

El decisionismo transicional de Néstor Kirchner y la recuperación argentina. Respuesta a Marcos Novaro

Javier Flax

I. Algunas cuestiones metodológicas previas

Poder debatir en la actualidad constituye una rareza, razón por la cual celebro la iniciativa de DIÁLOGO POLÍTICO de abrir un espacio de discusión. En lo personal, mi intención es mejorar la comprensión de un proceso político en desarrollo y el debate debería ayudar a ese fin. Se trata de cruzar argumentos sustentados en información rigurosa, discutir “en serio” –como diría K.O. Apel–, de modo tal que el debate y el sustento de los argumentos en fuentes accesibles posibilite, eventualmente, revisar el modo de enfocar correctamente una problemática que nos afecta y nos involucra de manera ineludible. Creo que en esta oportunidad ese cruce apenas ocurrió y que más bien se trata de dos exposiciones paralelas en torno a la comparación del ejercicio decisionista del poder durante los gobiernos de Carlos Menem y Néstor Kirchner.¹

Como esas vías apenas se cruzan, se requiere un contrapunto. Así es que discutiré el texto de Marcos Novaro, con todo respeto por mi colega, con las limitaciones de tiempo, de espacio y las propias, inspirado en la expresión aristotélica “Soy amigo de Platón, pero soy más amigo de la ver-

JAVIER FLAX

Doctor en Filosofía del Derecho (Universidad de Buenos Aires). Actualmente es profesor regular e investigador en la Universidad Nacional de General Sarmiento y en la de Buenos Aires, a cargo de las asignaturas Filosofía del Derecho y Derecho Constitucional, Fundamentos Filosóficos del Pensamiento Político, Económico y Social y Economía y Derecho de los Medios.

dad”. No porque pretenda tener la verdad, sino porque creo que hay que afinar aún más la aproximación al proceso político que nos convoca.

Debo comenzar expresando que las lecturas que realizamos uno y otro sobre el ejercicio decisionista del poder de ambos presidentes aparecen como diametralmente opuestas. Si ello es así, o bien tenemos una diferencia en el significado que atribuimos a las categorías que constituyen nuestro marco conceptual o bien manejamos información diferente, o ambas cosas. También podría ocurrir que el marco epistémico desde el cual nos posicionamos frente a estas cuestiones fuera diferente. El marco epistémico –en el sentido que le brinda el científico y epistemólogo Rolando García– no sólo supone un marco conceptual, sino que supone una clarificación y acuerdo sobre las valoraciones que están en juego en la investigación, porque de ello dependerá nuestra configuración de los hechos.² Llegar a un acuerdo sobre el marco epistémico requeriría un trabajo conjunto previo de clarificación antes de comenzar la investigación, y aun así no queda claro que esto fuera posible, atendiendo a que no existe una neutralidad valorativa en ciencias sociales, como ya lo señalara Max Weber. Por lo demás, con el término “*Wertfreiheit*” Weber no se refiere a una neutralidad valorativa, sino, por el contrario, a una libertad de valoración o pluralismo valorativo (Cf. Weber, 1984, pág. 71 y ss.). Por ello, en una discusión se requiere que se autoclarifiquen y reconozcan los propios juicios de valor, para lo cual el propio Weber propone una metodología (Weber, 1984, pág. 118 y ss.). De ese modo, al menos minimizaríamos los desacuerdos y alcanzaríamos una mejor comprensión.

Por razones de espacio obviaré presentar mis argumentaciones publicadas en el número anterior de DIÁLOGO POLÍTICO y solicito al lector se remita allí, porque las presentes reflexiones no las reemplazan, sino que las toman como punto de partida (Flax, 2011, págs. 169 y ss.). Así es que estableceré directamente un contrapunto con los argumentos que presenta Novaro, quien afirma que en el caso de Menem nos encontramos ante un *decisionismo instrumental*, mientras que en el caso de Kirchner nos encontramos ante un *decisionismo programático*. Examinaré la adecuación o inadecuación de esas categorías y, por último, presentaré unas consideraciones finales, provisionales, en las cuales reiteraré que el decisionismo de Kirchner fue efectivamente transicional –recuperando los propios argumentos de Novaro– y posibilitó la recuperación argentina.

II. La lectura de Marcos Novaro

En su artículo “Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina”, Novaro considera que el decisionismo de Menem fue un *decisionismo instrumental*. En esto coincidimos, pero le damos un significado muy diferente al término “instrumental”, pues a nuestro juicio se trató de una técnica de dominación que aprovechó la excepcionalidad para implantar, mediante una política de *shock*, una matriz neoliberal en Argentina. Por su parte, considera que el decisionismo de Kirchner no fue transicional sino *programático*, es decir, que pretendió instalar un régimen arbitrario o discrecional. Para analizarlo recurre en primer lugar a una comparación con el gobierno de Menem mediante el recurso a una serie de datos empíricos discutibles –que contrastaremos– y, en segundo lugar, realiza una comparación con otros presidentes latinoamericanos a los que subsume bajo la categoría de “populismo radical”. En esa línea, considera que el decisionismo tiene un carácter sistémico, porque no responde ya meramente a la lógica de la excepcionalidad, propia de las anomalías que genera una crisis.

A. La tesis de Novaro: reglas de juego y autolimitación de Menem

Trataremos de seguir el planteo de Novaro de la forma más fiel posible, es decir, citando textualmente sus afirmaciones. Por supuesto, el espacio nos obligará a ser selectivos, pero lo seremos con el mayor respeto por su hilo conductor y con la certeza de que no agotaremos el debate.

Novaro presenta su hipótesis de la siguiente manera: “Al comparar el decisionismo de Kirchner y el de Menem es posible adoptar cualquiera de las siguientes tres posiciones: identificarlos (que es lo que hace en términos generales Iazzetta (2007), diferenciarlos para sostener que el kirchnerista es más moderado, más justificado, en suma, ‘mejor’ (tal como plantean Flax, en su trabajo publicado en este mismo volumen; Cheresky, 2006; Nazareno, 2010; etc.) o, también, diferenciarlos, pero para destacar los perjuicios particularmente graves e ‘innecesarios’, es decir, no forzados por las circunstancias, que se han derivado y continúan derivando de este último. Esta última es la posición que en lo que sigue desarrollaremos”.

Y continúa: “El argumento básico será el siguiente: mientras que el decisionismo menemista fue *instrumental*, es decir, fue el recurso escogido para instrumentar una política que en sí misma apuntaba a crear y consolidar reglas de juego institucionales y económicas estables, lo que significaba propender a desconcentrar y despersonalizar el poder porque se reducía en el tiempo el margen de libertad para el ejercicio del arbitrio de los gobernantes, el decisionismo kirchnerista es *programático*, es decir, es parte esencial y constitutiva del orden que el proyecto gubernamental aspira a instaurar, en detrimento tanto de los mercados como de otras formas institucionales de regulación como ser los pactos corporativos, los mecanismos de competencia y acuerdo intra e interpartidaria, y más en general el Estado de derecho y la división de poderes republicana” (Novaro, 2011, págs. 196-197).

Para sustentar su perspectiva, Novaro se refiere a políticas y medidas que implementaron ambos gobiernos, para intentar inferir de ellas si un decisionismo es instrumental o es programático. Así lo expresa Novaro: “Empecemos por Menem. Él inició su primera presidencia con un estilo fuertemente decisionista, y se podría decir que lo hizo tanto por necesidad como por elección. La crisis fiscal, económica y social en medio de la que asumió duró dos largos años y estuvo signada por déficits fiscales muy elevados, picos hiperinflacionarios, estallidos sociales en provincias, intensos conflictos dentro del partido de gobierno y con los gremios, etc. Menem eligió además un tipo de políticas para hacerle frente a este contexto que exigía concentrar al máximo el poder de decisión en sus manos: reformas aceleradas en todo el Estado y la economía al mismo tiempo, y planes de shock para contener los desequilibrios fiscales y monetarios. La delegación de facultades legislativas, la emisión masiva de decretos y el desconocimiento de límites legales e incluso constitucionales a sus decisiones fueron una marca característica de las iniciativas escogidas. También lo fueron la asignación discrecional de premios y castigos, en la forma de oportunidades de negocios, por ejemplo concesiones y privatizaciones, o de compensaciones de otro tipo a sectores empresarios y gremios, etc., con la que se buscó crear aliados y desactivar o dividir a posibles adversarios.

