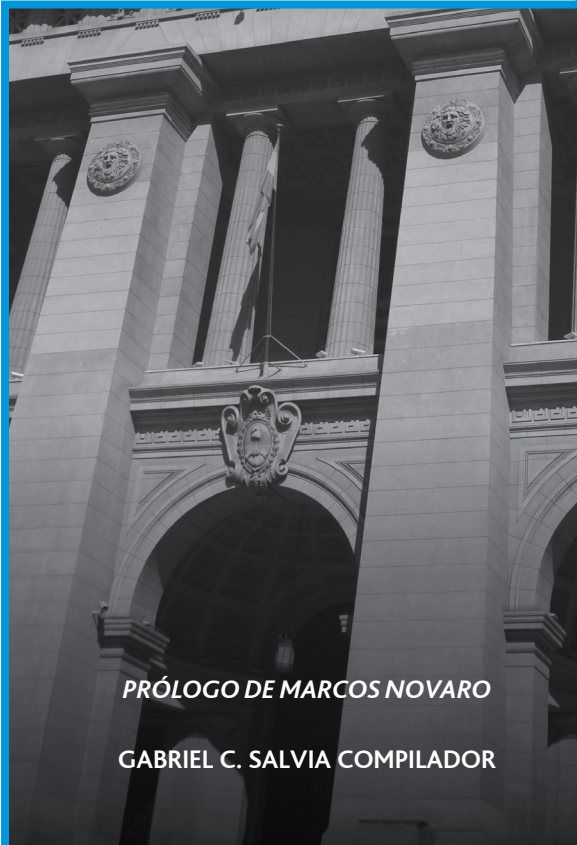


DESAFÍOS

PARA EL FORTALECIMIENTO
DEMOCRÁTICO EN LA ARGENTINA

CARLOS GERVASONI
GERARDO SCHERLIS
ALEARDO F. LARÍA RAJNERI
MARÍA CLARA GÜIDA
DIEGO HERNÁN ARMESTO
NÉSTOR OSVALDO LOSA
NÉSTOR SCLAUZERO



PRÓLOGO DE MARCOS NOVARO

GABRIEL C. SALVIA COMPILADOR



Konrad
Adenauer
Stiftung

DESAFÍOS

PARA EL FORTALECIMIENTO
DEMOCRÁTICO EN LA ARGENTINA

EL FEDERALISMO: DEBILIDAD CENTRAL
DE LA INSTITUCIONALIDAD
DEMOCRÁTICA ARGENTINA

Carlos Gervasoni

PROBLEMAS DEL SISTEMA PARTIDARIO
ARGENTINO: DE LA ESTATIZACIÓN
A LA “PERONIZACIÓN”

Gerardo Scherlis

MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA
DEL ESTADO

Aleardo F. Laría Rajneri

EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LA ERA DEL CONOCIMIENTO: LA GRAN
DEUDA ARGENTINA

María Clara Güida

LA INDEPENDENCIA DE LOS PODERES
JUDICIAL Y LEGISLATIVO

Diego Hernán Armesto

LOS ORGANISMOS DE CONTROL
Y SU EFICIENCIA RELATIVA

Néstor Osvaldo Losa

EL MAYOR PROBLEMA DE LOS MEDIOS
PÚBLICOS EN LA ARGENTINA
ES LA CLASE POLÍTICA

Néstor Sclauzero

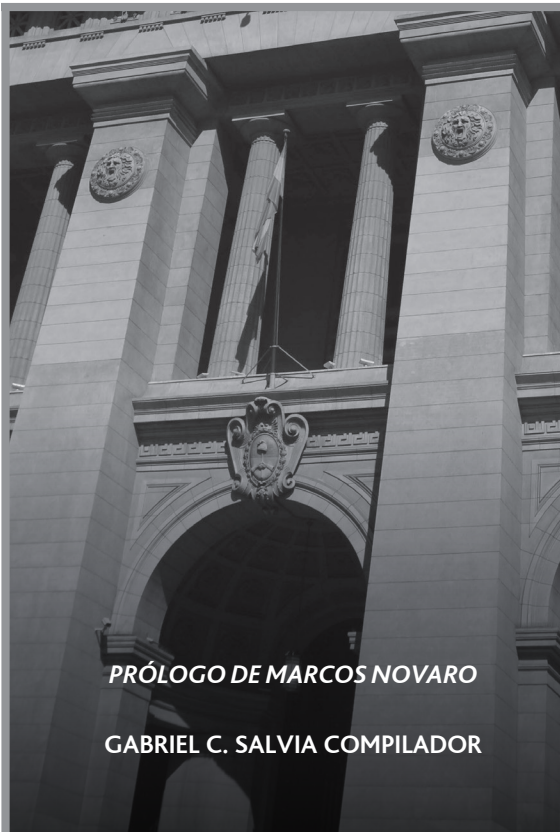
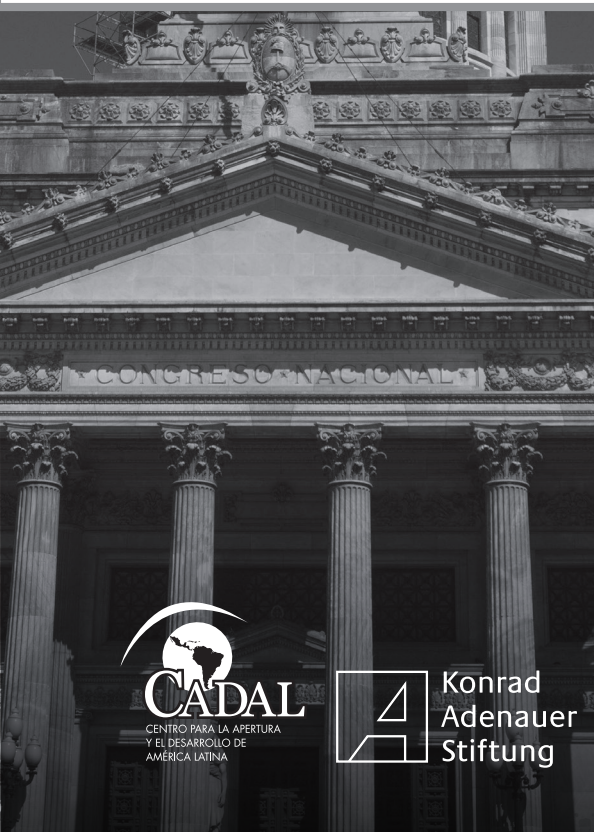
Gabriel C. Salvia **COMPILADOR**



DESAFÍOS

PARA EL FORTALECIMIENTO
DEMOCRÁTICO EN LA ARGENTINA

CARLOS GERVASONI
GERARDO SCHERLIS
ALEARDO F. LARÍA RAJNERI
MARÍA CLARA GÜIDA
DIEGO HERNÁN ARMESTO
NÉSTOR OSVALDO LOSA
NÉSTOR SCLAUZERO



Desafíos para el fortalecimiento democrático en la Argentina / Carlos Gervasoni ... [et.al.] ; con prólogo de Marcos Novaro. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Cadal; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2014.

112 p. ; 22x15 cm.

ISBN 978-987-23446-7-2

1. Democracia. 2. Federalismo. I. Gervasoni , Carlos II. Marcos Novaro, prolog. CDD 321.4

Fecha de catalogación: 16/12/2014

© 2014

ISBN: 978-987-23446-7-2

Impreso en la Argentina por La Imprenta Wingord

www.wingord.com.ar

Diseño y diagramación: Fernando Jiménez

Corrección: Nadia Gabriela Caratti

Fotos de la portada: Gentileza de la Agencia Diarios y Noticias (DyN)

Hecho el depósito que establece la ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa de los editores.

Enero 2015

SOBRE LOS AUTORES	7
PRESENTACIÓN	9
<i>Gabriel C. Salvia</i>	
PRÓLOGO	11
<i>Marcos Novaro</i>	
EL FEDERALISMO: DEBILIDAD CENTRAL DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA ARGENTINA.....	19
<i>Carlos Gervasoni</i>	
PROBLEMAS DEL SISTEMA PARTIDARIO ARGENTINO: DE LA ESTATIZACIÓN A LA “PERONIZACIÓN”	33
<i>Gerardo Scherlis</i>	
MODERNIZACIÓN Y EFICIENCIA DEL ESTADO	45
<i>Aleardo F. Laría Rajneri</i>	
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA ERA DEL CONOCIMIENTO: LA GRAN DEUDA ARGENTINA	59
<i>María Clara Güida</i>	
LA INDEPENDENCIA DE LOS PODERES JUDICIAL Y LEGISLATIVO.....	71
<i>Diego Hernán Armesto</i>	
LOS ORGANISMOS DE CONTROL Y SU EFICIENCIA RELATIVA	85
<i>Néstor Osvaldo Losa</i>	
EL MAYOR PROBLEMA DE LOS MEDIOS PÚBLICOS EN LA ARGENTINA ES LA CLASE POLÍTICA	99
<i>Néstor Sclauzero</i>	

CARLOS GERVASONI

Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales de la Universidad Torcuato Di Tella y coordinador regional para América Latina del proyecto *Varieties of Democracy*. Ha editado junto con Alberto Porto el libro *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino* (2013). Sus artículos han aparecido en diversas revistas académicas argentinas y extranjeras. Es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame y Máster en Ciencia Política y Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Stanford.

GERARDO SCHERLIS

Investigador del CONICET, profesor adjunto regular de Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la UBA e investigador asociado de CIPPEC. Ha dictado cursos de posgrado en las universidades Di Tella, Belgrano, del Litoral, UBA y Leiden. Actualmente dirige un proyecto sobre la regulación legal de los partidos políticos en América Latina con sede en el Instituto Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA. Es doctor *cum laude* en Ciencia Política por la Universidad de Leiden (Holanda), abogado y licenciado en Ciencia Política (UBA).

ALEARDO F. LARÍA RAJNERI

Es vicedirector del diario *Río Negro*. Fue uno de los fundadores de la FURN (Federación Universitaria de la Revolución Nacional) y en 1977 se exilió en España, donde se desempeñó como abogado de la Unión General de Trabajadores. Como politólogo ha escrito tres ensayos publicados por el Grupo Editor Latinoamericano: *Calidad institucional y presidencialismo: los dos problemas no resueltos de Argentina*, *El sistema parlamentario europeo. Las ventajas del parlamentarismo* y *La religión populista*. Es abogado y periodista.

MARÍA CLARA GÜIDA

Asesora técnica en el Honorable Senado de la Nación. Actualmente co-dirige un proyecto de investigación sobre acceso a la información pública en el ámbito científico con sede en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Es Profesora de Enseñanza Media y Superior en Ciencias de la Comunicación Social de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e investigadora en la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Especialista en telecomunicaciones y políticas públicas de información y comunicación.

DIEGO HERNÁN ARMESTO

Docente de grado y posgrado en la Universidad de Buenos Aires. Funcionario político en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Bloque UCR). Ex asesor en el Senado de la Nación y prosecretario de la Comisión de Legislación General del Senado de la Provincia de Buenos Aires. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Asesor de la Convención Constituyente en las provincias de Neuquén y Corrientes. Abogado (USAL).

NÉSTOR OSVALDO LOSA

Profesor de Derecho Constitucional y Procesal Constitucional (UBA). Profesor de Derecho Constitucional y Federalismo en posgrado a distancia de la Universidad Católica de Salta. Autor de ocho libros de Derecho Público y de más de veinticinco obras colectivas. Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal en Escuela de Abogados del Estado de la Procuración del Tesoro de la Nación. Exjuez de Primera Instancia y de Cámara de Apelaciones de la ciudad de Buenos Aires. Experto de la CONEAU y del INAP. Abogado (UBA). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

NÉSTOR SCLAUZERO

Es periodista de radio y TV. Condujo los noticieros de América TV, Canal 26, CVN-América 24, y programas en el canal METRO. Trabaja en Radio Rivadavia de Buenos Aires. Es corresponsal de medios extranjeros. Desde 2002 es profesor en la Universidad de Belgrano. Ganador del Martín Fierro de Cable en 2010 y 2014, del premio ÉTER en radio y de la beca de la Fundación AVINA. Actual secretario de FOPEA, foro del cual es socio fundador.

Luego de publicar el libro *Un balance político a 30 años del retorno a la democracia en la Argentina*, el Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS) invitan ahora a reflexionar sobre los grandes desafíos que tendrá el próximo gobierno respecto al fortalecimiento democrático del país.

Con relación a ello, este libro analiza siete temas fundamentales para mejorar la calidad democrática de la Argentina: el federalismo, el sistema de partidos políticos, la modernización del Estado, el acceso a la información pública, la independencia de poderes, los organismos de control y los medios de comunicación públicos.

Es cierto que el próximo gobierno tendrá que resolver importantes cuestiones en materia económica y social, pero el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es fundamental como punto de partida para generar consensos políticos.

Por tal motivo, este libro aspira a llamar la atención en un amplio espectro de la dirigencia política y de la opinión pública argentina sobre la necesidad de consolidar la democracia y el Estado de derecho, pues, de lo contrario, el camino al progreso económico y social estará cada vez más alejado.

GABRIEL C. SALVIA

Buenos Aires, octubre de 2014

Casi todos los sectores de opinión relevantes de nuestro país esperan que, concluido el actual ciclo político, se abra la oportunidad para mejorar, de manera más o menos rápida y general, el funcionamiento democrático. Este optimismo se inspira, en principio, en un diagnóstico tan compartido como irrefutable; la democracia argentina habrá sobrevivido a fines de 2015 al que fue, sin duda, su mayor desafío después de más de treinta años de vigencia y de haber atravesado profundas crisis económicas y sociales: un populismo radicalizado que intentó alterar drásticamente las bases mismas del funcionamiento de una sociedad pluralista y de una economía libre, y que, en gran medida, habrá fracasado. Pero ese optimismo, tal vez, también se asienta en una ilusión: la que genera el actual ocaso de ese proyecto que disipa las diferencias entre todos los demás actores de la sociedad civil y política y los empuja a mostrarse conciliadores y hasta colaborativos entre sí, pero solo mientras dure y en lo que pueda ser afectado por las amenazas que el kirchnerismo todavía supone.

Cabe preguntarse entonces, ¿cómo convertir el consenso negativo que el proyecto aún gobernante ha generado en contra suyo en acuerdos programáticos y reformistas más sustantivos y útiles para el futuro de nuestra democracia? ¿Por dónde empezar? Quién sabe. Lo que es seguro es que conviene empezar cuanto antes, aprovechando las actuales y, probablemente, efímeras coincidencias. También es seguro que lo que no conviene es sobrevalorar las posibilidades de conseguir cambios y mejoras rápidos: no solo porque el legado envenenado que dejará detrás de sí el kirchnerismo complicará la gestión de gobierno a partir de 2016, sino porque todo cambio complejo exige esfuerzo y requiere tiempo para madurar, y ya hemos tenido suficientes experiencias frustradas con los atajos y el coyunturalismo efectista.

Tras recorrer los trabajos que componen esta compilación, el lector podrá hacerse una idea abarcativa y a la vez detallada de por qué la democracia argentina, aunque ha sobrevivido a sucesivas crisis políticas y económicas desde su recuperación en 1983, no ha logrado dar pasos firmes hacia el buen gobierno. Es, por cierto, bastante obvio que ello no obedece a una sola causa, que no es el fruto de un solo factor o problema hasta aquí irresuelto o mal resuelto. Cada uno de los ensayos que a continuación se presentan ofrece un análisis bien fundado y detallado sobre un aspecto de este misterio. Y en conjunto, todos ellos delinean entonces la agenda que el país deberá encarar de aquí en más si pretende que, además de sobrevivir, nuestra democracia sea, en algún momento, capaz de mejorar.

Al respecto, podemos empezar por decir que suelen contraponerse dos grandes perspectivas. Están los que señalan como principal causa de la baja calidad de nuestra democracia la falta de reglas o, lo que es casi lo mismo, la presencia de reglas inadecuadas para el buen gobierno. Y están los que destacan que el núcleo del problema reside en el comportamiento de ciertos actores de la sociedad civil, la política y el Estado, que en la persecución de sus objetivos provocan deficiencias generales y perjuicios colectivos. Uno de los aspectos interesantes de los trabajos aquí presentados es que, aunque cada uno de ellos ponga el acento en una u otra perspectiva, tratan de no desconocer la otra y de complementarlas. El mérito destacable es que, además de detenerse en las causas de estos problemas, nos ofrecen posibilidades de reforma y solución.

El recorrido lo inician Gervasoni y Scherlis analizando dos temas asiduamente considerados fuentes de problemas tan serios como persistentes y que, por diversos motivos, hasta ahora la democracia argentina no ha logrado resolver: el federalismo y el sistema de partidos. Dos cuestiones que, aunque poseen sus propias dinámicas y características, están a su vez íntimamente conectadas entre sí: el peronismo se ha reproducido, estatizado y consolidado como fuerza hegemónica en las tres largas décadas de democracia vividas desde 1983, con particular éxito en las provincias más pobres y pequeñas del

país, en muchas de las cuales la competencia política ha tendido a desaparecer y se han conformado subsistemas de partido único; y son esos mismos distritos los que, gracias a su sobrerrepresentación en el Senado y también en la Cámara de Diputados, logran hacerse de una renta fiscal extraordinaria financiada con impuestos nacionales, que no guarda ninguna relación con el esfuerzo respectivo en el cobro de impuestos ni con la eficacia de las autoridades en proveer bienes públicos de calidad.

Gervasoni explica claramente en su artículo que el régimen federal, tal como existe en la actualidad, viola la Constitución Nacional, tanto las cláusulas que garantizan la igualdad política entre los ciudadanos como la norma transitoria de 1994 que ordena establecer un nuevo régimen de coparticipación equitativo y solidario. Y analiza también las consecuencias que ello tiene para el deficiente funcionamiento de la democracia a nivel nacional y subnacional: en particular, cómo el régimen federal reproduce y amplía la desigualdad territorial del ingreso, especialmente marcada en el país en comparación con otros de similar grado de desarrollo. Como el autor señala, la generalización de comportamientos rentísticos en provincias sobrerrepresentadas no guarda ninguna relación con la pobreza relativa de estas (distritos muy ricos, como Santa Cruz y Tierra del Fuego, se cuentan entre los más beneficiados). Pero sí lo hace con el mal uso de los recursos públicos, la baja calidad de servicios esenciales, como educación, salud y seguridad, y la débil rendición de cuentas por parte de los funcionarios. Lo cierto es que el alineamiento de estas provincias con el Gobierno nacional, al que le resulta relativamente “barato” comprar su apoyo, se ha llevado al extremo en los últimos años gracias a la combinación de mayor centralismo fiscal y debilitamiento de las estructuras partidarias nacionales. Esto explica que el kirchnerismo pudiera crear una gran coalición de “todos los que gobiernan” con el apoyo casi unánime de los distritos de la periferia, sumando a gobernadores de otras fuerzas políticas, y fortaleciera progresivamente los apoyos periféricos por sobre los metropolitanos en su base electoral; algo que demuestra el carácter eminentemente rentístico y conservador de su proyecto.

