

ECUADOR **Debate**

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira,
Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga,
Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez Parga. 1982-1991
Editor: Hernán Ibarra Crespo
Asistente General: Margarita Guachamín

REVISTA ESPECIALIZADA EN CIENCIAS SOCIALES

Publicación periódica que aparece tres veces al año. Los artículos y estudios impresos son canalizados a través de la Dirección y de los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones, comentarios y análisis expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

© **ECUADOR DEBATE. CENTRO ANDINO DE ACCION POPULAR**

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$ 45

ECUADOR: US\$ 15,50

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 15

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$ 5,50

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173B, Quito-Ecuador

Tel: 2522763 . Fax: (5932) 2568452

E-mail: caaporg.ec@uio.satnet.net

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

PuntoyMagenta

DIAGRAMACION

Martha Vinuesa

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE 82

Quito-Ecuador, Abril del 2011

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: La consulta popular y los conflictos del decisionismo / 7-32

Conflictividad socio-política: Noviembre 2010-Febrero 2011 / 33-44

TEMA CENTRAL

Ecuador: Unas reformas petroleras con muy poca reforma

Alberto Acosta / 45-60

Alcances y contenidos de las transiciones al Post-Extractivismo

Eduardo Gudynas / 61-80

Desigualdad, medio ambiente y desarrollo sostenible en el área andina de América Latina. Un esbozo interpretativo provisorio

H.C.F. Mansilla / 81-98

Dinámicas del capitalismo: escisión metabólica y sacrificio del valor de uso

Julio Peña y Lillo E. / 99-112

Tendencias de la minería y escenarios de transición al post extractivismo: el caso peruano

José de Echave C. / 113-128

Malos Vecinos: Las empresas mineras canadienses en América Latina

Liisa L. North / 129-136

DEBATE AGRARIO-RURAL

El Agua y el futuro de la alimentación mundial

Carlos Larrea / 137-144

Percepciones de cambio climático y estrategias de adaptación en las comunidades agrícolas de Cotacachi

Kristin VanderMolen / 145-158

ANÁLISIS

Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.

Su repercusión en el debate latinoamericano

Santiago C. Leiras / 159-174

¿Cómo controlar a los líderes políticos?

Rut Diamint y Laura Tedesco / 175-188

RESEÑAS

Democracia, participación y socialismo / 189-194

In the Shadows of State and Capital. The United Fruit Company,

Popular Struggle, and Agrarian Restructuring in Ecuador, 1900-1995 / 195-200

ANÁLISIS

Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt. Su repercusión en el debate latinoamericano Santiago C. Leiras*

El resurgimiento del interés por la obra de Carl Schmitt ha residido en el hecho de que los países latinoamericanos han acumulado los efectos de una prolongada crisis, debiendo afrontar problemas económicos, sociales y políticos que trajeron aparejadas una gran inestabilidad política y serios obstáculos para la gobernabilidad democrática. Por eso, se abordan aspectos centrales de la obra del polémico autor alemán, con particular énfasis en su definición sobre la política para luego analizar los fundamentos de su teoría sobre el decisionismo político. Y también se realiza un breve recorrido sobre la repercusión de Carl Schmitt en el debate latinoamericano, de manera particular en el ámbito intelectual argentino. Finalmente, se discuten las recientes distinciones entre “viejo” y “nuevo” decisionismo.

Introducción

El resurgimiento del interés por la obra de Carl Schmitt en nuestra región¹ ha residido en el hecho de que los países latinoamericanos han acumulado los efectos de una prolongada crisis, debiendo afrontar problemas económicos, sociales y políticos que trajeron aparejadas una gran inestabilidad política y serios obstáculos para la gobernabilidad democrática.

En Sudamérica durante la última década, y para evitar la diseminación del poder y la profundización de la crisis en medio de grandes debates parlamentarios, se estableció un nuevo carácter gubernativo, siendo el decisio-

nismo expresión de ese nuevo carácter, una necesidad que deviene en un estilo o estrategia de gobierno de acuerdo a la excepcionalidad de cada situación nacional en consideración y una fórmula de carácter funcional a los requerimientos del neoliberalismo económico.

El problema central consistía en preguntarse si era posible la convivencia en democracia del modelo decisionista de gobierno con las normas e instituciones de dicha democracia política. Merece ser destacado que, en países como Argentina, Brasil, Perú y Venezuela, hasta el día de la fecha inclusive siguen estando presentes en mayor o menor medida ciertas prácticas de carácter decisionista como fenómeno común en

* UBA/UB.

1 (Bercholz, 2007; Bosoer y Leiras, 1999, 2001; Dotti, 2000; Dotti y Pinto, 2002; Kvaternik, 1994; Negretto, 1994; Novaro, 2000; Pinto, 2000; Serrafiero, 2005; Quiroga, 2005, 2010).

todas sus formas, y presentes desde la última década (Baldioli y Leiras, 2010).

Es propósito del presente trabajo abordar aspectos centrales de la obra del polémico autor alemán, con particular énfasis en su definición sobre la política para luego analizar los fundamentos de su teoría sobre el decisionismo político. Luego de ello haremos un breve recorrido sobre la repercusión de Carl Schmitt en el debate latinoamericano, de manera particular en el ámbito intelectual argentino. Finalizaremos esta presentación con las más recientes distinciones entre “viejo” y “nuevo” decisionismo.

El concepto de lo político según Schmitt

Carl Schmitt desarrolló buena parte de su obra en un horizonte histórico signado por una doble crisis, económica y de legitimidad política, de la Alemania de la República de Weimar (1919-1933) que hizo de este sistema político el epicentro de ese gran caldero histórico que desembocaría en el ascenso del nacionalsocialismo.

