

## Después de 30 años.

# ¿Qué democracia estamos construyendo?

Por Hugo Quiroga\*

(UNR- UNL)

Fecha de recepción: 08/11/2013 - Fecha de aceptación: 09/12/2013

### Resumen

La vida democrática se ha transformado en la Argentina en los últimos treinta años. Hay cambios en el sistema político, en el modo de entender y ejercer la política, en las condiciones de participación ciudadana, en el funcionamiento de las estructuras partidarias, en la estructura social, que aumentan la complejidad de la convivencia colectiva. Son cambios que operan en la acción política y en el quehacer institucional, pero que no están desvinculados de los principios fundadores de la democracia. Los problemas planteados por nuestra democracia reconocen la necesidad de una estrecha conexión entre experiencia histórica y teoría política. El autor propone en este artículo un ordenamiento temático y conceptual, más que descriptivo. El universo de referencia es la democracia argentina, con todo lo que tiene de común, y de distinto, con respecto a otros regímenes democráticos. La pregunta central de este ensayo que lo vertebra y ordena es la siguiente: ¿Qué democracia estamos construyendo?

Palabras clave: Democracia – Legitimidad – Representación - Espacio público - Partidos

### After 30 Years. What kind of democracy are we building?

#### Summary

Over the last thirty years, democratic life in Argentina has been transformed. Changes in the political system, in the way politics is understood and practiced, in the conditions of civic participation, in the way partisan structures operate, and in the social structure increase the complexity of collective coexistence. Such changes affect actions carried out in both political and institutional domains, while relating to the founding principles of democracy as well. Issues posed by our democracy require that a close connection is established between historical experience and political theory. This article proposes a thematic and conceptual –rather than descriptive– scheme. The reference framework is Argentine democracy, embracing all the similarities and differences it has with other democratic systems. This work is arranged and structured around a central question: what kind of democracy are we building?

Keywords: Democracy – Legitimacy – Representation - Public sphere - Political parties

---

\* Profesor Titular Ordinario de Teoría Política de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente es Profesor Titular Interino de Introducción a la Ciencia Política de la Universidad Nacional del Litoral. Es investigador del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Ha publicado artículos en revistas argentinas y extranjeras. Entre sus libros se destacan (2004, segunda edición revisada y ampliada) *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983*, (2005) *La Argentina en emergencia permanente*, (2010) *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina. 2001-2009*, (2011) *La democracia delegativa* (en coordinación con Guillermo O'Donnell y Osvaldo Iazzetta).

## La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013: Problemas, temas y abordajes

Las conmemoraciones, las fechas simbólicas propician las indagaciones y constituyen un buen pretexto para dirigir la mirada sobre nuestra vida política. Celebramos 30 años de democracia ininterrumpida, es nuestro gran logro. Ello me convoca a examinar las tensiones entre los fundamentos de la democracia contemporánea, y su desempeño político. Si eludiéramos esta inescindible separación entraríamos en un callejón sin salida. Reduciríamos la democracia a una mera actividad de gestión, negando que ella instituye un espacio de controversia, y una esfera de deliberación pública. Esas tensiones han llamado la atención sobre la escasa eficacia de la democracia representativa para regular los conflictos -y establecer, por ende, una escena pública más amplia que la tradicional- de un orden colectivo escindido por la diversidad de intereses y opiniones.

El término “posdemocracia” o “democracia post-representativa” comenzó a ser pronunciado a viva voz por diferentes autores, en los últimos años. El prefijo “pos” nos indica “después de” ¿Después de la democracia? ¿Hay un agotamiento de la democracia actual, tal como la conocemos? ¿La democracia debe ser reemplazada por un nuevo régimen político? ¿Cuál? Las respuestas pueden ser de las más variadas; y lo son. En todo caso, la democracia representativa ha sido puesta a prueba, porque sus principios fundamentales no han dado respuestas satisfactorias. Ello nos pone frente a la difícil tarea de repensar el presente. Ante todo, porque los principios de legitimidad y representación se encuentran en el corazón de la teoría democrática.

