

La Esencia Política de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la Democracia Argentina□.

Baldioli Alberto.

Cita:

Baldioli Alberto (2010). *La Esencia Política de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la Democracia Argentina□*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/693>

Trabajo presentado en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política Integración, Diversidad y Democracia en tiempos del Bicentenario, 28 – 30 de julio de 2010. Buenos Aires, Argentina. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

Apellido y Nombre: Baldioli, Alberto Amadeo*

DNI: 16.184.564

E-Mail: hegeliano1802@yahoo.com.ar

Teléfonos: 4343-3379 (part.) /15-68975553 (cel.)

Área: Teoría Polític

Título: La esencia Política de los Decretos de Necesidad y Urgencia en la

Resumen

La vuelta al sistema democrático el 30 de octubre de 1983, trajo consigo dos grandes problemas: la crisis de la Deuda Externa y una creciente individualización de los ciudadanos luego de los siete largos años de represión generalizada llevada a cabo por el régimen autoritario militar (1976 – 1983). Estos dos difíciles problemas tendrán que ser afrontados por el gobierno de Raúl Alfonsín, sin embargo fueron pocas las veces que apeló a los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNyU).

A partir del primer gobierno de Carlos Menem (1989) comienzan a ser usados los DNyU en forma general y sistémica, no tan solo para contrarrestar los efectos de la hiperinflación sino también para cimentar el poder del Ejecutivo por sobre los otros poderes e instituciones. Desde ese momento histórico y durante la primera década del

siglo XXI, los DNyU serían supuestamente indispensables para la gobernabilidad de cada una de las administraciones que pasaron por la Casa Rosada.

En el presente trabajo se analizará desde la teoría decisionista la esencia política de la utilización de los DNyU por parte de los últimos gobiernos constitucionales argentinos.

1 Introducción

En la actualidad existe un debate de gran envergadura política, los DNyU que emanan del Poder Ejecutivo son ciertamente rechazados por amplios sectores de la oposición, e inclusive la jefa de la bancada en la Cámara baja de la Coalición Cívica, Elisa Carrió, pidió que al DNyU 298/2010 (Fondo de Desendeudamiento Argentino más Comisión Bicameral de seguimiento de fondos) se lo declare nulo “de nulidad absoluta insanable”. Tal vez olvidando que los mismos no solamente están constitucionalmente avalados¹ sino que de acuerdo al escenario político que enfrentan los respectivos gobiernos argentinos desde la restauración democrática son netamente imprescindibles para los mandatarios., e inclusive se han transformado en una “inveterada costumbre”, máxime cuando los mismos pierden elecciones legislativas intermedias, con el gravísimo problema de perder la mayoría legislativa en alguna de las dos cámaras o en ambas.

El decreto presidencial puede tener tres lecturas, dos de las mismas, pertenecen a los regímenes políticos democráticos, según el escenario en el cual se da, la primera es la de fortaleza y es cuando un líder es lo suficientemente fuerte para imponerse como primer legislador, debido a tener mayorías legislativa que lo respalden; la segunda es sin duda, diametralmente inversa a la anterior, será la sensación de debilidad del líder ante sus adversarios políticos, precisamente cuando se pierden dichas mayorías, es en este último escenario donde el gobernante siente la verdadera soledad del poder, y es cuando los aliados de ayer son los adversarios o elementos contestatarios de hoy. Y en tercer lugar, la visión estará puesta en regímenes no democráticos, como de “normalidad”, es el caso de las dictaduras, regímenes autoritarios y totalitarios, donde el mandatario de facto normalmente dictará decretos, comunicados, actas de gobierno, entre otras, y no le rinde cuentas al pueblo, por ende, se hace de modo arbitrario teniendo una obediencia forzada.