La crisis económica apareció como resultado de la espiral hiperinflacionaria de los años 1922-1923 provocada por desequilibrios presupuestarios derivados del pago de las onerosas indemnizaciones de la contienda bélica a los países vencedores de la primera guerra mundial, y el impacto de la crisis económica mundial entre los años 1929 y 1930 que tendría un papel sumamente relevante a la hora de contribuir a socavar las bases del sistema político democrático de la Alemania de la primera posguerra.

Más grave sería aún la ausencia de una legitimidad compartida en torno de valores y reglas de juego político (Botana, 1988) entre los principales actores políticos de la nación alemana. La República de Weimar resultó ser un estado de partidos en el que, ante la carencia de la experiencia parlamentaria de siglos para realizar un adecuado *bargaining*, característica de las democracias anglo-sajonas, el intercambio político se transformó en una dura contienda, que fue favorecida también por el hecho de estar rígidamente encuadrados los principales partidos políticos –liberales, socialistas y católicos, sumado a la fuerte presencia de oposiciones antisistema como eran los Partidos Nacional-Socialista y Comunista- en axiomas ideológicos no negociables.

Estas crisis alcanzaron en Alemania una especial intensidad porque a las circunstancias ya aludidas –y a las más generales que afectaban en ese contexto a los países europeos- se añadieron otras condiciones específicamente alemanas: una firme tradición política de estado escasamente democrático –asentado en el principio monárquico, en el primado de la burocracia y el papel relevante del ejército- y una tradición intelectual donde el peso del liberalismo era muy liviano en comparación con la fuerza también notable, de las corrientes antiliberales –idealismo, conservadurismo, irracionalismo, anarquismo y marxismo (Pinto, 2000).

No es de extrañar entonces el cúmulo de dificultades que allí encontraría de inmediato, el nuevo estado democrático liberal establecido por la Constitución de 1919. La sociedad ava-

salló así a un estado, con su legitimidad puesta en tela de juicio y cuya capacidad de respuesta a las demandas sociales fue superada por la magnitud de las mismas.

Son precisamente estas circunstancias las que permiten comprender la particular definición de Carl Schmitt sobre la política, con particular hincapié en la política de partidos en la Alemania del período de la República de Weimar:

Si se aspira a obtener una determinación del concepto de lo político, la única vía consiste en proceder constatar y a poner de manifiesto cuáles son las categorías específicamente políticas. Pues lo político tiene sus propios criterios, y éstos operan de una manera muy peculiar en relación con los diversos dominios más o menos independientes del pensar y el hacer humanos, en particular por referencia a lo moral, lo estético y lo económico.

Supongamos que en el dominio de lo moral la distinción última es la del bien y el mal; que en lo estético es la de lo bello y lo feo; en lo económico la de lo beneficioso o lo perjudicial, o tal vez la de lo rentable y lo no rentable. El problema es si existe alguna distinción específica, comparable a esas otras aunque, claro está, no de la misma o parecida naturaleza, independiente de ellas, autónoma y que se imponga por sí misma como criterio de lo político; y si existe ¿cuál es?

Pues bien, la distinción política específica, aquella a la que pueden reconducirse todas las acciones y motivos políticos, es la distinción de amigo y enemigo. Lo que ésta proporciona no es desde luego una definición exhaustiva de lo político, ni una descripción de su contenido, pero sí una determinación de su

concepto en el sentido de un criterio. En la medida en que no deriva de otros criterios, esa distinción se corresponde en el dominio de lo político con los criterios relativamente autónomos que proporcionan distinciones como la del bien y el mal en lo moral, la de belleza y fealdad en lo estético, etcétera. Es desde luego una distinción autónoma, pero no en el sentido de definir por sí misma un nuevo campo de la realidad, sino en el sentido de que ni se funda en una o varias de esas otras distinciones ni se la puede reconducir a ellas (Schmitt, 1991: 56).

Así también es importante destacar que, para el autor alemán no se trata de cualquier tipo de enemigo:

Enemigo no es cualquier competidor o adversario. Tampoco es el adversario privado al que se detesta por cuestión de sentimientos o antipatía. Enemigo es un conjunto de hombres que siquiera eventualmente, esto es, de acuerdo con una posibilidad real, se opone combativamente a otro conjunto análogo. Solo es enemigo el enemigo público, pues todo cuanto hace a un conjunto tal de personas, o en términos más precisos a un pueblo entero, adquiere eo ipso un carácter público. Enemigo es en suma *hostis*, no *inimicus* en sentido amplio (Schmitt; 1991: 58-59).

Definida en estos términos la política, sería la decisión y no la deliberación la mediación principal que permita afrontar el conflicto amigo-enemigo. El concepto de decisionismo apareció entonces como anillo al dedo sobre terrenos culturales e institucionales abonados históricamente por la propensión al protagonismo del caudillo o el líder carismático y la dificultad por incorpo-

rar la idea de un orden político sobre la base de un sistema de reglas de juego permanente acordadas socialmente, presente en la Alemania de los años de la República de Weimar (1919-1933).

La teoría del decisionismo político

La teoría política decisionista pudo ser distinguida por tres rasgos básicos comunes: en primer lugar, una importancia central y definitoria a la decisión en las cuestiones políticas, en segundo término, una concepción de la soberanía como el poder de decisión definitivo y tercero la definición del estado de excepción -o estado de emergencia- como la manifestación más pura y el modelo operativo propio de ese poder definitivo; remitiéndonos al propio autor:

El último fundamento de toda la existencia del derecho y de todo valor jurídico se puede encontrar en un acto de voluntad, en una decisión que, como tal, crea derecho, y cuya fuerza jurídica no puede ser deducida de la supuesta fuerza jurídica de unas reglas de decisión; puesto que también una decisión que no se corresponde con una regla crea derecho [...]

