpresidencialismo: desde las elecciones del último 27 de octubre, el régimen político argentino se aparta del polo hegemónico y se aproxima, cada vez más, al polo de la licuación del poder. En efecto, este péndulo entre concentración y licuación de poder es una tendencia que se verifica a lo largo de todas las administraciones presidenciales desde el retorno de la democracia (ACUÑA, 2007).

Estas oscilaciones conducen a la formulación positiva del déficit argentino: su déficit institucional. No se trata aquí de evaluar las características de tal o cual institución en particular. Concebidas como edificios, las instituciones revisten escaso interés analítico. En cambio, las instituciones entendidas como “patrones de comportamiento estables, recurrentes y valorados” (HUNTINGTON, 1968) son la piedra de toque del análisis político. Como escribió HUNTINGTON (1968: 10): “en ausencia de conflicto social, las instituciones son innecesarias; en ausencia completa de armonía social, son imposibles”. A contramano de las proclamas que desde la izquierda pregonan el imperio de la participación directa o desde la derecha postulan la primacía del mercado, las instituciones importan. Su importancia se hace evidente sólo cuando las instituciones fallan, como muestra el variopinto mapa de estados fallidos en África o de estados débiles en América Latina, incapaces de proveer bienes públicos esenciales. Durante los últimos cuarenta años, la Argentina ha venido transitando un sostenido sendero hacia la debilidad estatal: de un Estado que pudo sostener políticamente la enorme expansión económica del primer centenario o poner en marcha una formidable maquinaria distributiva a un Estado hipertrofiado, pródigo en subsidios mal asignados, pero incapaz de proveer bienes públicos esenciales –o de garantizar que los privados los hagan– y de subordinar a las propias fuerzas de seguridad. Como ha recordado en un reciente trabajo Luis Alberto ROMERO (2013), la democracia argentina no pudo realizar algunas de sus promesas, como las contenidas en el dictum de Alfonsín porque, en 1983, los políticos se encontraron con un Estado exangüe.

De acuerdo con un conjunto de análisis, la Argentina se encuentra atrapada en un equilibrio de baja institucionalización (SPILLER y TOMMASI, 2007; LEVITSKY y

MURILLO, 2005). Este equilibrio se expresa en un conjunto de propiedades más o menos permanentes del sistema político: (i) el Congreso no es un espacio importante en el debate y elaboración de las políticas públicas; (ii) el Ejecutivo tiene excesiva discrecionalidad para impulsar políticas unilateralmente; (iii) consideraciones ligadas al federalismo fiscal se entrecruzan con prácticamente toda decisión de política pública nacional; (iv) existen pocos incentivos a invertir en desarrollar capacidades de *policymaking* de largo plazo; (v) la burocracia no es un cuerpo efectivo al cual delegarle la implementación técnica de los acuerdos políticos con respecto a las políticas públicas; (vi) el Poder Judicial no opera como un suficiente contralor de los actos de los otros poderes, de manera que no cumple un papel fuerte de mecanismo de *enforcement* de los acuerdos políticos o de políticas; y (vii) los actores no gubernamentales que participan en el proceso de políticas tienden a seguir estrategias de maximización de beneficios de corto plazo. Como resultado, las políticas públicas tienden a ser de mala calidad en sus características generales: o bien excesivamente inestables a lo largo del tiempo o bien (como resultado de que los actores internalizan el entorno no cooperativo) excesivamente rígidas. En suma, si en todas partes la democracia tiene un sesgo hacia el presente, en la Argentina ese sesgo es más pronunciado y endémico.

Entendida de este modo, una democracia alojada en el contexto de un Estado fuerte que garantice el imperio de la ley y la rendición de cuentas aparece como contrafigura de las versiones de la democracia que propalan las sensibilidades afines al populismo. Desde luego, estos liderazgos concitan amplias pasiones. ¿Puede la república suscitar pasiones equivalentes? Es difícil decirlo. Como ha recordado John DUNN (1999), la democracia moderna no es el autogobierno del pueblo: es una forma de ser gobernado. Sólo nos resta encauzar esta forma para que sea más racional –que no dilapide el futuro a expensas del presente– y más soportable –que no estalle cada trece años, como acostumbra hacerlo la Argentina democrática–, más soportable; para que sea, en fin, más humana.