¹ Constitución de la Nación Argentina , disponible en:

http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf

El presente trabajo tiene una importancia vital para comprender la esencia que tienen los DNyU como pieza fundamental de la gobernabilidad en tiempos de crisis, ya sea económica, política o social. Y el objetivo del mismo, es develar cuál es la razón de tanta aprehensión ante el acto soberano del decreto presidencial, y cuáles son los factores de ese rechazo tan taxativo, y ante esta cuestión podríamos enumerar un sistema de problemas: ¿La oposición a los decretos presidenciales es una postura democrática que propone más participación en las decisiones políticas gubernamentales en los que respecta al aparato normativo de emergencia? ¿Esa misma oposición que reniega de la legalidad e incumbencia de los decretos no los usaría estando en poder del gobierno? Por último: ¿Se puede compartir el poder presidencial o hacerlo divisible en un estado de excepción?

2 Marco histórico. Etimología y significancia de la acción de los decretos

El decreto presidencial tiene algunos antecedentes históricos en el tiempo, que son los códigos legales y el viejo edicto de los reyes, estos debían cumplirse en forma fehaciente y directa so pena de ser castigados aquellos que no lo cumplían². Este hecho es más que coincidente con lo que luego harían los césares, emperadores, y monarcas absolutistas modernos³, ya que nuestro primer gran pensador constitucionalista Juan Bautista Alberdi pensaba en un presidente poderoso dotado de gran conducción, capaz de tomar decisiones coherentes y rápidas para el bienestar general de la república, aunque con una división de poderes entre el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.⁴

El teórico alemán Carl Schmitt, durante la segunda década del siglo XX recuperó el término de “dictadura comisaria” para el análisis político, esta se fundamentaba en la

² Marta B Etchart et al: Antigüedad y Tiempos Medievales. Cesarini Hnos. Editores. Buenos Aires, 1984.

³ N.A. Un ejemplo de este hecho en particular es el Edicto del rey Luis XIII prohibiendo los duelos bajo pena de muerte, los nobles desobedecieron la orden y se batieron en la Plaza Real, entonces el Cardenal de Richelieu, Jefe del Consejo Real, puso a dos de ellos en la cárcel para ser ajusticiados, entonces el rey sugirió indultarlos, ya que eran conocidos., a lo que Richelieu le contestó: “Señor, se trata de cortar la cabeza a los duelos, o a los edictos de Vuestra Majestad”. Para más datos, véase: José C. Astolfi. Historia 2 Moderan y Contemporánea hasta 1852. Kapelusz Buenos Aires, 1980, pp. 106 - 108.

⁴ Juan Bautista Alberdi: Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, disponible en: <http://www.alberdi.org.ar/PDF/alberdi-bases.pdf>

vieja institución de la república romana, que naciera junto con la misma en el año 509 a. C.⁵ Sobre este tema, Baldioli analizará la importancia del “dictador”, al cual le habían otorgado por tiempo determinado la suma del poder público, como factor de protección de la república en cualquier estado de excepción (guerra exterior o guerra civil), y que la acción de este magistrado era la de reordenar las instituciones y el orden interno, para luego devolver el bastón de mando a las autoridades constitutivas de la república.

El presidente de la República, si bien ha llegado al poder a través de elecciones democráticas llevando como candidato los colores de un partido político, una vez elegido deja de ser solamente referente de ese partido, para transformarse en el presidente de todos los argentinos. Este caso sería el ejemplo que da Schmitt al pensar en el presidente como un poder neutral que está más allá de lides políticas partidarias que se enfrentan en el Parlamento⁶, sin embargo, la realidad contradice a la teoría, porque la dirigencia política argentina no podría separar sus obligaciones institucionales de sus sentimientos partidarios, es una lucha interna individual entre lo objetivo (la función pública) y lo subjetivo (el sentimiento partidario). Claro ejemplo de esto, es el comportamiento discursivo de Juan D. Perón en sus tres presidencias, actitud que hizo polarizar a la sociedad, radicalizándola entre peronistas y antiperonistas.