Sabemos que la vida democrática se ha transformado en la Argentina en los últimos treinta años. Hay cambios en el sistema político, en el modo de entender y ejercer la política, en las condiciones de participación ciudadana, en el funcionamiento de las estructuras partidarias, en la estructura social, que aumentan la complejidad de la convivencia colectiva. Son cambios que operan en la acción política y en el quehacer institucional, pero que no están desvinculados de los principios fundadores de la democracia. Los problemas planteados por nuestra democracia reconocen la necesidad de una estrecha conexión entre la experiencia histórica y la teoría política. Propongo en este escrito un ordenamiento temático y conceptual, más que descriptivo. Mi universo de referencia será la democracia argentina, con todo lo que tiene de común, y de distinto, con respecto a otros regímenes democráticos. La pregunta central de este ensayo que lo vertebra y ordena es la siguiente: ¿Qué democracia estamos construyendo?

### Los enunciados fundadores de la democracia representativa

De acuerdo a lo propuesto, conviene recordar los enunciados fundadores de la democracia, los principios de legitimidad y representación, estrechamente conectados, que le dan forma y vida. Pensar la legitimidad del poder en términos de soberanía del pueblo, como lo hizo Rousseau, es pensar en una soberanía, cuya expresión es la “voluntad general”, indivisible y sagrada. A partir de aquí se puede definir la *legalidad*. La institución “pueblo” funda el concepto de legitimidad democrática. Esto nos lleva a la ilusión de que el legislador es el pueblo, a la ficción de la soberanía popular, pero esta “titularidad” sólo se ejerce por delegación. Así las cosas, estamos delante de una paradoja, la soberanía delegada. La soberanía popular es subrogada por el cuerpo político.

Una obra ineludible para entender la legitimidad en la democracia contemporánea continúa siendo el libro de Guglielmo Ferrero, *Poder*<sup>1</sup>, publicado por primera vez en inglés en 1942, el mismo año de su muerte. ¿Cuál puede ser la contribución de la teoría de la legitimidad de Ferrero en un momento como el actual? Para el historiador italiano un gobierno es legítimo cuando el poder se atribuye y se ejercita según principios y reglas aceptadas sin discusión por aquellos que deben obedecer. La legitimidad hace siempre referencia al derecho a mandar.

<sup>1</sup> Ferrero, G. (1998) *Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*. Madrid : Tecnos.

## La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013: Problemas, temas y abordajes

Los principios de legitimidad devienen en *Genios invisibles de la Ciudad*, tal como lo indica el subtítulo de su obra. Para descubrir el origen de ese poder mágico que informa a los Genios invisibles de la Ciudad es necesario descender a la profundidad de la naturaleza humana, como lo hace Ferrero en su libro, a través de las marcas de la historia, para comprender la razón de la obediencia. El principio de legitimidad que informa la democracia es la delegación del poder por el pueblo. La legitimidad del poder democrático se halla en el principio electivo. Pero un principio de legitimidad no puede, en ningún caso, ser una ficción; únicamente resulta eficaz si es una realidad efectiva. Por eso, la delegación del poder se resume en un díptico: *derecho de oposición y libertad de sufragio*. El derecho de oposición y la libertad de sufragio son los dos pilares centrales del orden occidental.<sup>2</sup> En consecuencia, en los regímenes democráticos los ciudadanos que tienen el deber de obedecer tienen también el derecho a escoger y a controlar a aquellos que están encargados de mandar.