El texto de Scherlis enfoca agudamente su análisis en otro costado del mismo problema: la peculiar forma en que se han estatizado los partidos en nuestro país y las razones por las cuales la única fuerza política de alcance nacional que logra formar mayorías en estos tiempos es el peronismo; y, por tanto, quienes desde otras fuerzas aspiran a reproducir sus recursos esenciales, es decir, no sus votos sino los medios estatales que les permiten a su vez asegurar el control de porciones del electorado, se ven, en alguna medida, obligados a converger en este gran “partido de poder”. Scherlis concluye su argumento sugiriendo vías posibles para revertir esta tendencia; destaca la necesidad de complementar una toma de conciencia de los ciudadanos y de las elites respecto de las ineficiencias y de las distorsiones que esta situación impone a la competencia política y a la calidad de las políticas públicas con nuevas reglas de juego tanto en el sistema electoral como en la administración de los recursos estatales.

Precisamente, a esta última cuestión es a la que se dedica el texto que sigue. En él, Laría Rajneri pone de manifiesto una paradoja que no ha dejado de sorprender a los estudiosos del kirchnerismo: que siendo él un proyecto político tan inclinado a promover y a extender la intervención del Estado sobre la economía y, en general, sobre la vida social, al mismo tiempo, haya tenido tan poco interés en fortalecer el aparato administrativo, y muchas de sus iniciativas hayan ido, más bien, en la dirección contraria. La explicación que el autor da a este fenómeno en alguna medida ratifica los puntos de vista señalados en los trabajos precedentes: más que el poder del Estado en cuanto tal, a las gestiones kirchneristas, igual que a muchos gobiernos argentinos en el pasado, les interesó fortalecer el poder de su facción, lo que buscó alcanzar en gran parte a través de la colonización del aparato público y de la extensión de redes clientelares; dos mecanismos que debilitaron las capacidades institucionales del Estado aunque implicaron incrementar aceleradamente el gasto público y el número de empleados. El remedio que Laría propone a estos males congénitos e inéditamente agravados en la última década es la promoción de un servicio público profesional y permanente, una vieja aspiración de los modernizadores

de toda filiación partidaria e ideológica en nuestro país, que sistemáticamente se ha frustrado ante la tentación circunstancial de los gobernantes de sacar ellos también provecho del clientelismo y de la partidización del Estado. Pero dado lo escandaloso de estos vicios durante el ciclo político que concluye, tal vez, le haya llegado la hora. Para concretarlo, de nuevo, el autor explica que no haría falta dictar nuevas normas, sino cumplir las que existen.

También un amplio cambio cultural en el sector público es la meta planteada en el trabajo de Güida sobre los problemas y los obstáculos que impiden el acceso a la información pública. La autora pone el acento en la falta de normas específicas para asegurar este esencial derecho a nuestra ciudadanía. Con relación a ello, menciona los intentos por legislar en la materia: las razones por las que el kirchnerismo optó por la vía del decreto en 2003 y luego bloqueó la posibilidad de que se aprobara un proyecto de ley que por entonces contaba con amplio consenso legislativo, y por qué con el tiempo, incluso, fue retrocediendo respecto a las acotadas concesiones que hiciera en el decreto inicial. Pero la autora también destaca que en muchas provincias argentinas se han incluido cláusulas de acceso a la información en las reformas constitucionales o que se han aprobado leyes al respecto, y sabemos muy bien que muchas de ellas carecen de toda utilidad. Lo cual pone bien de relieve su principal conclusión: una ley de acceso a la información pública es muy necesaria, pero solo es un paso entre otros en dirección a un cambio general de la cultura imperante en el sector público, que debe pasar del paradigma del ocultismo al de la promoción activa del acceso ciudadano a la información sobre los asuntos públicos. Esa meta, lograr un Estado transparente y abierto al control ciudadano, supone cambiar mucho más que un gobierno e implica también cambios de actitud en los actores de la sociedad, en términos del ejercicio de una ciudadanía más comprometida y responsable.

Armesto nos ofrece a continuación un panorama crítico sobre las relaciones entre poderes en los últimos años, centrado en los avances del Ejecutivo sobre atribuciones del Judicial y del Legislativo. Aunque el autor señala nuevamente falencias de nuestra legislación, rescata también innova-

ciones que se intentaron introducir con la reforma constitucional de 1994 y se focaliza entonces en las razones por las que ellas no lograron cuajar, incluso, los comportamientos de los actores tendieron a evolucionar en la dirección contraria: la principal razón que encuentra para ello es la pertinaz voluntad de un poder presidencial que, durante la última década, se esmeró en salirse con la suya y volver normal lo excepcional, esto es, gobernar permanentemente en emergencia. No obstante, sobre el final Armesto destaca las resistencias que la república supo oponer a esta voluntad gobernante, en particular, en el caso de sus intentos por arrasar con la independencia de la Justicia, así como también las posibilidades que se abren gracias a ello para una recomposición más amplia e innovadora de las promesas contenidas en la idea del equilibrio de poder.

El equilibrio y el respeto a las normas por parte de quienes ejercen el poder político es también el tema del trabajo de Losa. En su caso, el análisis se enfoca principalmente en lo que sucede en el control interno y externo de la gestión de gobierno, es decir, los organismos que, como la Sindicatura General de la Nación desde el Ejecutivo o la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo con control del Legislativo, se deben ocupar de que la conducta de los funcionarios de gobierno se ajuste a derecho y de que no se incurra en abusos de poder ni en prácticas de corrupción. Sería oportuno destacar un rasgo de los gobiernos kirchneristas que no solo hace a la intensidad, sino a la misma razón de ser de sus vicios en estos terrenos, y es el siguiente: para el nacionalpopulismo radical, la misma noción de “control del poder” es contradictoria con la naturaleza del “gobierno nacional y popular”, que por definición debe ser ilimitado para estar en condiciones de realizar sus fines y los cambios que promueve. Al mismo tiempo, en un sentido convergente, es preciso advertir que la exacción ilegal de una parte de la renta privada por parte de los funcionarios públicos en los procesos de negociación entre gobierno y privados de las condiciones en que esa renta se reproducirá, no solo se justifica con este tipo de gobiernos para lograr metas personales (el enriquecimiento de dichos funcionarios) o políticas específicas (financiar campañas políticas) tal

como sucede en gobiernos de toda orientación, sino que tiene una finalidad educativa y moralizadora fundamental: consagrar el carácter “político” y, por tanto, en última instancia, extractivo de todo beneficio o ganancia y subordinar así la pretendida “competencia libre de mercado” a las reglas prebendarias y colusivas del capitalismo político.

El hilo de estos argumentos nos conduce así, inevitablemente, a los medios de comunicación que, como se sabe, han sido objeto privilegiado de discusión en estos años. Podemos decir que su autonomía frente al poder político como condición necesaria para la buena salud de la democracia quedó fuera de toda duda en este ciclo kirchnerista que llega a su fin; lo que podría parecer, para algunos, el aprendizaje innecesario de una obviedad. Pero, tal vez, no lo haya sido del todo en nuestro caso: porque lo cierto es que la democracia argentina parece haber tardado bastante en advertir que el autoritarismo del Estado no solo la amenazaba “desde el pasado que se resistía a morir” en la forma de un golpismo militar remanente pero condenado, por fortuna, a desaparecer, sino también y, sobre todo, “delante de ella”, en la posibilidad de emergencia de formas más sutiles, más legitimadas y por ello, en alguna medida, más peligrosas de ejercicio abusivo del poder político. Como durante la transición democrática, y aún en los años noventa, el poder político y estatal estuvo casi todo el tiempo en aprietos y fue débil, que pudiera ser una amenaza seria a la libertad no pareció un problema demasiado candente. Tal vez, fue también por eso que durante la última década se tardó bastante en advertir, desde la sociedad y desde las mismas instituciones, e incluso desde los propios medios de comunicación, que las condiciones habían cambiado drásticamente y que el autoritarismo del Estado no solo era algo que la democracia tenía que dejar atrás, sino que podía surgir con renovados ropajes, con formas más amenazadoras porque se legitimaban en las urnas. Como fuera, lo cierto es que estas a renovadas formas del autoritarismo nuestra sociedad ha aprendido a temerlas y combatirlas en gran medida también gracias al periodismo y a los medios de comunicación, mientras ellos aprendían a identificarlas y a someterlas a crítica. De todo ello se ocupa Sclauzero en el último texto de esta

compilación, identificando agudamente también la ineficacia que, en última instancia, caracterizó a una estrategia de comunicación gubernamental que buscó someter a los medios públicos y paraoficiales a tal disciplina que les quitó credibilidad por completo. Porque si algo demostró el kirchnerismo en estos años, contra su voluntad, es que por más millones que se gasten en propaganda, reducir la comunicación oficial a sus términos en un espacio público medianamente plural resulta a corto o largo plazo por completo ineficaz. A los gobiernos democráticos, en consecuencia, les conviene contar con medios independientes antes que combatirlos, por más beneficios circunstanciales que puedan obtener de financiar un periodismo adicto.

Habiendo repasado así, ojalá que con justicia, los principales asuntos que se tratan en los trabajos que el lector encontrará a continuación, las preguntas que caben plantearse son: ¿por dónde empezar?, ¿cómo elegir entre todos estos asuntos aquellos que revisten mayor urgencia o que por su gravitación sobre el resto podrían servir para iniciar un amplio y articulado proceso de cambios para el fortalecimiento de la democracia? Puede que esa sea una pregunta más pertinente para los actores del cambio que para el analista. Pero, en cualquier caso, lo que esta breve selección de análisis crítico enseña es que dado que los problemas y los déficits que padecemos en estos distintos terrenos están tan imbricados entre sí y que han sido hasta el presente tan perversamente funcionales unos con otros para reproducir una economía e instituciones políticas extractivas y de baja calidad, su transformación en dirección a una democracia y a una economía competitivas y abiertas requerirá, indefectiblemente, encarar cambios simultáneos y convergentes en todos ellos.

MARCOS NOVARO

Investigador del CONICET

Miembro del Consejo Académico de CADAL

El federalismo: debilidad central de la institucionalidad democrática Argentina

Carlos Gervasoni¹

El federalismo argentino —entendido en sentido amplio como el conjunto de interacciones políticas, legales y fiscales entre el Estado nacional y las provincias— está plagado de problemas. Ha convivido de forma difícil con las instituciones democráticas desde 1983.

En las siguientes secciones presento dos síntomas de nuestra “enfermedad federal” que considero claves; luego expongo cuatro de sus consecuencias menos deseables. Cabe aclarar que el desalentador panorama que presento no es necesariamente producto del federalismo en sí, sino de su particular versión que los argentinos hemos construido en las últimas décadas.

1. Los síntomas: desproporcionalidad política e irracionalidad fiscal

Los distintos defectos que caracterizan a nuestro federalismo pueden ser clasificados, y necesariamente simplificados, en dos tipos: políticos y fiscales. En el caso de los primeros, el problema principal —presente en otras federaciones pero especialmente grave en la Argentina— es la aguda desproporcionalidad que favorece a las provincias demográficamente más pequeñas. En lo fiscal, la cuestión central es la irracionalidad de las reglas de asignación de impuestos, recursos y gastos entre la Nación y las provincias. A continuación se describen ambas cuestiones.

a) Desproporcionalidad política o sobrerrepresentación de los distritos pequeños

Los federalismos, como el argentino o el estadounidense, surgieron históricamente a partir de un acuerdo entre unidades subnacionales preexistentes de diversos tamaños demográficos. La unidad nacional fue posible gracias al

¹ Parte de este texto se basa en Gervasoni 2011 y 2013.

diseño de un Poder Legislativo con una Cámara Baja proporcional, por tanto, con más cantidad de representantes de las provincias más pobladas, y una Cámara Alta con igual cantidad de representantes de cada provincia, es decir, favorable a los intereses de las más pequeñas. En otras palabras, si la Cámara de Diputados estuvo originalmente diseñada para respetar el principio de “un ciudadano, un voto”, el Senado tuvo el objetivo opuesto: darle más valor al voto de ciertos ciudadanos, los de las provincias poco pobladas. Hay aquí un inevitable conflicto entre los principios del federalismo y los de la democracia.

El problema es especialmente agudo en la Argentina. Nuestro país tiene el Senado más desproporcional del mundo² o, dicho de otra forma, es el país bicameral en el cual las unidades subnacionales de menor población están más sobrerrepresentadas. Según el censo de 2010, la provincia más poblada del país, Buenos Aires, tenía 123 veces más habitantes que la más pequeña, Tierra del Fuego —en Canadá y Brasil esa relación es de 92 a 1; en los Estados Unidos, de 66 a 1; y en México, de 24 a 1—. Ambas provincias, sin embargo, son representadas por tres senadores. El 13,6 % de la población residente en las doce provincias menos pobladas del país tiene en el Senado la misma cantidad de representantes que el 86,4 % que reside en las doce provincias más pobladas. Esta enorme distorsión del principio de “un ciudadano, un voto” puede ser defendida por tener origen constitucional. Además, no solo depende del diseño institucional, sino también del patrón de distribución poblacional, el cual es extremadamente desperejo en la Argentina. Mientras que el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) está superpoblado, vastas zonas del norte, sur y oeste están notablemente subpobladas.

Mucho menos excusable es la desproporcionalidad de la Cámara de Diputados, que también favorece a las provincias pequeñas y rige en la Argentina desde hace décadas a pesar de ser claramente inconstitucional —viola los artículos 45 y 47 de la Constitución Nacional—. La Ley Electoral garantiza a

² Cf. David SAMUELS y Richard SNYDER, “El Valor de un Voto: una Perspectiva Comparada sobre la Desproporcionalidad Territorial” en Ernesto CALVO y Juan Manuel ABAL MEDINA (eds.), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP-Eudeba, 2001.

todas las provincias un piso de diputados que es mayor al que le correspondería proporcionalmente a las más chicas. La última modificación de esta normativa, hecha en 1983 mediante un decreto-ley de la dictadura militar, elevó ese mínimo de cuatro a cinco y, además, le asignó a cada provincia una cantidad fija de tres diputados por encima de lo que le correspondería proporcionalmente³. Un ejemplo de la distorsión resultante: un 18 % de la población —la residente en las catorce provincias más pequeñas del país— elige setenta y siete diputados, mientras que un 39 % de los argentinos—los que votan en la provincia de Buenos Aires— elige solo setenta. Es decir, el voto para la Cámara Baja de los fueguinos, jujeños, pampeanos y puntanos, entre otros, vale en promedio 2,4 veces más que el de los bonaerenses. Esto es indiscutiblemente antidemocrático e inconstitucional.

Las provincias pequeñas también están sobrerrepresentadas en los organismos intergubernamentales federales, como los consejos federales de inversión y de educación, en los cuales cada provincia tiene un representante. Asimismo, estos distritos han estado sobrerrepresentados en la presidencia, controlada desde 1983 mayormente por líderes provenientes de dos de las provincias menos pobladas del país, La Rioja y Santa Cruz.

El único progreso en el sentido de una mayor proporcionalidad desde 1983 fue la instauración de la elección directa del presidente a partir de la reforma constitucional de 1994. Desde entonces rige el principio de “un ciudadano, un voto” en comicios para el Ejecutivo nacional. El sistema anterior de colegio electoral reproducía para el Ejecutivo las ventajas que las provincias pequeñas gozan en el ámbito legislativo.

b) Irracionalidad fiscal o el arbitrario laberinto de la coparticipación

El federalismo fiscal es, en lo fundamental, un conjunto de reglas para distribuir, entre la Nación y las provincias, las responsabilidades de tributación y de gasto. Lo que habitualmente se conoce como la “coparticipación federal” es, en realidad, un complejísimo conjunto de diferentes regímenes —desde

³ Cf. Diego REYNOSO, “El Reparto de la Representación. Antecedentes y Distorsiones de la Asignación de Diputados a las Provincias”, *POSTData*, 17, N. °1, 153-192, 2012.

la Ley de Coparticipación en sentido estricto, al FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), el Fondo Federal Solidario (o de la Soja) hasta los ATN (Aportes del Tesoro Nacional)—. Tal sistema no solo es “laberíntico”, según la unánime opinión de los expertos, sino que además se encuentra en constante estado de cambio, a veces por vías legales, y otras veces por vías fácticas, como cuando el Gobierno nacional decide cobrar un elevado impuesto inflacionario y no coparticiparlo con las provincias.

Más allá de su innecesaria complejidad, tres características hacen del federalismo fiscal argentino un caso muy problemático —y atípico—. A saber:

1) La mayor parte de la recaudación tributaria total es nacional —aproximadamente el 80 %—, pero una parte muy importante del gasto público total es provincial y municipal —ronda el 40 % y el 10 %, respectivamente—. Esto genera un nivel muy elevado de “desequilibrio fiscal vertical”, la diferencia entre lo que gastan y lo que recaudan las provincias. En consecuencia, las provincias argentinas se financian mayormente mediante transferencias del Estado nacional, es decir, a través de la coparticipación federal en sentido estricto y los demás fondos que componen el “laberinto”.

2) Existen enormes disparidades en la magnitud de las transferencias que reciben las provincias. Tierra del Fuego —la provincia más beneficiada en recursos por habitante— obtuvo en 2012 casi 15.000 pesos por cada ciudadano, mientras que la provincia de Buenos Aires recibió solo 2.100 pesos, esto es, unas siete veces menos que la provincia austral⁴. Diferencias de esta magnitud han caracterizado a nuestro país por mucho tiempo. Si se considera todo tipo de transferencias federales, “los distritos más favorecidos —La Rioja, Santa Cruz o Tierra del Fuego, dependiendo del año— han recibido de *siete a ocho veces más dinero por habitante* que el menos favorecido —la provincia de Buenos Aires, si se deja de lado el peculiar caso de la Ciudad Autónoma

⁴ Cf. Nadin ARGAÑARAZ *et al.*, “Coparticipación federal de impuestos durante el año 2012: Tierra del Fuego recibió ingresos por habitante equivalentes a 7 veces los que recibió Buenos Aires”. Informe Económico N. ° 203, Instituto Argentino de Análisis Fiscal, Córdoba, 2013.

de Buenos Aires—”⁵. Este elevadísimo nivel de asimetría no está presente en otras federaciones.