“Los partidos...ya no se enfrentan entre ellos como opiniones que discuten, sino como poderosos grupos de poder social o económico, calculando los mutuos intereses y la posibilidad de alcanzar el poder y llevando a cabo desde esta base fáctica compromisos y coaliciones. Se gana a las masas mediante un aparato propagandístico cuyo mayor efecto está basado en una apelación a la pasiones y a los intereses cercanos. El argumento, en el real sentido de la palabra, que es característico de una discusión auténtica, desaparece, y en las negociaciones entre los partidos se pone en su lugar, como objetivo consciente, el cálculo de intereses y las oportunidades de poder” ...⁷

⁵ Alberto Amadeo Baldioli (2003): Neodecisionismo en América Latina: Entre la Apatía Cívica y la Participación Política. Argentina y Brasil (1989-1992), disponible en: www.rlcu.org.ar/revista/numeros/01-01-Octubre-2003/documentos/alberto_baldioli.pdf

América Latina

⁶ Carl Schmitt: Sobre el parlamentarismo. Tecnos. Madrid, 1990.

⁷ Ibid.p.9.

Para Carl Schmitt, la decisión política gubernamental en tiempos de crisis es indivisible⁸ y de acuerdo al escenario crítico es fundamental la celeridad en la toma de medidas que solucionen dicha crisis. Es en ese momento, que todos los medios de los cuáles disponga el Estado, están al servicio último de la salvación de la Nación por encima inclusive de todos los derechos individuales.⁹

En la restauración democrática en América Latina, existía un grave problema, que no era otro, que la Crisis de la Deuda Externa, el campo de batalla se libraba en los mercados financieros, tanto en el exterior como dentro de las naciones, los líderes que trataron de tomar medidas heterodoxas liberal – populistas fracasaron, ejemplo de ello fue el paso por el poder de Raúl Alfonsín y Alan García Pérez, en Argentina y Perú respectivamente. Así la economía se había enseñoreado por sobre lo político estatal, y ello produjo una ruptura en el entusiasmo popular por la política, lo que provocará apatía cívica y falta de participación política en el posible electorado¹⁰, debido sobre todo a que el pueblo esperaba otra cosa de la era política y de la apertura democrática, pero, esos mismos habitantes no podrían comprender que en una democracia representativa se tratan los temas más urgentes y generales, y muchos quedarán con la insatisfacción de no ser contenidos por la acción gubernamental y sus políticas públicas.

Aquellos presidentes que llegaron a fines de los ‘80s o principios de los ‘90s, como en el caso explícito de Carlos Menem en Argentina y de Alberto Fujimori en Perú, tendrían la indispensable forma de gobernar por decreto, no confiaban en sus respectivos congresos, y trataron de tener como aliado al Poder Judicial, y en caso de que haya un juez díscolo, si podían, lo remplazaban o simplemente como en el caso argentino, se agrandaba la cantidad de miembros de la Corte Suprema de Justicia. A modo de ejemplo, varios presidentes latinoamericanos contemporáneos quisieron hacer lo mismo, promover una serie de reformas neoliberales, pero no tuvieron éxito, como fueron los casos de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, Collor de Mello en Brasil, entre otros.

Luego del largo período del “Menemato”, que duraría casi diez años y medio, se pensaba que la Argentina daría vuelta la página del denominado “hiperpresidencialismo”, no obstante, el gobierno de la Alianza encabezado por el presidente Fernando De la Rúa

⁸ Véase: Carl Schmitt: Teología Política. Ediciones Struhart. Buenos Aires, 1985, pp.32 -33.

⁹ Ibid., pp. 23 -24.

¹⁰ Véase: Alberto Amadeo Baldioli, Op. Cit.

y su vicepresidente Carlos Álvarez, no podrían demostrar un cambio en la forma de hacer política, y no solamente se siguieron utilizando los DNYU, sino que las divergencias internas de esa Alianza llevaron al país a otra hecatombe económica y política.