Referencias

- ABTS, Koen y RUMMENS, Stefan (2007), *Populism Versus Democracy. Political Studies* 55(2): 405-424.
- ACUÑA, Carlos (2007), *Crisis de representación, reforma política y políticas públicas: Notas para estructurar un debate estratégico adormecido*. Documento de Trabajo, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, 2007.
- BOTANA, Natalio (1978), “La tradición política en la Argentina moderna”, en BELTRÁN, V. R. (comp.), *Futuro Político de la Argentina*, Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 1978.
- COPPEDGE, Michael (2003), “Venezuela: Popular Sovereignty vs. Liberal Democracy”, en DOMÍNGUEZ, J. y SHIFTER, M. (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*, JHU Press, Baltimore, 2003

- DAHRENDORF, Ralph (1959), *Las clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid, 1962.
- DE LA TORRE, Carlos (2010), *Populist Seduction in Latin America*, Ohio University Press, Ohio, 2010.
- DUNN, John (1999), "Situating Democratic Accountability", en PRZEWORSKI, A, STOKES, S. y MANIN, B. (eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- GALLIE, Walter (1956), "Essentially Contested Concepts", *Meeting of the Aristotelian Society* 56: 167-198.
- HARDIN, Russell (1989), "Why a Constitution?", en GROFMAN, B. y WITTMAN, D. (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon Press.
- HOLMES, Stephen (1988), "Precommitment and the Paradox of Democracy", en ELSTER, J. y SLAGSTAD, R., (eds.), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- HUNTINGTON, Samuel (1968), *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- KNIGHT, Jack (1992), *Institutions and Social Conflict*, Cambridge University Press, New York, 1992.
- LACLAU, Ernesto (2012), El constitucionalismo busca mantener el poder conservador, en Perfil.com (14/10/2012): www.perfil.com/ediciones/politica/-201210-719-0080.html (accedido en 27/07/2013).
- LACLAU, Ernesto, y MOUFFE, Chantal (1985), *Hegemony and Socialist Strategy*. Londres, 2001.
- LEVITSKY, Steven, y MURILLO, Victoria (2005), *Argentine Democracy. The Politics of Institutional Weakness*, Pennsylvania State University Press, University Park, 2005.
- (2009), Variations in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science* 12: 115-33.
- LEVITSKY, Steven, y WAY, Lucan (2010), *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge University Press, New York, 2010.
- MOLINELLI, Guillermo, PALANZA, Valeria y SIN, Gisella (1999), *Congreso, Presidencia y Justicia en Argentina*, Temas, Buenos Aires, 1999.
- MUDDE, Cas y ROVIRA KALTWASSER, Cristóbal (2012), *Populism in Europe and the Americas. Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge University Press, New York, 2012.
- NEGRETTO, Gabriel (2012), "El Populismo Constitucional en América Latina. Reflexiones sobre la Constitución Argentina de 1949", en LUNA-FABRITIUS, A., MIJANGOS, P. y ROJAS, R. (eds.), *De Cadiz al Siglo XXI. Doscientos Años de Constitucionalismo en América Latina*, Taurus, Mexico, D.F., 2012.
- (2013), "Party Dominance and Mechanisms of Popular Participation in Latin America." Trabajo sin publicar, presentado en el 2013 Latin American Association Meeting, Washington DC, Mayo 29-Junio 2.

-
- O'DONNELL, Guillermo (1998), *Horizontal Accountability and New Poliarchies*, Kellogg Institute Working Paper #253.
- PANIZZA, Francisco y MIORELLI, Romina (2009), "Populism and Democracy in Latin America", *Ethics and International Affairs* 23 (1): 39-46.
- POPPER, Karl (1945), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Planeta-Agostini, Buenos Aires, 1992.
- PRZEWORSKI, Adam (1991), *Democracy and the Market*, Cambridge University Press, New York, 1991.
- (2006), *Consensus and Conflict in Western Thought on Representative Government. Revised paper presented at the 2006 Beijing Forum*.
- (2010), *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2010.
- RAWLS, John (1991), *El liberalismo político*, Crítica, Barcelona, 2006.
- ROMERO, Luis Alberto (2013), *La larga crisis argentina: del siglo XX al siglo XXI*, Siglo XXI, Buenos Aires, 2013.
- SÁNCHEZ CUENCA, Ignacio (2003), "Power, Rules, and Compliance", en PRZEWORSKI, A. y MARAVALL, J.M., *Democracy and the Rule of Law*, Cambridge University Press, New York, 2003.
- SCHMITT, Carl (1927), *Teoría de la constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph (1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Folio, Barcelona, 1984.
- SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano (2007), *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- URBINATI, Nadia (1998), "Democracy and Populism", *Constellations* 5: 110-124.
- WEYLAND, Kurt (2001), "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics", *Comparative Politics* 34(1): 1-22.
- WOLIN, Sheldon (1994), "Norm and Form: The Constitutionalizing of Democracy", en EUBEN, J. P., WALLACH, J. R. y OBER, J. (eds.), *Athenian Political Thought and the Reconstruction of American Democracy*, Cornell University Press, Ithaca, 1994.