3) Contra lo que a menudo se cree, estas diferencias *no están* justificadas por el nivel de desarrollo relativo: Tierra del Fuego y Santa Cruz son las dos provincias más ricas del país y también las que más dinero por habitante reciben. Como si esto fuera poco, ambas se benefician de regalías petroleras y gasíferas que no comparten con sus pares más pobres —Tierra del Fuego, además, goza de un gran subsidio del resto del país a través del régimen de promoción industrial—. No hay forma de justificar que se trate mucho más favorablemente a estas dos prósperas provincias que a las paupérrimas Chaco, Misiones o Salta.

Nuestro federalismo fiscal toma recursos de algunas provincias —especialmente de Buenos Aires— para subsidiar fuertemente a otras, en especial a las pequeñas, sean ricas, como las provincias patagónicas nombradas, o no tanto, como Catamarca, Formosa, La Rioja, La Pampa y San Luis. Algunas reciben un nivel tan elevado de subsidios que se han convertido en verdaderos “estados rentísticos”, suerte de emiratos subnacionales que, en vez de vivir de rentas petroleras —algunas, como se ha dicho, sí las poseen—, viven de “rentas del federalismo fiscal”.

2. Las consecuencias: desigualdad en la distribución territorial de los servicios públicos, el desarrollo, el poder político y la democracia provincial

Identificados los síntomas en la sección anterior, en esta me concentro en cuatro consecuencias indeseables de nuestro federalismo político y fiscal. Las cuatro tienen que ver con la desigual distribución de algo valioso a través del extenso territorio del país. Dicho rápidamente, la cantidad y la calidad de los servicios públicos que recibe un ciudadano, el nivel de desarrollo económico

⁵ Carlos GERVASONI, “Trasferencias Federales y Competitividad Electoral: La Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011)” en Carlos GERVASONI y Alberto PORTO (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Revista *Económica*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013, pág.73.

del que participa, el poder político que detenta y el grado en el que disfruta de los derechos y las libertades de la democracia dependen de la provincia en la que reside.

a) Desigualdad en la distribución territorial de los servicios públicos

Los gobiernos provinciales gozan de capacidades muy diferentes en cuanto a la provisión de los servicios públicos, debido a la desigualdad fiscal. Provincias como Catamarca, Formosa, La Rioja, Santa Cruz y Tierra del Fuego no solo son importantes receptoras de subsidios del resto del país a través de las transferencias federales establecidas por ley, sino que, a menudo, son beneficiadas en la distribución de las transferencias discrecionales —como los famosos ATN— y del gasto del Gobierno nacional en las provincias⁶. El motivo es que son políticamente “baratas”: el apoyo de sus —proporcionalmente muchos— gobernadores y legisladores puede ser obtenido a cambio de modestos recursos fiscales nacionales, dada su pequeña magnitud poblacional y económica. Esta lógica de “distritos de bajo mantenimiento”⁷ lleva entonces a que las provincias ya beneficiadas por los coeficientes de distribución secundaria vigentes reciban, además, proporciones muy altas de los recursos nacionales asignados “políticamente”. Como si esto fuera poco, algunas de estas provincias —por ejemplo, Catamarca, Santa Cruz y Tierra del Fuego— gozan de importantes ingresos de regalías mineras, petroleras y gasíferas.

En el otro extremo, provincias como Córdoba, Mendoza, Santa Fe y, especialmente, Buenos Aires, reciben por ley bajos niveles de transferencias per cápita. Además, al ser de “alto mantenimiento” —mucha población, número relativamente bajo de legisladores— no son “eficientes” receptoras de recursos discrecionales nacionales. Tampoco tienen regalías o son modestas en términos per cápita. Típicamente, estos distritos hacen un mayor esfuerzo de recaudación tributaria propia, pero aún así su nivel de gasto público per cápita

⁶ Cf. Walter CONT, Alberto PORTO y Pedro JUARROS, “Consecuencias de la Interacción entre el Presupuesto Nacional y las Transferencias Nacionales sobre la Redistribución y Estabilización Regional del Ingreso” en Carlos GERVASONI y Alberto PORTO (eds.), *op. cit.*

⁷ Cf. Edward GIBSON and Ernesto CALVO, “Federalism and Low-Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina”, *Studies in Comparative International Development* 35, 2000.

es muy inferior al de las provincias mencionadas en el párrafo anterior. En 2012 Tierra del Fuego gastó por habitante seis veces más que Buenos Aires; Santa Cruz, cinco; Catamarca, La Rioja y Formosa, aproximadamente 2,3 veces más.

En resumen, nuestro federalismo hace que el objetivo de la igualación fiscal, esto es, que cada habitante del país reciba aproximadamente igual proporción del gasto público, y, por tanto, de los servicios públicos, esté muy lejos de ser cumplido.

b) Desigualdad en la distribución territorial del desarrollo

La Argentina tiene un nivel moderado de desigualdad en la distribución del ingreso. Sin embargo, es uno de los países donde la renta está peor distribuida en términos territoriales. La diferencia en el producto bruto geográfico per cápita entre las provincias más pobres —Chaco, Formosa, Santiago del Estero— y las más ricas —Neuquén, Santa Cruz, Tierra del Fuego— es enorme; la relación es de 5 a 1 y hasta de 7 a 1, dependiendo de las provincias que se comparen y de los indicadores específicos que se tomen. En nuestro territorio conviven provincias ricas por su dotación de recursos naturales, como las patagónicas, y provincias de amplio desarrollo agroindustrial, como las pampeanas y Mendoza, con otras muy atrasadas cuya producción moderna se limita a unos pocos sectores agropecuarios, y donde gran parte de la población vive del empleo público y de los programas de asistencia social.

Los estudios sobre el tema concluyen que el federalismo fiscal que nos hemos dado no contribuye a la redistribución progresiva de ingresos entre provincias⁸ ni a la esperada convergencia entre ellas⁹. Estos resultados no deberían sorprender, dada la regresividad señalada más arriba —algunas provincias ricas reciben más dinero que otras mucho más pobres—. Además, el efecto de las transferencias sobre el desarrollo no es tan claro: se ha argumentado que estas pueden perjudicar la localización de actividades productivas en las provincias “beneficiarias” por la vía de una especie de “enfermedad holandesa”.

⁸ Cf. Walter CONT, Alberto PORTO y Pedro JUARROS, *op. cit.*

⁹ Cf. Mauricio GROTZ y Juan J. LLACH., “Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010” en Carlos GERVASONI y Alberto PORTO (eds.), *op.cit.*

Por ejemplo, si el Gobierno provincial usa el dinero de las transferencias para aumentar el empleo público—cosa que efectivamente ocurre—, disminuye la oferta de recursos humanos disponibles para proyectos privados de inversión¹⁰.

El desarrollo económico, entonces, está muy desigualmente distribuido en nuestro país, y nuestro federalismo fiscal no está haciendo nada para revertir esta situación.

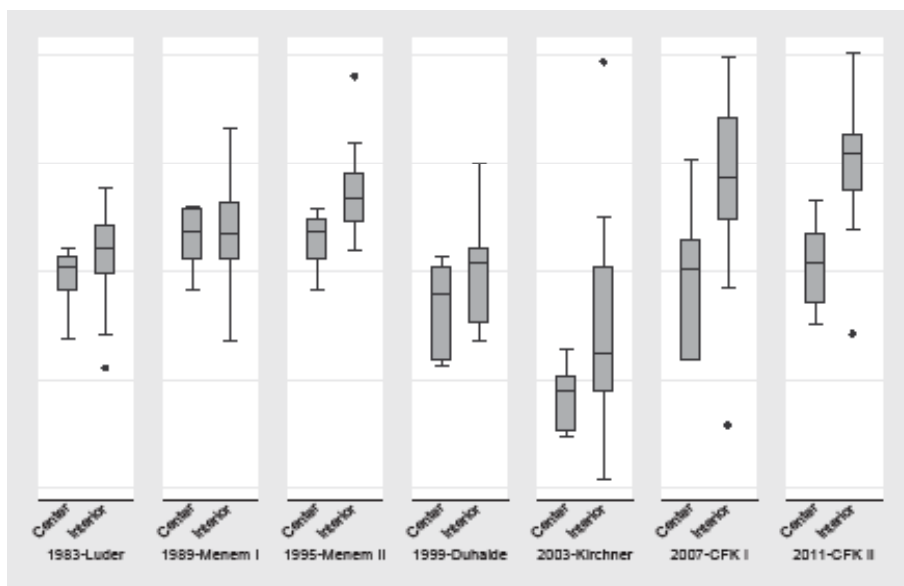
c) Desigualdad en la distribución territorial del poder político

La ya explicada sobrerrepresentación de los distritos pequeños en el Congreso Nacional y de sus gobernadores en los diversos ámbitos de decisión intergubernamental, así como lo “barato” que es para los presidentes adquirir el apoyo de tales representantes, han contribuido a generar coaliciones de gobierno a nivel nacional muy sesgadas en favor de las provincias demográficamente pequeñas.

El gráfico 1 muestra la distribución del voto presidencial del PJ para cada elección desde 1983 según la región: el “centro” agrupa las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza y Santa Fe más la Capital Federal; y el “interior”, las otras dieciocho provincias más pequeñas. Aquí se nota una clara “periferización” del voto justicialista a través del tiempo, que se profundiza en los años de los Kirchner. En 1983 la diferencia entre el voto mediano del PJ en el centro y en el interior fue del 3 %, esta disparidad aumentó al 6 % para la reelección de Menem en 1995, llegó al 7 % cuando Kirchner fue electo en 2003 y, finalmente, alcanzó el 17 % y el 20 % en las dos elecciones ganadas por Cristina Kirchner en 2007 y 2011, respectivamente.

¹⁰ Cf. Pedro MONCARZ *et al.*, “Transferencias Fiscales Verticales y la Distribución Geográfica de la Actividad Productiva” en Carlos GERVASONI y Alberto PORTO (eds.), *op.cit.*

Gráfico 1. Distribución del voto presidencial del PJ por región (1983-2011)



Estas cifras reflejan un creciente alineamiento de las provincias pequeñas con la Casa Rosada. Estar aliado con el Gobierno nacional es especialmente conveniente para los distritos poco poblados, y tal conveniencia se ha acentuado durante el período kirchnerista, dado el creciente centralismo político y fiscal que lo ha caracterizado¹¹. De la misma forma que Kirchner elogiaba públicamente a Menem en 1994 —quizás no era tan extraño, dado que compartían partido e ideas, como la privatización de YPF— la mayoría de los

¹¹ El kirchnerismo ha acentuado la centralización política y fiscal del país. En lo fiscal, ha concentrado más recursos tributarios en el nivel nacional a través de los crecientes ingresos por retenciones a las exportaciones, producto de alícuotas crecientes y de altos precios internacionales de los *commodities*, y del cada vez mayor “impuesto inflacionario”, resultado de la muy significativa emisión monetaria para financiar el déficit fiscal. Estos y otros ingresos que no se coparticipan o se coparticipan en proporciones pequeñas proveyeron al Gobierno nacional —y a los Kirchner, no así a los gobernadores—, de importantísimos recursos fiscales adicionales. La creciente centralización política se basó en gran parte en el mayor uso discrecional de estos cuantiosos recursos. Así, los gobernadores sabían que para mantener la buena disposición de la administración en Buenos Aires, no solo debían evitar asumir un rol opositor, sino directamente sumarse al kirchnerismo. La centralización fiscal y la asignación política de las partidas discrecionales, que sin duda existieron durante el menemismo, se acentuaron notablemente durante el kirchnerismo.

gobernadores en los últimos años —y muy especialmente los de las provincias pequeñas más dependientes de las transferencias— se subordinaron al kirchnerismo. Tan notable fue este apoyo que incluyó a los gobernadores de la UCR (Unión Cívica Radical), los famosos “radicales K”. Al obvio caso de “Cristina, Cobos y Vos”¹² se agregan los gobernadores Jorge Colazo, de Tierra del Fuego, y Ricardo Colombi, de Corrientes, que reclamaron con entusiasmo la reelección de Kirchner. Eduardo Brizuela del Moral, de Catamarca, logró la reelección en 2007 en alianza con el Frente para la Victoria; Miguel Saiz, de Río Negro, se mantuvo cercano al kirchnerismo durante sus dos mandatos, y el actual presidente provisional del Senado, Gerardo Zamora, fue, en sus dos períodos como gobernador de Santiago del Estero, quizás, el más kirchnerista de todos los mandatarios provinciales. En cambio, los líderes de las provincias más grandes han sido mayormente opositores al Gobierno nacional, por ejemplo, Hermes Binner, Antonio Bonfatti, José Manuel de la Sota y Mauricio Macri, u oficialistas poco convencidos, como Daniel Scioli.

Las provincias pequeñas y fiscalmente beneficiadas han obtenido más poder de una forma adicional: líderes de algunas de ellas —La Rioja, San Luis y Santa Cruz— han llegado a la presidencia y la han controlado durante dos tercios del tiempo transcurrido desde 1983. En cambio, ningún gobernador cordobés, mendocino o santafecino ha conseguido aún ser elegido presidente —solo un bonaerense, Duhalde, llegó pero vía elección del Congreso—. Las notables carreras públicas de Néstor Kirchner, Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá se explican no solo por sus indudables talentos políticos, sino también por los factores fiscales e institucionales que se señalan en este capítulo.

En resumen, las provincias chicas tienen muchos más legisladores nacionales, gobernadores y representantes en los consejos federales que los que le corresponden proporcionalmente. Asimismo, tienden a ser parte de las coaliciones de gobierno nacionales y han controlado la presidencia en mucho mayor medida de que lo que podría esperarse, dado su escaso peso poblacional. El poder político, entonces, está muy desigualmente distribuido en nuestra federación.

¹² *Slogan* de la campaña presidencial de Cristina Kirchner en 2007.

d) *Desigualdad en la distribución territorial de la democracia provincial*

Investigaciones periodísticas y politológicas recientes han documentado que, junto con provincias básicamente democráticas, existen en el país regímenes provinciales con características autoritarias¹³. Si, como afirma Przeworski, “la democracia es un sistema en el que los partidos (oficialistas) pierden elecciones”, entonces, es dudoso que Formosa, La Rioja, San Luis o Santa Cruz —todas con oficialismos sospechosamente hegemónicos— lo sean. En estas y otras provincias, el mismo partido ha ganado ocho elecciones consecutivas para gobernador desde 1983, a menudo con enormes mayorías electorales. ¿Cómo es que los gobernadores de estos distritos logran reelegirse con mayorías impensables en las democracias mejor gobernadas del mundo e, incluso inalcanzables para sus propios pares de Buenos Aires, Córdoba o Entre Ríos?

Estas y otras provincias, como Catamarca y Santiago del Estero, son *de jure* democráticas pero autoritarias en muchas de sus prácticas. Los politólogos las clasificamos como “regímenes híbridos”: son democráticas en el sentido que poseen la arquitectura institucional correspondiente —elecciones, legislaturas con representación de varios partidos, poderes judiciales formalmente independientes, libertad de expresión, etc.—, pero no son democráticas en la medida en que muchas de estas instituciones no funcionan en la práctica. Por ejemplo, los poderes legislativos y judiciales carecen de independencia real, y los medios de comunicación, cooptados o controlados por el Gobierno provincial, proveen de una cobertura altamente sesgada en favor del oficialismo.

De la misma forma que muchos países petroleros son calificados de “estados rentísticos” porque viven de rentas de recursos naturales sin necesidad de desarrollar otros sectores productivos y cobrarles impuestos, algunas provincias argentinas son “estados subnacionales rentísticos” cuyas rentas provienen, como se explicó más arriba, de una fuente externa independiente de los impuestos locales: las generosas transferencias fiscales desde Buenos Aires. Si las rentas petroleras han permitido a los autoritarismos de Medio Oriente

¹³ Cf. Carlos GERVASONI, “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, *World Politics* 62, 2, 302-40, 2010.

y otras regiones ricas en hidrocarburos resistir la tercera ola de democratización, es razonable pensar que las rentas del federalismo fiscal y las regalías mineras y petroleras obstaculizan el desarrollo de verdaderas democracias en varias de nuestras provincias, como Formosa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero.

Conclusión

Como buena parte del sistema político argentino, el federalismo y la política provincial sufren de “debilidad institucional”¹⁴. Nuestro sistema representativo está fuerte e injustamente sesgado en favor de las provincias demográficamente pequeñas. El federalismo fiscal realmente existente no solo carece de criterios claros y estables de distribución, sino que es “laberíntico”, inequitativo y rentístico. En parte, como consecuencia de estos problemas, los servicios públicos, el desarrollo económico, el poder político y los derechos y libertades democráticos están distribuidos de manera muy desigual en el territorio.

La persistencia de este indeseable estado de cosas se vincula con la violación de tres disposiciones constitucionales, los artículos 45 y 75, y la cláusula transitoria sexta. El art. 45 establece que cada provincia debe elegir una cantidad de diputados proporcional a su población. La cláusula transitoria sexta ordena la aprobación de un régimen de coparticipación por parte del Congreso antes de 1996 que, según el art. 75, inc. 2, debe contemplar “criterios objetivos de reparto”, asegurar una distribución de fondos “equitativa, solidaria” y dar “prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional”.

Cumplir la Constitución es lo que corresponde en principio y, también por lo menos en lo que hace al federalismo, lo que le conviene al país.

¹⁴ Cf. Steven LEVITSKY and Maria Victoria MURILLO, *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Penn State University Press, 2005.

Bibliografía

- ARGAÑARAZ, Nadin *et al.*, “Coparticipación federal de impuestos durante el año 2012: Tierra del Fuego recibió ingresos por habitante equivalentes a 7 veces los que recibió Buenos Aires”, Informe Económico N. ° 203, Instituto Argentino de Análisis Fiscal, Córdoba, 2013.
- CONT, Walter, Alberto PORTO y Pedro JUARROS, “Consecuencias de la Interacción entre el Presupuesto Nacional y las Transferencias Nacionales sobre la Redistribución y Estabilización Regional del Ingreso”, en GERVASONI, Carlos y Alberto PORTO (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- GERVASONI, Carlos y Alberto PORTO (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- GERVASONI, Carlos, “Trasferencias Federales y Competitividad Electoral: La Ventaja Oficialista de Gobernadores en Provincias Rentísticas (1983-2011)” en GERVASONI, Carlos y Alberto PORTO (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- “La Política Provincial es Política Nacional: Cambios y Continuidades Subnacionales del Menemismo al Kirchnerismo” en MALAMUD, Andrés y Miguel De LUCA, *La Política en Tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.
- “A Rentier Theory of Subnational Regimes: Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, *World Politics* 62, 2, 302-40, 2010.

