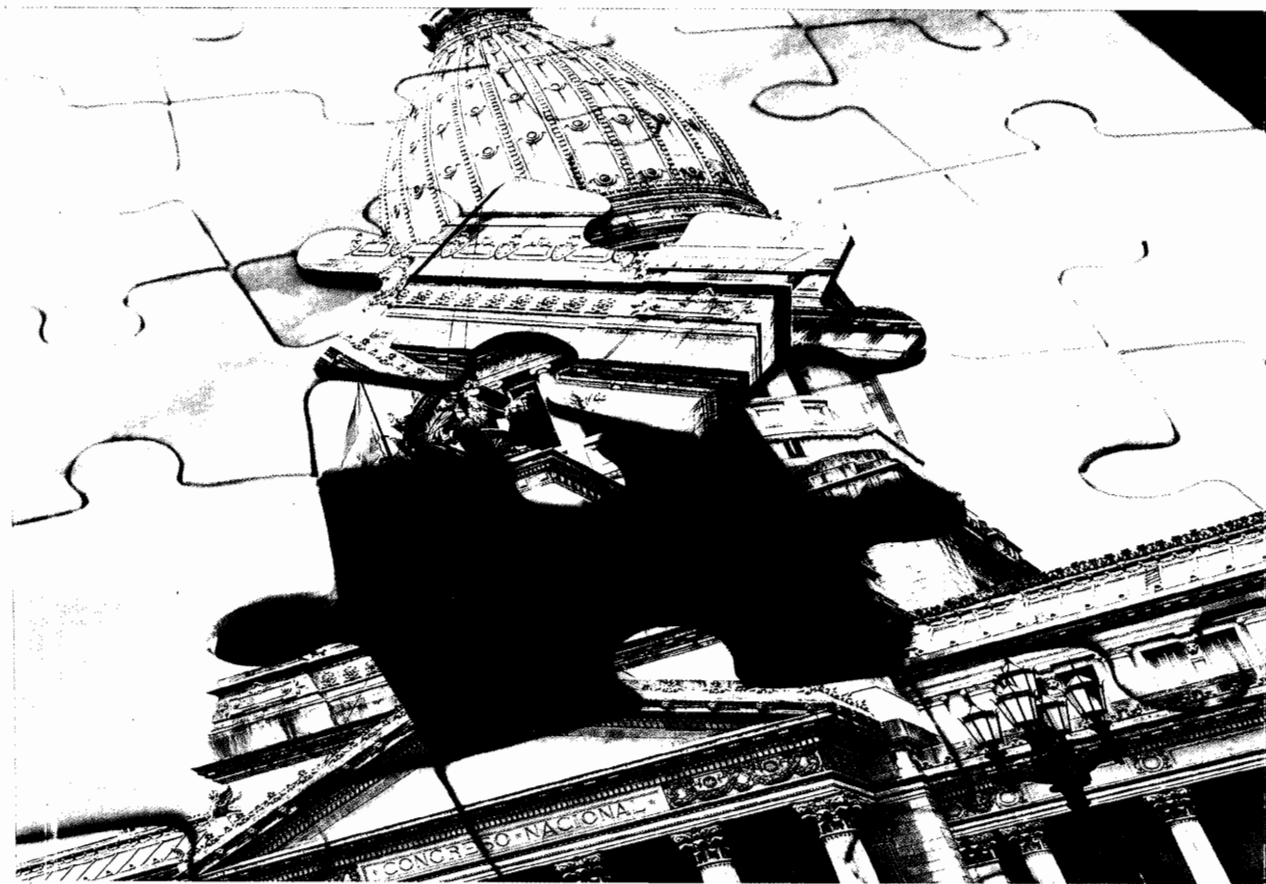


LE MONDE «el Diplo»
diplomático

Pensar la Nación

Conferencias del Bicentenario



históricamente en la Constitución de los Estados Unidos de 1787.

El uso de esos tres conceptos se ajusta a su tiempo histórico, están determinados por el contexto de emisión, pero el contenido de los mismos trasciende su propio contexto histórico. A partir de esos cimientos normativos y políticos se levantó un edificio institucional que hoy, en el marco de esta conferencia, será examinado a la luz de la experiencia del siglo XX, para tratar de comprender el presente de nuestra democracia en camino al Bicentenario. Los interrogantes del presente sólo pueden esclarecerse situándolos en la historia, en la perspectiva de un pasado que devendrá en futuro.