Consecuente con estos postulados, Ferrero entiende que no es fácil cambiar los principios de legitimidad existentes e inventar otros nuevos. En su visión, cada época cuenta con un principio de legitimidad que se halla establecido o en vía de formación. La gran pregunta que presenta en sus conclusiones es la siguiente: ¿Cómo puede depender el orden del mundo de principios tan frágiles? “El orden social es un edificio en constante reconstrucción, porque los principios de legitimidad que lo sustentan son limitados y parciales y no consiguen nunca imponerse totalmente y para siempre”.<sup>3</sup>

Son numerosas las tentativas contemporáneas de repensar la legitimidad democrática, en el camino de ampliar sus fundamentos sin reducirla al mero procedimiento o la legalidad. Aquí sólo señalaré algunas referencias a los fines de este ensayo. Según Zarka, Rousseau no fijó definitivamente la problemática de la legitimidad democrática, aunque haya colocado la legitimidad en el corazón de la democracia. Lo que importa es “salir” de Rousseau, discutir radicalmente su concepto de voluntad general, para que la “legitimidad se historicice”, y convierta en un elemento concreto de construcción de la democracia real, de modo que se puedan repensar las formas sobre las cuales se encarna esta legitimidad, esto es, en lo colectivo y en los derechos individuales<sup>4</sup>. En efecto, no hay una comprensión universalmente aceptada del término legitimidad, resulta difícil de definir por su complejidad y polivalencia. Es decir, no ha sido definido de una vez y para siempre, y puede ser reconfigurado o reinventado.

La legitimidad democrática se configura a través de la sucesión pacífica del poder, en la competencia política, en el principio electivo, esto es, con elecciones limpias, plurales y competitivas. Lo que hemos aprendido es que el poder está sometido a una búsqueda incesante de legitimidad, más allá de las urnas. Este proceso refiere a una legitimidad post-electoral. Cuando se vota la *legitimidad ya no es eterna*. No es lo mismo pensar la legitimidad como legalidad. La legitimidad de apoyo o de gobierno, afirmaba Juan Linz, es algo que los ciudadanos otorgan y retiran de día en día<sup>5</sup>, de acuerdo al criterio de la eficacia.

El principio de legitimidad requiere otro principio, el de representación, que exige la mediación de los partidos políticos. Así, la esencia de la soberanía es la representación; la soberanía sólo se puede ejercer por representación. Por tanto, su ejercicio se vehiculiza por la representación. De ahí que ella sea la referencia fundamental de la democracia. La democracia moderna es necesariamente representativa.

<sup>2</sup> Ídem, p. 322.

<sup>3</sup> Ídem, p. 340.

<sup>4</sup> Zarka, Y. C. (2010) “La légitimité démocratique en question”, en Zarka, Y. C. (dir.), *Repenser la démocratie*. Paris: Armand Colin, p. 78.

<sup>5</sup> Linz J. J. (1987), *La quiebra de la democracia*. Madrid: Alianza, p. 40.

## La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013: Problemas, temas y abordajes

El problema es que el modelo representativo, en nuestro tiempo, ha mutado y parece haber entrado en una fase de agotamiento, que para muchos desvirtúa la idea misma de democracia moderna. Lo que está en cuestión es el principio de la soberanía popular democrática, porque no hay, prácticamente, ninguna decisión de los representantes que sea la expresión directa de la voluntad de los representados. La soberanía popular ha sido progresivamente *vaciada de sentido* por la superioridad del gobierno, y el poder económico. El pueblo, a pesar de fundar la legitimidad democrática, sólo delega poder y no toma decisiones. Se elige, pero no se gobierna. Hay una relación delegativa entre gobernantes y gobernados. El sujeto del mando es aquel que obedece.

La representación en la vida pública nos remite a la idea de un “gobierno representativo” que necesariamente supone una organización electoral. Esto nos conecta directamente con el universo de los partidos y el parlamento, dos instituciones hoy desacreditadas. Por otra parte, el problema insalvable es que la idea de representación marca siempre una *distancia* entre gobernantes y gobernados. En otras palabras, la representación es un *instrumento de legitimación* de los gobernantes y de *institucionalización* de la distancia entre gobernantes y gobernados. La paradoja es ineludible: la representación es un principio fundador de la democracia y, al mismo tiempo, su punto débil.