- GIBSON, Edward and Ernesto CALVO, "Federalism and Low-Maintenance Constituciones: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina", *Studies in Comparative International Development* 35, 2000.
- GROTZ, Mauricio y Juan J. LLACH., "Coparticipación casi sin Convergencia, 1950-2010" en GERVASONI, Carlos y Alberto PORTO (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- LEVITSKY, Steven and Maria Victoria MURILLO, *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, Penn State University Press, 2005.
- MONCARZ, Pedro *et al.*, "Transferencias Fiscales Verticales y la Distribución Geográfica de la Actividad Productiva" en GERVASONI, Carlos y Alberto PORTO (eds.), *Consecuencias Económicas y Políticas del Federalismo Fiscal Argentino*, Edición Revista Económica, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de La Plata, 2013.
- REYNOSO, Diego, "El Reparto de la Representación. Antecedentes y Distorsiones de la Asignación de Diputados a las Provincias", *POSTData*, 17, N. °1, 153-192, 2012.
- SAMUELS, David y Richard SNYDER, "El Valor de un Voto: una Perspectiva Comparada sobre la Desproporcionalidad Territorial" en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA (eds.), *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP-Eudeba, 2001.

Problemas del sistema partidario argentino: de la estatización a la “peronización”

Gerardo Scherlis

Tal como ocurre en la mayor parte de las democracias contemporáneas, los partidos en la Argentina han dejado de ser canales de expresión y de representación social para constituirse en organizaciones ancladas en las estructuras del Estado, y cuya fuente de legitimidad reside en el ejercicio de las funciones gubernamentales. Pero este proceso casi universal ocurre en este país con una serie de particularidades. Por ejemplo, la interpenetración entre partidos y estados alcanza una intensidad mayor al de muchas otras democracias, y algo similar puede señalarse respecto a la desnacionalización o territorialización de los partidos. Esto, como veremos, ha contribuido decisivamente a la subsistencia de un único “partido de poder” y a un consecuente déficit tanto en términos de competencia democrática como de rendición de cuentas de los gobernantes.

La “peronización” del sistema político

El dato más evidente y usualmente enfatizado a la hora de trazar un diagnóstico sobre el sistema partidario argentino refiere a su creciente “peronización”. Los datos electorales son contundentes; en los años ochenta y noventa los candidatos peronistas solían reunir entre un 35 % y un 50 % de los votos en el marco de un sistema de partidos que se caracterizaba como bipartidista. En cambio, desde 2003 en adelante, las candidaturas peronistas acumularon un porcentaje cada vez mayor de electores, al punto que en las presidenciales de 2011, la suma de tres candidaturas peronistas alcanzó el 68 % a nivel nacional, y en las legislativas de 2013 en la provincia de Buenos Aires, cuatro listas peronistas reunieron el 83,2 % de los votos.

El crecimiento electoral es naturalmente acompañado por uno similar en términos institucionales, de modo que la primacía peronista se afianza en el Congreso y en los gobiernos provinciales y municipales. La otra cara de esta moneda es la fragmentación, primero y, en última instancia, la severa reducción del espacio no peronista, el cual no logra constituir una fuerza política sólida, perdurable y competitiva a lo largo y ancho del territorio nacional.

Hacia 2003 Juan Carlos Torre se refería a los votantes no peronistas como quienes habían quedado “huérfanos de la política de partidos”¹, pero ya para la década de 2010 parece claro, tal como lo señala Marcos Novaro², que no se trata solamente de que una mitad del electorado haya perdido un referente partidario efectivo, sino que los electores refractarios a votar por un candidato peronista constituyen una categoría cada vez menos significativa en el marco del sistema político argentino.

Una interpretación habitual a partir de estos datos refiere al profundo arraigo social del peronismo. La existencia de una base electoral tan extensa y persistente ha llevado a asumir que el peronismo constituye una arraigada identidad política, y que allí residiría la base de su ventaja por sobre cualquiera de sus competidores. Si el pueblo argentino “es” mayoritariamente peronista, no cabe sino esperar que los peronistas sean los ganadores seguros de las contiendas electorales.

Pero si los resultados electorales apuntan en ese sentido, otros datos relevantes abonan una interpretación diferente. Según la consultora IPSOS³, el número total de simpatizantes partidarios pasó en la Argentina del 47 % en 1984 al 15 % en 2010; mientras que el Barómetro de las Américas registró para el mismo año 2010 que solo un 19,5 % manifestaba tener “alguna simpatía” por un partido político. Y aunque una amplia mayoría de ese grupo indicaba

¹ Cf. “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo Económico*, vol. 42, n.º 168, enero-marzo 2003.

² Cf. “Historia y perspectiva de una relación difícil”, en Marcos NOVARO (comp.), *Peronismo y democracia: Historia y perspectivas de una relación compleja*, Buenos Aires, Edhasa, 2014, pág. 21.

³ Cf. Manuel MORA y ARAUJO, *La argentina bipolar*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011, pág. 117.

que su simpatía estaba con el PJ —la sigla histórica del peronismo— o con el FPV (Frente para la Victoria), la facción peronista gobernante, esas simpatías sumadas apenas alcanzaban al 9,5 % de los argentinos.

De modo que la fuerte expansión del peronismo en el terreno electoral e institucional no se relaciona con una transformación similar en los niveles de identificación partidaria. Aunque continúa siendo la identidad política más extendida del país, sus niveles de arraigo social están lejos de explicar su fabuloso desempeño electoral. Precisamente lo interesante es que ambas variables —nivel de identificación social y *performance* electoral— parecerían haber marchado en los últimos años en direcciones opuestas, lo cual nos vuelve a la pregunta de qué explica la “peronización” electoral.

La “peronización” como síntoma y como problema

Abundante literatura y evidencia empírica sugieren que hoy los partidos políticos son esencialmente estructuras semiestatales. Lo son, en primer lugar, porque su subsistencia cotidiana, en términos materiales, resulta inviable sin los recursos que, legal o irregularmente, obtienen del Estado. Y, en segundo lugar, porque su razón de ser reside en su capacidad para mostrarse frente al electorado como entidades capaces de gestionar el gobierno del Estado.

Aunque los manuales continúen repitiendo que los partidos son organizaciones voluntarias surgidas para expresar las demandas sociales, lo cierto es que su rol representativo se ha reducido de forma drástica. Los partidos han pasado a operar, en cambio, como agencias de gobierno de la democracia. Es en ese sentido que han sido también identificados como una suerte de servicio público, un servicio que, aunque la sociedad considera que funciona bastante mal —como suele ocurrir con otros tantos servicios públicos—, tiende a aceptar como necesario para el funcionamiento del sistema democrático. De modo que la legitimidad de los partidos depende de su capacidad para ser percibidos como actuales o potenciales gobernantes eficaces⁴. Es por ello que

⁴ Con los diferentes significados que esta noción puede implicar, desde la implementación eficiente de políticas universales hasta la provisión particularizada de bienes y servicios.

un ostensible fracaso en el gobierno tiende a tener hoy un costo enorme, tanto por la reducción que implica en el acceso a los recursos del Estado como por la dilución de la legitimidad de aquella etiqueta partidaria que sea identificada como responsable del fracaso.

La debacle de la Unión Cívica Radical a partir de su supuesta “incapacidad para gobernar”, resultado de sus salidas anticipadas del gobierno en medio de profundas crisis económicas, en 1989 y, sobre todo, en 2001, es seguramente el caso más contundente entre nosotros. Si los partidos existen para gobernar, aquel que a los ojos de la opinión pública no puede hacerlo bien carece de mayores chances de ganar una elección competitiva. Esta supuesta incapacidad radical tiene como contracara de la moneda en el imaginario popular que “solo los peronistas pueden gobernar este país”, de tal suerte que la etiqueta peronista conferiría un plus a la hora de elegir un gobernante. En esta línea, una interpretación extendida sobre la “peronización” del sistema político se asienta en la implosión del radicalismo, que habría dejado en pie una única fuerza legitimada para ejercer el gobierno.

Pero también ello requiere una explicación, tanto a la hora de pensar cómo es posible que no haya surgido un reemplazo eficiente a la debacle radical como ante la evidencia de que tampoco los gobiernos peronistas han sido siempre evaluados como éxitos inapelables. Alcanzar una respuesta más consistente exige atender a la imbricación entre las estructuras partidarias y las estatales en un escenario de territorialización política.

Partidos, estados y territorialización

Una suerte de acuerdo tácito entre los partidos y facciones que alcanzan diferentes posiciones de gobierno habilita el uso con fines puramente partidistas de los recursos estatales que cada cual logra controlar. Esto permite que, en los diferentes distritos, la fuerza gobernante cuente con importantes ventajas frente al resto. El peronismo es quien ha sacado mayor utilidad de esta simbiosis, al punto de que toda su estructura organizativa se sostiene en

un entramado de intercambios materiales cuya fuente principal es el Estado en sus diferentes áreas y niveles.

Es cierto que todas las estructuras organizativas de los partidos argentinos relevantes están, esencialmente, imbricadas en diferentes burocracias públicas, pero el peronismo es, por lejos, la más extendida y persistente de ellas. Es habitual en el análisis político argentino hacer referencia a la relación entre el presidente y el partido (PJ), como si existiera una organización por fuera del gobierno. Pero, en rigor, el uso de la palabra partido no refiere en estos casos a una institución independiente del aparato estatal, sino fundamentalmente al conjunto de los gobernadores peronistas —quienes controlan la mayor parte de provincias del país— y a los intendentes o alcaldes de los municipios más poblados, particularmente de aquellos del conurbano bonaerense⁵.

Gobernadores e intendentes, junto con las redes forjadas por ellos desde sus respectivos gobiernos, constituyen una gigantesca maquinaria política, confundiendo el Estado con el partido de gobierno a través de una variedad de mecanismos de incorporación o cooptación, que van desde las designaciones del personal en los diferentes niveles de la burocracia, la distribución de bienes y servicios en forma particularizada y la asignación discrecional de recursos a diferentes actores políticos y sociales.

Una de las claves de la fortaleza del peronismo, destacada una y otra vez por los analistas, es su enorme flexibilidad, atributo que le permite renovar sus élites y erigir, cada vez que resulta necesario y en cada uno de los niveles de gobierno, nuevos liderazgos capaces de atraer el voto popular y modificar los perfiles programáticos de acuerdo a la ocasión. Pero esta célebre flexibilidad —que contrastaría con la rigidez del radicalismo— es incomprensible sin la interpenetración del partido con el Estado. Porque precisamente el peronismo consiste organizacionalmente en una estructura que tiene por finalidad excluyente su reproducción, de tal modo que no exige nada al liderazgo en

⁵ Dieciocho de las veinticuatro provincias argentinas tienen en 2014 un gobernador peronista, mientras que son peronistas veintisiete de los treinta intendentes de los municipios del conurbano bonaerense.

términos de programas y políticas públicas, pero es implacable con aquellos líderes que no pueden garantizar los triunfos electorales que garantizan el acceso a los recursos estatales, esenciales para la continuidad de la maquinaria.

A su vez, la extrema territorialización de la política argentina expone las dificultades de integrar en una misma etiqueta a múltiples organizaciones que funcionan orientadas a competir en diferentes escenarios provinciales. Esta integración deviene especialmente problemática ante la ausencia de motivaciones ideológicas que actúen como principios aglutinantes y como fronteras organizativas. En este contexto, solo desde el control de la presidencia es posible coordinar una fuerza política nacional⁶. Esta coordinación tiene, en el caso del peronismo, como herramientas clave la imagen pública del presidente, por un lado, y las transferencias de fondos discrecionales desde el Gobierno nacional a los estados provinciales y municipales, por el otro. Los recursos fiscales son, por ello, cruciales para cohesionar al peronismo y, como se vio claramente en los últimos años, para atraer también a la coalición oficialista a múltiples actores de orígenes partidarios diversos⁷.

Para el resto de los partidos, en cambio, la conformación de una fuerza política coordinada en forma permanente resulta improbable. Surgen o persisten diversas organizaciones sostenidas en el control de algunos estados provinciales o municipales, y puede también surgir alguna figura pública con atractivo en todo el país; pero la carencia del poder cohesivo de los recursos del Ejecutivo nacional importa un obstáculo colosal para la existencia de una fuerza articulada en todo el territorio nacional. Y, aunque es difícil saber qué ocurriría hoy con el peronismo si debiera transcurrir una larga temporada sin el control del Estado nacional y de las principales gobernaciones, más difícil es imaginar en las actuales circunstancias que algo así pudiera ocurrir.

⁶ Cf. Marcelo ESCOLAR, "La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina", *Revista SAAP*, 7:2, pp. 441-451, 2013, pág. 444.

⁷ Cf. Carlos GERVASONI, "La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo", en MALAMUD, Andrés y Miguel De LUCA (comps.), *La política en los tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.

Pluralismo peronista, rendición de cuentas y estabilidad institucional

El peronismo ha logrado, a partir de ello, hacerse de un capital político incomparable en el sistema político argentino. Como lo ha sintetizado recientemente Ernesto Calvo⁸, las ventajas se dan en las siguientes tres dimensiones: es percibido como quien tiene mayor capacidad para gobernar, tiene acceso masivo a los recursos fiscales y ha constituido vastas redes políticas que operan en su nombre. Estas ventajas se retroalimentan mutuamente y tienden a reforzarse en la medida en que la estructura peronista deviene por todo ello en el espacio en el cual resulta racional participar para todos aquellos individuos y grupos que tienen aspiraciones de incidir políticamente. No es, entonces, casual que la competencia política tienda a concentrarse al interior de la propia estructura peronista.

Por cierto, la partidización extrema del Estado tiene un costo tan alto como evidente en términos de capacidades estatales. Además, el hecho de que la construcción política transcurra en gran medida por la apropiación y el uso faccioso de los recursos públicos distancia de la vida político-partidaria —de por sí un terreno usualmente poco amable— a las personas honestas y capaces interesadas en la cosa pública, haciendo que el campo sea un coto de caza reservado a los no demasiado escrupulosos.

Pero, en todo caso, así como la interpenetración con el Estado y la territorialización han abonado un fuerte desbalance en la disputa interpartidaria, “inclinando la cancha” y obstaculizando la emergencia de competidores nacionales, estos mismos factores también han sido garantía de cierto pluralismo al interior del propio peronismo. Es que, aunque el líder que ocupa la presidencia es el eje vertebrador de la estructura en cada momento histórico, a diferencia de lo que ocurre en partidos puramente personales, el peronismo cuenta con múltiples actores, sobre todo gobernadores, que controlan recursos relevantes. Como ya se mencionó, esto permite que dentro del peronismo puedan surgir oposiciones al líder-presidente, particularmente cuando este deja de reunir

⁸ Cf. “El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites”, *Revista SAAP*, 7:2, pp.433-440, 2013, pág. 437.

altos niveles de valoración positiva en el electorado y se enfrenta a un final de mandato. De modo que la competencia no ha sido eliminada del sistema político argentino con su “peronización”, sino que se ha trasladado al interior del propio peronismo. Esto podría verse como un sucedáneo relativamente satisfactorio ante la falta de otros partidos competitivos. Tiene, sin embargo, al menos, tres problemas importantes.

El primero de ellos, y el más evidente, es que para el resto de los partidos no solo es difícil competir debido al desigual acceso a los recursos estatales, sino que es igualmente complejo hacerlo si se mantiene una identidad programática frente a un partido-estado que adquiere diferentes perfiles en cada momento y lugar. A los partidos no peronistas les cabe adoptar un rol reactivo frente a los posicionamientos ocasionales del peronismo, y no es casual que gran parte de ellos haya padecido divisiones o haya sido cooptado, en mayor o en menor medida, por la acción de los sucesivos peronismos gobernantes, que han tenido pocos recelos en avanzar en esa dirección. La capacidad del peronismo para “procesar el sentido común de los votantes en cada etapa histórica”⁹ tiende a suprimir la viabilidad de la alternancia entre opciones partidarias.

El segundo problema es que el pluralismo peronista afecta seriamente la posibilidad de que los votantes puedan valerse de las etiquetas partidarias como atajo informativo para decidir su voto y, en última instancia, premiar y penalizar a sus gobernantes a través de elecciones. La flexibilidad programática y organizativa del peronismo, sumada a la existencia de una maquinaria asentada en el control de los estados subnacionales, permite que un descenso en la popularidad del presidente sea oportunamente resuelto a través de la adscripción de esta maquinaria a un nuevo liderazgo. El peronismo logra así inmunizarse de la adjudicación de responsabilidad por un fracaso en el gobierno. Y, dada la composición de la maquinaria, siempre habrá a disposición un gobernador o intendente “exitoso”, listo para trasladar la experiencia de su distrito al Gobierno nacional. El esquema resulta

⁹ Cf. Marcos NOVARO, *op. cit.*, pág 44.

fascinante en términos de eficacia electoral, pero perverso en términos de *accountability* democrática.

Finalmente, el tercer problema es que el pluralismo peronista está lejos de dar lugar a una competencia republicana entre facciones internas. En particular, la tramitación de la sucesión del liderazgo tiende a darse en forma convulsionada. Hostil a la incorporación de mecanismos institucionalizados para resolver la cuestión, el peronismo traslada a la sociedad sus disputas intestinas forzando para ello las reglas hasta donde el poder fáctico de cada uno de los actores en disputa lo permita. Claro que el peronismo acepta —y celebra— la regla democrática principal según la cual los votos definen ganadores y perdedores, tanto dentro de él como en la competencia con los demás, pero como partido del poder suele manipular el resto de las reglas institucionales más de lo que se somete a ellas. Esto, por cierto, debilita aún más las condiciones de equidad en la competencia.

En definitiva, el peronismo se valió de problemas preexistentes —la permeabilidad del aparato estatal a la partidización y la creciente desnacionalización política— para afianzar su dominio sobre el sistema político. Pero el tipo de primacía lograda sobre estas bases genera, a su vez, severos déficit en campos, tales como la equidad en la competencia, la calidad en la rendición de cuentas democrática y la fortaleza institucional.