Como bien relata Matías Petrasso en su trabajo sobre el Poder Ejecutivo en la Argentina:

“Los vientos de cambio que proponía el advenimiento de la Alianza en materia institucional no parecieron llegar a buen puerto, hecho que quedo confirmado con la firma de 73 Decretos de Necesidad y Urgencia en el transcurso de 741 días. El poder ejecutivo siguió legislando como había hecho hasta hacia poco su predecesor Carlos Menem, profundizando el deterioro de las instituciones republicanas y la consecuente inseguridad jurídica”.¹¹

La razón principal del fracaso de la Alianza, estuvo en el binomio elegido, ya que Carlos Álvarez tenía un perfil muy alto para ser un “segundo”, y quería tener un rol igualitario en el rol decisorio en la política de gobierno, no obstante, en el régimen presidencialista de gobierno, el presidente tiene el mando central, por lo tanto aquí se cumpliría lo dicho con anterioridad, la soberanía de lo político estatal es indivisible, y en el caso de un, presidencialismo como el argentino, aún más.

Los DNYU se seguirán usando interrumpidamente hasta nuestros días, así lo harán Eduardo Duhalde, en mayor medida Néstor Kirchner, y actualmente su esposa, la presidente de la República Cristina Fernández de Kirchner.

Refiriéndonos al trabajo de Matías Petrasso, que nos dará una muestra acabada de quién utilizó con mayor asiduidad en forma mensual la herramienta constitucional de los DNYU, tomaremos el siguiente cuadro desde 1983 hasta 2007¹² y podríamos considerar que el presidente que ha utilizado más los DNYU mensualmente, es debido más a su debilidad que a su fortaleza:

¹¹ Matías Petrasso: Argentina: ¿Hacia un águila de dos cabezas?, disponible en: <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num9art7.php>

¹² Ibídem.

	Meses en el gobierno	Numero de decretos	Promedio por mes
Alfonsín (10/12/1983 - 07/07/1989)	67	10	0,1
Menem (07/07/1989 - 10/12/1999)	125	545	4,4
De La Rúa (10/12/1999 - 20/12/1999)	24	73	3
Duhalde (01/01/2002 - 24/05/2003)	17	158	9,3
Kirchner (25/05/2003 - 10/12/2007)	54	249	5,1
Total	287	1035	4,38

De acuerdo con el presente cuadro, el promedio mensual más alto en utilización de DNyU fue Eduardo Duhalde, indiscutiblemente fue el presidente más débil de todos, ya que no fue votado por el electorado para el cargo de presidente de la Nación, sino que fue el Congreso Nacional con el beneplácito de la “Liga de los gobernadores” quienes lo consagraron como tal¹³. En momentos en que la dirigencia política estaba en su peor momento, por rechazo de un importante arco social de la población.

El ex presidente Néstor Kirchner quedaría en un cómodo segundo lugar en el uso de DNyU con respecto a la cantidad de meses que gobernó, pero en este caso, hay que aclarar, que si bien llega con un porcentaje bajo (22% de los votos aproximadamente) a la primera magistratura de la República, había en cambio un escenario diferente:

A) Había sido elegido por el pueblo. B) Sus políticas públicas fueron marcadas a través de los que los DNyU los cuales fueron refrendados por el Congreso Nacional.

¹³ N.A. Se aclara que el ex presidente Adolfo Rodríguez Saá, no fue tenido en cuenta debido a lo exiguuo del tiempo en la presidencia, la misma precedió a la de Duhalde y su elección tuvo el mismo sistema, no obstante Rodríguez Saá quiso imponer un plan de gobierno demasiado ambicioso para solo ser una pauta moderadora democrática, por ello fracasó y fue obligado por las circunstancias a dejar el poder, luego de siete días en el cargo terminó renunciando obligado por las circunstancias y por la presión del PJ.

También sirvió para disciplinar al PJ y a sus aliados políticos en el recinto. Kirchner a través de los DNU demostró fuerza, y fortaleció a su administración al punto de lograr una sucesión planificada.

La significancia de los DNU en democracia, son principalmente la señal de afirmación de un rumbo a seguir sobre las políticas públicas de un gobierno, y apela al decreto para acelerar el proceso de toma de decisiones, porque muchas veces el trámite legislativo es demasiado lento, y como bien expresa Schmitt en “Sobre el Parlamentarismo”, los legisladores están más pendientes de sus intereses personales y partidarios, que de las necesidades urgentes que tienen los ciudadanos y la Nación¹⁴.