La legitimidad democrática se encarna en el voto y en la representación. Legitimidad y representación confluyen en la conformación de una *voluntad política pública*, como una fuerza institucionalizada y aceptada en derecho. Según Tenzer, el Estado representa al cuerpo social y lo convierte en cuerpo político mediante el sufragio universal. Así, esta unidad política es inherente a aquello que representa, los electores, y a la función pública que cumple, deliberar y decidir.<sup>6</sup>

### La expansión de la legitimidad y la representación en el espacio público

Lo que está en juego en este debate, como se puede apreciar hasta ahora, son dos problemas de resolución engorrosa: la comprensión teórica de la naturaleza de la legitimidad y su solución práctica. Acerquémonos al concepto de opinión pública para relacionarlo con el de legitimidad y, por ende, con la representación. Mi pregunta es si la opinión pública en sí misma no puede realmente constituir una fuente de legitimidad democrática. En la denominada “competencia de legitimidades”, que conlleva superposiciones, ¿no descansan, acaso, todas ellas en última instancia en la opinión pública? Dicho de otra manera: ¿la legitimidad electoral y la legitimidad de gobierno no se basan finalmente en la opinión pública, cuando ésta se expresa en las urnas o cuando concede o retira su apoyo a las políticas públicas de un gobierno?

Si aceptamos la existencia de una legitimidad de procedimiento y de una legitimidad de apoyo o de gobierno, quizá se podría hablar de una tercera forma de legitimidad que provisoriamente denominaríamos legitimidad de la *opinión pública*. Ella está asociada al nuevo escenario de lo público (incluso, a un espacio público transnacional), a la creciente expansión de los medios de comunicación masivos, a los medios electrónicos, a los nuevos tipos de liderazgos, a la crisis de los partidos, y a la dilución de las identidades políticas de masa. El principio que la informa es el “público”, por eso es una legitimidad más volátil, una especie de legitimidad intermitente.

Esta nueva realidad resignifica, en parte, las condiciones de la legitimidad tradicional. La idea de pueblo como subjetividad libre, que se realiza mediante la voluntad general, parece hoy desplazarse en parte hacia otro término abstracto e inasible, la opinión pública. Aunque se siga invocando a la soberanía popular, se habla en la actualidad de gobiernos de opinión. La legitimidad de la opinión pública no hace referencia ni al principio de legalidad ni al de eficacia, que tienen que ver con el ámbito gubernamental, con las reglas de

<sup>6</sup> Tenzer N. (1994) *Philosophie politique*. Paris: Puf, pp. 320-322.

## La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013: Problemas, temas y abordajes

procedimiento o con las políticas públicas, sino a un conjunto de opiniones *efímeras*, que no se constituyen en foros, asambleas, asociaciones múltiples. Aquí hacemos referencia al anonimato de la opinión pública, que no habla en primera, sino en tercera persona.<sup>7</sup>

La pregunta, de nuevo, es si esta opinión pública es realmente una fuente de legitimidad democrática. Es lo que trato de dilucidar. La legitimidad es una institución tan difícil de asir que, como vimos, Guglielmo Ferrero la denominó “Los Genios invisibles de la Ciudad”, mientras Walter Lippman ya en los años veinte la calificaba como un “fantasma”. ¿Qué decide la opinión pública?, ¿ejerce una función fiscalizadora del poder?, ¿puede democratizar a la democracia? Esta opinión pública desborda la representación electoral, se la hace hablar incluso contra las representaciones instituidas (parlamento, partidos). En términos generales, no se forma en el interior de las representaciones políticas, no tiene un lugar propio, no es una asamblea de ciudadanos ni un foro de discusión permanente.