[...] Para el jurista de tipo decisionista, la fuente de todo derecho, es decir, de toda norma y ordenamiento que de él derivan, no es el mandato como tal, sino la autoridad o soberanía de una última decisión que viene dada con el mandato (Schmitt, 1996a: 27).

Ahora bien, Schmitt se remontó a la tradición clásica –de manera particular a los escritos de Thomas Hobbes- (Schmitt, 1997) para encontrar antecedentes de su teoría decisionista:

El caso clásico del pensamiento decisionista aparece en el siglo XVII con Hobbes. Todo derecho, todas las normas y leyes, todas las interpretaciones de leyes, todas las ordenes son para él esencialmente decisiones del soberano, y el soberano no es un monarca legítimo o una instancia competente, sino que soberano es precisamente aquel que decide soberanamente. Derecho es ley y ley es el mandato decisivo para el conflicto jurídico; Auctoritas, non veritas facit legem <La autoridad, no la verdad hace la ley>

[...] En Hobbes se halla la estructura lógica del decisionismo de modo evidente, precisamente porque el puro decisionismo presupone un desorden que solo puede ser llevado al orden mediante la decisión sobre el que (no sobre el como) (Schmitt, 1996a: 29-31).

Una definición del “estado de excepción” -o estado de emergencia- como la manifestación más pura y el modelo operativo propio de ese poder definitivo (Heller, 1989; Schmitt, 1985a, 1994) constituyó la tercera característica. En consecuencia, el concepto mismo de crisis quedaría indisolublemente vinculado al de la decisión política, que era tanto más política cuanto más excepcional fuera. En tal sentido, para el decisionismo, la crisis y la decisión política se implicaban y precisaban mutuamente.

En sus dimensiones legal, política y ética, el decisionismo se presentó entonces como una implacable refutación de los argumentos contractualistas sostenidos por la tradición liberal (Kvaternik, 1994). Desde diversos puntos de vista, el decisionismo pudo describirse como su inversión simétrica. Era

la negación empírica de los principios del constitucionalismo y lo opuesto a su concepción del orden político fundado en el ideal de la discusión racional y la armonización entre intereses y valores conflictivos a partir de instituciones de arbitraje y principios de justicia e igualdad consagrados y protegidos por instituciones y leyes.

Esta contraposición pudo visualizarse en distintas polaridades: en el plano jurídico opondría la excepción a la norma, la decisión personal a la normatividad impersonal, la competencia -¿quién decide?- al contenido sustancial -¿qué se decide?-, en el plano político la soberanía del estado al poder difuso y disolvente representado por la sociedad; el estado asociado con la guerra y la política a la moralidad burguesa, la economía y la tecnología; la dictadura presidencial al parlamentarismo; y, en el filosófico la decisión política a la discusión pública y crítica (Negretto, 1994).

Igualmente relevante fue la interpección radical que haría Schmitt a las pretensiones del positivismo jurídico de fundar la legitimidad del estado en un orden legal normativo impersonal y objetivo, al atribuir a esa pretensión la raíz originaria del derrumbe del estado de derecho parlamentario. Distinguía entre estados "legislativos", basados en un sistema cerrado de legalidad separado de su aplicación, y "jurisdiccionales", "gubernativos" y "administrativos", según fuera la función estatal que predominara en ellos: la sentencia de los jueces, la voluntad personal soberana y el mando autoritario de un jefe de esta-

do, o las ordenanzas de carácter objetivo a través de las cuales "las cosas se administran a sí mismas".

Tales modelos estatales, clasificados a la manera de "tipos ideales" weberianos y a los que Schmitt encontraría más fértiles para explicar la realidad estatal que las clásicas distinciones de la teoría aristotélica entre monarquía, aristocracia y democracia, y menos "inocentemente", más útiles que la antítesis entre dictadura y democracia, tenían cada uno un tiempo y una correspondiente tendencia política afín.

Así, en épocas de normalidad y concepciones jurídicas estables prevalecería el estado jurisdiccional y aparecería una justicia separada del estado, que sería custodia y defensora del derecho. En cambio, en tiempos de grandes cambios o transformaciones revolucionarias aparecían un estado gubernativo, o un estado administrativo, que podrían apelar diría Schmitt, a la necesidad objetiva, la situación real, la fuerza coercitiva de las relaciones, las necesidades de la época y a otras justificaciones no basadas en normas sino en situaciones fácticas (Schmitt, 1994). Tanto el estado gubernativo como el estado administrativo atribuían una cualidad especial al mandato concreto que se ejecuta y se obedece sin más.

Estos tipos de estado, argumentaría el teórico alemán intentando salvar a la constitución de Weimar reforzando el presidencialismo con "plenos poderes", ponían fin a los alegatos de los abogados, propios del estado jurisdiccional, y reconocerían además valor jurídico positivo al decisionismo del mandato inmediatamente ejecutivo, en detri-

mento también de las interminables discusiones del estado legislativo parlamentario, cuya institución fundamental fuera objeto de la aguda crítica de Carl Schmitt:

En Alemania existía desde hace tiempo atrás una tradición de ideas y tendencias estamentales, para la cual la crítica del parlamentarismo moderno no supuso ninguna novedad. Además, se ha generado, sobre todo en los últimos años, una literatura que atañe a las experiencias cotidianas, particularmente a las llevadas a cabo desde 1919. En numerosos folletos y artículos periodísticos se subrayan los fallos y errores más evidentes del funcionamiento parlamentario: el dominio de los partidos y su inadecuada política de personalidades, el gobierno de aficionados, las permanentes crisis gubernamentales, la inutilidad y banalidad de los discursos parlamentarios, el nivel, cada vez más bajo, de los buenos modales parlamentarios, los destructivos métodos de obstrucción parlamentaria, el abuso de la inmunidad y privilegios parlamentarios por parte de una oposición radical que se burla del parlamentarismo mismo, la indigna práctica de las dietas y la escasa asistencia a las sesiones [...] así como que la verdadera actividad no se desarrolla en los debates públicos del pleno, sino en comisiones (y ni siquiera necesariamente en comisiones parlamentarias), tomándose las decisiones importantes en reuniones secretas de los jefes de los grupos parlamentarios o, incluso, en comisiones no parlamentarias; así, se origina la derivación y supresión de todas las responsabilidades, con lo que el sistema parlamentario resulta ser, al fin, solo una mala fachada del dominio de los partidos y de los intereses económicos (Schmitt, 1996b: 24).

