

# ¿Podemos vivir sin emergencia?

Edgardo Mocca\*

Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires: Edhasa.

La discusión sobre si es preferible el gobierno de las leyes o el gobierno de los hombres, recorre todo el desarrollo de la filosofía política occidental, y no solamente occidental. Se trata de dilucidar el margen de discrecionalidad de los gobernantes en su relación con la legalidad que rige en cada caso a la sociedad. La ley no tiene pasiones, sentenciaba Aristóteles al fundamentar la superioridad del gobierno de la ley, mientras Platón utilizaba su clásica metáfora del "timonel" para concluir que en éste "la fuerza del arte es superior a la de las leyes".

Bien podría decirse que el último trabajo de Hugo Quiroga es una intervención que se inscribe plenamente en este milenario debate. Sin embargo, el lector de *La Argentina en emergencia permanente* tendrá ante sí no solamente una rica y fundada reflexión teórica sobre la república democrática, sino, a la vez, un relato histórico seriamente documentado de los 22 años de la recuperada democracia argentina. En efecto, se nos propone desde el comienzo un "reencuentro entre los conceptos políticos y la historia" que constituirá un eje de lectura general de la obra. ¿Cuál es el concepto político central? Sin duda, el estado de emergencia, concepto que, surgido, como es obvio, para designar episodios circunstanciales de la vida política republicana, ha pasado a ser en nuestro país un rasgo central del régimen político.

La clave del relato es el año 1989. Después de la ilusión democrática que atravesara nuestra sociedad desde su recuperación en 1983, el peso de la larga crisis que se había ido incubando en el seno del "Estado intervencionista" remataba en el estallido hiperinflacionario. Había una transformación profunda de orden económico pero también cultural que se había madurado, oculta detrás del entusiasmo de la transición democrática: la renuncia prematura de Raúl Alfonsín fue, en última instancia, el costo de una interpretación ingenua de la capacidad de la democracia política para dar solución a una

crisis sistémica.

Sin embargo, sostiene Quiroga, Carlos Menem, antes de avanzar con la transición económica, tuvo que terminar la inconclusa transición política; tal es el sentido que se adjudica a la doble serie de indultos otorgados por el presidente de aquel período: los de octubre de 1989 a militares comprometidos en hechos de represión y en las sublevaciones desarrolladas durante el gobierno radical y los de diciembre de 1990 que liberaron a los miembros de la Junta Militar oportunamente condenados durante el gobierno de Alfonsín.

Es en esa crucial etapa de nuestra vida democrática, cuando nace la práctica del "estado de emergencia" que, nacido en situaciones fácticas concretas –fundamentalmente la crisis hiperinflacionaria– alcanza durante el propio período menemista el estatus de un modo permanente de gobierno de la democracia argentina. Es lo que Quiroga llama el decisionismo democrático. No deja de ser paradójico el hecho de que lo que se señala como el acta inaugural del "Estado de derecho atenuado" coincide con la etapa en la que se cierra el ciclo de sublevaciones militares, completándose la transición democrática. El "pacto postergado", expresado en el indulto a los militares, marca una diferencia de la transición argentina en relación a la de la mayoría de los países democratizados durante la década de los ochenta, en las que la recuperación del estado de derecho se alcanza sobre la base de acuerdos entre los personeros de la dictadura y los del nuevo régimen; se alcanza poco después una estabilidad macroeconómica de la que el país había carecido durante muchas décadas, se señala como el acta inaugural del "Estado de derecho atenuado" como modo de ser de nuestra república. En Argentina, la práctica sistemática del estado de emergencia en la democracia nace en el mismo momento en que la amenaza de la restauración dictatorial aparece definitivamente superada.

\* Universidad de Buenos Aires. emocca@fibertel.com.ar

Se subraya oportunamente que la emergencia permanente no es un "modelo de democracia" sino una práctica de gobierno. El autor pone así distancia de la retórica acerca del "regimen" y de la necesidad de su caída para transitar el camino de un señalamiento crítico y al mismo tiempo cauteloso. Tampoco suma uno más a la larga lista de adjetivos (tutelada, delegativa, restringida, entre muchos otros) con los que la bibliografía politológica ha pretendido dar cuenta de las particularidades de nuestras democracias. No puede ser de otra manera cuando todo el edificio del "decisionismo democrático" está construido sobre la base del incumplimiento parlamentario de un conjunto de artículos de la Constitución Nacional reformada en 1994 que disponen la necesidad de que el Congreso reglamente el modo de controlar la validez de los decretos de necesidad y urgencia y los vetos parciales del Poder Ejecutivo.

La utilización a lo largo de toda la obra del concepto "Estado de derecho atenuado" merece algunas puntualizaciones. Nuestro país ha logrado la afirmación de las garantías individuales y las libertades públicas en un nivel que no tiene antecedentes, por lo menos desde 1930. Sin embargo, la atenuación del Estado de derecho a la que se hace referencia remite a una definición de contenidos más amplios. En homenaje a la síntesis, Estado de derecho es, en la definición que diera Norberto Bobbio y a la que Quiroga parece adherir implícitamente, "el Estado que tiene como principio inspirador la subordinación de todo poder al Derecho, desde el nivel más bajo hasta el más alto, mediante el proceso de legitimación de toda acción de gobierno que fue llamada desde la primera Constitución escrita de la época moderna, "constitucionalismo"<sup>1</sup>. Esa subordinación del poder al derecho sufre en nuestra vida política una "atenuación": la capacidad de decisión concentrada en el presidente y validada por la emergencia que desdibuja el rol del Congreso y vacía la arena del debate público.