Las fechas simbólicas –y el Bicentenario lo es– propician las indagaciones. La noción de siglo es una creación artificial y, como lo han sugerido diversos autores, los “siglos aritméticos” y los “siglos históricos” no tienen la misma duración. En nuestro país, podría arriesgar la hipótesis de que el siglo XX es un “siglo corto”, inspirándome en Eric Hobsbawm. Comenzó en 1912, con el sufragio universal masculino (que construye ciudadanía según el modelo de participación electoral) y con la primera forma que adquirió la democracia representativa. Esta aseveración no es más que una operación estrictamente intelectual. Un reagrupamiento de hechos políticos puede determinar arbitrariamente la selección del comienzo y del fin de un siglo, al introducir rupturas o puntos de referencia que marcan la clausura de una época y el comienzo de otra. Se relaciona con el recorrido de nuestra democracia en la búsqueda de un orden estable y legítimo. Así las cosas, el siglo XX ha sido un “siglo corto” que termina en 1983, cuando comienza la etapa de una democracia estable y legítima, cuando prende en la sociedad argentina el principio de legitimidad democrática.

Luego de una democracia de corta duración, de catorce años, instaurada entre 1916 y 1930, la legitimidad democrática se constituirá en el problema permanente de la Argentina contemporánea, como lo ha remarcado con insistencia Natalio Botana. El período que nace en 1930 implicará un rotundo retroceso desde el punto de vista político-institucional para el orden democrático liberal naciente, cuyos efectos perdurarán por largos años demostrando la realidad de la interconexión de los procesos. El período que sigue, entre 1930 y 1983, lo he caracterizado bajo el rótulo de “democracia entrecortada”. Pretorianismo, escasa competencia entre partidos y rotación del poder entre civiles y militares son los rasgos salientes que representan, pues, a la vida política argentina, y que dan lugar a una historia entrecortada de la democracia. En definitiva, el punto de referencia central para determinar los límites cronológicos del siglo XX son los cambios significativos producidos en el sistema político.

Una masa de acontecimientos políticos, de signos adversos o propicios, re-

corrió el breve siglo XX en Argentina. Lo que ha prevalecido entre los argentinos es una historia de sospechas y desencuentros entre gobernantes y gobernados con sus instituciones. Con ello no se hace únicamente referencia a los seis golpes de Estado, a las proscripciones del radicalismo, primero, y del peronismo, después, sino también a la débil presencia del Estado como garante de derechos y libertades individuales y colectivas. Es por eso que crear instituciones –y afianzarlas– es una tarea difícil, como lo confirman las marcas de nuestra propia historia política.

La experiencia del siglo XX nos ha enseñado, con su historia repetida de fracasos, que la legitimación de la democracia requiere tanto de instituciones estables como de la conformidad de la sociedad con las reglas de sucesión pacífica del poder, exigencias que otorgan vigencia al régimen democrático. Una democracia de larga duración, sin interrupciones durante largo tiempo, debe tener la capacidad de gobernarse y de mejorar las modalidades del ejercicio del poder público, a partir de su propia historia interna, de su propio desempeño político.

En esta circulación entre pasado y presente surgen algunos interrogantes: ¿qué dejó atrás la sociedad argentina en 1983?, ¿cuál es el porvenir de la construcción /reconstrucción de la democracia?, ¿se puede construir una democracia de inspiración republicana y federal atendiendo al legado de los padres fundadores de nuestra Constitución histórica?

Luego de estas primeras palabras, haré un recorrido por ciertos temas centrales de nuestra historia reciente. En primer lugar, pienso hacer referencia a los logros y déficits de la democracia estable.

La legitimidad democrática

El régimen democrático que se instaló en 1983 transita por un complejo y ambiguo proceso que revela, al mismo tiempo, signos favorables de consolidación electoral y rasgos preocupantes de debilidad institucional. Por un lado, se ha afirmado el principio de legitimidad democrática (el apego mayoritario de los ciudadanos y partidos a las reglas de sucesión pacífica del poder) y, por otro, no se han superado las deficiencias institucionales y las profundas desigualdades sociales que desafían la estabilidad de la democracia. En este tiempo han surgido nuevas demandas de la sociedad, que tienen que ver con la búsqueda de igualdad social, con los deseos de seguridad, con la eliminación de la corrupción y con la calidad de las instituciones públicas, especialmente con aquellas que imparten justicia. En estos reclamos están anclados los difíciles pero no imposibles avances de la democracia.