En este contexto de crisis económica y de legitimidad e impotencia parlamentaria ante la crisis se imponía entonces para el autor alemán, la necesidad de contar con una institución que pudiera constituir la reserva última del sistema constitucional alemán, de allí entonces la apelación al presidente del Reich como guardián de la constitución:

El presidente del Reich se halla en el centro de todo un sistema –construido sobre fundamentos plebiscitarios– de neutralidad e independencia respecto de los partidos políticos [...] Según el contenido efectivo de la constitución de Weimar existe ya un protector de la constitución a saber; el presidente del Reich. Tanto su estabilidad y su permanencia relativa –mandato por siete años, dificultad de su revocación, independencia con respecto a las cambiantes mayorías parlamentarias– como el género de sus atribuciones [...] tienen por objeto en el orden político, como consecuencia de su relación inmediata con el conjunto del estado, crear una institución neutral que como tal sea protectora y garante del sistema constitucional y del funcionamiento adecuado de las instancias supremas del Reich, institución que además se halla dotada, para caso de necesidad, con atribuciones eficaces que le permitan realizar una defensa activa de la constitución (Schmitt, 1998: 249).

La legitimidad democrática de origen del presidente del Reich otorgaba para Schmitt un componente adicional de refuerzo de la legitimidad de su rol en el esquema constitucional:

Que el presidente del Reich sea el protector de la constitución corresponde

también empero, al principio democrático sobre el cual descansa la constitución de Weimar. El presidente del Reich es elegido por el pueblo alemán entero, y sus facultades políticas frente a los organismos legislativos –particularmente la de disolver el Reichstag y la de promover un plebiscito- son por naturaleza, una <apelación> al pueblo. Haciendo al presidente del Reich centro de un sistema de instituciones y atribuciones tanto plebiscitarias como neutralizadoras en orden a la política de partidos, la vigente constitución del Reich trata de crear, partiendo de principios precisamente democráticos, un contrapeso al pluralismo de los grupos sociales y económicos del poder, y garantizar la unidad del pueblo como conjunto político.

[...] La constitución procura especialmente dar a la autoridad del presidente del Reich posibilidades para enlazarse de modo directo con esta voluntad política del conjunto del pueblo alemán y para proceder en consecuencia como protector y guardián de la unidad constitucional y de la integridad de la nación. Sobre el éxito de este intento se ha de fundamentar la existencia y la permanencia prolongada del actual estado alemán (Schmitt, 1998: 250-251).

Aunque los paralelismos entre períodos históricos suelen provocar distorsiones y forzamientos en el análisis comparado, habría de notarse una singular actualidad de aquellas argumentaciones de la década de 1920, hacia finales de 1990 a través de las siguientes definiciones:

a) La definición del soberano como quien decide sobre el estado de excepción (Schmitt, 1985b, 1994) y

es representante del pueblo en su unidad, por encima de los intereses parciales y la lucha de los partidos políticos.

- b) La idea de que el orden jurídico reposa sobre una decisión y no sobre una norma (Novaro, 2000; Schmitt, 1982) -la legitimidad como decisión política y la legalidad como ordenamiento normativo derivado de aquella decisión-. La noción de que “una constitución no se apoya en una norma como fundamento de validez, sino en una decisión política” como fundamento de su legitimidad.
- c) La defensa del presidencialismo (Herrera, 1994; Schmitt, 1998) como expresión y custodia de la unidad del estado y la crítica del parlamentarismo -como forma de gobierno y como forma de estado- “partidocrático” y pluralista por “disolvente”, ineficaz y fuente de discordia y corrupción.
- d) La distinción entre norma jurídica y existencia política del estado, entendida ésta como la unidad política de un pueblo y aquella como su expresión.

La repercusión de la teoría decisionista en el debate político latinoamericano. El caso Argentino

El Estado de Excepción en América Latina ha sido impuesto por las más variadas formas de crisis económica, social y política. Sin embargo esta última será la más frecuente en nuestra región debido a que resulta difícil obtener mayorías absolutas –o aún incluso en el caso de disponer de ellas-, en con-

secuencia para lograr la gobernabilidad se recurre a imponer “un estado de excepción”, lo que garantizará en el corto plazo más poder al presidente, y por ende al partido gobernante.

Gobernar en un contexto de excepcionalidad política garantiza un horizonte de previsibilidad, pocas veces visto antes en democracia, en el marco de lo que el autor brasileño Bolívar Lamounier definirá como “régimenes mixtos”, resultado de la combinación de instituciones y prácticas de carácter autoritario juntamente con aquellas de sesgo democrático, por ser el mandatario elegido en forma directa o indirecta -a través de cuerpos de carácter colegiado- por su pueblo.

En América Latina, continente en el cual convivieron regímenes militaristas-caudillistas, autoritarismos, democracias restringidas y poliarquías desde las guerras por la Independencia hasta nuestros días, el decisionismo schmittiano es un modelo que centralmente puede ser tomado como una herramienta heurística de análisis político, para comprender los cambios de regímenes políticos dentro del sistema, como así también para lograr comparar y dilucidar las características gubernamentales, desde la acción política, donde el ejecutivismo es la forma de gobierno más utilizada en la región, debido principalmente a cierto hiperpresidencialismo existente e inveteradamente aceptado por los pueblos.