Pero una vez que la emergencia fue quedando atrás, comenzó a tomar forma otro rasgo esencial de esas iniciativas de reforma: como parte de este marcado decisionismo de la gestión, se puso el acento en el ‘autoatamiento’ del gobierno a nuevas reglas de juego (Palermo, 1990; Palermo - Torre,

1992; Palermo - Novaro, 1996). En general, este atamiento significó la puesta en vigencia y el fortalecimiento de reglas extremadamente exigentes y muy difíciles de cambiar. Este fue el caso paradigmático de la ley de convertibilidad. Pero también, antes de que ella se pusiera en vigencia, en abril de 1991, se ensayó esta pauta de ‘reglas rígidas y exigentes’ en los marcos regulatorios de los servicios públicos y, tal vez lo que fue más significativo, en los pactos fiscales. En todos esos terrenos, el gobierno nacional, usando instrumentos decisionistas, autolimitó sus posibilidades futuras de tomar decisiones autónomas, es decir, de seguir ejerciendo el poder en forma discrecional” (Novaro, 2011, págs. 197-198).

B. Un primer comentario nuestro

Como bien dice Novaro, las políticas adoptadas mediante el recurso al *shock* no fueron producto meramente de la necesidad, sino por elección. Es decir, podrían haber sido de otro modo. Como expresaba Enrique Zuleta Puceiro en un lúcido trabajo de aquellos años, si bien se justifica el empleo intensivo de facultades extraordinarias y una política de *shock* para estabilizar las variables económicas en un proceso de hiperinflación, “las políticas de reforma estructural son esencialmente diferentes. Procuran introducir cambios definitivos en la estructura económica y social. Implican por ello procesos más amplios y posiblemente irreversibles en mapas sociales y en la distribución de poder (...) Las políticas de privatización, desregulación y apertura de la economía constituyen ejemplos claros de este segundo tipo de iniciativas” (Zuleta Puceiro, 1994, págs. 23-24). Claramente, una cosa es restituir la estabilidad y otra cosa es transformar un orden mediante un uso abusivo del poder concentrado.

Por su parte, considerar que la convertibilidad “significó la puesta en vigencia y el fortalecimiento de reglas extremadamente exigentes y muy difíciles de cambiar” que ataron al gobierno es tan cierto como indeseables sus consecuencias previsibles *a priori*. Menem implementó las reglas de juego del Consenso de Washington dos años antes de establecer la convertibilidad y con la convertibilidad no sólo se detuvo la inflación, sino que el Estado se quedó sin un recurso estratégico como es poder manejar la política monetaria. Esto dejó de ser posible por la convertibilidad y porque se cambió la Carta Orgánica del Banco Central de la República Argentina, estableciendo la “autonomía” de esa institución monetaria, que pasó a ser

meta-regulada por el FMI, como el resto de la política económica. Lejos de ser una iniciativa de Menem –como afirma Novaro–, la autonomía del BCRA fue una exigencia del FMI en los países donde intervino. La política fiscal se orientó en un sentido regresivo, aumentando el Impuesto al Valor Agregado. Pero además, la presión tributaria se realizó sobre los pequeños contribuyentes y se desmanteló la capacidad recaudatoria de la Dirección General Impositiva mediante el denominado “retiro voluntario”.

Con respecto a los marcos regulatorios de las privatizaciones, difícilmente los pueda considerar reglas de juego rígidas porque fueron incumplidos sistemáticamente y las autoridades de aplicación, en muchos casos, hicieron caso omiso de los mismos. Para profundizar este punto puede verse el ya clásico libro de Adolfo Vispo *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, donde realiza un pormenorizado análisis de la creación de los entes reguladores de las empresas privatizadas y sus debilidades (Cf. Vispo, 1999).

C. Menem: el “último decisionista”: Reglas de juego y neopatrimonialismo

Es interesante que Novaro exprese que “Menem debiera ser, para los promotores del programa, para sus beneficiarios y sus evaluadores externos e internos con poder de veto, el ‘último decisionista’: debía dar paso a un orden de reglas fijas cuya eficacia se descontaba y que necesitarían en el futuro de gobiernos fuertemente limitados, mientras más limitados mejor. El repudio de la ‘autonomía de la política’ presuponía así una apuesta por la ‘normalidad republicana’, que si toleraba alguna autonomía, era la de los actores particulares y externos capaces de sancionar en forma inmediata comportamientos irresponsables de ‘los políticos’, en los que nunca se debería volver a confiar en demasía” (Novaro, 2011, pág. 200).

Nuestro comentario: queda claro, entonces, que se trataba de imponer las políticas neoliberales de mercados autorregulados en las que el Estado tuviera poco que hacer. Pero quiero detenerme en esta referencia al “último decisionista”. Por aquellos tiempos se decía que las privatizaciones eran “el último gran acto de corrupción” para terminar con la corrupción (Cf. Thwaites Rey, 1996). La referencia al dispositivo de corrupción durante el menemismo y el “robo para la corona” merecería un artículo independiente. Pero creemos necesario realizar algunas referencias que permiten

mostrar que ni siquiera eso fue así. Precisamente, uno de los mayores casos de corrupción probados fue el referido a la informatización de la DGI y la banca pública, para lo cual se sancionó un decreto de necesidad y urgencia para realizar una contratación directa con la UTE IBM-Banelco, de modo de sortear la Ley de Contabilidad, que exigía la realización de una licitación. Se aducía que no había tiempo. Sin embargo, el decreto se prorrogó en tres oportunidades (en 1993, en 1994 y en 1995).³

Como expresa el ex fiscal Luis Gabriel Moreno Ocampo, reelaborando la conocida fórmula de Robert Klitgaard, la corrupción es igual al monopolio de la decisión en una esfera de competencia, más la discrecionalidad que deriva de la misma y de la falta de transparencia ($C = M + D - T$) (Moreno Ocampo, 1993, pág. 171 y ss). Eso es lo que ocurrió durante el ejercicio decisionista del poder del menemismo. En ese sentido, se podría pensar que si hubo un “decisionismo programático”, se dio en el contexto de ese neopatrimonialismo o cleptocracia menemista. Con lo cual no queda claro qué se entiende por “normalidad republicana” en el contexto del gobierno de Menem.

La referencia apunta directamente a la presunta solidez de las reglas de juego neoliberales. Es relevante reiterar cuantas veces sea necesario lo que expresa Francis Fukuyama en su libro autocrítico de las políticas del Consenso de Washington *La construcción del Estado*. A su juicio, fue el neopatrimonialismo o corrupción lo que llevó al fracaso las políticas neoliberales, incluidas las que llevaron al desastre a la Argentina (Fukuyama, 2004, págs. 34-36). Por eso cita un comentario que realizara Milton Friedman en el año 2001: “Antes recomendaba tres cosas: privatizar, privatizar y privatizar. Pero me equivoqué –añadió–. Seguramente el Estado de derecho sea más importante que la privatización” (Moreno Ocampo, 1993).

Está clara la necesidad de calidad institucional y que la misma no existió durante el menemismo, pero no está claro que las políticas del Consenso de Washington fracasaron solamente por las razones que expresa Fukuyama. La convertibilidad en Argentina fue parte del dispositivo neoliberal que nos condenaba al fracaso.⁴ Pero puede afirmarse que las políticas neoliberales no fracasaron para sus promotores. Como expresa Joseph Stiglitz: “La ideología del libre mercado resultó ser una excusa para nuevas formas de explotación. ‘Privatización’ significó que los extranjeros pudieran comprar minas y campos petrolíferos en los países en desarrollo a bajo precio. También significó que pudieran embolsarse enormes beneficios de

monopolios o casi monopolios, como ocurrió con las telecomunicaciones. ‘Liberalización del mercado financiero y de capitales’ significó que los bancos extranjeros pudieran obtener retornos altísimos por sus créditos, y cuando los créditos iban mal, que el FMI obligase a socializar las pérdidas, apretando las clavijas de poblaciones enteras para devolver los préstamos a los bancos extranjeros” (Stiglitz, 2010, pág. 266).