Hugo Quiroga

Democracia, república y federalismo

Conferencia dictada en las Universidades Nacionales del Comahue y del Litoral (octubre y noviembre de 2009)

Comienzo con una felicitación por esta excelente iniciativa, y con un profundo agradecimiento a los organizadores por la invitación que me han cursado. El Bicentenario de la Revolución de Mayo nos brinda la oportunidad para reflexionar sobre la democracia de nuestros días, desde la perspectiva que nos ofrece el año 2010. En verdad, celebramos 200 años de vida política independiente, con las vicisitudes de todo este tiempo transcurrido: guerras civiles, desarreglos institucionales, violencia política, desigualdades sociales, pero también con un sinnúmero de conquistas y éxitos.

Las conmemoraciones, las fechas simbólicas, constituyen un buen motivo para dirigir una mirada, en este caso, sobre la Argentina contemporánea, en donde la democracia será objeto de interpelación. Hay una tarea compleja para los politólogos: pensar la actualidad, entender el significado de un tiempo presente, de un acto o proceso que no ha concluido. Es difícil ser contemporáneo con nuestra propia época, sobre todo en un país como el nuestro, donde el ritmo de los acontecimientos es tan vertiginoso que se vuelve muy laboriosa la tarea de conceptualizar el vértigo.

La Constitución liberal de mitad del siglo XIX adoptó para su gobierno “la forma representativa republicana y federal”. En ninguno de sus artículos la Constitución habla de democracia, pero se sobreentiende que la “forma representativa” hace referencia a la democracia representativa opuesta a la democracia directa. Esos tres polos de conceptos proceden de diferentes tradiciones. La idea de república se remonta al mundo antiguo; también la idea de democracia directa. En el siglo XIX, la república tuvo un significado opuesto al de la monarquía, apoyado en la división de poderes, y la teoría democrática representativa fue formulada en el siglo XVIII, aunque el vocablo “liberal” aparece por primera vez en España, en la Corte de Cádiz en 1812. Y el Estado federal aparece

En estos veintiséis años [1983-2009] se obtuvieron logros fundamentales. Se eligieron por el voto popular seis presidentes constitucionales: Raúl Alfonsín, 1983-1989; Carlos Menem, 1989-1995; Carlos Menem, 1995-1999; Fernando de la Rúa, 1999-2001; Néstor Kirchner, 2003-2007; Cristina Fernández de Kirchner, 2007. Las Fuerzas Armadas se subordinaron al poder civil, luego de cuatro insurrecciones que llegaron hasta el final de 1990. Se instaló un sistema de alternancia, como elemento constitutivo de una democracia pluralista. En 1989, por primera vez en nuestra historia política, un gobierno democrático transfiere el poder por vía del sufragio universal a un partido de la oposición. Ello constituye un hito significativo que indica nuestra primera alternancia en elecciones nacionales. La segunda tuvo lugar en 1999, cuando la Alianza asumió después de la derrota electoral del peronismo. A ello se suman la defensa de los derechos humanos, la conformación de una Corte Suprema independiente y el valor que reviste el voto democrático, como quedó nuevamente demostrado en las elecciones de 2003.

Las urnas, en ese momento histórico crucial para la vida en común –luego de la crisis de 2001/2002–, fueron el ámbito donde los ciudadanos evidenciaron que las elecciones no son sólo un método para seleccionar a los dirigentes, sino que pueden ser también un dispositivo institucional eficaz para encontrar una respuesta a una crisis profunda. Así como hubo un voto fundacional en 1983 que puso fin al orden autoritario, hubo también, veinte años después, un acto electoral sustancial para la vida democrática del país, por sus consecuencias políticas.

El mayor capital político de la sociedad argentina es haber podido organizar una democracia electoral previsiblemente durable. Los veintiséis años de democracia ininterrumpida dan testimonio de ello. Votar no es un hecho irrelevante en nuestro país si se tiene en cuenta su larga historia de discontinuidad institucional, incluidas las proscripciones políticas. Pero no se trata únicamente de votar, sino de organizar mejor el espacio público y el poder democrático, que es un poder diseminado en la sociedad.