Entonces, si se debería pensar que el decisionismo no es solo una forma de gobierno autoritaria, sino que tendría una legalidad persistente y en el caso de una poliarquía, la legitimidad democrá-

tica del voto popular, y que serviría para la protección del sistema en caso de emergencia, el problema subyace en dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Cuándo efectivamente existe una situación de emergencia y cuándo el presidente debe asumir poderes extraordinarios? ¿Se podría crear una forma de gobierno ejecutivista independientemente de si existen o no razones que la respalden?

¿El decisionismo y su vertiente más moderna el neodecisionismo son asumidos por los presidentes latinoamericanos como una estrategia en contexto de “tiempos difíciles” o como un estilo de gobernar?

Si se trata de una estrategia en contexto de “tiempos difíciles” (Torre, 1994), el decretismo ejecutivista y no el decisionismo nos permitiría dar cuenta de las características de ejercicio del liderazgo político en la región, dado que el decisionismo implica la desinstitucionalización política (Kvaternik, 1994), teniendo en consideración tres diferentes circunstancias: en primer lugar los recursos institucionales disponibles, esto es el diseño y distribución del poder dentro del régimen político, en segundo término las circunstancias políticas, refiriéndonos aquí a la relación que el titular del poder ejecutivo establece con la oposición, con el partido de gobierno y con otras organizaciones nacionales e internacionales y por último la eficacia que se intenta alcanzar con determinadas iniciativas a implementar.

Teniendo en consideración las circunstancias antes desarrolladas, tres serían también las posibles motivacio-

nes políticas para llevar a cabo esta estrategia de gobierno: el golpe preventivo, el decretismo como último recurso y el factor sorpresa. En este marco la utilización de los decretos de necesidad y urgencia durante el gobierno de Raúl Alfonsín se inscribiría en forma predominante en la categoría de golpe preventivo², en un contexto signado por la conflictiva relación entre el gobierno y la oposición, mientras que durante la presidencia de Carlos Menem estas mismas motivaciones se inscribirían no solo en el marco de la conflictiva dinámica gobierno/oposición, sino también en aquella relación entre el poder ejecutivo y el propio partido de gobierno (Maurich y Liendo, 1998).

Establecida esta dinámica, la estrategia decretista también podría ser considerada como una herramienta que permita cumplir con el propósito de producir disciplina dentro de un diseño institucional de “centralismo limitado” (Llanos, 2001; Mustapic, 2000), en forma conjunta con la utilización de otros recursos disponibles como por ejemplo la apelación al veto parcial y total o la distribución de diferentes tipos de incentivos selectivos tanto al gobierno como así también a la oposición.

Si se trata de cambio de concebir al decisionismo como un estilo de gobierno (Goretti y Rubio, 1995,1996) más allá de los tiempos difíciles, la utilización de recursos de excepción se ins-

cribe en un marco de creciente concentración de poder en la institución presidencial en un esquema “hiperpresidencialista” (Nino, 1992), y un modelo delegativo de democracia; al respecto, el autor argentino Guillermo O’Donnell sostenía lo siguiente:

Al usar el término delegativa me refiero a una concepción y práctica del poder ejecutivo según la cual por medio del sufragio se le delega el derecho de hacer todo lo que le parezca adecuado para el país. También demuestra que las democracias delegativas son intrínsecamente hostiles a los patrones de representación normales de las democracias, a la creación y consolidación de las instituciones políticas y, específicamente, a lo que denomino “rendición de cuentas horizontal”. Con esto me refiero al control de la validez y legitimidad de las acciones del ejecutivo por parte de otros organismos que son razonablemente autónomos de aquel (O’Donnell, 1997: 293).

En este sentido, el funcionamiento de las denominadas “democracias delegativas” en las últimas dos décadas, tanto en América Latina como en el este europeo, estuvo alejado de los parámetros de desenvolvimiento que permiten definir a las democracias propias de los países capitalistas desarrollados, como institucionalizadas.

Como consecuencia de ello, a partir de la última década se repitió en

2 Constituye una excepción a la regla el Decreto 1096/85 que dio origen al Plan Austral el cual constituye un ejemplo representativo de la utilización del factor sorpresa para el lanzamiento del programa de estabilización económica en el año 1985. Podemos mencionar tres decretos que representan la categoría de último recurso: el 1696/84 de normalización de la vida sindical, el 632/87 decretado la emergencia agropecuaria y el 411/87.

mayor o menor medida el mismo esquema:

- a) Legitimidad de origen con anclaje en situaciones de derrumbe o emergencia y convertida en argumento, de salvamento primero y refundacional luego, del estado y la sociedad.
- b) Modificación de la estructura constitucional acorde con una nueva "razón de estado": la gobernabilidad.
- c) Reforzamiento de los poderes presidenciales, definición explícita o implícita de una "doctrina de necesidad y urgencia" y utilización de recursos como los decretos de necesidad y urgencia, en tanto principal expresión de la decisión política.
- d) Debilitamiento del rol de las instituciones parlamentarias, de las diferentes instancias de control de los actos administrativos de gobierno y de los procesos deliberativos de decisión política (Bosser y Leiras, 2001, Leiras, 2007).

Tal como lo definiera el autor italiano Giorgio Agamben, lo excepcional ha devenido norma (Agamben, 2004), estableciéndose de hecho una situación de emergencia permanente (Botana, 2004; Quiroga, 2005, 2010) que viene a constituir la regla de funcionamiento de la democracia argentina en particular y en la región de manera general. Podría hablarse entonces de una "exceptocracia" como previsible horizonte de la democracia (Serrafero, 2005) en la medida en que varían los recursos institucionales utilizados –intervención federal,

estado de sitio y/o decretos de necesidad y urgencia- más no el contenido sustantivo de funcionamiento del gobierno, el régimen y el sistema político.