Propuestas

A partir del análisis previo, se sigue que mejorar el rendimiento democrático del sistema de partidos argentino exige avanzar en reformas que, garantizando que cada partido ganador de elecciones cuente con las herramientas para implementar las políticas públicas de su preferencia, impongan límites a la partidización del Estado. Esto involucra desde fuertes reformas administrativas para profesionalizar la función pública, pasando por el fortalecimiento de los organismos de control, hasta la instrumentación de normas electorales que restrinjan el uso partidista de los cargos, las funciones y los

presupuestos públicos¹⁰. Regular la publicidad oficial, garantizar la independencia política de los medios de comunicación públicos, quitar de manos del ministerio del Interior la gestión de todo el proceso electoral y restringir las designaciones discrecionales de personal son medidas de distinta índole que permitirían limitar la partidización estatal.

Sería también importante alentar los niveles de nacionalización del sistema. Al igual que la cuestión de la relación partidos-estado, el problema de la territorialización tiene múltiples fuentes, desde la descentralización administrativa, pasando por la historia organizativa de los partidos, hasta el diseño institucional del federalismo electoral argentino. En este último campo podrían propiciarse reformas que promuevan la existencia de organizaciones partidarias más nacionalizadas. Restringir la opción única entre los federalismos latinoamericanos de que partidos con existencia en un solo distrito compitan por cargos en el Congreso federal, estimular la congruencia en las alianzas electorales en los diferentes niveles de gobierno y entre los distritos o fortalecer las facultades del nivel nacional de las organizaciones serían opciones en este sentido.

Por supuesto, estas propuestas pueden sonar ilusorias. Las reformas a la actividad y organización de los partidos afectan directamente a quienes deben llevarlas a cabo, actores racionales que no suelen atender contra sus propios intereses. Sin embargo, alentar la formación de un electorado atento a esta situación puede ser un primer paso para que reformas en este sentido puedan ser, al menos, vislumbradas y debatidas.

Bibliografía

CALVO, Ernesto, “El peronismo y la sucesión permanente: mismos votos, distintas élites”, *Revista SAAP*, 7:2, pp.433-440, 2013.

¹⁰ Como ejemplo, menor pero significativo, en este sentido, puede mencionarse el caso mexicano que prohíbe la publicidad oficial durante todo el período de campaña, como así también difundir imágenes de funcionarios en los *spots* publicitarios.

- ESCOLAR, Marcelo, “La ilusión unitaria. Política territorial y nacionalización política en Argentina”, *Revista SAAP*, 7:2, pp. 441-451, 2013.
- GERVASONI, Carlos, “La política provincial es política nacional: cambios y continuidades subnacionales del menemismo al kirchnerismo”, en MALAMUD, Andrés y Miguel De LUCA (comps.), *La política en los tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.
- MORA y ARAUJO, Manuel, *La argentina bipolar*, Buenos Aires, Sudamericana, 2011.
- NOVARO, Marco, “Historia y perspectiva de una relación difícil”, en NOVARO, Marcos (comp.), *Peronismo y democracia: Historia y perspectivas de una relación compleja*, Buenos Aires, Edhasa, 2014.
- TORRE, Juan Carlos, “Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria”, en *Desarrollo Económico*, vol. 42, n. ° 168, enero-marzo 2003.

Introducción

El vigésimo presidente de los Estados Unidos, James A. Garfield, fue asesinado el 2 de julio de 1881 a los seis meses de haber llegado a la Casa Blanca; se convirtió así en el segundo mandatario, tras Abraham Lincoln, que resultó víctima de un magnicidio. El autor de los dos disparos que acabaron con su vida fue Charles Guiteau, un frustrado aspirante a un puesto público de cónsul. Guiteau estaba convencido de que un panfleto que había escrito durante la campaña electoral había jugado un papel fundamental en la victoria del presidente republicano. Al no obtener la recompensa deseada, decidió tomar justicia por mano propia y atentar contra él.

La muerte de Garfield elevó a la primera magistratura al vicepresidente Chester Alan Arthur, un antiguo recaudador del Puerto de Nueva York, perteneciente a la fracción *stalwarts* del Partido Republicano, firmes defensores del tradicional clientelismo político. Arthur, ante la presión de una opinión pública conmocionada por el asesinato del presidente, tomó conciencia de que la vieja práctica de despedir a 200.000 carteros para incorporar al aparato estatal a otros tantos partidarios del nuevo gobierno no podía ser sostenida. Se convirtió así en un acérrimo defensor de la reforma de la administración civil del Estado. Durante su gobierno fue aprobada la Ley Pendleton (1883) sobre reforma del servicio civil del Estado que acabó con el sistema clientelar en los Estados Unidos. Desde entonces, los historiadores le asignaron a Arthur el título de *The father of civil service*.

El sistema de gobierno que se conoce en la literatura política como *spoils system* o “sistema del botín” existió no solo en los Estados Unidos, sino que

también predominó en la mayoría de los países europeos hasta bien entrado el siglo XIX. Fue abandonado a finales de ese siglo debido a las guerras, al comprobarse que el reino que no construía un Estado ni contaba con fuerzas armadas eficientes, llevaba las de perder.

En la Argentina, el Estado, en su formulación nacional, provincial o municipal, ha sido usado, independientemente del color político de los gobiernos, como el “botín de guerra” del partido que gana las elecciones. Se procede, sin el menor escrúpulo, a cubrir los cargos públicos, incluso los menores, con partidarios. Esta práctica ha llegado a la exasperación con los sucesivos gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Por consiguiente, podemos afirmar, sin lugar a dudas, que no se abrirán las puertas a un verdadero proceso de modernización en la Argentina si no se asume y se resuelve este enorme desafío.

La corrupción y la ineficacia administrativa son los rasgos que han sido tradicionalmente destacados como la consecuencia más notoria del *spoil system*. Sin embargo, existe otra grave secuela que lesiona peligrosamente el sistema de competencia democrática entre los partidos políticos y reduce la posibilidad de alternancia. En ciencia política se ha incorporado el concepto de “ventaja del oficialismo” para dar cuenta de este fenómeno de beneficio electoral sistemático que gozan el partido y los candidatos oficialistas que ocupan el poder. Cuando la colonización del Estado es manifiesta, aumenta aún más la ventaja del oficialismo al punto que se ingresa en el peligroso rango de lo que Steven Levitsky denomina “autoritarismo competitivo”¹. En estos regímenes, las instituciones democráticas formales son utilizadas como medios para obtener y ejercer el poder, y los funcionarios violan las reglas con tanta frecuencia que el régimen no logra alcanzar los estándares convencionales mínimos de una democracia.

La ausencia de una gestión pública eficaz se convierte también en un pesado lastre para la economía en su conjunto, restando productividad al sistema. Si el Estado no renueva la infraestructura o construye nuevas rutas y

¹ Steven LEVITSKY y Lucan A. WAY, “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, *Estudios Políticos*, N.º 24, Medellín, enero-junio 2004, págs. 159-176.

puertos para posibilitar la salida de las exportaciones, se produce un menoscabo en el esfuerzo de inserción del país en un mundo altamente competitivo. El aparato público burocrático e ineficiente, que superpone una regulación tras otra como capas de pintura en una puerta vieja, crea obstáculos innecesarios a las iniciativas de los emprendedores privados.

Las administraciones modernas adquieren mayor legitimidad cuando hacen una utilización racional y eficiente de los recursos que los ciudadanos, a través de los impuestos, ponen a su disposición. Por lo tanto, no será posible reducir el fenómeno de la evasión impositiva, tan instalado en nuestra cultura, si el Estado no ofrece la evidencia del uso racional de los recursos que le sustrae al aparato productivo privado. De no conseguirlo, se frustra uno de los objetivos estratégicos de un gobierno moderno, que consiste en reducir los niveles de desigualdad social a través de un sistema fiscal inteligente, equilibrado y justo.

El problema de la tradicional inequidad de nuestro sistema se agrava cuando el Estado no ofrece, en condiciones de suficiencia y calidad, los servicios públicos de salud, educación y seguridad social integral. Los sectores sociales más humildes, que no tienen acceso a las prestaciones privadas de estos servicios, quedan socialmente rezagados y así se asiste lentamente a la formación de un país de peligrosas dualidades.

La modernización de las administraciones públicas debiera erigirse en la principal política de Estado, fruto del consenso entre todos o la mayoría de los partidos políticos. Sin embargo, nuestro sistema institucional de presidencialismo reforzado conspira contra esta posibilidad. Una vez que el candidato obtiene el premio mayor de la primera jefatura, la historia comprueba, en forma reiterada, que comienza el pago de los favores electorales. El presidente queda blindado frente a cualquier reclamo posterior, dado que está protegido por las mayorías reforzadas que en el Congreso posibilitan el juicio político, único modo de proceder a su destitución.

En marcado contraste, los sistemas parlamentarios son mucho más flexibles, dado que la destitución del primer ministro se puede conseguir con

la simple mayoría de votos en la Cámara de Diputados (moción de censura). Eso obliga a desplegar una cierta cautela en el ejercicio del poder, lo que se traduce en una mayor calidad institucional. En los sistemas presidencialistas de coalición —como es el caso de Chile— se produce un fenómeno similar, aunque para eso hace falta también una cultura del consenso entre partidos muy difícil de lograr cuando predomina un estilo populista que alienta la confrontación permanente. Cabe esperar que el cansancio generado por estas formas anacrónicas de conservar el poder sea el detonante y se abra, en el período que se inicia en diciembre de 2015, una ventana de oportunidad a un proceso auténtico de modernización y profesionalización del Estado.

Estado actual de las administraciones públicas

Desde la perspectiva formal, existe una legislación que regula la forma de contratación en la Administración Pública Nacional, pero en la práctica no se respeta. La Ley 25.164, Marco de Regulación de Empleo Público Nacional fue sancionada el 15 de septiembre de 1999. Contiene un repertorio de disposiciones dirigidas a regular la relación de empleo público y establece el régimen de ingreso, obligaciones y sanciones de los empleados públicos nacionales sin entrar en demasiadas profundidades.

La referida ley señala que las condiciones de conducta e idoneidad para el cargo se acreditarán “mediante los regímenes de selección que se establezcan, asegurando el principio de igualdad en el acceso a la función pública”. Añade que la carrera administrativa deberá contemplar la aplicación de criterios que incorporen los principios de transparencia, publicidad y mérito en los procedimientos de selección. Del mismo modo, establece que los convenios colectivos de trabajo del personal estatal deberán prever los mecanismos de participación y de control de las asociaciones sindicales en el cumplimiento de los criterios de selección y evaluación.

En la práctica, la Administración Pública en la Argentina conserva rasgos anticuados que no se compadecen con las necesidades de un aparato estatal

eficiente, exigencia inexcusable de toda sociedad moderna. Existe, por una parte, un alto grado de formalismo que arroja como resultado un conjunto de normas y procedimientos burocráticos que dificultan el acceso de los ciudadanos al Estado para obtener un servicio o un derecho garantizado. Por otra parte, los bienes públicos más sensibles —como las pensiones, la salud, la educación y los servicios sociales— no se brindan en condiciones de calidad y universalidad. Esta ineficiencia afecta, principalmente, a los sectores más pobres y menos escolarizados de la población.

Esta característica general del aparato estatal persiste pese a la notable incorporación de empleados públicos, que ha aumentado a un ritmo cada vez mayor en los últimos años. Según Juan Luis Bour, economista sénior de FIEL (Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas), el empleo público consolidado promedió los 2,18 millones de empleados entre 2000 y 2002. A partir de 2003, y más desde 2005, subió fuertemente para sumar los 3,65 millones de empleados estimados en 2014². El crecimiento supera el 67 % si se consideran los últimos doce años (2003-2014). Gonzalo Diéguez, director del CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), estima que el empleo público aumentó en los últimos diez años a un promedio situado entre el 6 % y el 7 % anual.

Casi una de cada tres personas económicamente activas se desempeña en la jurisdicción estatal, según informa Jorge Colina, de IDESA (Instituto para el Desarrollo Social Argentino). El dato resulta corroborado por otro informe de Ricardo López Göttig³, miembro del Consejo Académico de CADAL (Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina), que revela que el porcentaje de asalariados en el sector público está por encima del de los países miembros de la OCDE. El promedio de empleo en las administraciones generales —na-

² “Desde 2002 aumentó 67 % la nómina de empleados estatales” Diario *La Nación*, 13 de agosto de 2014 [en línea]. Dirección URL: <http://www.lanacion.com.ar/1718131-desde-2002-aumento-67-la-nomina-de-empleados-estatales> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

³ Ricardo LÓPEZ GÖTTIG, “La década K: El empleo público, el eterno paliativo”, CADAL, 10 de julio de 2014 [en línea]. Dirección URL: http://www.cadal.org/prensa/nota.asp?id_nota=7347 [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

cionales, regionales y locales— en la OCDE es del 15 %, mientras que en la Argentina asciende al 21,6 %. Cuando Néstor Kirchner asumió la presidencia en 2003 había un total de 266.165 empleados permanentes y temporarios (administración central, organismos descentralizados e instituciones de seguridad social) número que pasó a un total de 377.225 en 2014. De este modo se ha producido un salto impresionante del gasto público en este rubro. Mientras que en 2007 la partida de gastos de personal era de 14.912 millones de pesos, al final del ejercicio de 2013 había aumentado a 82.336 millones de pesos; es decir, sufrió un incremento del 452 % en siete años.

Las nuevas contrataciones, durante el kirchnerismo, se han hecho en forma discrecional, sin respetar la obligación legal de utilizar concursos de mérito previsto en la Ley 25.164. El reclutamiento ha favorecido a los militantes, familiares y amigos del poder, en especial a los simpatizantes de las agrupaciones Unidos y Organizados, La Cámpora, Kolina y Movimiento Evita, entre otros. Lo que permite afirmar que nada ha cambiado en la última década y que el aparato del Estado se ha seguido utilizando de modo faccioso para favorecer las estrategias políticas del gobierno, con pérdida absoluta de la imparcialidad de los funcionarios y prestación deficiente de sus funciones básicas.

La nueva Administración Pública

Desde una perspectiva moderna, se considera que la Administración Pública debe ser una organización que sirva a la sociedad y actúe basada en los principios de imparcialidad, eficacia, eficiencia, participación y sometimiento pleno a la ley y el derecho. Es deber de toda Administración Pública ofrecer un servicio de calidad, en el que los ciudadanos encuentren razonada satisfacción de sus demandas y expectativas.

Actualmente, en todas las democracias avanzadas del mundo, se promueve una administración pública profesional, dirigida y controlada por el gobierno en virtud del principio democrático, pero que no debe ser patrimonializada por ningún partido político y que conserve una esfera de autonomía

e imparcialidad en su funcionamiento. Es habitual en las democracias consolidadas establecer una clara separación entre el gobierno, integrado por un acotado número de altos cargos de designación política, y el aparato del Estado, conformado por una administración pública profesionalizada, integrada por funcionarios de carrera que ingresan a través de procedimientos objetivos y meritocráticos de selección. La profesionalización de la Administración Pública supone el reconocimiento del empleo público como una relación especial sobre la base del mérito, la profesionalidad, la independencia y la experticia de los funcionarios. Para alcanzar este objetivo es necesario implementar procesos de evaluación de desempeño y trabajar en la debida motivación de los servidores públicos.

Otro aspecto no menos importante que debe contemplarse, estrechamente vinculado con el punto anterior, es el referido a la democratización de la Administración Pública. Se entiende que este proceso busca aumentar la participación de los ciudadanos, situándolos en un plano de igualdad horizontal con la administración pública, al tiempo que se adoptan mecanismos que favorecen la transparencia y la rendición de cuentas. A fin de terminar con la opacidad, se considera necesario y conveniente ofrecerle al público la información sobre los procesos decisorios de los gobiernos —*open government*—, una apertura que actualmente viene facilitada por el extendido uso de internet.

Las nuevas tecnologías permiten obtener la participación social en la evaluación de los servicios públicos por medio de notas en las que también se pueden brindar sugerencias sobre posibles mejoramientos. De ese modo es posible fomentar iniciativas de la gente a través de las que, por ejemplo, se podrían establecer metas que el gobierno debería alcanzar en un servicio público específico, como, por ejemplo, un hospital. Este proceso de evaluación produce dos tipos de efectos: por un lado, le muestra a la población que el gobierno se preocupa de evaluar lo que hace y de divulgarlo públicamente; por el otro, crea mecanismos para aprender y perfeccionar la gestión a partir de resultados medibles.

Con el simple propósito de señalar algunos lineamientos generales, se enuncian a continuación los objetivos que generalmente se desea alcanzar en todo proceso de modernización de la Administración Pública:

-Planificación estratégica: todo emprendimiento humano, se trate de una empresa, una asociación civil o un organismo del Estado, demanda definiciones precisas sobre el rumbo y las metas por alcanzar. Cuando se aborda un proceso de modernización de la gestión pública es indispensable definir una estrategia que permita que todos los actores conozcan los objetivos de corto y largo plazos de la gestión estatal. Se considera que el objetivo básico que se debe perseguir en el proceso de modernización consiste en implantar una cultura de la gestión pública basada en la neutralidad e imparcialidad, la transparencia, la eficiencia, eficacia y responsabilidad profesional y la puesta al servicio a los intereses generales de la sociedad. Una vez lanzado un proceso de modernización, debe tener la flexibilidad estratégica necesaria que le permita acomodarse a las nuevas contingencias que vayan surgiendo.

-Sistemas de selección basados en el mérito: conceptualmente, se considera que la selección de los funcionarios de carrera o del personal laboral debe realizarse de acuerdo con un procedimiento reglado que contemple la convocatoria abierta y pública y la superación de un sistema de oposición, concurso o concurso-oposición. El problema es que si bien la legislación suele contemplar estos mecanismos, luego en la práctica no se aplican. Por consiguiente, debiera establecerse alguna sanción para los responsables de las designaciones informales y la obligación legal de devolver los salarios indebidamente percibidos por los funcionarios designados de manera ilegal. En cuanto a los procesos de selección, es necesario garantizar su imparcialidad y transparencia contemplando la participación de todos los interesados en los resultados de estos procesos, como sindicatos y asociaciones de la sociedad civil.