Los dirigentes y los ciudadanos tienen la obligación de preservar ese capital político acumulado por el esfuerzo de una sociedad entera que hizo una apuesta por una convivencia pacífica, libre, solidaria y razonable. El problema es que los ciudadanos delegan poder y responsabilidad en sus representantes, pero no retienen la responsabilidad del control de las acciones públicas. Los dirigentes, por su parte, se aferran al universo del poder delegado que reciben y convierten su liderazgo representativo en liderazgo “decisionista”.

Con la disgregación del régimen de partidos, la dilución de las identidades políticas masivas y la personalización de la política, las urnas se han transfor-

mado en el medio que representa –aun simbólicamente– la participación más orgánica e institucionalizada de los ciudadanos, sin dejar de reconocer los caminos no convencionales por los que transita igualmente la política: la calle y los movimientos informales. Los ciudadanos están más interesados en votar que en participar de las organizaciones partidarias. Las candidaturas testimoniales y los mandatos inconclusos dañaron la relación entre la sociedad y el poder legítimo, que en la actual configuración política se expresa centralmente a través del voto democrático.

Los cambios en el sistema político calan hondo en la vida pública de los argentinos. La fragmentación de los partidos ha originado vacíos políticos que no han sido cubiertos por el asociacionismo civil. Este fenómeno no puede detener el proceso de dilución de las identidades políticas ni sustituir a los partidos. Son movimientos informales –movimientos sociales, movimientos piqueteros, grupos cívicos– que integran la compleja vida democrática, pero que no alcanzan a percibirse como alternativas viables. Sabemos que la democracia no puede funcionar sin demócratas, pero tampoco puede hacerlo sin partidos; la historia no ha inventado todavía el o los sujetos que irán a reemplazarlos.

El asociacionismo político, por su lado, no ha traspasado la frontera de las meras coaliciones electorales. Resulta una instancia de intermediación política débilmente cohesionada, con una escasa dimensión programática y organizativa que trasluce fragilidad. El régimen de representación se muestra plenamente afectado por el vaciamiento institucional de los partidos, y cuando estos extravían su función de intermediación dejan a los ciudadanos en relación directa con los liderazgos personalistas. Son las “estructuras estructurantes” de la sociedad las que se han disgregado. El resultado, inevitable, es una democracia desestructurada.

El sindicalismo argentino no ha ingresado todavía en el proceso de democratización de los últimos veintiséis años, en contraste con los avances democráticos en el terreno político. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un fallo sorprendente de 2009, dio un primer paso para establecer la libertad sindical en Argentina al declarar inconstitucional el inciso a) del artículo 41 de la Ley de Asociaciones Sindicales de 1988. Es un progreso en el reclamo de personería que efectúa desde hace tiempo la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

La democracia republicana

En segundo lugar, colocaré la atención en la idea de una “república cuestionada”. En los veintiséis años de democracia ininterrumpida, se ha consolidado una democracia electoral que se aleja de los principios fundamentales de una demo-

cracia republicana por la extrema superioridad del Poder Ejecutivo, la debilidad de los contextos deliberativos, el escaso respeto a la división de poderes y la inconsistencia del control en las decisiones políticas. ¿Se aleja esta práctica política del diseño institucional que estuvo presente en los ideales y valores a partir de los cuales fue organizada nuestra forma de gobierno?

Más allá de los avatares históricos de la conformación de un Estado federal, transcurridos entre 1853 y 1880, y de los presupuestos filosóficos en pugna, lo que se impone en los hechos es una *república federal restringida*. En la "fórmula de Alberdi" se debían expandir las libertades civiles para todos los habitantes, cuyo lugar natural debería ser la sociedad civil, y restringir las libertades políticas, fundamentalmente el sufragio, como ha sido bien estudiado por Natalio Botana. El federalismo republicano implicaba para Alberdi primacía de la Nación frente a las provincias, y poder político para la oligarquía criolla. La ecuación cerraba con la instauración de una autoridad ejecutiva fuerte y centralizada. El modelo ya resultaba estrecho para la complejidad de la sociedad de la época. El sistema será otro con la reforma política de 1912.

