

La Argentina en el Bicentenario. Los vaivenes del sistema político y la democracia

Hugo Quiroga

Universidad Nacional de Rosario

El trabajo de Eduardo Míguez nos ofrece un material muy valioso para iniciar un debate, desde mi campo de interés, sobre los vaivenes del sistema político en la Argentina en perspectiva histórica. Por razones de espacio voy a centrar la polémica sólo en algunas de las ideas formuladas en la mencionada presentación.

Lo que ha caracterizado a nuestro país, en la premisa de Míguez, son las crisis recurrentes. En la búsqueda de una explicación para este fenómeno, desde una perspectiva de largo plazo, señala la conjunción entre el ciclo económico y la evolución política, con predominio de esta última durante el siglo XX, y a la vez, advierte sobre los rasgos de un sistema político que, con todas sus variantes y modalidades, emplaza todavía hoy a la sociedad argentina y a sus gobernantes en una situación de incapacidad para mantener la gobernabilidad sin concentración del poder, que excede los límites institucionales.

Así como el poder económico tiende a la concentración y centralización, el poder político tiene vida propia, con sus intereses y fines, pero la concentración también le es inherente. El poder político se acrecienta, asimismo, por la concentración de los recursos financieros y, como nos ha enseñado Joseph Schumpeter, el Estado moderno es un Estado fiscal, razón por la cual Estado e impuesto son consustanciales. El tema nos reenvía al unitarismo fiscal, y al *decisionismo fiscal* del presidente, muy evidente en nuestros días.

Quizá, desde el punto de vista político, el problema histórico de la Argentina no sea tanto la ingobernabilidad (entendida como la incapacidad fáctica de gobernar) como la necesaria asociación entre estabilidad de la democracia y buen gobierno. La duración del régimen en el tiempo es un componente fundamental del concepto de estabilidad: me refiero a la continuidad institucional del régimen democrático, sin interrupciones o irregularidades en la transmisión legítima del poder por medio de elecciones limpias plurales y competitivas. Ahora bien, el gobierno estable es una condición necesaria pero no suficiente para el buen gobierno.

La idea de buen gobierno es sinónimo de “Estado bien ordenado”.¹ Un Estado bien ordenado refiere, pues, a la construcción de consensos básicos, a la garantía de seguridad jurídica, al respeto del edificio institucional, a la instauración de un orden justo, y a la producción de estabilidad política. Un buen gobierno es aquel que hace lo que debe hacer; bosqueja e implementa opciones coyunturales y opciones estratégicas en función de las circunstancias y situaciones concretas, pero también de las orientaciones de mediano y largo plazo. El buen gobierno no se reduce a durar en el poder, su responsabilidad es hacer lo necesario para crecer gestionando los asuntos comunes.

A pesar de lo que numerosos autores ponderan con insistencia, la democracia moderna, entendida como comunidad electoral, se define mejor en mi opinión si al sufragio universal propiamente dicho le sumamos la idea de *elecciones competitivas*. Lo que distingue a la democracia contemporánea no es sólo el sufragio universal sino también la elección competitiva. En efecto, hay numerosos ejemplos donde se ha aplicado sin reparos el derecho de voto, pero al no funcionar una contienda abierta y pluralista por el poder, las elecciones pierden el sentido elemental de competitividad. En la experiencia argentina del siglo XX, no se podría aceptar que hubo un verdadero sistema democrático durante los gobiernos de Arturo Frondizi (1958-1962) y Arturo Illia (1963-1966), cuando ambos regímenes nacieron de la proscripción del partido peronista. El sufragio universal funcionó sin inconvenientes, pero las elecciones no fueron competitivas.

Los cambios en el régimen político calan hondo en la vida política de los argentinos, con sus tendencias inquietantes. El gran desafío de nuestra democracia ha sido la construcción de un orden estable, legítimo, y la idea de buen gobierno como justificación más pertinente.

A pesar de la valiosa tradición constitucional que se inauguró en 1853, la Argentina no logró forjar en tantos años de vida política una firme tradición liberal ni democrática. La historia del liberalismo local la llevó a trazar, en el siglo XIX, un recorrido práctico que concuerda, por un lado, con ciertos postulados clásicos del liberalismo (sufragio restringido, libertades cívicas, libertad de mercado), y por otro, con la tradición de un poder centralizado vigente en el Río de la Plata que provenía de la herencia española. Esta última tradición alejó al liberalismo local del pensamiento tocquevilleano y del modelo constitucional americano que era muy tenido en cuenta por los hombres que proyectaron la Argentina moderna. El resultado de esa combinación fue la conformación de una república conservadora, con un sistema político

¹ Eloy García, “Introducción”, en Quentin Skinner, *El artista y la filosofía política. El buen gobierno de Ambrosio Lorenzetti y el derecho político*, Trotta, Madrid, 2009, p. 38.

restrictivo, que sobrevivió con algunas crisis hasta la reforma política de la Ley Sáenz Peña de 1912. Esta ley posibilitó la transformación del orden conservador en una república democrática.