3 Decretos de Necesidad y Urgencia: ¿Elemento Autoritario o de Autoridad?

*“El Estado debe mantener el derecho: es guardián suyo, no su señor, pero en cuanto guardián no es un servidor ciego, sino su garante responsable y el que decide en última instancia.”*¹⁵

En la República Argentina, el DNU es un elemento democrático, el mismo está regulado por una comisión parlamentaria bicameral, la misma tiene un límite de tiempo para expedirse sobre la validación o no del decreto¹⁶. Sin embargo, últimamente sectores de la oposición han judicializado algunos de ellos como: el de desplazamiento del Director del BCRA¹⁷, Dr. Martín Redrado y el del pago de la Deuda Externa con reservas del BCRA.

¹⁴ Carl Schmitt: Carl Schmitt: Sobre el parlamentarismo, op.cit.

¹⁵ Carl Schmitt: Teología Política. Op.cit. p.41.

¹⁶ Constitución de la Nación Argentina. Op.cit.

¹⁷ Banco Central de la República Argentina.

Las preguntas que podemos hacernos es: ¿Se pueden judicializar temas estrictamente políticos? ¿Los jueces, a pesar de ser uno de los poderes del Estado, tienen la representatividad adecuada para fallar sobre asuntos políticos?

Si bien, la justicia en la Argentina ejerce el control constitucional de las leyes a pedido de las partes, el Poder Judicial debe excusarse cuando las causas son netamente políticas y más aún cuando es una política pública de gobierno de importancia trascendental, como sería el caso de bajar los intereses del servicio de la deuda externa. Este cometido solo podía hacerse con el pago en tiempo y forma de los intereses anuales en plazos determinados por los organismos crediticios internacionales. Sin embargo, la oposición en momentos de receso legislativo, pudo judicializar la cuestión, porque la misma se oponía a que se pague con reservas del BCRA, inclusive defendió al ex presidente del BCRA Redrado en una forma desmedida, ya que cualquier político entiende que a los funcionarios públicos los elige el presidente de la Nación, como único jefe de la administración pública¹⁸, y también es el que puede pedirle la renuncia cuando lo crea conveniente para el gobierno, independientemente de lo intrincado que pueda ser la comunicación de tal desplazamiento del funcionario de su cargo, como demuestra las reglamentaciones de la Carta Orgánica del BCRA, donde se exigía el dictamen del Poder Legislativo, aunque este tenía carácter no vinculante, con lo que la decisión del Poder Ejecutivo era firme, última e inapelable.

Los jueces son designados luego de una selección de acuerdo a los antecedentes de los postulantes y de un concurso público, por lo tanto, no gozan de representatividad alguna, debido a que los eligen un grupo de individuos y no el pueblo de la Nación. Y si bien gozan de prerrogativas constitucionales y privilegios, como la intangibilidad de sus haberes, y la posibilidad de control constitucional de las normas, no tendrían que ser jamás los últimos que deciden en cuestiones gubernamentales.

El gran problema de la creciente autonomía del Poder Ejecutivo Nacional con respecto de los otros dos poderes republicanos, es precisamente porque estos delegaron las decisiones en tiempos de crisis al presidente, inclusive permitiéndole “superpoderes” delegados y concedidos al Jefe de Gabinete de Ministros a partir del año 2001, que ciertamente constituían una violación excepcional a la Constitución Nacional, dándole inclusive la facultad de cambiar el Presupuesto Público Nacional “sobre la marcha”, y no sólo eso, sino que a partir de la cesión legislativa del 3 de agosto de 2006 se concedió los

¹⁸ Constitución de la Nación Argentina, op. cit.

“superpoderes permanentes”, por lo tanto, la situación fue creada por las diferentes crisis y por la delegación de poderes por parte del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo.