-Gobierno abierto: ya no son posibles los viejos métodos de gobierno basados en el autoritarismo, la prepotencia gubernamental o la simple imposición. Se piensa en nuevas formas de racionalidad en la gestión pública de acuerdo con la negociación y la reflexión permanente. Un instrumento indispensable para situar a todas las partes en un nivel de igualdad exige la apertura de datos a la sociedad para que sean conocidos y transparentes los procesos de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

-Uso de metas e indicadores: el uso de estos elementos permite la evaluación permanente de la gestión pública, único modo de detectar las fallas de funcionamiento y corregir los rumbos estratégicos. Esta información en manos de los ciudadanos favorece la transparencia en cuanto a los objetivos y medios que marcan la acción del poder público, lo que facilita el control de las acciones gubernamentales.

-Descentralización y horizontabilidad: Por una parte, no es posible conservar los viejos diseños organizativos verticales basados en el principio de autoridad. Las nuevas organizaciones requieren esquemas colaborativos, horizontales y un trabajo en equipo sobre la base del conocimiento. Por otra parte, las sociedades ya no pueden ser dirigidas o controladas por un centro de inteligencia oficial, sino a través de la interacción entre actores gubernamentales y extragubernamentales, adoptando las decisiones en función de los intereses del conjunto. La *nueva gobernanza* coloca al Estado en una relación de igualdad con la sociedad civil, rompiendo con la anacrónica idea que colocaba a la esfera pública en un plano de eminente superioridad.

Las experiencias más recientes

Las concepciones actuales sobre la gestión pública han modificado los sistemas tradicionales de selección y promoción de los empleados públicos

en la mayoría de los países desarrollados. En un mundo en constante y rápido cambio, el aparato de la Administración Pública debe ser flexible, innovador y sensible a las necesidades de los ciudadanos. Nuevos procesos de reforma administrativa y de servicio social ocurrieron en Gran Bretaña, los Estados Unidos y Nueva Zelanda durante los años ochenta. En la actualidad, alrededor de setenta países se encuentran ya en procesos de reforma de la estructura tradicional con el propósito de alcanzar una mayor eficiencia en la prestación de servicios a la sociedad.

En América Latina la mayoría de los países más importantes ha dado inicio a procesos de modernización de sus administraciones públicas. Chile ha sido pionero en esta materia y ha obtenido los mejores resultados con el impulso a una “nueva institucionalidad”. En 1993 se inició un Plan Piloto de Modernización de la Gestión en Servicios Públicos, y en 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que derivó en la formación en 1997 de la División de Modernización de la Gestión Pública, dependiente de la Secretaría General de la Presidencia. En 2003 se suscribió entre los parlamentarios de los diferentes partidos políticos un “Acuerdo político-legislativo para la modernización del Estado, la transparencia y la promoción del crecimiento”. La Ley de Acceso a la Información Pública de 2008 consagra el principio de publicidad de toda información que esté en manos de cualquier órgano del Estado y sanciona la negativa infundada a entregar la información solicitada. Por su parte, México aprobó la Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en 2003. En Brasil, el ministerio de la Administración Pública y la Reforma del Estado ha sido el gestor central de las reformas. A estos efectos se han creado dos instituciones encargadas de la selección, actualización y formación del servicio civil: la Escuela Nacional de Administración Pública y el Centro de Desarrollo de la Administración Pública.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), donde participan todos los países de habla hispana y portuguesa, aprobó en noviembre de 2010 un documento denominado “Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI”. Allí se recogen los avances obtenidos y se hace un

inventario de los problemas detectados, en el esfuerzo por dotar a los países de una mejor gestión pública. Se menciona que un error frecuente consistió en adoptar una visión meramente técnica de los problemas, dando lugar a procesos de modernización elitistas que encontraron fuerte resistencia de los actores implicados en los procesos de mejora. Otro error habitual en los años noventa fue hacer concesiones a una visión fundamentalista del mercado, que ignoraba la importancia reguladora del Estado en las economías modernas. Finalmente, un tercer fallo consistió en descuidar los aspectos vinculados con la democratización y la participación ciudadana.

En la Carta Iberoamericana de la Función Pública, suscripta por los países latinoamericanos, se señala que la modernización no se agota en el establecimiento de un sistema de selección objetivo, sino que se requiere además la generación de un ambiente que contribuya a la motivación, capacitación y mayor responsabilidad de los gestores públicos. La implantación de un sistema de incentivos que motive a los funcionarios facilita enormemente la tarea de modernización emprendida y reduce las resistencias que provoca todo cambio en los hábitos adquiridos. Algunas propuestas sugieren la formación de equipos estructurados alrededor de objetivos compartidos, premiar las mejores prácticas y experiencias innovadoras, ofrecer bonificaciones vinculadas con el cumplimiento de determinadas metas y establecer estímulos para favorecer la actualización y capacitación profesional de los funcionarios.

El gobierno argentino inició en 1990 un proceso denominado “Programa de Reforma Administrativa”, con el propósito de alcanzar varios objetivos al mismo tiempo: reestructurar la administración para conseguir una administración pública moderna y eficiente, disminuir el gasto público, profundizar la simplificación administrativa y limitar la intervención pública en la vida económica del país. Los resultados han sido desiguales, puesto que, si bien en general se redujo la participación del Estado en la economía, no se consiguió una mejora sensible en la eficiencia del aparato administrativo. Diez años después, en 2000, el Gobierno de Fernando de la Rúa inició un nuevo Plan Nacional de Modernización del Estado, con el declarado objetivo de sumarse

a las reformas adoptadas en los países desarrollados. Se establecieron algunas pautas generales, como la incorporación del principio de gestión presupuestaria basada en resultados y una cierta flexibilización de los controles para facilitar la ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, estas iniciativas no tuvieron continuidad y en la última década —gobierno de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner— las prácticas del patrimonialismo, *patronage*, nepotismo y clientelismo han alcanzado proporciones considerables.

Conclusión

Dada la fuerte persistencia del *spoils system* como práctica consagrada por el conjunto de partidos políticos que la adoptan sin recato cuando se hacen cargo del gobierno, existe un extendido escepticismo acerca de la posibilidad de poner fin a este anacrónico sistema en la Argentina. Como señala Carlos Matus,

... el aparato organizativo se defenderá aceptando formalmente la reforma (leyes, reglamentos, organigramas, etc.), pero rechazando sus prácticas de trabajo por ser inútiles para el juego organizativo real. Dicha reforma será así calificada de teórica, impráctica o muy compleja. La solución más fácil es aceptar la apariencia de la reforma y relegarla a cumplir funciones rituales o simbólicas⁴.

Todas estas circunstancias conspiran contra la posibilidad de llevar a cabo un verdadero proceso de modernización de las administraciones públicas. Sin embargo, sin dejar de ser realistas, debe considerarse que opera también un efecto demostración, en el que los actores políticos no pueden dejar de reconocer los avances en los países de nuestro entorno, en especial Chile. Por consiguiente, se puede ser moderadamente optimista y pensar en que, en el contexto de un mundo globalizado y competitivo, se hará cada vez más visible la pérdida de oportunidades que significa mantener un sistema patrimonialista

⁴ *Adiós Señor Presidente*. Santiago de Chile, LOM ediciones, 1998, pág. 323.

ineficiente que erosiona de manera ostensible la capacidad de inserción de nuestro país en el sistema económico mundial.

Como se señala al inicio de este capítulo, en muchas ocasiones, las medidas de transformación de las reglas de funcionamiento del aparato público estatal se produjeron como consecuencia de una grave crisis política y social o de un hecho dramático que actuó como desencadenante. Pero en otras ocasiones, el proceso de modernización ha tenido inicio cuando los actores políticos alcanzaron un fuerte consenso acerca de la imprescindible necesidad de ponerlo en marcha. Tanto en la transición española como en el Chile pos-Pinochet y recientemente en el Pacto por México, los procesos de modernización fueron fruto de un acuerdo político. La Argentina demanda un acuerdo de similar calado, una política de Estado consensuada por los partidos políticos en la que asuman el compromiso público de modernizar el servicio civil de la administración y acabar, definitivamente, con el *spoil system*.

Bibliografía

“Desde 2002 aumentó 67 % la nómina de empleados estatales” Diario *La Nación*, 13 de agosto de 2014 [en línea]. Dirección URL: <http://www.lanacion.com.ar/1718131-desde-2002-aumento-67-la-nomina-de-empleados-estatales>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

LEVITSKY, Steven y Lucan A. WAY, “Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo”, *Estudios Políticos*, N. ° 24, Medellín, enero-junio de 2004.

LÓPEZ GÖTTIG, Ricardo, “La década K: El empleo público, el eterno paliativo”, CADAL, 10 de julio de 2014 [en línea]. Dirección URL: <http://www.cadal.org/prensa/nota.asp?id_notas=7347> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

MATUS ROMO, Carlos, *Adiós Señor Presidente*, Santiago de Chile, LOM ediciones, 1998.

El acceso a la información pública en la era del conocimiento: la gran deuda argentina

María Clara Güida

Introducción

El acceso a la información pública es un derecho humano fundamental, de carácter universal y de sustantiva importancia como herramienta de participación en el ejercicio de una ciudadanía plena en el contexto de toda sociedad democrática. Forma parte de los derechos innatos, imprescindibles, imprescriptibles e irrenunciables de todo ser humano, los cuales deben ejercerse en condiciones de igualdad y son de cumplimiento obligatorio por parte de los estados¹.

Este derecho tiene por objetivo primordial asegurar el acceso a los documentos y a los archivos en manos del Estado, en pos de garantizarles a las personas la posibilidad de mejorar su calidad de vida, puesto que la información es un elemento esencial para la toma de decisiones. En este sentido, el derecho de acceso a la información pública constituye un atributo natural de la condición de ciudadano, ya que deriva del principio de soberanía popular y de la forma republicana de gobierno, que supone la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en la gestión pública: “Ningún gobierno democrático puede sobrevivir sin rendición de cuentas y el postulado básico de la rendición de cuentas es que el pueblo cuente con información acerca del funcionamiento del gobierno”².

¹ Obliga al Estado a intervenir para garantizar su ejercicio. Pedro NIKKEN “El concepto de Derechos Humanos”, en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994, págs. 1-6.

² S.P. Gupta vs President Of India And Ors. - Suprema Corte de la India (30 de diciembre de 1981).

En la Era del conocimiento, de las comunicaciones, del acceso universal a la información y del saber repartido, la revolución de la transparencia informativa modifica profundamente nuestra cultura, y nos enfrenta a nuevos desafíos. Hoy la principal fuente de un país radica en la capacidad intelectual y operativa de su gente y en la formación recibida, que le permita afrontar los cambios: la sociedad del conocimiento requiere adquirir la cultura del constante intercambio con los demás de información y de conocimiento; del trabajo asociativo, colaborativo, de coconstrucción permanente.

De acuerdo con la Carta de los Derechos Civiles para una Sociedad del Conocimiento³, uno de los principales desafíos para esta nueva Era que revoluciona estructuralmente el modo de crecimiento y de competencia de las economías nacionales, reconfigurando el mapa mundial, consiste en

... asegurar la disponibilidad del conocimiento y un acceso libre a los recursos de información... [Puesto que] el conocimiento y la información son los medios primarios para proveer a la ciudadanía de una base para la acción... [Esto se debe a que] sólo el acceso libre al conocimiento y a la información hace posible una participación democrática en los asuntos públicos y estimula la creatividad y la innovación en la economía, la ciencia y la cultura.

El derecho de acceso a la información pública debe ser concretado en efectivas leyes que aseguren el ejercicio pleno de la participación ciudadana en una sociedad transparente en todos los aspectos. A pesar de que en el mundo hay más de noventa países que ya han sancionado leyes de acceso a la información pública (diecinueve de los cuales corresponden a América Latina y el Caribe), la Argentina aún carece de una norma que regule a nivel nacional

³ Elaborada a instancias de la Fundación Heinrich Böll, la Carta es una contribución de la sociedad civil alemana al proceso preparatorio para la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) —llevada a cabo del 10 al 12 de diciembre de 2003 en Ginebra, Suiza— y aboga por “un uso libre y no discriminatorio del conocimiento y la información basado en los principios de sostenibilidad”.

este derecho humano fundamental y que abarque tanto al Poder Ejecutivo como al Legislativo y al Judicial. De este modo, nuestro país se posiciona como uno de los pocos del continente que resta sancionar una ley de acceso, junto con Bolivia, Costa Rica, Cuba, Guyana Francesa, Haití, Puerto Rico y Venezuela.

Ahora bien, en ausencia de una ley nacional que regule el derecho de acceso a la información pública, en la Argentina contamos con una serie de normas que lo garantizan en distintos niveles y aspectos. Sin embargo, estas no resultan suficientes, ya que entre ellas no existe unicidad de criterios, no incluyen a la totalidad de los poderes del Estado —así como tampoco a otros sujetos de interés— y, lo más importante, no contemplan los principios fundamentales en materia de transparencia activa propios de todo gobierno abierto.

En este sentido, el objeto del presente capítulo es dar cuenta del estado de situación actual del marco regulatorio en materia de acceso a la información pública en la Argentina y realizar un breve recorrido por los distintos intentos —frustrados— de sancionar una ley nacional con miras a los desafíos que implica, a futuro, la definitiva consagración normativa de este derecho.

II. El acceso a la información pública en el marco regulatorio argentino actual

A pesar de que la Argentina aún no cuenta con una ley de acceso a la información pública, nuestro sistema jurídico contempla este derecho tanto en la Constitución Nacional como en el Decreto 1172/03 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) y en el derecho público provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, así como también en determinadas ordenanzas municipales.

Nuestra Constitución Nacional consagra el derecho de acceso a la información pública de manera implícita y explícita en varios de sus artículos, especialmente en aquellos incorporados con la reforma de 1994. Antes de ella, este derecho aparecía de manera implícita en los artículos 1.° (forma de gobierno), 14.° (libertad de prensa), 22.° (soberanía popular) y 33.° (derechos implícitos). Cabe destacar aquí que la libertad de expresión es entendida como

consustancial con el régimen democrático de gobierno, que se funda en el principio de soberanía popular y presupone a la información como sustento del debate. En tanto el pueblo debe ser informado de lo que sus representantes hacen, es que debe conocer la misma información que maneja el Estado (salvo las excepciones que la ley prescriba) y el no poder saber lo que hace el Estado en nuestro nombre conlleva a agravar la “omnipotencia” de este último, la cual solo redundaría en un detrimento de la forma de gobierno adoptada por el Constituyente originario en 1853⁴. En palabras de Juan Bautista Alberdi: “La omnipotencia de los poderes hace desaparecer su división e independencia recíproca, y con ella la esencia del gobierno representativo”⁵.

La reforma profundizó los deberes de información que nuestra carta fundamental ya contenía, al incorporar en su texto los artículos 38.º (partidos políticos), 41.º (ambiente), 42.º (usuarios y consumidores), 43.º (amparo) y 75.º, inciso 22 (tratados internacionales de derechos humanos). Este último artículo le otorgó jerarquía constitucional a instrumentos del derecho internacional que complementan los derechos y garantías establecidos en la primera parte de nuestro texto fundamental y que, asimismo, garantizan el derecho de acceso a la información pública, a saber: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo 4.º), la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 19.º), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 19.º) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 13.º), entre otros.

A nivel nacional, el Decreto 1172/03 —sancionado durante la presidencia de Néstor Kirchner— encuentra su inspiración en la reglamentación norteamericana de la *Freedom of Information Act* (1966) y se fundamenta en los artículos 1.º, 33.º, 41.º, 42.º y 75.º, inciso 22 de nuestra Constitución Nacional. La norma establece el libre acceso a la información pública en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, con los objetivos de fortalecer la re-

⁴ Diego H. ARMESTO y María Clara GÜIDA, “El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino en el marco de la Sociedad del Conocimiento” en *El Derecho*, Año LII, N.º 13.506, Buenos Aires, junio 2014.

⁵ Cf. Juan Bautista ALBERDI, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, La cultura Argentina, 1917, pág. 115.

lación entre Estado y sociedad civil y desarrollar una democracia legítima, transparente y eficiente. Para ello, consagra cinco mecanismos de acceso y participación que buscan aumentar la transparencia de los actos de gobierno, permitir un acceso igualitario a la información y ampliar la participación de la sociedad en los procesos decisorios de la Administración Pública Nacional. Dichas herramientas son: las Audiencias Públicas⁶, la Publicidad de la Gestión de Intereses⁷, la Elaboración Participativa de Normas⁸, el Derecho de Acceso a la Información Pública⁹ y las Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos¹⁰. A estos mecanismos se suma el Boletín Oficial, como acción que permite el acceso libre y gratuito vía internet a su edición diaria durante el día hábil de su publicación gráfica.

A nivel provincial, quienes han incorporado el derecho de acceso a la información en sus constituciones son Entre Ríos (artículos 13.º —junto con derecho de rectificación o respuesta— y 56.º), Córdoba (artículo 51.º), Santiago del Estero (artículo 19.º), Catamarca (artículos 10.º y 11.º), Tierra del Fuego (artículo 46.º), Buenos Aires (artículo 12º), San Juan (artículo 21.º), Jujuy (artículo 31.º) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 12.º).

Por otra parte, las provincias que han sancionado leyes en la materia son Buenos Aires (Ley 12.475), Catamarca (Ley 5.336), Córdoba (Ley 8.803), Corrientes (Ley 5.384), Chubut (Ley 3.764), Entre Ríos (Ley 1.169), Jujuy (Ley 4.444), La Pampa (Ley 1.654), Misiones (Ley 58), Río Negro (Ley 1.829), Salta (Ley 1.574), Santa Cruz (Ley 26.653), Santiago del Estero (Ley 6.175), Tierra del Fuego (Ley 653) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley 108).

⁶ De carácter no vinculante, habilitan la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional donde todo aquel que se sienta afectado pueda manifestar su parecer.

⁷ Para dar a conocer los encuentros que las personas que representan un determinado interés mantienen con funcionarios públicos y el objetivo de dichos encuentros.

⁸ Procedimiento que, a través de consultas no vinculantes, involucra a sectores interesados y a la ciudadanía en general en la elaboración de normas administrativas para ser elevados por el PEN al Congreso cuando las características del caso así lo impongan.

⁹ Instancia por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar, recibir información de cualquiera de los sujetos obligados.

¹⁰ Mecanismo por el cual el órgano de Dirección habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que observe el proceso de toma de decisiones respecto a los servicios públicos.

Es altamente significativo que, a diferencia de lo que sucede a nivel nacional —donde el acceso a la información pública se encuentra ampliamente considerado en nuestra carta fundamental, mas carecemos de una ley nacional—, casi todas las provincias *ut supra* sindicadas han garantizado este derecho en sus constituciones y en su correspondiente reglamentación.