Es cierto también que durante el siglo XVIII los términos "democracia" y "república" se emplearon de modo bastante intercambiable. En rigor, democracia y república son términos conexos, complementarios. La república representa la primacía de lo público, el bien común, la división de poderes. En este sentido, sólo la democracia puede instituir la república, a través de la soberanía popular o de la ficción de la representación. En el significado del siglo XIX la idea de república alude a la división de poderes y al control recíproco entre los mismos, lo que es confiado a la Constitución, que determina las atribuciones de los diferentes órganos y define sus ámbitos de actuación. Los poderes y los lazos sociales son regulados por la ley.

La gran preocupación de la democracia republicana de hoy es, como antes, la limitación del poder. Desde 1989, luego de los momentos más difíciles de la transición política, nuestra democracia no pudo prescindir del ejercicio de los poderes excepcionales y se alejó de aquella concepción que proclama la separación de poderes y los controles mutuos, que reprime los posibles excesos de los gobiernos de turno. A esta práctica de gobierno la he denominado *decisionismo democrático*.

Cuando se ensancha la esfera del Ejecutivo se desplaza el debate público, el Parlamento pierde poder y capacidad de control. Con esa práctica, los Gobiernos no suspenden el Estado de Derecho, como lo indicaría una perspectiva decisionista schmidiana, pero lo atenúan. Es un modo no republicano de ejercicio del poder. Se valen de la Constitución para desarrollar plenos poderes, mediante la

delegación legislativa, el veto parcial y los decretos de necesidad y urgencia. En este sentido, la democracia argentina vive en emergencia permanente. Es verdad que estos mecanismos de gobierno se desprenden del texto constitucional, pero están previstos para situaciones de excepción, para hacer frente a los periodos de crisis profunda y dificultades extremas, como las vividas en 1989-1990 y 2001-2002; no para las épocas de normalidad. Cuando no existen esas situaciones fácticas, extraordinarias, no hay buenos motivos para invocar la emergencia. La normalidad implica un juego político institucionalizado, respeto irrestricto a las normas y al procedimiento deliberativo, y un trato comunicativo y civilizado entre el Estado y los actores políticos y sociales.

Los poderes discrecionales de la democracia son válidos ante las situaciones de emergencia, y en momentos de crisis aguda son razonables. El problema se presenta cuando son utilizados en épocas de normalidad, con injustificables argumentos pragmáticos. No olvidemos que el decisionismo democrático limita siempre al Estado de Derecho y pone en peligro a la propia democracia que pretende salvaguardar.

Cuando se refuerzan los poderes extraordinarios del Ejecutivo en tiempo de normalidad se desplaza el debate, se aparta a los ciudadanos de la participación indirecta en la toma de decisiones mediante sus representantes (senadores y diputados). Prevalece, entonces, la lógica decisionista, la voluntad política, sobre la lógica deliberativa. Sin debate político no hay intercambio de opiniones. Un Ejecutivo vertical y concentrado se vuelve autosuficiente y se encierra en sí mismo. De ahí, sin dudas, la necesidad de revitalizar al Parlamento como espacio de deliberación pública. La calidad de la democracia depende también de la calidad de la discusión pública. En definitiva, el decisionismo democrático no lo es tanto por afectar los derechos individuales —la libertad de expresión, de asociación, etc.— como por restringir la deliberación pública, por dañar al Congreso como órgano de codecisión y contrapeso institucional y por desvalorizar a la Justicia. Sólo a través del Parlamento la decisión política adquiere carácter público; el derecho se atenúa cuando desaparece la certidumbre, la previsibilidad de la deliberación pública. La pregunta que nos inquieta es si se puede continuar gobernando a Argentina sin la práctica del decisionismo democrático.

Pero no le echemos toda la culpa al Ejecutivo. El decisionismo democrático sólo se entiende por la crisis de la función legislativa, y en este sentido ambos órganos de poder se implican mutuamente, a partir de las propias disposiciones de la Constitución Nacional. El Congreso vota las leyes que delegan facultades legislativas al Presidente en épocas de normalidad, o no ejerce adecuadamente los controles de las medidas excepcionales.

¿Cuándo se produce, entonces, el desequilibrio de poderes? Cuando se modifica la distribución de atribuciones y competencias entre los distintos órganos del poder, que ha establecido la Constitución. Cuando, en definitiva, se altera el reparto del poder en el juego democrático —complejo, diverso, de rivalidad, de cooperación o de concentración— y se quiebra el sistema de frenos y contrapesos. El decisionismo democrático no respeta el reparto constitucional del poder. Dividir el poder es repartirlo entre los diferentes órganos. Si bien el Congreso es un órgano de codecisión, en la realidad el decisionismo democrático no se explica sin la crisis del Poder Legislativo, sin la falta de control al Ejecutivo.