El problema actual que se dirime en Argentina, es la resistencia hacia los DNYU que son emanados de la autoridad de la presidente Cristina Fernández de Kirchner, y uno de los factores de mayor resistencia está en que las elecciones de 2011 están muy cerca, como así también el recuerdo amargo del oficialismo de haber perdido las elecciones legislativas del 2009, aunque el resultado no de a ningún partido político teniendo mayor caudal de votos que al partido de gobierno, y este hecho, sí que es paradójico, ya que la oposición para dominar ambas cámaras legislativas, debe hacer un esfuerzo descomunal para poder juntar el quórum, porque si bien se pusieron de acuerdo para repartirse el poder de las comisiones, en diferentes cuestiones a tratar no pudieron y desperdigan hasta ahora ese poder, haciendo del mismo, un tipo de poder “ocasionalista”.

La situación de toda la oposición política, con sus alianzas “ocasionalistas” en el Congreso Nacional, es decididamente problemática, porque en varias ocasiones existe una parálisis legislativa, precisamente porque el consenso no se da en muchas cuestiones donde chocan diversos intereses e ideologías, por lo que el oficialismo puede sacar provecho de dicha situación.

4 Conclusión

Como puede verse a lo largo del trabajo, pudo corroborarse el sistema de problemas con los cuales se inició, en primer lugar puede observarse que la oposición política quiere tener mayor ingerencia en las decisiones fundamentales de gobierno, es más quiere torcer el rumbo gubernamental, porque cree que el gobierno al haber perdido la mayoría en ambas Cámaras legislativas, debe sentarse en la mesa de negociaciones a consensuar las políticas públicas. No obstante, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), sabedor de que la oposición se encuentra dividida ideológicamente, no existiendo serias diferencias de intereses entre ellos y con una elección presidencial cercana, intentará sacar provecho de esa ventaja para no dejar que la misma pueda cercenar su poder.

Los DNYU seguirán siendo utilizados por el próximo gobierno, independientemente quién sea el partido político que gane las próximas elecciones, porque los mismos son herramientas de gobernabilidad que tiene el PEN, y también porque el patrón denominador con el cual votan los ciudadanos hace imposible tener mayorías absolutas, con lo que siempre existe la probabilidad de alianzas o coaliciones parlamentarias, lo que

produce ciertos resquemores en el PEN, por lo que el mismo trata de gobernar con una serie de DNyU que afirmen su política pública.

Independiente que exista un estado de excepción o no, el PEN puede esgrimirlo para poder utilizar los DNyU con el beneplácito de la ciudadanía, por lo cual, habiendo emergencia “creada o manifiesta”, jamás el PEN querrá compartir su poder de decisión con la oposición política. Además, por otro lado, sincerando el debate, el poder presidencial es indivisible, tanto legal, como de hecho.

Por último, en esencia, los decretos, o sus antecesores, como los edictos reales u otros, son específicamente herramientas de poder que tienen los gobiernos para expresar sus políticas pública tanto a nivel nacional e internacional.

Bibliografía General

Libros

Astolfi, José C. Historia 2 Modern y Contemporánea hasta 1852. Kapelusz Buenos Aires, 1980.

Etchart, Marta B. et al: Antigüedad y Tiempos Medievales. Cesarini Hnos. Editores. Buenos Aires, 1984.

Schmitt Carl: Sobre el parlamentarismo. Tecnos. Madrid, 1990.

Schmitt Carl: Teología Política. Ediciones Struhart. Buenos Aires, 1985

Internet

Documentos

<http://www.alberdi.org.ar>

<http://www.argentina.gov.ar>

Revistas

<http://www.revinciapolitica.com.ar>

<http://www.rlcu.org.ar>

Links Consultados

<http://www.darin.com.ar>

<http://www.lanacion.com.ar>

<http://www.pagina12.com.ar>

*Docente – Investigador (UBA) – Director y Editor de la Revista de Ciencia Política Online
ISSN 1851-9008 disponible en: www.revinciapolitica.com.ar