Decisionismo y Neodecisionismo

El neodecisionismo tendría las características esenciales que tiene el "viejo" decisionismo pero a diferencia de éste, si bien mantiene la idea de un liderazgo fuerte en el Poder Ejecutivo, es proclive a un Estado sin tanta centralidad ante la sociedad, más bien propicio a las ideas del neoliberalismo y su Estado Mínimo, y del neoconservadurismo con sus planes sociales focalizados y su folclore de valores socio-políticos.

La gran transformación de los años '80 y '90, el mercado global y las políticas económicas que lo instituyeron y aseguraron han mostrado en determinados contextos nacionales o regionales -como el latinoamericano en los casos de Argentina, Bolivia Brasil y Perú - afinidad con formas jurídicas y políticas de cuño decisionista. Apareció así una nueva estatalidad más permeable que redefinía sus modalidades de relación con la sociedad. Por estas razones puede decirse que el decisionismo "estatista" de la década del '20 devino "gubernativo" y "anti-estatista" en el último decenio del siglo XX.

En tanto el discurso de legitimación del "orden neoliberal" se sostuvo en la liberación de energías y fuerzas contenidas -las del capital regulado por el Estado o contrapesado por las fuerzas del trabajo organizado- suponía también que tal liberación podía generar situaciones de crisis, resistencias a

sus efectos perniciosos, puntos de ruptura, es decir, situaciones que desde la escala nacional aparecían como casos críticos y derivan en estados de excepción.

Por estas razones, el establecimiento de un modelo de organización social basado en el funcionamiento libre del mercado precisaría de mecanismos de auto-estabilización y control. Es en ese sentido que una legitimación eficientista y una gestión decisionista podían ayudar tanto para desmontar el aparato estatal regulador y prestador de servicios como para neutralizar los casos críticos y las resistencias a dicho desmantelamiento.

El nuevo intervencionismo del estado, necesario para garantizar las nuevas reglas de juego en las que pudieran desencadenarse “las fuerzas libres y espontáneas del mercado”, apareció acompañado por dos lógicas contradictorias de legitimación y, por lo tanto, por un nuevo balance entre legitimación/represión.

El orden del mercado, en tanto se caracterizó por conformar una soberanía difusa en los aspectos político-sociales y por manifestarse solamente en forma espectral en la esfera pública estatal, no podía legitimarse sino a partir de una lógica eficientista para conjurar una crisis que, por otra parte, era invocada como la única alternativa posible a las políticas neoliberales.

Frente a esa lógica los procesos deliberativos y órganos de control horizontal se mostraban como ineficaces y perversos. De ahí que la legitimación democrática podía ser considerada como contradictoria con la legitima-

ción eficientista del mercado. Pero aún así, el descontento frente a la ineficiencia y obsolescencia del aparato estatal operó como una masa crítica de aquiescencia social y, en última instancia, de legitimación para formas de ejecutivismo decisionista ensayadas y practicadas desde las presidencias.

Existió, en efecto, una demanda de decisión eficaz antes que una imposición de la misma. Sobre tal demanda, incluso exacerbándola, trabajó el argumento decisionista. Lo hizo, conjugando la metáfora social del mercado propia del liberalismo utilitarista, con la teoría elitista de la democracia sostenida por el neoconservadorismo, y sobreimprimiendo ambas al imaginario político clásico del populismo (Bosoer y Leiras, 1999, 2001; Leiras 2008a, 2008b).

Se entendía a la democracia como marco de competencia entre gestores de lo público que permite seleccionar elites eficientes. Y contrariamente a otra vertiente del pensamiento liberal, centrada en torno a ideas como democracia directa, participación popular, representación política y ciudadanía activa, se consideró que la democracia “como representación de voluntades” resultaba un despropósito y hasta un peligro.

Asimismo, se defendió la desvinculación entre representantes y representados como un modo de reducir las inevitables discrepancias de la democracia directa (Medici, 1998). En la tradición elitista éste era el argumento republicano de la representación política, en el sentido en que el parlamento reduce y homogeneiza las alternativas,

sea porque los parlamentarios son pocos y más afines socialmente o porque conforman un cuerpo calificado para resolver racionalmente y arribar a juicios compartidos, alejados de “los rumores de la plebe”. La democracia sólo funcionaba en esta perspectiva, si se garantizaba que los parlamentarios en sus decisiones fueran independientes de todo control y compromiso específico con los votantes. Una vez elegidos, tomaban sus decisiones según su parecer.

De este modo, para la argumentación elitista, en la que convergieron las posiciones neoliberales y neoconservadoras, la democracia funcionaría mejor en la medida en que se limitaran los problemas de agregación de intereses y demandas, estrechando las opciones abiertas y manteniendo así la “racionalidad” del comportamiento entre los actores y su capacidad para tomar decisiones adecuadas.

El libreto, como se observa, pudo asimilar “la democracia” al “mercado” y llegó a la conclusión de que el mejor modo de limitar lo susceptible de ser votado o decidido era a través de una constitución que incorporara contenido normativo específico u otorgando el monopolio de ciertas decisiones a instituciones y mecanismos en donde no funcionara la democracia, por ejemplo a través de la ampliación de facultades presidenciales delegadas o la completa autonomía de los Bancos Centrales.

Pero por otro lado, la amalgama se completó con una figura presidencial portadora de la promesa de conciliar al mismo tiempo la modernización económica, la identidad cultural y el poder

político, de volver a unir lo que estaba fragmentado y suplir las distancias que separan al pueblo de las elites. A dicha figura se le concedieron todos los rasgos atávicos de la cultura política personalista y la identificación con los liderazgos carismáticos portadores de la promesa de redención en la imaginación colectiva.