En Argentina, como en todas partes el Gobierno es identificado con el Poder Ejecutivo. Es cierto, el Poder Ejecutivo es un órgano central del proceso de toma de decisión, pero no es el único. En el juego democrático, la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo es fundamental a la hora de determinar el grado de superioridad de uno de ellos o el nivel de cooperación logrado. Son órganos distintos pero no están separados, están obligados a colaborar, porque ambos poderes forman parte del Gobierno. Con todo, el papel decisivo recae sobre la tradición política forjada en la superioridad del Ejecutivo.

El federalismo: autonomía política y fiscal de las provincias

En tercer lugar, hay que rediscutir el federalismo, que ha sido desvirtuado en los hechos. El federalismo es una forma de gobierno decimonónica que no ha perdido actualidad. Al contrario, en las sociedades contemporáneas se ha resignificado la idea federal en una variedad de formas que incluyen procesos de descentralización en los ámbitos financiero, legislativo, electoral, fiscal, administrativo, en el interior de una federación. Pero la esencia del federalismo es la descentralización del poder, esto es, la distribución de competencias ejercida por cada nivel de gobierno, el central y los estados federados, lo que define el grado de autonomía de estos últimos.

El federalismo es una filosofía de organización y distribución del poder político por la cual el Gobierno y el poder se descentralizan territorialmente, y el resultado es una formación estatal que se compone de entidades políticas con cierto grado de independencia, llamadas provincias entre nosotros, y de un Gobierno central o federal, que conserva competencias exclusivas: relaciones exteriores, defensa nacional, sistema monetario, nacionalidad, etc. El federalismo, en fin, combina unidad y diversidad; acepta y promueve las diversas identidades regionales dentro de una unión más amplia. La asignación de competencias entre el Estado federal y las provincias está expresamente fijada en la Constitución Nacional.

El federalismo es una consecuencia inevitable de nuestra historia política. Su diseño institucional incluye la participación de las provincias en cualquier proceso de desarrollo integral y estratégico del país. La organización federal reclama el carácter dual del Congreso —que sigue el modelo estadounidense— compuesto por dos cámaras, la de senadores y la de diputados, y la asignación a ambas de competencias exclusivas y otras concurrentes. No obstante, el bicameralismo no es un principio inherente al federalismo, existen casos de federación unicameral. La representación en el Senado es paritaria, porque representa a los estados federados, y se espera que sus miembros actúen con criterio federal y no deleguen decisiones en el poder central en detrimento de las provincias. Tal delegación supone reforzar una práctica ya instalada en Argentina de unitarismo político, que conduce al unitarismo fiscal.

La forma como se reparte el poder entre el Gobierno federal y las provincias es todavía un tema de infinitas discusiones. El problema es de naturaleza política y fiscal, los dos términos están entrelazados: sin autonomía fiscal no hay autonomía política, y viceversa. Por un lado, las provincias tienen mayor responsabilidad de gastos, a partir de la década del noventa, a raíz de las reformas neoliberales en materia de salud y educación, sin capacidad financiera para solventarlos y, por el otro, el reparto automático de la coparticipación federal ha disminuido. Pero, además, en la mayoría de las provincias no hay correspondencia entre la propia recaudación y el nivel de sus gastos, y la solución a la que han recurrido frente a los problemas financieros es el aumento de los ingresos brutos.

¿Cómo funciona, entonces, el “federalismo fiscal” en la Argentina actual? A través de dos dispositivos centrales: la coparticipación federal automática y las transferencias no automáticas del Gobierno nacional a los ámbitos provinciales. Con este último dispositivo, se opera de forma discrecional y se debilita la autonomía política de los Gobiernos provinciales.

El régimen de coparticipación federal tal como opera en la práctica no ha contribuido a reforzar el principio federal consagrado en nuestra Constitución Nacional. La última Ley de Coparticipación Federal de Recursos Fiscales de 1988 (Ley N° 23548) establece un régimen transitorio, que continúa vigente. El monto total de lo recaudado por gravámenes se asigna de la siguiente manera: el 42,34% en forma automática a la Nación, el 54,66% en forma automática al conjunto de las provincias, el 2% es destinado para el recupero del nivel relativo de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Neuquén y Santa Cruz, y el 1% restante para el Fondo de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias, que ha disminuido y se administra discrecionalmente. En su artículo 7, la Ley establece que el monto a repartir a las provincias no podrá ser inferior al 34% de la re-

caudación de los recursos tributarios nacionales.