D. La transformación discrecional de la matriz agropecuaria argentina

También, se las puede considerar, como lo hace John Gray, parte de un nuevo proyecto político de división internacional del trabajo. Según Gray, el neoliberalismo instala una “nueva Ley de Gresham” en la economía internacional, según la cual el mal capitalismo desplaza al buen capitalismo. Al no hacerse cargo de las consecuencias indeseables sociales y ambientales, el mal capitalismo obtiene ventajas competitivas espurias que traccionan el mercado global hacia la pérdida de derechos sociales y al deterioro del ambiente (Cf. Gray, 2000, pág. 103 y ss.).

En lo que tiene que ver con esa división internacional del trabajo, durante el segundo gobierno de Menem –etapa que Novaro considera no decisionista– se aprobó mediante sendas resoluciones discrecionales de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca el uso de la soja RR, prohibida en muchos países del mundo. Mediante la Resolución 115 de marzo de 1996 se estableció el método de solicitud de autorizaciones para “la experimentación o liberación de la semilla de soja transgénica”. Mediante la Resolución 167, del 3 de abril de 1996, autorizó a producir y comercializar la semilla y los productos y subproductos de la soja “tolerante al herbicida glifosato”. Es decir, en menos de un mes, sin cumplir los protocolos correspondientes y sin someterlo al escrutinio público.

La vuelta al modelo agroexportador ya la proponía desde la Fundación Mediterránea Domingo Cavallo, desde los ochenta. Propuso “volver al modelo agroexportador que tuvo la Argentina en el pasado”. Cavallo lo llamó “agro petropower”. Sin abrir un juicio en este trabajo sobre la sojización transgénica, sus beneficios para la economía y sus daños para la salud, para el empleo y para el ambiente, claramente responde a un esquema de división internacional del trabajo por las ventajas comparativas que tenemos. Pero significó una transformación de la matriz agropecuaria y de la

matriz productiva en general, que se orientó hacia una reprimarización de la economía, el corrimiento temerario de la frontera agrícola, desempleo para nueve de cada diez trabajadores rurales, riesgo de inseguridad alimentaria, aumento de las enfermedades en las zonas expuestas al glifosato, etc., etc., etc.

La pregunta es si una decisión con tamañas consecuencias puede dejarse manos de pseudotecnócratas que sustraen sus decisiones del escrutinio del público, generando toda clase de consecuencias indeseables previsibles, cuyos daños son evitables si se elabora interdisciplinaria y participativamente una política integral. Queda claro que la disminución de decretos de necesidad y urgencia (DNU) en el segundo período de Menem no lo hacen menos decisionista.

Asimismo, Menem quiso perpetuarse en el poder, para lo cual no sólo forzó una reforma constitucional —que gracias al Pacto de Olivos superó la mera reelección e incluyó instituciones para mejorar la calidad de la república—, sino que también pretendió una re-reelección, mediante una lectura original de la reforma constitucional y las cláusulas transitorias.

E. La calificación del decisionismo kirchnerista como “programático”

Novaro expresa que “Kirchner asumió en medio de una profunda crisis, pero ella no fue estrictamente una ‘crisis de gobernabilidad’” (Novaro, 2011, pág. 202). Queda claro que —a pesar de lo que opina Novaro— Kirchner asume en un contexto en el que está en jaque la gobernabilidad, no porque lo diga yo, sino porque surge de los documentos de la época. Se venía de la implosión de los partidos políticos y el “Que se vayan todos” de 2001, y de la deslegitimación de origen del gobierno al no presentarse Menem a la segunda vuelta. Al respecto, en su nota editorial del diario *La Nación* del 15 de mayo de 2003, el vicepresidente de ese diario, José Claudio Escribano —quien le presentara a Kirchner un pliego de condiciones el 5 de mayo anterior— expresaba: “Convendrá decir, ante todo, que el problema de la gobernabilidad es preexistente al de la decisión de Menem (...). El hecho de que Kirchner se instale en la Casa Rosada con sólo el 22 por ciento de los sufragios acentúa, en principio, el problema de la gobernabilidad, pero está lejos de crearlo (...) El *Consejo para las Américas* estaba reunido en Washington cuando el lunes 28 se hacían los últimos cómputos

provisionales de las elecciones. Es un cuerpo que congrega a cuantos tienen en los Estados Unidos una opinión de peso que elaborar, tanto en el campo político como empresarial, sobre los temas continentales. Desde Colin Powell a David Rockefeller. ¿Qué pudieron esos hombres haberse dicho sobre la Argentina, después de conocer los resultados del escrutinio y, sobre todo, los ecos de la infortunada noche de Menem en el hotel Presidente? Primero, se dijeron que Kirchner sería el próximo presidente. Segundo, que los argentinos habían resuelto darse un gobierno débil. Podríamos pasar por alto una tercera conclusión, porque las fuentes consultadas en los Estados Unidos por quien esto escribe difieren de si se trata de la opinión personal de uno de los asistentes o de un juicio suficientemente compartido por el resto. Sin embargo, la situación es tal que vale la pena registrarla: la Argentina ha resuelto darse gobierno por un año”.⁵

Parece claro, entonces, que la excepcionalidad existía y se justificaba un decisionismo transicional si se quería hacer algo más que seguir la corriente a los poderes fácticos. Ahora bien, para considerar programáticos y no transicionales “los gobiernos kirchneristas” Novaro ya no se refiere a la concentración de los diferentes poderes del Estado, sino que desplaza la cuestión a la reasignación de los excedentes presupuestarios –posibilitada por las leyes de presupuesto aprobadas por el Congreso cada año– que derivan de la expectativa de crecimiento en el momento de elaborar el presupuesto y el crecimiento real del PBI, con los consiguientes ingresos fiscales. Se refiere a la utilización de esos fondos en términos de “decisiones que premien y castiguen a unos u otros actores políticos y sectoriales, según su disposición a colaborar con el vértice del poder; esto es, necesita de la creación de más y más oportunidades para la intervención particularista del vértice del poder en la economía, para la acumulación de recursos fiscales en dicho vértice, y la distribución discrecional de esos recursos entre los actores sociales, económicos y políticos” (Novaro, 2011, pág. 197).

Al respecto, ya nos referimos en el artículo anterior a que ni para su primer crítico –Rodolfo Terragno cuando era jefe de Gabinete– se puede asimilar la reasignación de partidas a las arbitrariedades a que pueden dar lugar los DNU. Pero querríamos agregar algunos elementos que se dan por supuestos y parecen no considerarse como parte de la calidad institucional. En primer lugar, sobre las estimaciones de crecimiento existe un doble discurso. Al momento de considerarse el crecimiento de la economía, gurús de la *city* y de la oposición realizan estimaciones menores o iguales a las del