La gran contradicción -y paradoja- se manifestó en el momento en que precisamente el mayor poder discrecional y la mayor concentración del poder se convertían en la mayor garantía y a la vez la mayor debilidad y amenaza para la seguridad jurídica y la confianza macroeconómica de los mercados.

Si en el ámbito local-nacional esto implicó un avance de la capacidad de imposición de la voluntad política del gobierno frente a los otros poderes y fuerzas sociales y en detrimento de un desarrollo de las instituciones representativas y deliberativas y de mercados competitivos, en la perspectiva global consistió en una respuesta funcional frente a la pérdida de capacidad del estado nacional para decidir políticas económicas, cuya formulación le fue expropiada en su mayor parte, “hacia arriba” y “hacia fuera”, por las escalas transnacionalizadas y supraestatales de decisión, y “hacia dentro y hacia abajo”, por los poderes privatizados o los fenómenos de desgajamiento del poder central (Garretton, 1998).

Una consecuencia de ello fue el deslizamiento en la propia imagen acerca de la naturaleza del orden político representado por el estado, de su raíz liberal-contractualista como pacto de sociabilidad y autogobierno, a su

núcleo hobbesiano más crudo como pacto de sujeción, con el énfasis puesto en la necesidad de controlar y organizar la violencia, reducir la capacidad decisoria a la unidad frente a los peligros de disgregación o fractura, las tendencias centrífugas del poder y las amenazas a la vida cotidiana de las personas y sus bienes (Dubiel, 1993; Ovejero Lucas, 1997; Piccone, 1996; Taguieff, 1996).

Se trató entonces de una doble tarea: reconstituir o defender un núcleo constitutivo del orden político -la decisión soberana en tiempos excepcionales-, y garantizar una determinada racionalidad en el funcionamiento de la sociedad sustentada en la lógica del mercado.

Los procesos hiperinflacionarios de Argentina en 1989 y Brasil a comienzos de la década de 1990, y la guerra interna en Perú hacia fines de la década de 1980 (Fair, 2010) fueron tres ejemplos claros de condiciones propiciatorias para la emergencia de alguna especie de liderazgo "piloto de tormentas" con reminiscencias mesiánicas, con capacidad para el cumplimiento de esa doble tarea.

Dicho de otro modo: nos encontramos con regímenes democráticos emergentes con sociedades civiles débiles o incipientes y estados jaqueados por fuerzas centrífugas y presiones centrípetas que derivaron en el mejor de los casos, en democracias que no podían ni pueden resolver la ecuación legitimidad-gobernabilidad. O toman por el camino de la gobernabilidad, en detrimento de su legitimidad, y hacían descansar esta última sobre las

aptitudes de un liderazgo plebiscitario o a la inversa, mantenían su legitimidad de origen y ejercicio a costa de un debilitamiento y pérdida de su capacidad de gobierno.

El decisionismo presidencialista como teoría del poder y las distintas variantes de neoconservadorismo populista de mercado como contenido ideológico (Pinto, 1996) se presentaron en 1990 como una cabal expresión y al mismo tiempo como un intento de respuesta a dicho dilema.

Bibliografía

- Agamben, Giorgio
2004 *Estado de excepción*, Adriana Hidalgo editora, Buenos Aires.
- Baldioli Alberto y Leiras Santiago
2010 "Estado de excepción, democracia y decisionismo: aproximaciones conceptuales" en Santiago Leiras (Comp.) *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.
- Bercholz, Jorge (Dir.)
2007 *El estado y la emergencia permanente*, Editorial Lajouane, Buenos Aires.
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago
1999 "Posguerra fría, neodecisionismo y nueva fase del capitalismo. El alegato del Príncipe-gobernante en el escenario global de los '90", en Atilio Borón, Julio Gambina y Naum Minsburg (Comps.), *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad económica en América Latina*, Eudeba-Clacso, Buenos Aires.
- Bosoer, Fabián y Leiras, Santiago
2001 "Los fundamentos filosófico-políticos del decisionismo presidencial: Argentina 1989-1999 ¿Una nueva matriz ideológica para la democracia argentina?", en Julio Pinto (Comp.), *La Argentina entre dos siglos: la política que viene*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

172 SANTIAGO C. LEIRAS / Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.
Su repercusión en el debate latinoamericano

Botana, Natalio

- 1988 "La tradición política en la Argentina moderna", en Julio Pinto (Comp.), *Ensayos sobre la crisis política argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Botana, Natalio

- 2004 "La emergencia perpetua", *Diario La Nación*, Buenos Aires, 7 de Noviembre.

Dotti, Jorge

- 2000 *Carl Schmitt en Argentina*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Dotti, Jorge y Pinto, Julio

- 2002 *Carl Schmitt, su época y su pensamiento*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dubiel, Helmut

- 1993 *¿Qué es neoconservadorismo?*, Editorial Antrophos, Barcelona.

Fair, Hernán

- 2010 "La construcción y consolidación del discurso neodecisionista de Fujimori en Perú (1990-1995)" en Santiago Leiras (Comp.) *Estado de excepción y democracia en América Latina. Argentina, Brasil, Perú y Venezuela en perspectiva comparada*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Ferreira, Rubio Delia y Goretti, Matteo

- 1995 "Gobernar la emergencia: uso y abuso de los decretos de necesidad y urgencia" *Revista Ágora*, Número 2 (Grupo Ágora de Estudios Políticos), Buenos Aires.

Ferreira, Rubio Delia y Goretti, Matteo

- 1996 "Cuando el presidente gobierna solo: Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 36, Número 141 (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires.