La respuesta común es que se forma en la televisión, en las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información, y en las encuestas. Quiere decir, entonces, que no es el resultado de un diálogo cívico, de un intercambio “racional” y colectivo. En rigor, esta opinión pública, “de entidad amorfa, incorpórea, inconsistente, un tanto fantasmagórica”<sup>8</sup>, es al mismo tiempo *juez y destinatario* de las acciones de gobierno. El “público”, la “gente”, es la fuente de la opinión pública, que legitima el poder político. La autoridad que se invoca como fuente de la opinión pública es el *público mismo*, que juega un doble papel de sujeto y destinatario de la enunciación que ingresa en el ámbito de lo público. La opinión pública, aún anónima, efímera y volátil, es un verdadero tribunal de enjuiciamiento de los actos de gobierno.

El fondo conceptual de mi planteo es que ya no existe una sola forma de representación, la establecida por el sufragio universal. Sin duda, ésta es la forma institucional que genera obediencia, legitima a la democracia, y otorga visibilidad a la sociedad. No obstante, el concepto de representación se ha extendido y se proyecta en otras formas de expresión ciudadanas, que ejercen una función de representación. Son formas *informales* (asociaciones cívicas diversas, movimientos sociales, movimientos piqueteros), que dan muestra de su distancia de las representaciones instituidas (los partidos tradicionales, los sindicatos). Por consiguiente, la política se ha *informalizado*.

Pero también hay una *virtualización* de la política a partir de una “revolución comunicacional”, que ha redefinido las fronteras del espacio público. Con el aporte de Internet y la telefonía móvil estamos ante una pregunta y una discusión abierta. Por el nuevo régimen de comunicación electrónica no estamos ya donde creíamos estar; la noción de tiempo y espacio es otra. Asoma en el paisaje político una autonomía expresiva de los ciudadanos, en el marco de una vigilancia participante, como una manera de *autorrepresentación* democrática. A modo de ilustración recordemos las protestas masivas del 13 de septiembre y del 8 de octubre de 2012, organizadas a través de las redes sociales, sin mediaciones partidarias o sindicales, ni líderes políticos.

El principio de representación electoral ha perdido su monopolio frente a la informalización y la virtualización de la política. En síntesis, la informalización y la virtualización de la política amplían el espacio público de la representación.

### La débil estructuración de la democracia argentina

La democracia de 1983 se ha *reconfigurado* en la Argentina a partir del año 2001. Pareciera que asoma el perfil de una democracia débilmente estructurada, más allá de que mantenga un firme sistema de votación. Reconfigurar quiere decir que ha perdido

<sup>7</sup> Derrida J. (1992) *El otro cabo. La democracia, para otro día*. Barcelona: Ediciones del Serbal, pp. 85-101.

<sup>8</sup> Ayala F. (2006) *Ensayos políticos. Libertad y liberalismo*. Madrid: Edición de Pedro Cerezo Galán, Biblioteca Nueva.

## La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013: Problemas, temas y abordajes

su anterior fisonomía, sin que se haya producido un cambio de régimen. El orden político actual es muy diferente al de 1983. No hay partidos, hay fragmentos de partidos. En otras palabras, sólo existen asociaciones políticas que se renuevan permanentemente. No obstante, el *asociacionismo*, político o social, no ha sustituido ni ha desplazado a los partidos, más allá de las nuevas formas de representación, y la desconfianza hacia las organizaciones partidarias. El problema pasa por las tensiones y coexistencia entre lo viejo y lo nuevo, entre lo que subsiste y lo que cambia.

Nuestra democracia, como cualquier otra, está emplazada en un vasto campo de tensiones, y es lo que nos permite afirmar que no hay una disociación entre sus fundamentos y su desempeño político. La democracia argentina es modesta, y de fuertes contrastes. La transgresión de las formas institucionales, las débiles competencias estatales, y las deudas sociales de larga data, principalmente, la pobreza, desafían a la democracia.