La democracia se instituyó, entonces, con la implantación del sufragio universal masculino, secreto y obligatorio de 1912, con elecciones competitivas que eliminaron –en parte– el control clientelista y las intervenciones federales muy utilizados en el período anterior. El principio de soberanía popular, fundamento de la democracia, fue reconocido por nuestra Constitución histórica. Sin embargo, el constitucionalismo liberal del siglo XIX que instaló un Estado de derecho liberal, con un sistema de representación y elecciones, no llegó a constituir en la realidad política un Estado democrático, debido a un juego electoral que rechazó la competencia abierta y pacífica por el poder.

Las fechas simbólicas –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. Con respecto a nuestro país, podría arriesgar la hipótesis de que el siglo XX es un “siglo breve”, 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 en 1916, y finalizó en 1983, cuando comienza la etapa de una democracia estable y legítima, cuando prende, en definitiva, en la sociedad el principio de legitimidad democrática. Esta aseveración no es más que una operación estrictamente intelectual. Un reagrupamiento de hechos políticos puede determinar de un modo arbitrario la selección del comienzo y del fin de un siglo, al introducir rupturas o puntos de referencias que marcan la clausura de una época y el comienzo de otra. Lo que precede se relaciona con el recorrido de nuestra democracia en la búsqueda de un orden estable, legítimo, y los beneficios del buen gobierno.

Así las cosas, dos hechos históricos modificaron el sistema político del siglo XX: la reforma de 1912 y el período de la democracia estabilizada que comienza en 1983. 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. Ese período, que comienza en 1930 y termina en 1983, lo he caracterizado bajo el rótulo de *democracia entrecortada*. Pretorianismo, escasa competencia entre partidos y

rotación del poder entre civiles y militares, proscripciones políticas y fraude patriótico, son los rasgos salientes que representan, pues, a la vida política argentina, y que dan lugar a una historia entrecortada de la democracia. En síntesis, 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 y propicios, recorrió 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. Esa experiencia 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, tiene que tener la capacidad de gobernarse, y de mejorar las modalidades del ejercicio del poder público, a partir de su propia historia interna, y de su propio desempeño político y económico-social. De nuevo se nos presenta el camino hacia el buen gobierno de nuestra sociedad.

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 regula los 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 la deliberación pública, 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 schmittiana, 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 situaciones de normalidad. En este sentido, la democracia argentina vive en *emergencia permanente*. Es verdad que estos mecanismos de gobierno se desprenden del texto constitucional de 1994, pero están previstos para situaciones de excepción, para hacer frente a los períodos 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.

Con el decisionismo democrático hay un cambio en la *base del poder*, que no pasa sólo por el deseo de una ocupación prolongada del sillón de Rivadavia, aunque esto sea en sí mismo inquietante, sino también por el reclamo de poderes extraordinarios de manera continua, tanto en momentos de normalidad como en momentos de crisis severa. Se concentra y se centraliza en el Poder Ejecutivo un enorme poder decisorio, para hacer frente a situaciones de trastornos y dificultades. La pregunta que nos inquieta es si se puede gobernar en épocas de normalidad sin la práctica del decisionismo democrático. Éste aparece como una condición necesaria para la supervivencia de la democracia, lo que abre la sospecha de problemas estructurales. Frente a eso disminuye la salvaguardia del Estado de derecho.

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.

La pregunta crucial es cómo ponerle límites jurídicos al ejercicio del poder y cómo los ciudadanos practican una función de control sobre los gobernantes, cuando la *verdad del poder no soporta la fiscalización*. La solución de esa tensión permitiría hallar una vía más prometedora (tanto teórica o como práctica) para la democracia actual de la Argentina.

La democracia argentina es modesta, y de fuertes contrastes. Aquí va una breve enumeración que sirve para ilustrarlos. Se ha consolidado un sistema de votación, la competencia pacífica por el ejercicio del poder; se ha “normalizado” el imperio de la excepcionalidad, el Ejecutivo legislando mediante decretos, legislación delegada o veto parcial; las desigualdades sociales se han profundizado; se vacían las instituciones partidarias; se desdibuja el rol del parlamento, y la justicia pierde autonomía. Es justo reconocer, sin embargo, los cambios positivos operados en el Congreso a partir del conflicto con el campo, y los fallos de la Corte Suprema y de algunos magistrados, que revelan independencia del poder político.

La democracia que renace en 1983 ha resuelto bien la transferencia pacífica del poder, pero no la cuestión del buen gobierno. En esta circulación entre presente y pasado surgen algunos interrogantes: ¿qué dejó atrás la sociedad argentina en 1983? ¿Se puede construir una democracia de inspiración republicana, atendiendo al legado de los padres fundadores de nuestra constitución histórica? Ciertos vacíos de las instituciones (parlamento, partidos, órganos de control), y la precariedad de la política, nos conducen a otra pregunta insoslayable sobre el *porvenir* de la democracia argentina, y sobre la vida social y política en ella implícita.