Garreton, Marcelo

- 1998 "Representatividad y partidos políticos: los problemas actuales". *Revista Argentina de Ciencia Política*, Número 2 (Editorial Universitaria de Buenos Aires), Buenos Aires.

Heller, Agnes

- 1989 "La decisión, cuestión de voluntad o de elección", *Revista Zona Abierta*. Número 53 (Editorial Fundación Pablo Iglesias), Madrid.

Herrera, Carlos

- 1994 "La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la constitución", *Revista de Estudios Políticos*, Número 86 (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-CEPC), Madrid.

Kvaternik, Eugenio

- 1994 "Carl Schmitt y el Liberalismo", *Revista Agora*, Número 1 (Grupo Ágora de Estudios Políticos), Buenos Aires.

Leiras, Santiago

- 2007 "De Carlos Menem a Néstor Kirchner: cambios y continuidades en la democracia Argentina". Trabajo presentado en el VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político *¿Hacia donde va la Argentina? Inserción Internacional, Calidad Institucional y Nuevas Representaciones*. Universidad del Salvador. Buenos Aires. 6 al 9 de noviembre.

Leiras, Santiago

- 2008a *Nuevos liderazgos políticos en América Latina: Estilo populista, estrategia decisionista. Los casos de Carlos Menem (1989-1999) en Argentina y Fernando Collor de Mello (1990-1992) en Brasil*, Tesis Doctoral, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Leiras, Santiago

- 2008b "Liderazgo Político: estilo (neo) populista, estrategia (neo) decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático", *Revista Ecuador Debate*, Número 73 (Centro Andino de Acción Popular-CAAP), Quito.

Llanos, Mariana

- 2001 "Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatization in the 1990s", *Journal of Latin American Studies*, Volumen 33, Número 33 (Cambridge University Press), Cambridge.

Maurich, Mario y Liendo, Gabriela

- 1998 "La Argentina de Alfonsín y Menem: ¿Estilo decisionista de gobierno o estrategia decretista de gobierno?", en Eugenio Kvaternik (Comp.), *Claves para el análisis político*, Editorial Paidós, Buenos Aires.

- Medici, Alejandro
 1998 *El decisionismo en el discurso y prácticas jurídicas políticas del estado argentino (1989-1997). Sus consecuencias para la calidad de la democracia*, Anteproyecto de Tesis para la IV Maestría en Teorías Críticas del derecho y la democracia en Iberoamérica. Alternativas democráticas ante el siglo XXI, Madrid.
- Mustapic, Ana María
 2000 "Oficialistas y diputados: las relaciones ejecutivo-legislativo en la Argentina", *Revista Desarrollo Económico*, Volumen 40, Número 156, (Instituto de Desarrollo Económico y Social-IDES), Buenos Aires.
- Negretto, Gabriel
 1994 "El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción", *Revista Sociedad*, Número 4 (Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires), Buenos Aires.
- Nino, Carlos, "El hiperpresidencialismo argentino y las concepciones de la democracia" en Nino, Carlos, Gargarella, Roberto y otros, *El presidencialismo puesto a prueba*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992.
- Novaro, Marcos
 2000 *Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- O'Donnell, Guillermo
 1997 "¿Democracia delegativa?", en Guillermo O'Donnell (Ed.), *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Ovejero, Lucas Félix
 1998 "La crisis del liberalismo como filosofía política", *Revista Claves de Razón Práctica*, Número 75 (Editorial Progreso) Madrid.
- Piccone, Paul y otros
 1996 *Populismo posmoderno*, Editorial Universitaria de Quilmes, Buenos Aires,.
- Pinto, Julio
 1996 "El neoconservadorismo y su proyección ideológica", en Julio Pinto (Comp.), *Las nuevas democracias en el Cono Sur: cambios y continuidades*, Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Pinto, Julio
 2000 *Carl Schmitt y la reivindicación de la política*, Editorial Universidad de La Plata, La Plata.
- Quiroga, Hugo
 2005 *La Argentina en emergencia permanente*, Editorial Edhassa, Buenos Aires.
- Quiroga, Hugo
 2010 *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*, Editorial Edhassa, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl
 1982 *Teoría de la Constitución*, Editorial Alianza, Madrid.
- Schmitt Carl
 1985a *La dictadura: desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletarias*, Editorial Alianza, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1985b *Teología Política*, Ediciones Struhart, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl
 1991 *El concepto de lo político*, Editorial Alianza Universidad, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1994 *Legalidad y Legitimidad*, Editorial Struhart, Buenos Aires.
- Schmitt, Carl
 1996a *Sobre los tres modos de pensar la ciencia jurídica*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1996b *Sobre el parlamentarismo*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Schmitt, Carl
 1997 *El Leviatán en la doctrina del estado de Thomas Hobbes*, Colección Ensayos, Universidad Autónoma Metropolitana, México DF.
- Schmitt, Carl
 1998 *La defensa de la Constitución*, Editorial Tecnos, Madrid.
- Serrafero, Mario
 2005 *Exceptocracia. ¿Confín de la democracia? Intervención federal, estado de sitio y decretos de necesidad y urgencia*, Ediciones Lumiere, Buenos Aires.
- Taguieff, Pierre Ander
 1996 "Las ciencias políticas frente al populismo: de un espejismo conceptual a un

174 SANTIAGO C. LEIRAS / Los conceptos de Política y Decisionismo político en Carl Schmitt.
Su repercusión en el debate latinoamericano

problema real", en Paul Piccone y otros,
Populismo posmoderno, Editorial Uni-
versitaria de Quilmes, Buenos Aires.

Torre, Juan Carlos

1994 "América Latina, el gobierno de la de-
mocracia en tiempos difíciles", Serie
Documentos de Trabajo Instituto Tor-
cuato Di Tella, Número 122, Instituto
Torcuato Di Tella, Buenos Aires.