Las dificultades para repensar la democracia no son pocas y, además, de difícil resolución. Los conflictos no pueden ser eliminados del proceso democrático, ni siquiera invocando consensos mayoritarios. Ya aludimos a la tensión entre sus enunciados y su desempeño político. En primer lugar, enfrentamos un problema de orden institucional. En la Argentina se avizora una democracia desolada de toda perspectiva republicana. Resulta indispensable instituir la república, establecer en los hechos la separación de poderes, revitalizar la ciudadanía, ampliar las bases de la decisión política y fortalecer los contextos de deliberación pública.

Aunque proceden de tradiciones políticas diferentes, democracia y república son dos términos complementarios, conexos. En palabras de Lefort, “a través de sus metamorfosis, la república se ha hecho democrática, no tiene otra definición posible; la democracia misma es republicana, o bien deja de designar una sociedad política”.<sup>9</sup> O también, la democracia es tal en la medida en que puede instituir la república. Planteado de este modo el tema, la democracia republicana requiere, al menos, de seis condiciones fundamentales: la deliberación pública, la división de poderes, la libertad fundada en la ley, la periodicidad de los cargos públicos, el poder limitado y el control de las decisiones.

La democracia es un proceso que se desarrolla y se transforma en el tiempo. En estos años se han producido algunos cambios que hacen a la organización de nuestra vida colectiva, que pretendemos identificar en sus grandes líneas. En esta mutación de la democracia se pueden recortar -analíticamente- cuatro núcleos de referencia, que marcan el perfil de esta época, y se comunican entre sí. Se trata de reunir hebras dispares que, sin embargo, tienen lo suficiente en común como para poder ser leídas en tanto mutaciones de un mismo proceso.

1. El primer núcleo de referencia es la *legitimidad democrática*. Ello nos habla de la permanencia democrática, pero esa permanencia ha implicado movilidad, renovación de actores y formas diferentes de actuación. En 1983 nació la época de la “democracia como ilusión” durante el gobierno de Alfonsín, como bien lo ha caracterizado Luis Alberto Romero. Treinta años después la legitimidad electoral se mantiene viva, pero las ilusiones se han desvanecido. El entusiasmo inicial fue cambiando progresivamente, para dar paso en la conciencia de gobernantes y gobernados a la idea de la democracia como *realización humana*. La democracia es como la hacemos.

En este breve pero decisivo encuentro entre ciudadanos y organizaciones partidarias se pudo conformar lo más parecido a una “democracia de partidos”. La mayoría de los resultados electorales se concentraban en un altísimo porcentaje en torno al peronismo y al radicalismo. Con sus altibajos, las organizaciones partidarias conservaron un reconocimiento importante hasta las elecciones de octubre de 2001. En buena medida, los partidos fueron las “estructuras estructurantes” de la sociedad. A partir de entonces la *belle époque* del

<sup>9</sup> Lefort C. (2007) *El arte de escribir y lo político*. Barcelona: Herder, p. 110.

## La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013: Problemas, temas y abordajes

sistema de partidos en Argentina, si alguna vez la tuvo, inició el declive. Los partidos comenzaron a ser reemplazados por un esquema basado en un *sistema de coaliciones*, “atrapa todo”, frágil e inestable. Por eso, la disgregación de los partidos nacionales, la dilución de las identidades políticas masivas y la fluctuación del voto, son el resultado de la crisis de 2001.

Aunque hoy el juego electoral represente una geografía más fragmentada, inestable, incluso volátil, el peronismo, con todas sus variantes, es la expresión de una fuerza predominante, seguida por el radicalismo y sus aliados. Claramente en las elecciones presidenciales de 2011 el sistema de *competición electoral* se restringe. La diferencia de 37 puntos con la segunda fuerza es alarmante, por dos motivos. Por un lado, se ha concentrado el poder político en un único lugar y, por el otro, el líder gubernamental se siente habilitado para un ejercicio ilimitado del poder. Si bien el oficialismo sufrió una derrota electoral en las elecciones legislativas del 27 de octubre de 2013, conserva, aunque de manera ajustada, el quórum en ambas cámaras.