gobierno. Pero al momento de considerarse el presupuesto, se considera que existe una subestimación para disponer de recursos extraordinarios. En cualquier caso, si bien la reasignación de excedentes presupuestarios no es un invento de “los gobiernos kirchneristas”, es cierto que se requiere que aquellos que no tengan que ver con situaciones de emergencia pasen por el Congreso. Ahora bien, debería reconocerse que esto no resulta de fácil trámite, atendiendo a que en buena medida, convertir parte de los recursos no coparticipables en recursos coparticipables supone también revisar la Ley de Coparticipación debido a varias inequidades, incluidas la baja de puntos durante la reforma realizada durante el gobierno de Raúl Alfonsín para la mayor provincia argentina, la provincia de Buenos Aires. Hoy por hoy, esa ley en general no se la quiere tratar porque es una caja de Pandora. Cabe destacar que durante el gobierno de Menem, una de las soluciones “pactadas” fue el Fondo del Conurbano de \$650 millones de pesos convertibles, los cuales eran manejados discrecionalmente por el gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Para comenzar con las comparaciones, es cierto que Kirchner firmó 270 DNUs, lo cual es indeseable si efectivamente no hubiera existido necesidad ni urgencia para evitar el tratamiento parlamentario y no se hubieran generado consecuencias indeseables al hacerlo. Pero también durante su gobierno se promulgó la Ley 26.122, en julio de 2006, la cual reglamenta la norma constitucional –de manera insuficiente a mi juicio, dado se necesita de la mayoría de las dos cámaras para derogarlos. Pero los gobiernos anteriores no hicieron nada al respecto. Ahora pasan por la comisión bicameral todos los DNUs. Evidentemente, cuando haya plenas condiciones de normalidad hay que cambiar la Ley 26.122, que le da tamaña capacidad legislativa al Ejecutivo. Ahora bien, si Novaro se refiere a “los gobiernos kirchneristas”, cabe señalar que durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner bajó drásticamente el recurso a los DNUs, a un punto tal que en lo que va de su mandato –que está finalizando– firmó sólo 29 DNUs, lo cual es especialmente valorable cuando –como veremos más adelante– a partir de 2009 no tuvo mayoría en el Congreso, sino un obstruccionismo sistemático.⁶ Uno de esos decretos, precisamente el DNU 206/09, constituyó un “Fondo Federal Solidario”, mediante el cual se envía a las provincias directamente el 30% de la recaudación de fondos no coparticipables por derechos de exportación de soja y sus derivados.

Asimismo, los economistas Alfredo Iníguez y Ramiro Manzanal muestran que la evolución de las remesas automáticas del Estado nacional a las provincias pasaron de ser un promedio del 6% del PBI en los noventa, a tener una incidencia mayor al 8% desde 2005 y llegaron al 9,4 en 2010. Asimismo, las transferencias automáticas en concepto de coparticipación se elevaron desde 1993 a 2010 del 3,4% al 5,6 % del PBI, con un incremento del PBI a razón del 9% en los últimos 6 años (Iníguez - Manzanal, 2011).

Pero ello no es óbice para que se intente avanzar en el tratamiento parlamentario de los excedentes presupuestarios si ello no deviene paralizante y no se pone en riesgo la acumulación de reservas en el Banco Central, que sustentan el conjunto de la economía nacional y la preservan de ataques especulativos y de crisis financieras como la que está viviendo el planeta.

Parecería que el superávit fiscal, el equilibrio de las cuentas, las reservas, fuera un resultado natural, como si se tratara del famoso viento de cola insensible al timón de las políticas, al estímulo, a la promoción. Llama la atención que –cuando en general gurús de la *city* y oposición consideraron que el megacanje fracasaría– ni siquiera se reconozca el mérito que tuvo el canje de la deuda que redujo sensiblemente la deuda pública argentina y se lo atribuya a la política de George W. Bush (Cf. Novaro, 2011, pág. 204). Probablemente también se podría llegar a considerar que decirle a Bush en la cara que el Mercosur no integraría el ALCA fue también una iniciativa de Bush. El megacanje de los bonos fue un éxito y la deuda pública actual es compatible con el crecimiento. Lo cierto es que las posibilidades pueden estar, pero no todos los gobernantes saben, pueden o quieren aprovecharlas.

III. La recuperación política y económica de la Argentina

El valor del “centralismo fiscal” de los gobiernos kirchneristas evitó subordinar la economía a las reglas de juego de los pseudo-mercados autorregulados. Está claro que Néstor Kirchner entendió que se necesitaba eliminar el déficit fiscal. Entre otras razones, porque ya no había financiamiento externo luego del *default*. Además, se requería disponer de reservas suficientes, una vez que se salió de la devaluación, para evitar maniobras especulativas sobre el peso. Pero también para tener un piso donde apoyar todas las políticas. Un piso que no

fuese la ficción de la convertibilidad, sino un piso firme y de larga duración. Este suelo se logró cambiando las reglas de juego establecidas por las meta-regulaciones del FMI al pagar en una sola vez U\$S 9.810 millones a ese organismo con reservas del Banco Central, para que no siga incidiendo en nuestra economía con el único interés de cobrar intereses, como afirma Joseph Stiglitz. Es así que Argentina está en uno de los tres períodos más largos de crecimiento sostenido de la historia argentina, con reducción de la pobreza, la indigencia y el desempleo. Aunque es tal la polarización y la desintegración social generadas por las políticas neoliberales, que queda mucho por hacer.

La previsión de reservas y la baja drástica de la deuda pública se puso en evidencia en la crisis internacional del año 2008, cuando encontró un auténtico blindaje para nuestra economía y no se vivió un caos, porque se lo pudo prever.⁷ La pregunta que muchos deberían hacerse es si esto se podría haber construido sin una férrea conducción capaz de eludir los boicots de aquellos que pretendían imponerle otra agenda al gobierno.

IV. ¿Avanzó Kirchner sobre los otros poderes del Estado?

Hasta ahora, la argumentación de Novaro giró en torno al uso discrecional que los gobiernos kirchneristas habrían realizado de los fondos no coparticipables y de excedentes presupuestarios generados por la diferencias entre el crecimiento estimado y el crecimiento real, lo que en la jerga periodística se denominó “superpoderes”, cuando en rigor estaban autorizados por las leyes de presupuesto.

Cabe preguntarse si, además, se puede hablar de concentración del poder en el sentido de avance sobre los otros poderes del Estado. En este punto encuentro algunos problemas conceptuales en el trabajo de Novaro, de los que difícilmente puedan derivarse análisis correctos.

Novaro afirma con respecto al gobierno de Kirchner que “pese a no contar inicialmente con una bancada legislativa mayoritaria y cohesionada”, logró que le aprobaran las leyes de presupuesto (Novaro, 2011, pág. 203). Pero más adelante afirma: “Flax agrega que Néstor Kirchner ‘no contó con una mayoría automática en el Congreso, ni mucho menos una justicia adicta’. El primer punto es francamente insostenible: Kirchner lograría la aprobación ‘a libro cerrado’ de la mayor parte de sus proyectos de ley,

y dentro de ellos de los fundamentales, las leyes de presupuesto, algo que Menem nunca había conseguido, ni siquiera en el caso proyectos esenciales para su programa de gobierno” (Novaro, 2011, págs. 207-208).

Resulta evidente que ambos enunciados no son consistentes entre sí, con lo cual lo que resulta insostenible es lo que afirma Novaro. Pero la inconsistencia lógica no es la dificultad argumentativa más importante.

Está claro que no tenía una mayoría propia en el Congreso quien asumió con un 22% de los votos—porque las legislativas son simultáneas—hasta las elecciones de medio término en el año 2005. Que se aprobaran las leyes no deriva de tener mayoría propia, sino que leyes como la de presupuesto se aprobaron como un requisito para facilitar la gobernabilidad cuestionada, con las negociaciones que hicieran falta como en las democracias más avanzadas del mundo. Y si durante el gobierno de Cristina Fernández, en el año 2010, no se aprobó la Ley de Presupuesto para el año 2011, no fue por voluntad del PE para manejarse con discrecionalidad—como sostiene Novaro—, sino porque fue sistemáticamente bloqueada por una oposición heterogénea incapaz de erigirse en alternativa de poder, como se observa frente a las elecciones presidenciales y legislativas del año 2011. Y si remotamente ganaran las elecciones, son tales las diferencias programáticas internas que comenzaría una puja que terminaría muy probablemente hegemónizada por los representantes de los poderes fácticos neoliberales.

A. La nulidad de las leyes de Punto Final y de Obediencia Debida

Reconoce Novaro que luego de las elecciones de 2005, a partir de 2006 bajó la cantidad de DNUs de Kirchner, pero fue reemplazada por la imposición de la mayoría legislativa, incluso realizando reformas retroactivas. Al respecto afirma: “El primer ejemplo que encontramos de ‘reforma retroactiva’ es en verdad bastante anterior: data del comienzo del ciclo kirchnerista, cuando se encaró la cuestión de la nulidad de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, con el objeto de reabrir los juicios por violaciones a los derechos humanos. Esta era una cuestión muy controvertida entre los constitucionalistas y los jueces, pero la mayoría de ellos se inclinaba a sostener que la vía adecuada era la declaración de inconstitucionalidad por parte de la Corte Suprema. Sin embargo, el Ejecutivo, y por su influjo el Parlamento, se apresuró a tomar la iniciativa y se dictó una ‘ley de nulidad’ de efectos retroactivos. Este fue un

primer motivo de tensión entre el kirchnerismo y la nueva Corte, aunque dado el amplio consenso social y político existente respecto a la inconstitucionalidad de las leyes dictadas en tiempos de Alfonsín, la cuestión no pasó a mayores” (Novaro, 2011, págs. 208-209).