Una perspectiva comparada mostraría que este "ocaso de los poderes legislativos" es un fenómeno bastante generalizado desde hace más o menos tres décadas en las democracias occidentales, aún en las más añejas y consolidadas. Obligaría a un giro exagerado para los efectos de este comentario, la referencia a un conjunto de fenómenos que configuran lo que ha dado en llamarse la "metamorfosis de la representación" o el ocaso de la "democracia de partidos"<sup>2</sup> cuya sede central son los parlamentos y su transformación en "democracia del público" o de "las audiencias" en las que los medios masivos de comunicación ya no sólo transmiten sino configuran y organizan la agenda del debate público. No obstante, dentro de este cuadro generalizado, nuestro país ha mostrado particularida-

des muy marcadas en lo que concierne a la consolidación de ciertas "zonas grises" de la vigencia de su Constitución y sus leyes. Baste recordar, por ejemplo, cómo se manipuló en 2003 la legislación electoral vigente para permitir la competencia de tres candidatos del Partido Justicialista. Y no está de más decir que la sistemática exclusión del Congreso del tratamiento de ciertas medidas de la trascendencia del pago de la deuda al FMI con reservas del Banco Central da cuenta de la gravedad del problema.

¿Se puede gobernar sin el ejercicio del decisionismo democrático? Es, sin duda, la pregunta central del libro y la respuesta, que su autor se abstiene de dar, no puede pensarse desde un registro voluntarista que ponga el problema en términos de la inclinación o la voluntad subjetiva del gobernante de turno. En última instancia, una vez que la emergencia hiciera su aparición en la escena democrática argentina, ningún gobernante se privó de utilizarla profusamente. El interrogante puede abrirse a otros, de manera de situar históricamente el problema: ¿cómo se llegó en el país a un grado tan considerable de dilución de los partidos políticos en el plano nacional?, ¿cómo es posible hacer viable la democracia representativa sin un sistema de partidos que oriente y canalice las preferencias y permita la responsabilización colectiva de las decisiones que se toman en los órganos de gobierno? Al considerar estas cuestiones, veremos que también las transformaciones de época en el formato de los partidos y en sus relaciones con el mundo social han adquirido en nuestro país facetas propias que plantean la necesidad de un análisis concreto; es decir, un análisis que prescinda de la nostalgia por los "grandes partidos" de otras épocas (nostalgia plenamente injustificada en Argentina, dada nuestra historia de movimientos personalistas y hegemónicos) como también de la cínica resignación al vaciamiento de la escena deliberativa.

¿Es el decisionismo democrático una suerte de profundización patológica de los vicios de nuestro presidencialismo? A primera vista parecería que sí. Sin embargo, la descripción profunda y detallada que se hace en esta obra de las vicisitudes de nuestro diseño institucional no autoriza plenamente esta conclusión. Está claro que la vigencia de una serie de mecanismos que permiten al presidente gobernar sin el concurso activo del Congreso (aunque sería imposible el uso sistemático de este recurso sin una aquiescencia "pasiva" del parlamento) caracteriza el funcionamiento institucional argentino. Pero el hecho es que en veintidós años de democracia ya hubo cuatro presidentes –Alfonsín, De la Rúa, Rodríguez Sáa y Duhalde– que no concluyeron el período previsto y que, salvo en el caso

1 Bobbio, N. (1984). *El futuro de la democracia*. México: FCE, pp. 124

2 Manin, B. (1992). "La metamorfosis de la representación", en *Qué queda de la representación política*. Caracas: Nueva Sociedad.

de la asunción de Menem en reemplazo de Alfonsín que tenía como soporte el resultado electoral, todas las crisis hubieron de ser resueltas en sede parlamentaria. El resultado concreto de las inconclusas reformas institucionales sancionadas por la Convención Constituyente de 1994 parece ser un acentuado presidencialismo en épocas de popularidad del gobierno y un "parlamentarismo de hecho", cuando la crisis ha devorado esa popularidad. Ningún gobierno de la emergencia ha logrado conjurar los efectos devastadores de las crisis durante estos años de democracia ni impedir sus nefastas consecuencias para el gobierno que las sufrió.

La emergencia, como argumenta y explica sólidamente Quiroga en su libro, se ha convertido en una institución regular de nuestro sistema político. El "gobierno de los hombres" predomina entre los argentinos por sobre el "gobierno de la ley". De todos modos, a quienes hemos vivido y, a nuestra manera, hemos intervenido en las duras peripecias de nuestra sociedad en las dos últimas décadas, puede asaltarnos la idea de que la emergencia ha sido el dispositivo -magro, peligroso, pero dispositivo al fin- de la democracia para sobrevivir a las sucesivas y tremendas crisis atravesadas. Vale anotar aquí que

Quiroga sitúa como ejes centrales del período analizado en su relato: la legitimidad electoral y la legitimidad de la moneda; ambos han atravesado verdaderos cataclismos sociales y políticos y han pervivido. Si pensamos que en 2002 circulaba ampliamente un *paper* de expertos extranjeros sugiriendo que nuestra economía pasase a ser administrada por un comité de especialistas internacionales, acaso no nos asombe tanto la baja calidad institucional de nuestra democracia sino más bien su supervivencia. Claro que las grandes desgracias y las un poco milagrosas salvaciones de nuestra república, no pueden ser la excusa para el conformismo. Sobre todo porque también hemos aprendido que el decisionismo no es un recurso apto para enderezar el rumbo en la crisis sino un factor, que al debilitar la legitimidad del sistema, puede erosionar gravemente su futuro.

Un excelente material histórico sobre nuestro pasado reciente, una densa reflexión sobre el peso de las tramas político-institucionales en la vida de la sociedad y también, acaso, una invitación a un debate político concreto y actual sobre las prácticas de nuestra democracia pueden encontrarse en este importante trabajo de Hugo Quiroga.