A nivel municipal, Morón, Lincoln, Bragado, Cañuelas, Gral. Pueyrredón, Lomas de Zamora, Trevelin, Rafaela, Arroyo Seco, San Isidro, Rosario, Paraná, Loreto, El Calafate, San Martín de los Andes, San Carlos de Bariloche y Ushuaia, entre otros han incluido este derecho en su ordenamiento jurídico.

Finalmente, vale subrayar que la importancia de este derecho fue recientemente ratificada por la Corte Suprema en los fallos “Asociación Derechos Civiles c/ PEN – PAMI Dto. 1172/06 s/ Amparo” y “CIPPEC c/EN – Mº Desarrollo Social-Dto. 1172/03 s/Amparo Ley 16.986”, en los que solicitó al Congreso legislar de manera urgente sobre el tema. En este sentido, la Corte manifestó lo siguiente:

El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. (...) Para garantizar en forma efectiva el derecho a la información, el Estado debe dictar urgentemente una ley que, salvaguardando los estándares internacionales en la materia y la vigencia del principio de razonabilidad, regule de manera exhaustiva el modo en que las autoridades públicas deben satisfacer este derecho.

III. En la búsqueda de una ley nacional de acceso a la información: breve derrotero de intentos frustrados

Una ley de acceso a la información pública es una norma que “otorga a los ciudadanos (o a los residentes o partes interesadas) el derecho a conseguir información bajo el resguardo del gobierno, sin la necesidad de demostrar interés legal”¹¹. Este tipo de leyes se fundamentan en el consenso de asumir como públicos los documentos gubernamentales, con la salvedad de que estas especifiquen lo contrario, y su importancia radica en asegurar el cumplimiento de las garantías constitucionales del derecho a la información al proveer principios que facilitan su aplicación.

Desde 2000 a la actualidad, estuvimos frente a tres oportunidades claras de que el Congreso Nacional sancionara una ley de acceso a la información pública: tanto en 2003 como en 2004 y 2010 se frustraron importantes intentos de aprobar una norma que reglamente este derecho fundamental constitucionalmente garantizado.

En 2001, producto de un fuerte consenso de la sociedad civil y en el marco de un procedimiento especial de Elaboración Participativa de Normas que fuera convocado por la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en el que intervinieron académicos, especialistas, periodistas, funcionarios, miembros de ONG y empresarios, se consensuó un preproyecto de ley que en 2002 fue enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso para su tratamiento. Este proyecto cumplía ampliamente con los estándares internacionales en materia de acceso a la información pública y respetaba los más genuinos principios que hubieran permitido garantizar efectivamente su ejercicio.

Sin embargo, el tratamiento de este proyecto se vio neutralizado por la veloz y sorpresiva “irrupción” del Decreto 1172 de Acceso a la Información Pública – Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones, aprobado el 3 de diciembre de 2003 por la nueva administración de Gobierno (que había asumido el 25 de mayo de ese año).

¹¹ John ACKERMAN e Irma SANDOVAL, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México Cuadernos del IFAI, 2005, pág. 20.

No obstante ello, el mentado proyecto no perdió estado parlamentario sino hasta 2004. Tras un largo tiempo de dilaciones, en noviembre de ese año, el Senado de la Nación introdujo importantes modificaciones que alteraron el espíritu de la media sanción que la Cámara de Diputados le había dado al expediente en mayo de 2003. El texto aprobado restringía sustancialmente el derecho en cuestión y Diputados debía definir si aprobaba las modificaciones incorporadas o insistía con el proyecto original. Finalmente, el expediente no fue analizado y perdió estado parlamentario.

A pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la sociedad civil organizada, en este caso, el impulso necesario para alcanzar el dictado de la norma no recibió la debida atención por parte de los dirigentes políticos. Además, el grupo de organizaciones no gubernamentales que motorizó las acciones para lograr la sanción de una ley de acceso a la información pública, a diferencia de experiencias similares encaradas en países latinoamericanos, no constituyó una coalición amplia en busca de este objetivo.

En septiembre de 2010, el Senado dio media sanción (primero en general y, posteriormente, en particular) a un proyecto superador al de 2004, que fue el producto de meses de debate y de arduos consensos logrados sobre la base de la labor realizada a partir de los expedientes entonces presentados por los Senadores Cabanchik, Giustiniani, Escudero, Perceval-Filmus, Marino-Sanz, Mestre, Negre de Alonso y Estensoro. Empero, la media sanción nunca fue tratada en la Cámara de Diputados, donde también se estaban discutiendo, en paralelo, varios proyectos de ley en la materia (pertenecientes a los Diputados Alonso, Giúdice, Favario, Cucovillo, Pais, Álvarez, Rodríguez, Lenz, Bullrich-Gil Lozano, Pérez, Gil Lavedra, Stolbizer, Conti, Sabatella, Puerta y Carrió), motivo por el cual también perdió estado parlamentario.

Hubiera sido importante para combatir esa percepción que hay en la sociedad sobre la existencia de una extendida corrupción en el sector público que Diputados tratara el proyecto. Lamentablemente, el extraño desinterés de la bancada mayoritaria por esta iniciativa hizo que el expediente cayera y la Argentina continuara hasta el día de hoy sin una ley que consagre definiti-

vamente el atributo natural de la condición de ciudadano de preguntar a los tres poderes del Estado.

En la actualidad, tanto en la Cámara Alta como en la Cámara Baja abundan los proyectos que apuntan a establecer un régimen de transparencia, gobierno abierto y acceso a la información pública. Entre ambas Cámaras se cuentan más de veinte expedientes, provenientes de todas las fuerzas políticas, a la espera de ser tratados: mientras que en el Senado existen siete proyectos con estado parlamentario (pertenecientes a los senadores Morales, Giustiniani, Marino, Petcoff, Filmus, Negre de Alonso y Escudero), en Diputados hay dieciseis (correspondientes a los diputados Garrido, Conti, Petri-Cobos, Bullrich, Stolbizer, Pais, Pérez, Carrió-Argumedo, Camaño, Donda, Maldonado, Solanas, Alonso, Zabalza, Lousteau y Bianchi) a la espera de tratamiento.

Pocos meses atrás celebrábamos que el acceso a la información pública volvía a estar en la agenda legislativa de este período parlamentario. Sin embargo, luego de la convocatoria para debatir la cuestión a principios del 2014 en la Cámara de Diputados, nada más se supo sobre el tema. Este cayó nuevamente en el olvido y la atención se concentró en otras cuestiones. Todo parece indicar que la iniciativa solo obedeció al “tirón de orejas” que el Poder Legislativo recibió del Judicial a raíz del fallo de la Corte Suprema en el caso CIPPEC contra el Ministerio de Desarrollo Social anteriormente mencionado.

IV. A modo de cierre

Como mencionamos en un principio, el derecho de acceso a la información pública debe ser concretado mediante una ley nacional que establezca y asegure los principios, las bases y los procedimientos para garantizar su pleno ejercicio a toda persona física y jurídica. Saldar esta gran deuda que aún tiene nuestro país permitiría promover la efectiva participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas y en la rendición de cuentas de aquellos encargados de administrar los asuntos del Estado.

Nadie pone en duda que la democracia es el sistema de convivencia que los argentinos elegimos para vivir y que la representatividad de sus gobernantes se legitima en las urnas periódicamente. Mas la democracia no debe ser interpretada únicamente como un acto que se ejerce cada dos años al momento en que los ciudadanos eligen con su voto a quien gobierna y cuyo resultado electoral circunstancial “congela” la realidad otorgando una suerte de inmunidad decisoria. La democracia debe entenderse, también, como un sistema vivo y dinámico, en donde las circunstancias y los tiempos la perfeccionan y adecuan a cada época, y donde los ciudadanos modifican sus demandas y necesidades. Atender a estas cuestiones socialmente problematizadas es, también, deber del gobernante¹².

En este sentido, debemos dar un paso hacia una democracia más transparente y participativa, donde toda persona tenga plenamente garantizado el derecho a saber y terminar con la cultura del secreto. Como afirmaba Alberdi, “otro medio de impedir que los delegatarios de la soberanía abusen de su ejercicio en daño del pueblo a quien pertenece, es la publicidad de todos los actos que lo constituyen. La publicidad es la garantía de las garantías”¹³.

Generar verdadera soberanía es informar al soberano, rendirle cuentas, explicar las decisiones y abrir la mirada pública a los “asuntos de gobierno”. Por el contrario, brindar la menor cantidad de información posible da cuenta de un gran desprecio por su titularidad pública.

El Decreto 1172/03, actualmente vigente, es un instrumento importante que ha permitido avanzar en la materia en los últimos años; pero no es suficiente, puesto que no garantiza el derecho de acceso a todas las dependencias públicas y no unifica criterios para su pleno ejercicio a nivel nacional. Carecer de una ley que reglamente en el ámbito de la nación la práctica de este derecho humano fundamental constitucionalmente garantizado indica que aún queda bastante por hacer para ingresar a la Sociedad del Conocimiento. La información en manos del Estado que le pertenece al pueblo soberano es

¹² Diego H. ARMESTO y María Clara GÜIDA, *op. cit.*

¹³ Juan Bautista ALBERDI, *op. cit.*, pág. 121.

pública, debe ser directamente accesible y como tal no puede ser objeto de restricciones que le resten eficacia o de interpretaciones que lo limiten.

En otras palabras, la estructura de los sistemas administrativos, económicos e informativos de los gobiernos debe respetar el principio de que la norma es la publicación y que debe poder accederse directamente a la información agregada y a los datos desagregados que la componen. Es por este motivo que toda ley de acceso a la información pública no debe preverse como una mera respuesta del Estado ante la solicitud de los particulares, sino como parte de una política pública digital integral en materia de gobierno abierto.

En este sentido, es fundamental que una norma en la materia prevea la transparencia activa (publicidad de la gestión, apertura de datos y rendición de cuentas actualizada y permanente en todo el Estado nacional) por sobre la pasiva (respuesta a las solicitudes de acceso) y garantice a toda persona el acceso a la información de manera completa, adecuada, oportuna y veraz a través de procedimientos expeditos y sencillos y de sistemas de búsqueda, desagregación y procesamiento de la información pública y de los datos que la configuran. Solo avanzando en este sentido podremos garantizar y desarrollar el ejercicio de la ciudadanía activa, abriendo todos los ámbitos de la gestión estatal a la iniciativa, la colaboración y la participación ciudadanas. Se deben mejorar las condiciones de transparencia en los procedimientos, contenidos y decisiones que se toman en el ejercicio de la función pública e impulsar el crecimiento permanente de la eficiencia en la gestión y organización de la documentación pública.

En otras palabras, utilizar las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para que el pueblo pueda disponer de la información que por principio le pertenece, es avanzar hacia un nuevo modelo de sociedad más transparente en todos los sentidos. La apuesta por lo digital es una apuesta por la educación, el conocimiento y la capacitación de las personas, quienes usan la tecnología como su complemento.

Hoy, el nuevo paradigma constitucional nos invita a ser valientes y plantear a partir de la regla de reconocimiento constitucional una mayor apertura

del Estado. A la luz de la jurisprudencia nacional e internacional y del debate latente de la sociedad civil, se hace necesaria una ley de acceso a la información pública que nos permita vivir en una república democrática que asegure a cada ciudadano ese derecho humano fundamental a saber de qué se trata. Terminar con el ocultismo y garantizar la transparencia en la gestión de la república es primordial para asegurar el ejercicio de una ciudadanía plena en un Estado Constitucional y Convencional de Derecho. Entonces, ¿qué estamos esperando para avanzar?

Bibliografía

ACKERMAN, John e Irma SANDOVAL, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, Cuadernos del IFAI, 2005.

ALBERDI, Juan Bautista, *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires, La cultura Argentina, 1917.

ARMESTO, Diego H. y María Clara GÜIDA, “El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico argentino en el marco de la Sociedad del Conocimiento”, *El Derecho*, Año LII, N. ° 13.506, Buenos Aires, junio 2014.

NIKKEN, Pedro, “El concepto de Derechos Humanos”, *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1994.

La independencia de los poderes judicial y legislativo

Diego Hernán Armesto

Introducción

A veinte años de la reforma de 1994, la carta fundamental se ve cada día más acotada en su espacio de aplicación, de manera que no cumple con su propósito principal de frenar la omnipotencia del poder. Así es que uno observa con intranquilidad que las instituciones de la república ven cada vez más reducidas sus atribuciones, lo cual produce un detrimento de las funciones establecidas en la Constitución Nacional.

En este sentido, existe un cóctel explosivo que hace al debilitamiento del Poder Judicial y del Legislativo frente al avance del Poder Ejecutivo. Dicho “combo” se observa en los abusos de los Decretos de Necesidad y Urgencia (art. 99 inc. 3)¹, la delegación de facultades por parte del Congreso al Ejecutivo (art. 76)², el avance sobre el propio Poder Judicial sobre la base de eslóganes como “la democratización de la justicia” y el incumplimiento de los fallos de la Corte Suprema por parte del Ejecutivo. Todo ello sumado al “populismo” reinante que, parafraseando a Sebrelli³, se caracteriza por un sistema de partidos débil

¹ En este sentido, Sartori sostiene que “el decretismo, el gobierno por decreto por encima de los líderes del Congreso, es endémico y a menudo epidémico en América Latina”. Giovanni SARTORI, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pág. 179.

² Ver Segundo V. LINARES QUINTANA quien citando a Estrada dice: “El gobierno constitucional es un gobierno de poderes limitados. ‘Dadme un gobierno popular cuyos poderes no sean limitados y divididos —decía ESTRADA—: tendréis el despotismo de las muchedumbres o de las oligarquías que las fascinan. Ahora no satisface al hombre una simetría inconsistente ni un derecho nominal; ni la multiplicidad de los opresores legales, ni la participación ilusoria en una soberanía desarreglada que le absorbe. ¡Qué nos importa en nombre de los tiranos! En dos palabras se encierran los medios de garantizar el orden democrático: enfrenar el poder, regenerar el poder; en otros términos, dignificarlo, porque el poder no es grande sino en cuanto es justo y fecundo”. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, Alfa, 1953, pág. 52.

³ Ver Juan José SEBRELLI, *El Malestar de la Política*, Buenos Aires, Sudamericana, 2012, pág. 364.

y el establecimiento de una relación directa del líder con las masas, lo cual produce un deterioro de las instituciones que da lugar a que los controles se atenúen y que la regla sea la corrupción; la Constitución desaparece y deja de tener fuerza normativa.

De esta forma, se pierde la plena vigencia del Estado Constitucional y Convencional de Derecho⁴; la fuerza normativa de la Constitución es casi inexistente y el bonapartismo o cesarismo conviven con un sistema donde solo se acepta la fuerza de la mayoría y no se permite una palabra disidente o contraria a lo establecido por el líder.

El Poder Judicial

Como mencionamos *ut supra*, este poder del Estado se encuentra actualmente en progresiva indefensión ante el avance del Poder Ejecutivo sobre los órganos creados a partir de la reforma constitucional de 1994: el Consejo de la Magistratura y el Ministerio Público, entre otros institutos. Podemos decir que en los últimos años se ha producido un importante retroceso que no permite avizorar un cambio en la estructura institucional y cumplir con los objetivos que, al respecto, se planteó en su momento la Convención Constituyente.

Para comprender más claramente lo expresado, en una nota publicada en julio de 2014 por el matutino *Página/12*, el Secretario de Justicia y representante del Ejecutivo en el Consejo de la Magistratura, Julián Álvarez, afirmó:

Ojalá pueda convencer a los jueces de este país. No quiero convencerlos de que sean kirchneristas, quiero convencerlos de que un país inclusivo y pensar en el otro es importante; venimos de un país demasiado ensimismado, del sálvese quien pueda, quisiera que los jueces hagan política a través de sus sentencias mirando al más débil⁵.

⁴ Ver Andrés F. GIL DOMINGUEZ, *Neoconstitucionalismo y Derechos Colectivos*, Buenos Aires, 2009.

⁵ Cf. "Nos van a conocer verdaderamente", Diario *Página/12*, 2 de julio de 2014 [en línea]. Dirección URL: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-239944-2014-02-16.html>> [Consulta realizada el 16 de septiembre de 2014].

Como es usual en los integrantes del actual Gobierno, en sus declaraciones se impone la caprichosa impronta de darles un significado distinto a las palabras, tergiversándolas de su auténtico sentido y, en este caso, subiendo un peldaño más en la escalera de desconocer y confundir la finalidad institucional de los poderes del Estado.

El aporte de Álvarez al diccionario político argentino de que “los jueces hagan política a través de sus sentencias mirando al más débil” debería tener presente que, en primer lugar, es fundamental asegurar a toda persona el derecho de acceso a la justicia. Antes de bregar para que los jueces solo “miren al más débil”, es preciso crear inicialmente los mecanismos suficientes que permitan un acceso más ágil y eficaz a la Justicia. Por ese camino, más concreto y menos “relatado”, estaría garantizado el primer paso hacia la igualdad ante la ley.

En referencia a la propuesta de que “los jueces hagan política” es necesario tener en claro que cuando la política entra al Poder Judicial, la Justicia sale por la ventana. En tal sentido, debería comprenderse la intención del convencional constituyente de 1994, que al momento de sancionar la reforma y la creación del Consejo lo hizo con la intención de “despolitizar la selección” de los magistrados. De este modo, en su conformación sería fundamental el equilibrio para garantizar todas las voces y oxigenar así el Poder Judicial para dotarlo de mayor independencia. Fue de esta manera que se buscó descomprimir ese “toma y daca” que denunciaría en 1996 la entonces Senadora Cristina Fernández de Kirchner al momento de modificar la ley que regula el Consejo de la Magistratura.

“Ningún pueblo de la tierra ha gozado de libertad, mientras no ha tenido asegurada su justicia...”⁶. Esta frase nos compromete a construir una administración de la Justicia separada de los avatares políticos, sustentada en la igualdad y que resguarde los valores republicanos y democráticos. De otro modo, dejaría de ser una Justicia “justa” para convertirse en una institución degradada por rencillas coyunturales y al servicio de mayorías circunstanciales.

⁶ Joaquín V. GONZALEZ, *Manual de la Constitución Argentina. (1853-1860)*, Buenos Aires, La Ley, pág. 543.