Efectivamente, como expresa el propio Novaro, no se trató de una ley retroactiva sino de una declaración de nulidad que, como tal, tiene efectos retroactivos. Aunque por razones de facticidad no tiene tantos efectos retroactivos como es deseable. Además, se sancionó cuando Kirchner no tenía mayoría propia. Debe quedar en claro que esa declaración de nulidad puede realizarla directamente el Congreso sin ninguna declaración previa de inconstitucionalidad, porque ello está entre sus atribuciones constitucionales. Pero además, el sistema argentino tiene un control de constitucionalidad *difuso*, por el cual cualquier juez puede declarar la inconstitucionalidad. En este caso, la Ley 25.779, sancionada en agosto de 2003, que declara “insanablemente nulas” las Leyes de Obediencia Debida (Ley 23.521) y de Punto Final (Ley 23.492), fue precedida por declaraciones de inconstitucionalidad desde el año 2001.

Lo que debe quedar claro conceptualmente es que esas leyes eran nulas *ab initio*, no sólo por la materia –el delito de genocidio es imprescriptible– sino porque fueron arrancadas por la fuerza al gobierno de Raúl Alfonsín por militares sublevados. Del mismo modo, en Alemania, el Tribunal Constitucional Federal estableció la nulidad *ab initio* de leyes sancionadas durante el régimen nacionalsocialista, por ser contrarias a derecho, considerando además que nunca adquirieron eficacia aunque estuvieran en vigencia y fueran practicadas durante varios años. Robert Alexy expresa al respecto: “El no-derecho impuesto que viola manifiestamente los principios constitutivos del derecho no se vuelve derecho por ser aplicado u obedecido”.⁸

Ahora, si además tenemos en cuenta quiénes votaron a favor de la misma, en el Senado hubo 41 votos a favor, 7 en contra, 4 abstenciones y 16 ausentes. De quienes votaron a favor, sólo 11 pertenecían al oficialista Frente para la Victoria, 22 al Partido Justicialista, 3 de la UCR (que mayoritariamente se abstuvo), 1 del FREPASO y 4 de partidos provinciales. En la Cámara de Diputados votó a favor el 84% de los diputados, incluyendo también diputados del ARI, del Partido Socialista, del Partido Intransigente y otras fuerzas.⁹

A pesar de ello, Novaro considera que se “creó un antecedente decididamente perjudicial para el respeto de los derechos adquiridos y la li-

mitación de la voluntad de cambio, voluntad que con alcance retroactivo el oficialismo pondría muy pronto en juego en otros terrenos, donde los ‘derechos adquiridos’ afectados resultaron ser mucho más legítimos y mucho más extensos que los de los represores del Proceso” (Novaro, 2011, pág. 209).

B. Conflicto normativo: la recuperación de los fondos jubilatorios

Luego se refiere Novaro a otras dos leyes que tienen efectos retroactivos: “Dos proyectos de ley impulsados por el oficialismo y aprobados en 2008 vienen a cuenta a este respecto: el primero fue el de re-estatización del sistema previsional, que implicó no sólo obligar a los asalariados a enviar nuevamente sus aportes a la ANSES, sino que retroactivamente expropió los fondos acumulados hasta entonces en las cuentas individuales, violando derechos de propiedad de varios millones de aportantes al sistema; el segundo, la nueva ley de servicios audiovisuales, que violando los derechos adquiridos por las empresas de medios a través de las licencias hasta entonces concedidas por el Estado, dispuso un plazo de un año para que ellas se acomodaran a la nueva norma y ‘desinvertieran’, es decir, vendieran o cedieran las emisoras de radio o televisión que hubieran adquirido o creado bajo el régimen anterior. Desde el oficialismo se ha presentado este alcance retroactivo de sus reformas como una manifestación del alcance de su voluntad de cambio y un camino para fortalecer las nuevas reglas, aunque a la luz de sus efectos bien puede considerarse que, una vez más, lo que resulta fortalecido es sólo el imperio de su voluntad, en detrimento del gobierno de la ley” (Novaro, 2011, pág. 209).

El punto es que Novaro –y no sólo él– remite abstractamente el asunto sólo al estadio inmediatamente anterior y no las toma como respuestas a problemas cuyo origen se remonta a modificaciones previas, sumamente discutibles en lo abstracto, pero con consecuencias nefastas constatables que se deberían incluir en un debate en serio que mire más allá, tanto hacia el pasado como hacia el futuro. En ambos casos no se está lesionando un derecho, como considera Novaro, sino que se trata de “casos difíciles” o casos de conflictos entre derechos fundamentales que requieren establecer una priorización. Para no entrar en teorías más complejas, en el ordenamiento jurídico argentino esa priorización sigue el principio de *favor debilis*.

Veamos el caso de la *Ley de estatización del sistema jubilatorio*, la Ley 26.222. No nos queda claro si Novaro critica el *qué* o el *cómo*. Está claro que cualquier *cómo* será discutible porque hay muchos afectados y muchas variables en juego. En primer lugar, hay que aclarar que se trata de una re-estatización, pues hasta el gobierno de Menem, el sistema de jubilaciones y pensiones argentino fue un sistema de reparto de solidaridad intergeneracional. Es decir: operó así durante décadas, mientras que el sistema individual de capitalización funcionó sólo unos pocos años. Además, si se presenta la cuestión en términos de lesión al derecho de propiedad y no en términos de derecho de los trabajadores, como figura en el art. 14 bis de la Constitución Nacional, se está mirando la Constitución con un solo ojo, no digo cuál. Ese artículo establece que el seguro social obligatorio, jubilaciones y pensiones deben estar “a cargo de entidades nacionales o provinciales”. Quienes miran sólo el art. 14 y el derecho de propiedad, en general –no creo que sea el caso de Novaro– están defendiendo el derecho de propiedad de las privadas AFJP (Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones), que se apropiaban del 25% de los aportes, constituyendo la más deleznable patente de corso otorgada por el menemismo. Reitero, para quienes no viven en Argentina: de cada 100 pesos que aportábamos, las AFJP se quedaban con 25 en concepto de gastos administrativos. También se habían reducido los aportes patronales. Asimismo, se desfinanciaba el sistema jubilatorio, porque las AFJP se habían creado con el pretexto de generar un mercado de capitales y para que el Estado no echara mano a esos fondos, como históricamente ocurrió. Pero las AFJP terminaron comprando bonos del Estado por presión del mismo ministro privatizador, Domingo Cavallo. El reemplazo del sistema solidario intergeneracional –con problemas cuya exposición excede el marco de este artículo– por el de cuentas individuales profundizó la crisis del sistema previsional, por el destino de los aportes y porque el contexto de desempleo del menemismo impedía a muchos trabajadores realizar sus aportes, por lo cual luego no se podían jubilar. Incluso antes de que se diera de baja el sistema individualista, por la desconfianza que generaba el sistema, se había producido un pasaje masivo a Nación AFJP, la única que contaba con garantía estatal.

Hablando del art. 14 bis, referido a los derechos de los trabajadores, durante los gobiernos kirchneristas se pudieron jubilar 1.300.000 personas que no habían podido hacerlo antes por las fallas del sistema y el desempleo.