2. El segundo núcleo es el *decisionismo democrático*<sup>10</sup>, que corre los límites de la institucionalización. La gran preocupación de la democracia republicana de hoy es, como antes, la limitación del poder. Desde 1989, bajo el gobierno de Carlos Menem, luego de los momentos más difíciles de la transición política, la democracia argentina no pudo prescindir del ejercicio de los poderes excepcionales y se alejó de aquella concepción republicana que proclama la separación de poderes y los controles mutuos, que regula los posibles excesos de los gobiernos de turno. A esta *práctica de gobierno* la he denominado decisionismo democrático. La caracterizo como una combinación del gobierno de los hombres, del gobierno atenuado del Estado de derecho y de la ausencia de poder de contralor.

Lo que rige desde 1989 es un régimen democrático con estilo decisionista. El decisionismo democrático no respeta el reparto constitucional del poder, ni acepta los sistemas de controles. Es un modo no republicano de ejercicio del poder; concebido como un derecho de mandar vertical y concentrado. Se vale de la Constitución –a partir de 1994– para desarrollar poderes extraordinarios (la delegación legislativa, los decretos de necesidad y urgencia, el veto parcial) en épocas de normalidad.

3. El tercer núcleo es un oxímoron, la *emergencia permanente*. La democracia argentina vive desde 1989 en emergencia permanente; es un concepto íntimamente relacionado con el decisionismo democrático. Se trata de una situación límite para el Estado de derecho que abre paso a las facultades legislativas directas del Presidente. Es una situación fáctica, extraordinaria, que supone un grave desorden que activa al ejecutivo a reclamar poderes excepcionales con el supuesto fin de mantener la gobernabilidad democrática. La definición cae en un terreno ambiguo, a veces impreciso, que desnaturaliza su sentido y altera la distribución de competencias entre los poderes.

La emergencia se justifica en situaciones de extrema necesidad y dificultades severas como las vividas en 1989-1990 y 2001-2002. Hace 24 años que se gobierna con poderes extraordinarios, sin distinción de signos políticos, y hace 11 años que se prorroga la ley de “emergencia pública” sancionada durante el gobierno de Duhalde en 2002, a pesar de que la economía se ha beneficiado con altas tasas de crecimiento durante la era kirchnerista, y a pesar también del relato oficial de la “década ganada”. A fines de 2011 se sancionó la ley que prorroga la “emergencia pública” hasta el 31 de diciembre de 2013. En el mes de octubre el Congreso prorrogó nuevamente dicha ley hasta diciembre de 2015<sup>11</sup>. En realidad, lo que se prorroga ininterrumpidamente es una supuesta *situación de emergencia*, que delega competencias legislativas al poder ejecutivo.

<sup>10</sup> He desarrollado este concepto en mi libro (2005) *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires: Edhasa.

<sup>11</sup> Sobre el poder fiscal del Presidente remito a mi libro (2010) *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina. 2001-2009* (cap. 3 “El decisionismo fiscal”), Buenos Aires: Edhasa.

## DOSSIER

La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013:  
Problemas, temas y abordajes

Estos datos abren la sospecha de problemas estructurales en el desempeño político de la democracia. Con el decisionismo democrático y la emergencia pública hay un cambio en la base del poder, tanto en épocas de normalidad como en períodos de excepción. La pregunta que nos inquieta es si se puede gobernar sin el decisionismo democrático, sin la emergencia permanente. La lógica de la emergencia es lo opuesto a las políticas de Estado. Recordemos el artículo 1º de la ley 25.561 de Emergencia Pública y Régimen Cambiario, sancionada en 2002 y prorrogada año tras año hasta diciembre de 2015:

“Declárase, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la Constitución Nacional, la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando al Poder Ejecutivo nacional las facultades comprendidas en la presente ley, hasta el 10 de diciembre de 2003, con arreglo a las bases que se especifican seguidamente”.