Hay una deuda pendiente en esta materia de vital importancia para el buen funcionamiento del sistema político: la sanción de una nueva Ley de Coparticipación Federal, impuesta por la reforma constitucional de 1994 en su cláusula transitoria sexta, que obliga al Congreso a dictarla en un plazo de tres años. Las provincias reclaman equidad en la coparticipación fiscal y un aumento en el reparto de la misma, porque en ellas recae la responsabilidad de las tres funciones básicas del Estado: salud, educación y seguridad. La coparticipación automática a las provincias asciende en 2009 al 30 %, en 2008 totalizaba el 27%, antes del golpe militar de 1976 era del 50%, durante el gobierno de Alfonsín alcanzó el 56%, luego disminuyó con Carlos Menem. Hoy la coparticipación automática es una de las más bajas de la historia argentina, cuando la Ley 23548, antes mencionada, dispone un piso del 34%.

Tal vez una de las mayores críticas que se pueden efectuar a la falta de reglas claras en las transferencias adicionales de fondos, que debilitan la autonomía política de los Gobiernos provinciales, sea la recaudación fiscal no presupuestada, que pone de manifiesto la resignación de competencias del Congreso. La masa de dinero que se obtiene por lo que efectivamente se recauda, que no figura en el presupuesto ni está autorizado su gasto por el Congreso, resulta un excedente que el Poder Ejecutivo dispone discrecionalmente mediante decretos y facultades delegadas, sin pasar por el control del Parlamento. De acuerdo a este procedimiento, según los cálculos de Claudio Lozano, economista de la CTA, entre los años 2003 y 2009 no se habrían presupuestado 100.000 millones de pesos. Ese monto, que formó parte de la recaudación y quedó fuera de los presupuestos, no se incorporó al debate parlamentario.

Repensar filosóficamente a la democracia

Para cerrar esta conferencia, algunos comentarios finales. Con un escenario político tan oscilante como el argentino hay que repensar a fondo y en su conjunto el sistema de representación en la organización de la vida común. La tarea reclama la actualización de los conceptos de democracia, república y federalismo, no sólo a través de su contenido, sino también por su historia, experiencias concretas y desempeño político. Proyectándonos hacia el Bicentenario nos falta construir una democracia de inspiración republicana, que establezca un sistema de colaboración de poderes, de revitalización de la vida de la ciudadanía y de extensión de la base de la decisión política. La democracia republicana designa un proceso de ampliación de la esfera pública, asociado a la participación ciudadana

na y a la deliberación colectiva –sin que esto signifique negar el elemento decisonal–, en contraposición a un modelo fuertemente decisionista y delegativo.

El federalismo, por su lado, reclama la participación activa de las provincias en un proceso de desarrollo integral y estratégico y el rol de la institución –el Senado– que las represente en sus intereses, cuyos miembros delegan muchas veces las decisiones en el poder central. Con estas actitudes se ahonda una práctica de unitarismo político.

Por otra parte, hay signos preocupantes de violencia social y política en Argentina. Carecemos de instituciones democráticas capaces de contener racionalmente la violencia y la anomia. Las instituciones adquieren vida cuando los ciudadanos participan en ellas. En efecto, un catálogo de acontecimientos fue erosionando, en los últimos meses del año 2006, la arquitectura de un poder basado en la opinión pública: desde la derrota electoral en Misiones en octubre de 2006, pasando por el manifiesto clima de violencia política y social (con la desaparición de Jorge López, testigo principal en la causa del ex comisario Miguel Etcheolatz, los incidentes gremiales en el Hospital Francés, los desgarradores enfrentamientos en la Quinta de San Vicente), por ciertos desarreglos institucionales (el poder fiscal del Presidente que modifica competencias propias del Congreso, la reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia, las modificaciones al Consejo de la Magistratura), por la presencia de la corrupción en las filas del oficialismo como en el caso Skanska, hasta la crisis energética y la perseverante inflación, que pretendió ser ocultada mediante el desmantelamiento del INDEC.