Asimismo, volvió la movilidad jubilatoria –a mi juicio desde un piso muy bajo que debería elevarse–, volvieron los convenios colectivos de trabajo, y el salario mínimo vital y móvil logró en las negociaciones un piso realista –que debería tenerse en cuenta para el piso jubilatorio. Todos derechos contemplados por el art. 14 bis de la Constitución Nacional. Pero además, con el sistema, lejos de financiar los gastos corrientes del Estado –como en períodos de déficit fiscal– se pudo financiar la implementación de programas universales como la Asignación Universal por Hijo. Y con parte de la plata que se les regalaba a las AFJP también se financian planes de Empleo Joven de seis meses para aquellos jóvenes denominados ni-ni (ni estudian ni trabajan), que en la última medición eran, sólo en el conurbano bonaerense, unos 350.000, de modo que se capaciten y se inserten laboralmente. También se utilizan para el Plan Conectar Igualdad, para que todos los estudiantes secundarios puedan acceder a la alfabetización digital mediante *netbooks* y nuevos programas de enseñanza, mejorando la igualdad de oportunidades. Todo eso con recursos que se utilizaban de manera especulativa invirtiéndose en diversos títulos y acciones, sin garantía por esos fondos, salvo en el caso de Nación AFJP, del Estado nacional y pagando una comisión del 25%.

Como vemos, las cosas no son tan simples, sino que había un conflicto entre derechos fundamentales –y no una situación de inconstitucionalidad– y una serie de problemas que atender. Cabe señalar que en la Cámara de Diputados obtuvo una enorme mayoría: 162 votos a favor, 75 en contra y 2 abstenciones. En el Senado también fue muy amplia la mayoría, incluidos partidos de la oposición. Tuvo 46 votos a favor: apoyaron el proyecto el bloque kirchnerista, el socialismo, el Movimiento Popular Neuquino, ARI de Tierra del Fuego y la radical K Dora Sánchez (Corrientes); 18 votos en contra, particularmente de la UCR y el peronismo disidente; una abstención y seis ausentes.

Por lo cual, expresar que “una vez más, lo que resulta fortalecido es sólo el imperio de su voluntad, en detrimento del gobierno de la ley”, debo decirlo con pesar, constituye una retórica descalificatoria, impropia para un artículo con pretensiones de objetividad, cuando se trata de leyes que, además, no fueron votadas meramente por una mayoría circunstancial.

De todos modos, en Argentina se puede decir cualquier cosa de la Presidente –y se dicen barbaridades– porque impera la libertad de expresión e incluso se eliminaron las figuras penales de calumnias y de injurias del Código Penal en cuestiones referidas a funcionarios en el contexto de

cuestiones de interés público, alcanzándose estándares de libertad de expresión de los que John Stuart Mill estaría orgulloso. Esa figura penal que se derogó durante el gobierno de Cristina Fernández fue utilizada permanentemente por el presidente Menem para acallar a algunos periodistas y disciplinar al resto (Blanco - Germano, 2005, pág. 243 y ss.).

C. Protección y promoción del derecho a la información y a la expresión

En cuanto a la nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, era una deuda de la democracia. La vigencia de la Ley de Radiodifusión de la dictadura no sólo era una rémora autoritaria (además obsoleta atendiendo a las nuevas tecnologías que no preveía), sino que era un obstáculo para la democratización de la democracia. Muy pocas voces podían expresarse, contra lo que recomendaba el informe de la UNESCO coordinado por MacBride, “Un solo mundo, múltiples voces” (Cf. MacBride, 1993).

El informe del PNUD *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, del año 2004, expresa: “La constitución de esta nueva alianza político-mediática se aprecia en toda su dimensión en los países subdesarrollados y es claramente visible en América Latina, donde rige la ecuación democracias débiles corporaciones mediáticas poderosas” (PNUD, 2004). En Argentina, la situación era (y sigue siendo por los incumplimientos existentes) particularmente grave. Ya la dictadura había favorecido mediante una maniobra incalificable a tres diarios (*Clarín*, *La Nación* y *La Razón*) con una extraña transferencia de acciones que les dio una ventaja competitiva espuria al tener una precio diferencial para su papel y mucho más caro para los otros diarios. Pero al sancionarse la Ley de Reforma del Estado en 1989 se aprobó que los medios gráficos pudieran adquirir medios audiovisuales, comenzando a formarse los conglomerados multimedia a partir de las privatizaciones por decreto que –delegación legislativa mediante– aprobó Menem desde ese mismo año (Blanco - Germano, 2005, pág. 43 y ss.). Cabe señalar que las licencias que podían tenerse durante la ley de la dictadura eran 4. Menem las llevó a 24. La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual las baja a 10 y las restantes deben devolverse. Sin embargo, se incumplen sistemáticamente otros artículos. Estos multimedia siguieron siendo favorecidos por otros gobiernos, lo cual debería indagarse al momento de afirmar “los derechos

adquiridos”, atendiendo a que hay incumplimientos previos, como por ejemplo, que el Decreto 527/05, que suspende los plazos de las licencias por 10 años –y por eso las siguen teniendo– exige un plan de digitalización que no se cumplió.

La Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual recoge los 21 Puntos de la Coalición por una Radiodifusión Democrática –constituida muchos años antes de que se presentara el proyecto oficial–, la cual nuclea organizaciones de la sociedad civil y a casi todas las universidades nacionales. También retoma decenas de proyectos de ley elaborados durante la democracia y, en buena medida, su base es el último proyecto enviado al Congreso por el gobierno de la Alianza en el año 2001.¹⁰ Además, se sometió a audiencias públicas y obtuvo una serie de mejoras que la hacen la ley pluralista que es. Su arquitectura normativa garantiza el pluralismo, no sólo porque abre el espectro radioeléctrico a las organizaciones sin fines de lucro, sino porque sus principales instancias se componen con miembros de la primera, segunda y tercera minorías parlamentarias, entre otras previsiones. Asimismo, es deber del Estado respetar, garantizar, proteger y promover todos los derechos fundamentales, incluidos la libertad de expresión y el derecho a la información. Con esta ley se protegen y promueven ambos derechos para aquellos que no tenían voz ni la posibilidad de brindar y recibir información. El único art. de la ley que la Corte Suprema consideró observado es el art. 161, referido a la desinversión, planteando que la misma se haga en un plazo razonable. Actualmente, el cambio tecnológico y la multiplicación de frecuencias digitales igual permitirá avanzar en la democratización del espectro radiotelevisivo mediante el otorgamiento de nuevas licencias y autorizaciones a organizaciones sin fines de lucro, universidades y medios locales privados.

Cabe señalar que la votación excedió holgadamente los votos del oficialista Frente para la Victoria “de los Kirchner”, que ya había dejado de tener mayoría en el Congreso. Es decir, fue votada por muchos legisladores de partidos de la oposición que no especularon si los sacaban de las páginas de los diarios por quitarles privilegios a los multimedia. En el Senado tuvo el 62% de los votos y la votaron las siguientes fuerzas: el oficialista Frente para la Victoria no la votó en pleno, el Partido Socialista en pleno, senadores de la UCR, de Unidad Federalista, del ARI (Afirmación por una República Igualitaria) y varios partidos provinciales. En la Cámara de Diputados tuvo el 58% de votos a favor, incluyendo diputados del partido

oficialista, casi todos los diputados de los opositores Socialismo y Ari, diputados de la UCR y de otros partidos.¹¹ Lo llamativo es que hubo casi un 40% de ausentes –en su mayoría radicales y del peronismo federal– porque no bajaron al recinto. Probablemente porque tenían miedo de que los invisibilizaran mediáticamente como al senador radical Ricardo Lafferriere cuando impulsó el derecho a réplica.

Como puede verse, en los casos planteados por Novaro, no hubo mayorías automáticas ni disciplinadas, ni arbitrariedad, pues ni todos los oficialistas votaron los proyectos y, a su vez, los proyectos tuvieron un amplio acompañamiento de legisladores de la oposición. Con lo cual, habrá que buscar otra explicación. Quizás que se trata de leyes fundamentales para una democracia constitucional tanto con respecto a los derechos civiles, como en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales y con respeto evidente por los procedimientos.