4. El cuarto núcleo se refiere a la *personalización de la decisión gubernamental*. El vacío político que dejan las mediaciones partidarias acentúa la personalización del poder, lo que indica mayor confianza en las personas que en la institución partido. Señalamos que el decisionismo democrático es un modo no republicano de ejercicio del poder. La voluntad política del *líder decisionista*, o como se lo quiera denominar, se antepone a las instituciones y a los contextos deliberativos. Vivimos en la era del gobierno del ejecutivo. Es un uso de la política concentrado desde el poder del Estado en una sola mano arbitraria y abusiva, que da cuenta del hecho vital del liderazgo personalista. Me refiero a la “política” del *poder estatal*, a un poder estatal discrecional. Además hay un uso muy personalizado de la política. Desde el Estado, desde la “política” del poder estatal, se organizan grupos de poder que actúan como partidos cuando no lo son. Esos grupos se *apropian* del poder estatal para disponer de los recursos del Estado. Son fracciones que, aunque ganen elecciones, se mueven por intereses adversos a la comunidad. La corrupción en la cumbre es un buen ejemplo de esta afirmación.

### Palabras finales

El debate actual muestra la necesidad de rediscutir la democracia en un marco filosófico diferente e innovador, sorteando las barreras de un pensamiento tradicional. Las ideas normativas de democracia republicana, con los valores de justicia, libertad, igualdad social, y los derechos humanos, deben hallar las formas de concreciones institucionales. Seguramente, ninguna de estas ideas se podrá realizar completamente en la realidad, pero ofrecen un horizonte de referencia y de crítica frente a lo que puede entenderse en cada caso concreto como una realización histórica posible.

La emergencia de nuevos actores, el rol de los medios masivos, Internet y la telefonía móvil, el poder de la opinión pública, la pobreza replantean la discusión sobre los principios de la democracia liberal, sobre sus fundamentos, y no sólo sobre su desempeño. La sociedad se presenta cada vez más libre y emancipada de la representación partidaria. El centro de gravedad de la vida política se modifica: los partidos y el parlamento deberán renovar sus capacidades y funciones si pretenden adaptarse a los nuevos tiempos.

Los desarreglos institucionales (Indec, Anses, Banco Central), las débiles competencias estatales y las desigualdades sociales, acechan el orden cotidiano y comprometen a la democracia. Todos estos desafíos requieren de nuevas grillas conceptuales para comprender y explicar la complejidad de los problemas actuales. La democracia, como buena forma de colectividad, se expande, se renueva, y ya no queda encerrada en su formato liberal clásico. El actual espacio público democrático transforma de manera profunda la arena política. El mecanismo electoral le queda chico a la democracia representativa actual.

## DOSSIER

---

La historiografía política en treinta años de democracia, 1983-2013:  
Problemas, temas y abordajes

Por encima de estos inconvenientes, y a pesar de la dilución de las identidades políticas masivas tal como las conocimos, la democracia como sistema de votación funciona. Pero sin duda, prevalece una *cultura electoral peronista*, como se vio una vez más en las PASO (primarias abiertas, simultáneas y obligatorias), en agosto de 2013. El peronismo “integral” reunió casi el 60% de la masa electoral del país. Se vota más a los candidatos que a las pertenencias partidarias. Bajo este panorama, para mantener un sistema de competición real es necesaria una rivalidad más equilibrada entre las expresiones políticas, que haga posible un juego político con mayor capacidad de actuación e independencia.

No obstante la naturaleza controvertida de la representación, los ciudadanos detentan un poder electoral, y lo ejercen. Mantienen con el voto su relación más orgánica con la política y no con los partidos. Es cierto que toda valoración de la democracia no puede prescindir de las implicaciones gubernativas pero, en rigor, es con la sociedad civil con quien más debe revisar sus relaciones. A pesar del carácter mayoritario e hiperpresidencialista de lo político, la *rendición de cuentas* sigue siendo el presupuesto de la democracia representativa. No me imagino una democracia sin representación, en todo caso será necesario reinventarla.