A ello se suma la furia colectiva en las estaciones ferroviarias de Haedo y Constitución por los pésimos servicios públicos, la crisis política y social en Santa Cruz, la agresión que sufrió la ministra Alicia Kirchner, el ataque al Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, las agresiones verbales y físicas en el conflicto con el campo y la profundización de las lógicas estatales clientelares, que pusieron al descubierto, ante la proximidad electoral, los mecanismos perversos que “destituyen” a las personas de su condición de ciudadano. En estas penosas circunstancias la palabra oficial enunciaba conspiraciones en su contra en lugar de abrirse a la búsqueda de interpretaciones que otorgaran sentido a lo que estaba ocurriendo. En un régimen democrático la autoridad pública debe encontrar la medida de su poder, para lo cual se necesita la moderación de la ley, una oposición activa y responsable y ciudadanos conscientes de su rol de control.

Sabemos que la vida democrática se organiza y se legitima por la actividad electoral, pero ésta es insuficiente para constituirla en el fundamento único de la

democracia. La vida democrática es más amplia, no se agota con la realidad de la transmisión legítima del poder, contiene otras formas de expresión, no institucionalizadas, que dan lugar a nuevas formas de representación. Los movimientos informales, el poder de la calle, son la otra cara de la vida democrática, la democracia informal, que extienden el clásico campo de la acción política.

La desigualdad social aparece como el problema de más urgente resolución para la conformación de un orden democrático estable, legítimo y justo. La experiencia ha enseñado que el problema de las desigualdades, sociales y culturales, no reside en la inexistencia de derechos, sino en la insuficiente realización de los mismos. Un orden social más justo se discute públicamente, pone en juego una ética reformista y se define en el asiento del poder mediante la aplicación de políticas públicas satisfactorias. Estas políticas deberían ser financiadas con una estructura tributaria diferente, progresiva y con precisos mecanismos de redistribución del ingreso.

Pero nada es posible sin proyecto colectivo, estratégico, de largo plazo, y sin un Estado fuerte, activo, con sólidas capacidades institucionales, capaz de regular al mercado y su lógica de la ganancia. En este sentido, hay una íntima conexión entre Estado, capitalismo y democracia. El Estado es la garantía de los derechos democráticos, su función principal consiste en garantizar la lógica de la igualdad, propia de la democracia. Surge, así, una tensión permanente entre esas dos lógicas que debe ser zanjada por el Estado.

Los cambios en ciernes nos motivan una pregunta fundamental: ¿cómo insertar nuestra democracia en un marco filosófico más abarcativo? El conjunto de estas transformaciones engloba las debilidades y fortalezas de las democracias contemporáneas, y los desafíos por mantener las libertades políticas, los derechos sociales y las instituciones deliberativas. La democracia argentina comienza a ser resignificada. El marco conceptual e institucional de la democracia representativa resulta hoy insuficiente para comprender y contener las deficiencias de las instituciones, las desigualdades sociales, la dinámica de nuevos actores, su modo de intervención, el poder de la calle y el protagonismo creciente de los medios de comunicación y las nuevas tecnologías de la comunicación política. Pero los cambios que hacen a la calidad institucional de la democracia se miden también por la capacidad de construir procesos argumentativos y por la vitalidad del intercambio de opiniones, que de ninguna manera niegan el momento de la decisión política.

Esto exige repensar filosóficamente a la democracia. No la podemos imaginar en los mismos términos en que lo hacíamos en las décadas de los ochenta y noventa del siglo XX, cuando han desaparecido los actores antisistema. Vivimos

en un contexto histórico profundamente diferente de tensión entre la política informal de los movimientos sociales y la representación institucional tradicional, y no conocemos aún el perfil que puede llegar a adquirir la democracia del siglo XXI. En la confusión de este tablero transformado, la política adquiere nueva existencia con partidos devaluados y desafía a la democracia representativa. Esto nos conduce a una pregunta insoslayable sobre el porvenir de la democracia, y sobre la vida social y política en ella implícita. Los acontecimientos con los que se inicia el siglo XXI dejan una marca en el sistema de poder, que recoge la reacción incesante de la sociedad y somete, como nunca, la relación entre gobernantes y gobernados a la prueba constante de la opinión pública.

Tales son los debates y las reformas que el país espera en el ciclo que comienza con el Bicentenario. Los artífices de la democracia son los ciudadanos y los dirigentes; de todos nosotros depende su futuro.