V. Algunas consideraciones finales: “momento populista o decisionismo transicional”

En el apartado final de su trabajo, Novaro se refiere a los “populismos radicales” y subsume el gobierno de “los Kirchner” en esa categoría tan imprecisa de populismo.¹² No es mi intención discutir al respecto porque siempre consideré que ese tipo de categorías son tipos puros, a la manera weberiana, que a lo sumo sirven para realizar alguna aproximación. En todo caso, a “los Kirchner” también se los podría considerar en algunos aspectos liberales, en otros republicanos y, siempre, profundamente democráticos y plenamente respetuosos del Estado de derecho. Por eso nos conformaremos con considerar el propio planteo de Novaro, en el cual incluye el decisionismo como una característica del populismo, distingue entre un “régimen populista” y un “momento populista” y, finalmente, admite que puede ser necesario un momento populista y que distinguir entre uno y otro es aún una cuestión abierta. No se comprende, entonces, por qué afirma hasta acá, de manera categórica, que el kirchnerismo es un decisionismo programático. Al respecto expresa: “Si comparamos ahora los gobiernos kirchneristas con otros gobiernos latinoamericanos de la última década, podemos hallar fuertes similitudes entre aquellos y los que se de-

nominan habitualmente populismos radicales, y diferencias en cambio con los de otras orientaciones políticas, como la izquierda moderada o socialdemócrata, y los de centro-derecha. Esta comparación permite, por lo tanto, confirmar algunas de las hipótesis que hemos venido planteando respecto al carácter fuertemente decisionista de los experimentos populistas, y en particular su tendencia a extender en el tiempo y ampliar en su alcance el ejercicio discrecional del poder presidencial, es decir atribuirles una función estructural o programática, más allá de situaciones de emergencia que pudieran inicialmente justificar los recursos de excepción”. Y agrega: “El experimento kirchnerista, dado que hasta ahora no ha dado lugar a una reforma [constitucional] de este tipo, podría considerarse una versión moderada de los populismos radicales, aunque ciertamente se ha ido radicalizando en los últimos años, siendo difícil determinar en qué punto habrá de detenerse este proceso” (Novaro, 2001, pág. 210). Luego expresa: “También partiremos de la premisa de que el populismo, hoy igual que en el pasado, cumple una función esencial en momentos de crisis, como mecanismo de agregación de actores heterogéneos detrás de un liderazgo personalizado, en contextos poco institucionalizados y dominados por la inestabilidad. Pero también advertiremos que los ‘momentos populistas’ deben distinguirse de los ‘régimenes populistas’, que buscan perpetuar en el tiempo esos recursos de excepción (...)” (Novaro, 2011, pág. 211). Finalmente afirma: “Que estos populismos radicales sean ‘momentos’ y, por lo tanto, sólo transiciones, o den lugar a régimenes más o menos permanentes, es, para todos los casos, aún una pregunta abierta” (Novaro, 2011, pág. 214).

Precisamente, si es así, no puede afirmarse de manera consistente que el de “los Kirchner” sea un “decisionismo programático”. En todo caso, que sea programático o transicional es una cuestión abierta. En tanto el propio Novaro considera el gobierno de los Kirchner como una continuidad, ese proceso político no finalizó. En consecuencia, no se puede afirmar que sea programático y no transicional. Por ello, no entendemos la fecundidad heurística del concepto al aplicarse a un proceso en desarrollo.

Los elementos que pude exponer en este trabajo más bien indican una diferencia entre los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández. El gobierno de Néstor Kirchner fue un decisionismo transicional, en el que se ganó mucho en términos de estabilidad política y económica, reducción de la deuda externa, acumulación de reservas para frenar ataques

especulativos, Corte Suprema independiente, política de derechos humanos, cumplimiento de los derechos fundamentales, decreto de Acceso a la Información Pública (1.132/03), etc.

Pero a esa etapa debía seguirla una etapa de mayores cambios institucionales y consolidación de la democracia constitucional. A saber, la que preside Cristina Fernández de Kirchner, quien no es meramente la esposa de Néstor Kirchner, sino una dirigente política con trayectoria propia, cualidades peculiares y una forma republicana de concebir el gobierno que puede constatarse en sus iniciativas como legisladora.

A meses de asumir, estallaron una crisis internacional y una crisis nacional. La crisis financiera internacional casi no afectó a la Argentina porque la encontró sólida e independiente. Hoy es una de las voces que se escuchan en el G-20.¹³

La crisis nacional fue el conflicto con el campo en el año 2008, apenas asumiera. Se realizó un *lock out* patronal que desabasteció de alimentos y pretendió poner en jaque al gobierno de Cristina Fernández.¹⁴ El periodista —y ex funcionario dictatorial— Mariano Grondona, en su programa de televisión, le preguntaba de manera destituyente a un dirigente ruralista si el gobierno llegaba a fin de año y el dirigente decía que creía que no. Se estaba nuevamente frente a un intento de hacer capitular a un gobierno democrático, como con los cinco puntos que el 5 de mayo de 2003 le presentarían a Néstor Kirchner.

De hecho, luego de la crisis con el sector agropecuario, el oficialismo perdió las elecciones de medio término y tuvo que gobernar con un Congreso con mayoría opositora, pero con una oposición heterogénea. Sin embargo, si atendemos a los argumentos de Novaro —como ya mostramos—, en su gobierno mejoró la distribución automática de los recursos hacia las provincias y firmó a la fecha, casi terminando su mandato, sólo 29 DNU.

En Argentina se cumple con todos los indicadores formales de la democracia constitucional: hay libertad de asociación, funcionan los partidos políticos, no hay proscripción, hay plena libertad de prensa y expresión. Se está avanzando en políticas inclusivas para mejorar los derechos sociales, económicos y culturales, es decir, en aquellas condiciones sustantivas que posibiliten la mejora de la calidad de vida en términos de capacidades y posibiliten la participación política efectiva.¹⁵ Para lo cual se requiere seguir mejorando la distribución primaria, a través de la generación de empleo de calidad, y la distribución secundaria a través de planes sociales universales.

En la Argentina, hoy por hoy no parece existir una alternativa sólida al actual partido de gobierno, lo cual no es bueno. No es bueno porque en una república, la alternancia agrega autocontrol al control y contrapesos, tanto al oficialismo como a la oposición. Porque en un sistema presidencialista como el argentino, tener un Congreso elegido de manera proporcional puede conducir a una situación de parálisis, como se confirmó efectivamente en la elección de medio término de 2009.¹⁶ El oficialismo perdió la mayoría propia, pero los partidos de la oposición no pudieron ponerse de acuerdo para construir una alternativa. Afortunadamente hubo cierto consenso para votar una nueva ley electoral que incluye internas abiertas, simultáneas y obligatorias que debería posibilitar disminuir la fragmentación política, si se la aprovechara. Pero a la fecha, ello no ocurrió por las propias dificultades de la oposición para aglutinarse detrás de un programa de gobierno o de un liderazgo.

La prevalencia del oficialismo en Argentina no es el resultado de un decisionismo programático, sino que deriva, al menos hasta ahora, de la falta de aptitud de la oposición para constituirse como alternativa de gobierno. Pero la democracia argentina es una democracia nueva, en proceso de acelerado aprendizaje.

Notas

1. El debate al que hago referencia aparece en la sección *Discusión de Diálogo Político*, Año XXVIII - N° 2 - Junio, 2011, Buenos Aires, Konrad-Adenauer-Stiftung.
2. Rolando García expresa: "La separación tajante entre el 'contenido cognoscitivo' y el 'contenido normativo' de la ciencia que realizan algunos autores no pueden sostenerse. Y es precisamente a partir de un análisis epistemológico (sociogenético) que es posible poner al descubierto las raíces ideológicas de teorías científicas que se presentan como 'conocimiento objetivo' de la realidad." García, R. (1991).
3. Puede verse al respecto el informe elaborado por la Comisión Especial Investigadora de los contratos de IBM con el Estado Argentino de la Cámara de Diputados de la Nación, publicado por el diputado Jesús Rodríguez (1998).
4. Puede verse al respecto Keifman, S. (2004), págs. 25-34.
5. Editorial del 15 de mayo de 2003 del diario La Nación: http://www.la-nacion.com.ar/nota.asp?nota_id=496350.

6. Debe tenerse en cuenta que algunos se refieren a cambios de fecha de feriados, otros a reorganizaciones ministeriales, otro a la creación de la Asignación Universal por Hijo, otro se refiere a la creación del fondo del bicentenario para el desendeudamiento y la estabilidad (DNU 2010/09) que fue derogado por otro DNU y reemplazado por el DNU 298/10 para la Creación del Fondo del Desendeudamiento Argentino. Otro, el DNU 18/10 para relevar al Presidente del Banco Central de la República Argentina, quien se negaba a utilizar excedente de reservas –por las cuales el Estado argentino recibe un interés del 1% anual– para pagar deuda. Por el contrario, pretendía que el Estado argentino tomara nueva deuda al 14% anual. Los 4.280 millones de dólares utilizados fueron recuperados en unos pocos meses, ahorrándole a la Argentina unos 600 millones de dólares por año en concepto de intereses. Fuente: Asociación por los derechos civiles, “Cada voto con su nombre”; www.adclegislativo.org.ar/verdecretosporano.php?iddocumento=2010&idpresidencia=13.
7. En el libro citado anteriormente, Stiglitz (2010) expresa: “El 15 de septiembre de 2008, fecha de quiebra de Lehman Brothers, puede ser para el fundamentalismo del mercado (la idea de que los mercados dejados a su libre albedrío pueden proporcionar prosperidad y crecimiento) lo que fue para el comunismo la caída del muro de Berlín (...) Hoy sólo los ilusos (incluidos los conservadores estadounidenses, pero muchos menos en el mundo en desarrollo) afirmarían que los mercados se autocorrijen (...)” Pág. 264.
8. Al respecto puede verse Alexy, R. (1991, pág. 16), donde examina un fallo del Tribunal Constitucional Federal alemán, BVerfGE, 23, 98 (106).
9. Fuente: Asociación por los Derechos Civiles, “Cada voto con su nombre”; www.adclegislativo.org.ar/vervotosdiputados.php?iddocumento=711&distribucion=partido.
10. Cf. LÓPEZ, G. (2009), pág.80 y ss.
11. Fuente: Asociación por los Derechos Civiles, “Cada voto con su nombre”: www.adclegislativo.org.ar/verley.php?iddocumento=9259.
12. Puede verse al respecto una perspectiva alternativa a la de Novaro en Follari, R. (2010).
13. Stiglitz, J. (2010) expresa: “Cuando estalló la crisis económica, quedó claro que el viejo club no podía resolverla solo. Con la reunión del G-20 en Washington –incluyendo nuevos países emergentes como China, India y Brasil– en noviembre de 2008, se visualizó que las viejas instituciones estaban agonizando.” (pág. 257).
14. El conflicto con “el campo” no sólo se trataba de una puja por las rentas extraordinarias. Se trata de instalar un modelo productivo diferente, en el cual se avance hacia una economía diversificada en un proceso de reindustrialización, basado en la mejor educación y en la investiga-

ción científica y tecnológica, cuyos presupuestos y planes aumentaron considerablemente en los gobiernos kirchneristas, desde la Ley de Financiamiento Educativo, la Ley Nacional de Educación, la creación del Ministerio de la Producción y la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Pero la anterior Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca pasó también a tener rango ministerial, porque lo que se trata es, reitero, de tener una economía diversificada y equilibrada. No se pretende plantear –como se hacía antaño– una falsa antinomia entre el modelo agro exportador y el industrialista. Se trata de no someterse a una división internacional del trabajo en la que volviéramos a ser nuevamente meros productores de materias primas, tener empleo de baja calificación y un innecesario desempleo.

15. Cf. al respecto Dahl, R. (2008, pág. 26 y ss.).
16. En general, el sistema presidencial con congreso proporcional es el sistema más desaconsejado por la politología. Por eso en otros países la gobernabilidad se garantiza con el sistema *first past the post* o FPTP: el primero gana y se lleva la mayoría o sistema mayoritario uninominal a primera vuelta. Así ocurre en el parlamentarismo inglés o en el presidencialismo norteamericano. En el parlamentarismo europeo, hay sistema proporcional pero parlamentario. En algunos países se combinan la RP y el FPTP, como es el caso de Alemania. Cf. Dahl, R. (1999).

Referencias bibliográficas

- ALEXY, R. (1991). *El concepto y la validez del derecho*, Barcelona, Gedisa.
- BLANCO, D. - GERMANO, C. (2005). *20 años de medios & democracia en la Argentina*, Fundación Konrad Adenauer-La Crujía, Buenos Aires, 2005.
- DAHL, R. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Taurus.
- _____ (2008), *La igualdad política*, Buenos Aires, FCE.
- FLAX, J. (2011). "El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner", Buenos Aires, en *Diálogo Político*, Año XXVIII - N° 2 - Konrad Adenauer Stiftung, págs.169-194.
- FOLLARI, R. (2004). *La alternativa neopopulista (el reto latinoamericano al republicanismo liberal)*, Rosario, Homo Sapiens.
- FUKUYAMA, F. (2004). *La construcción del Estado*, Buenos Aires, Ediciones B.
- LAZZETTA, OSVALDO (2007). "Los rostros del decisionismo en Argentina. Revisando el debate de los años noventa sobre la democracia", en Emiliozzi, Sergio, Mario Pecheny y Martín Unzué (comps.) *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, Prometeo.

- INIÉGUZ, ALFREDO - MANZANAL, RAMIRO (2011). "Entre los dichos y los hechos en la relación Nación-Provincias, *Revista Entrelíneas de la Política Económica* N° 28, Año 5, CIEPYC, Universidad Nacional de La Plata.
- KEIFMAN, S. (2004). "Auge y derrumbe de la convertibilidad", en *Íconos, Revista de Ciencias Sociales* N°19, Flacso-Ecuador, págs. 25-34.
- LÓPEZ, GUSTAVO (2009). *Las industrias culturales en la legislación argentina*, Centro Cultural de la Cooperación-UNQUI, Buenos Aires, 2009.
- MORENO OCAMPO, L. (1993). *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana.
- MACBRIDE, S. (et al.) (1993). *Un solo mundo, voces múltiples. Comunicación e información en nuestro tiempo*, México, FCE.
- NOVARO, M. (2011). "Decisionismo transicional y programático en Argentina y América Latina", Buenos Aires, en *Diálogo Político*, Año XXVIII - N° 2 - Konrad Adenauer Stiftung.
- RODRÍGUEZ, J. (1998). *Fuera de la ley*, Buenos Aires, Planeta.
- STIGLITZ, J. (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*, Buenos Aires, Taurus.
- THWAITES REY, M. (1996). "Corrupción y ética política: apuntes sobre un mal-estar contemporáneo", en *Doxa* N°15, Buenos Aires.
- VISPO, A. (1999). *Los entes de regulación. Problemas de diseño y contexto*, Buenos Aires, Norma-Flacso.
- WEBER, M. (1984). "Los juicios de valor en ciencia social" y "La objetividad del conocimiento en las ciencias y políticas sociales", en *Ensayos metodológicos*, Barcelona, Península.
- ZULETA PUCEIRO, ENRIQUE (1994). "Modelos de partidos políticos y transformaciones socio-culturales", en *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* N°2, Buenos Aires, INAP.

RESUMEN

En el espacio de discusión "Decisionismo político en Argentina y América Latina" que abriera *Diálogo Político* en su número anterior, Marcos Novaro y quien suscribe comparamos los decisionismos de las presidencias de Carlos Menem y de Néstor Kirchner. Allí sostengo que Menem aprovecha la excepcionalidad como una técnica de dominación para implementar mediante políticas de *shock* una transformación de la matriz económica y social argentina en un sentido neoliberal, inaceptable de otra manera. Por el contrario, el decisionismo de Kirchner es transicional, no concentra los pode-

res del Estado y se justifica para recuperar la iniciativa política en la construcción de la agenda pública. Para Novaro el decisionismo de Menem es instrumental y el de Kirchner es programático, lo cual a mi juicio es teórica y empíricamente insostenible. Por ello, respondo a los argumentos de Novaro y muestro que el decisionismo de Kirchner es efectivamente transicional y, además, posibilitó la recuperación Argentina.

Diálogo Político. Publicación trimestral de la Konrad-Adenauer-Stiftung A. C.
Año XXVIII - N° 3 - Septiembre, 2011