Veamos un caso práctico. En 2013, el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la Nación seis proyectos con el engañoso título de “democratización de la justicia”. Estos procuraban, según su fundamentación, la búsqueda de una justicia más popular y cercana a la gente. Empero, escondían con el ropaje de la “democratización” nada más y nada menos que el objetivo de conseguir una justicia doblegada y obediente al poder político de turno.

Un proyecto digno de análisis es el que aborda las modificaciones al Consejo de la Magistratura, instituto que fue incorporado en la reforma de 1994 y que nace como consecuencia de un fuerte reclamo de la sociedad civil en pos de revertir la mala imagen de la Justicia (tiempos del menemismo) y de la fuerte intervención del poder político en ella —hasta ese momento, las vacantes judiciales se repartían entre el Poder Ejecutivo y el Senado, que prestaba los acuerdos—.

El trazo fino para mejorar la imagen del Poder Judicial puede hallarse en el art. 114 de nuestra carta fundamental, que establece que para su integración debe procurarse nada más y nada menos que el “equilibrio”. Este peculiar término concita la atención de gran parte del debate al día de hoy: la Real Academia Española define este concepto como “contrapeso, contrarresto, armonía entre cosas diversas”; “ecuanimidad, medida, sensatez en los actos y juicios”. De esta manera, la ley debe cumplir con el mandato constitucional.

En 1997 se sancionó la Ley 24.937, que procuró cumplir con el “equilibrio” establecido en la Constitución; así se estipuló en diecinueve los miembros que deberían integrar el Consejo. Luego, en el mismo año se sancionó la Ley 24.939 correctiva de la anterior, que buscó —como surge de los debates parlamentarios— “adecuar la norma sancionada para el funcionamiento del Consejo de la Magistratura a los diversos reclamos plasmados por distintos sectores”.

Posteriormente, en 2006 se sancionó la Ley 26.080, modificatoria de la norma de creación del Consejo de la Magistratura, en la cual, con argumentos exactamente contrarios a los actuales, se aprobaron las modificaciones propuestas. En ese debate es llamativo lo expresado por la entonces senadora nacional Cristina Fernández de Kirchner, quien decía:

Quiero decir que creímos conveniente establecer una reducción de los miembros del Consejo de la Magistratura para que su número de integrantes se reduzca de 20 a 13. Esta reducción no es casual (...) Entonces, creemos que es conveniente la reducción de este Consejo a 13 miembros, porque no solamente va a tornar menos burocrático a este organismo e implicará menores erogaciones para el Estado, sino que además también va a agilizarse su funcionamiento.

En abril de 2013, el Poder Ejecutivo Nacional remitió al Congreso de la Nación los anteriormente mencionados seis proyectos de Ley de Democratización de la Justicia, que fueron presentados de la siguiente manera por la Presidente en cadena nacional:

Los seis puntos fundamentales, que vamos a enviar (...) la Ley de Reforma del Consejo de la Magistratura, institución que fue introducida por la reforma, del año 94; segundo; la Ley de Ingreso Democrático al Poder Judicial, al ministerio público o fiscal y también de la defensa; la Ley de Publicidad de los actos del Poder Judicial; la Ley de Creación de las Cámaras de Casación. Como todos sabemos, actualmente, tenemos una Cámara de Casación Penal, se van a agregar tres cámaras más para dar mayor agilidad a la tramitación y también – como lo indicábamos en el corto, que recién vimos - que la Corte Suprema de Justicia no tenga que resolver sobre los 9.400 expedientes que normalmente lo hace, anualmente⁷.

De todo este paquete de leyes merece especial atención la reforma del Consejo de la Magistratura, respecto de la cual la presidente Fernández de Kirchner expresó:

⁷ Cf. “Plan para la democratización de la Justicia: Palabras de la Presidenta”, CASA ROSADA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN [en línea]. Dirección URL: < <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26421-plan-para-la-democratizacion-de-la-justiciapalabras-de-al-presidenta> > [Consulta realizada el 16 de septiembre de 2014].

Reforma del Consejo de la Magistratura: algunos decían que esta era la excusa para querer reformar la Constitución. No, el Consejo de la Magistratura se puede reformar en el marco del 114 vigente, otorgándole participación a la ciudadanía, de manera tal de que tantos jueces, como abogados y también los científicos y académicos sean elegidos por el voto popular, en las PASO (Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias). (...) Por eso, no es politización de la Justicia, o partidización, porque en definitiva los jueces también cuando votan ejercen sus derechos políticos. Si pensáramos que los jueces no tienen idea o no pueden hacerlo deberíamos prohibirles el voto y esto sería vivir en un mundo que no existe. Por otra parte, una cosa es la tarea jurisdiccional cuando uno dicta sentencia como juez, que por supuesto no puede estar sometida al voto popular, y otra cosa es formar parte de un organismo de dirección y conducción política, como es el Consejo de la Magistratura. (APLAUSOS). Si uno forma parte de un organismo que conduce y dirige políticamente un poder, debe estar sometido también a las reglas del conjunto del poder político. Por eso, el pueblo, a través del sufragio universal será quien elija a todos los representantes de los sectores, que conforma el Consejo de la Magistratura. En consecuencia, se convocará a elecciones judiciales democráticas para representantes de los estamentos de jueces, abogados y académicos o científicos, dado que los restantes integrantes legisladores y el miembro del Poder Ejecutivo ya están legitimados por el voto, obviamente popular, interdisciplinario y creo que esta es una de las conquistas más importantes que tenemos que lograr⁸.

Como se sabía que iba a suceder, los proyectos fueron sancionados sin problemas en el Congreso de la Nación, ya que la mayoría parlamentaria se impuso sin traba alguna y, así, la “democratización de la justicia” se convirtió en ley (mas no en “realidad” concreta y verdadera).

Pero, como en toda república aún existen aquí los “frenos y contrapesos”, que se vieron reflejados en nuestro Máximo Tribunal, que logró colocar un claro freno a la prepotencia del Ejecutivo. Así, en el Fallo “Rizzo” sostuvo:

⁸ Cf. *op. cit.*

La doctrina de la omnipotencia legislativa que se pretende fundar en una presunta voluntad de la mayoría del pueblo es insostenible dentro de un sistema de gobierno cuya esencia es la limitación de los poderes de los distintos órganos y la supremacía de la Constitución. Si el pueblo de la Nación quisiera dar al Congreso atribuciones más extensas de las que le ha otorgado o suprimir algunas de las limitaciones que le ha impuesto, lo haría en la única forma que él mismo ha establecido al sancionar el artículo 30 de la Constitución. Entretanto, ni el Legislativo ni ningún departamento del gobierno puede ejercer lícitamente otras facultades que las que le han sido acordadas expresamente o que deben considerarse conferidas por necesaria implicancia de aquéllas [Fallos: 137: 47]⁹.

Finalmente, la Corte Suprema restableció el sentido de la manda constitucional y declaró la inconstitucionalidad de la nombrada ley.

Dicho lo anterior, es más que claro que el objetivo de estos últimos años fue el de doblegar y hacer perder cualquier vestigio de independencia del Poder Judicial. No se ha intentado tener un Consejo interdisciplinario y democrático, no discriminatorio, equilibrado y ágil, sino todo lo contrario: constantemente se busca tener una justicia disciplinada, equilibrada y rápida para cumplir los designios del Poder Político de turno, destruyendo así de uno de los pilares de la República.

El Congreso de la Nación

El Congreso de la Nación cumple un rol fundamental porque no sólo constituye el ámbito de representación del pueblo, sino que también es quien debería poner un freno a cualquier intento de hegemonía y de prepotencia del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. No se trata, entonces, de una mera máquina de sancionar leyes; sin embargo, en los últimos tiempos, ese rol se fue desvirtuando. Como sostenía el Convencional Constituyente Alberto Natale, el Congreso se transformó en un enorme palacio muy vistoso pero vacío de poder.

⁹ Cf. CSJN, Fallo “Rizzo, Jorge Gabriel (apoderado Lista 3 Gente de Derecho) si acción de amparo el Poder Ejecutivo Nacional, Ley 26.855”, 18 de junio de 2013.

Desde 2002, vivimos en una suerte de eterna emergencia, debido a que las facultades del Congreso fueron delegadas al Ejecutivo, quien, además, no duda en utilizar Decretos de Necesidad y Urgencia para legislar. Todo ello sumado a que el impulso legislativo en las Cámaras no lo dan las minorías, sino que la agenda de temas a tratar es fijada por la mayoría, es decir, por el oficialismo de turno. Esto se evidencia notoriamente en la actividad congresional de los últimos períodos ordinarios (que se extienden desde el 1.º de marzo hasta el 30 de noviembre de cada año).

La emergencia económica nació de una ley sancionada en enero de 2002 frente a la crisis existente en aquel momento: el Poder Legislativo declaró la emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, delegando en el Poder Ejecutivo las facultades comprendidas en la nombrada ley hasta el 10 de diciembre de 2003.

Llegados a este punto, cabe destacar que la Constitución Nacional le otorga esta facultad al Congreso Federal y establece en el art. 76 lo siguiente: “Se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”. Como puede observarse la delegación está prohibida, salvo en los casos de emergencia.

Sin embargo, la realidad nos indica que desde 2002 a la fecha la emergencia fue prorrogada todas las veces que el Ejecutivo lo necesitó; esta norma de uso excepcional —que puede utilizarse cuando está en juego el interés público y el bien común—, se convirtió en la regla.

En este sentido, es necesario tener presente que emergencias son las “situaciones que derivan de acontecimientos extraordinarios, imprevisibles o bien inevitables con los recursos ordinarios, y que tienen una repercusión muy honda y extensa en la vida social, de suerte que demandan remedios también extraordinarios”¹⁰.

¹⁰ Cf. Fallos 238:123.

Ahora bien, luego de diez años de “crecimiento” en los que constantemente se declama desde la tribuna que es una “década ganada”, la necesidad de prorrogar la emergencia (estado excepcional y supresión del estado normal de la ley) es casi inconsistente e irrazonable. En algún momento se debe sincerar la realidad económica, social, política y cultural de la república: es hora de dejar de vivir en la emergencia para pasar a vivir en la normalidad y en la plena vigencia de la ley.

Esta situación excepcional afecta necesariamente la independencia del Poder Legislativo y, en tal sentido, lo ha transformado en una máquina de aprobar proyectos sin discusión y sin permitir cambios. Esto puede observarse analizando las sesiones de la Cámara de Diputados: durante el período 127.º (2009) se celebraron diecinueve reuniones: cuatro especiales, ocho ordinarias, seis en minoría y una informativa; en el período 128.º (2010) total dieciocho sesiones: seis especiales, doce ordinarias, siete en minoría, una informativa y dos de homenaje; en el 129.º (2011) sobre un total de diez reuniones: solo se celebraron dos sesiones ordinarias, cinco especiales y tres en minoría; período 130.º (2012) se llevaron a cabo dieciocho reuniones: once sesiones especiales y siete ordinarias; en el período 131.º (2013) hubo un total de doce reuniones: seis especiales, ocho ordinarias y dos manifestaciones en minoría; y en el 132.º (2014) hubo tan solo veintitrés reuniones: once especiales, cuatro informativas, tres ordinarias y cinco manifestaciones en minoría. En suma, de las noventa y nueve reuniones totales de los últimos seis años podemos contabilizar treinta y seis sesiones especiales, treinta y cuatro ordinarias, cuatro informativas, dos de homenaje y veintitrés en minoría¹¹.

Al respecto, cabe aclarar que las *sesiones ordinarias* son aquellas que se celebran en las horas y días establecidos por el cuerpo; las *informativas* son aquellas donde el Jefe de Gabinete se presenta ante alguna de las Cámaras con el fin de brindar el informe respectivo¹²; las *sesiones en minoría* se efec-

¹¹ Dirección de Información Parlamentaria, Cámara de Diputados de la Nación. Datos tomados al 22/11/2014.

¹² Obsérvese que el Jefe de Gabinete de Ministros incumple con el art. 101 de la carta fundamental por cuanto: “El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno”, en seis periodos parlamentarios, solo se presento en Diputados cuatro veces.

túan cuando fracasa una sesión especial —en ellas, el presidente autoriza las expresiones en minoría de aquellos diputados que hayan suscripto la nota de convocatoria—; y, finalmente, las *sesiones especiales* son aquellas que se celebran fuera del horario y día establecidos, por resolución de cada Cámara, a petición del Poder Ejecutivo o por un número no inferior a diez diputados, dirigida por escrito al presidente y se debe expresar en todos los casos el objeto de la convocatoria.

Podemos observar, entonces, que la mayoría reinante en la Cámara de Diputados ha hecho uso de las sesiones especiales —tanto por parte del oficialismo como de la oposición— como una herramienta eficaz para imponer la agenda, que en gran parte de estos períodos parlamentarios solo fueron funcionales a los designios del Poder Ejecutivo. Las razones de ello son más que claras: este tipo de reuniones no permite “salirse” de lo establecido en la citación, es decir que no existe posibilidad alguna de plantear otro tema más que aquel por el cual se ha convocado dicha sesión. Entre los temas que se han tratado en este tipo de sesiones, podemos mencionar la reforma de la carta orgánica del BCRA, la firma del convenio entre la Argentina y Repsol S.A., el traspaso de los subtes y la Declaración de Utilidad Pública de la Compañía de Valores Sudamericana (Ciccone).

El Congreso es el ámbito fundamental donde se construye la democracia. En este sentido, el oficialismo de turno no debería imponerse por la fuerza del número, y los debates no deberían obturarse con frases tales como “acá se hace lo que pide la Presidente” o “no se aceptan modificaciones”, sino que se debería buscar el diálogo, aquellos lugares comunes donde todas las voces puedan ser escuchadas y donde el disenso pueda ser un aporte importante para transformar la realidad. El sistema democrático debe consolidarse por el equilibrio de fuerzas, por cuanto no debe haber fuerzas hegemónicas que tengan la suma del poder: no se trata de imponer las mayorías circunstanciales, sino de respetar la Constitución y de hacer un mejor producto final de la ley y reivindicar la representación del pueblo, ya que ello permitirá que todos estemos incluidos. De eso se trata también la democracia.

Conclusión

A modo de cierre, vale la pena resaltar varios elementos que deben ser redefinidos por la clase dirigente argentina y también por la sociedad en su conjunto.

En primer lugar, pareciera ser que hoy la excepción es la regla. En lo que respecta a las atribuciones del Poder Legislativo, este ha ido perdiendo día tras días las facultades que le son propias en detrimento de los otros poderes del Estado y, principalmente, de la soberanía popular. El Congreso de la Nación debe recuperar también las facultades que le son propias. La emergencia, la delegación de facultades, los usos y abusos de los Decretos de Necesidad y Urgencia solo disminuyen la producción legislativa y van en detrimento de este poder del Estado, en su quehacer fundamental, en lo que hace a la construcción de la república.

En segundo lugar, resulta indispensable comprender que el Poder Judicial, órgano fundamental dentro de la estructura constitucional creada por nuestros padres fundadores, debe ejercer con toda plenitud sus facultades. Dotados de plena independencia, los jueces no pueden ser oficialistas del gobierno de turno, sino todo lo contrario: deben ejercer su poder con el imperio de la ley, y esto es lo único que les permitirá desempeñar con plenitud sus atribuciones.

Asimismo, el Consejo de la Magistratura, órgano de selección de los magistrados, debe ser también un órgano con “equilibrio”, motivo por el cual se debe desprender de toda sujeción al poder político para cumplir con las atribuciones que le fueron conferidas en el texto de la carta fundamental.

En suma, los problemas del Poder Judicial en la actualidad no se resuelven con recetas mágicas y extrañas a las existentes. La angustia y la preocupación de la población denunciadas por altos funcionarios del Gobierno para impulsar estos cambios son de una pobreza argumentativa llamativa y ocultan fines que nada tienen que ver con las inquietudes de la ciudadanía. Los problemas de la democracia se solucionan con más democracia y, en este caso, lo que se debe hacer es cumplir con las pautas establecidas en la ley para asegurar las libertades de ayer, de hoy y del futuro.

Nadie pone en duda que la democracia es el sistema de convivencia que los argentinos elegimos para vivir. Pero la democracia debe ser interpretada como un sistema vivo, dinámico, en donde las circunstancias y los tiempos la perfeccionan y adecuan a cada época.

Si observamos atentamente la realidad tratando de dejar a un lado los “relatos” para hacer foco en la situación actual que vive nuestro país, deberíamos buscar otros canales y espacios que, desde la institucionalidad, permitan reafirmar los principios republicanos y la plena vigencia del Estado Constitucional y Convencional de Derecho.

La democracia exige un gesto tal como el diálogo, que permite la búsqueda de consensos. Estos deben tener como condición *sine qua non* la tolerancia y el respeto para un intercambio de ideas que procure generar propuestas y respuestas destinadas a dar soluciones a los problemas que hoy aquejan a nuestro pueblo y a proyectar una Argentina a largo plazo. Necesitamos reivindicar el rol de las instituciones fundantes de la república. En este sentido, es crucial revitalizar las funciones del Congreso como espacio donde todos los actores sociales pueden dialogar en pos de un consenso sin coerción y puedan generar, de esta manera, las soluciones a las demandas de la sociedad en su conjunto. Se trata, ni más ni menos, de construir la “República para todos” en serio.

Bibliografía

GIL DOMINGUEZ, Andrés F., *Neoconstitucionalismo y Derechos Colectivos*, Buenos Aires, Ediar, 2009.

GONZALEZ, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)*, Buenos Aires, La Ley, 2001.

LINARES QUINTANA, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Tomo II, Buenos Aires, Alfa, 1953.

“Nos van a conocer verdaderamente”, Diario *Página/12*, 2 de julio de 2014 [en línea]. Dirección URL: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-239944-2014-02-16.html>> [Consulta realizada el 16 de septiembre de 2014].

SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

SEBRELLI, Juan José, *El Malestar de la Política*, Buenos Aires, Sudamericana, 2012.

“Plan para la democratización de la Justicia: Palabras de la Presidenta”, CASA ROSADA. PRESIDENCIA DE LA NACIÓN [en línea]. Dirección URL: <<http://www.presidencia.gob.ar/discursos/26421-plan-para-la-democratizacion-de-la-justiciapalabras-de-al-presidenta>> [Consulta realizada el 16 de septiembre de 2014].

Los organismos de control y su eficiencia relativa

Néstor Osvaldo Losa

El hombre no es bueno si no está ajustado al bien común.
Santo Tomás de Aquino

Introducción

Al iniciar este trabajo, de cuya trascendencia temática no dudo ya que nuestra realidad lo amerita, presenciamos en lo político el planteo que intenta modificar la normativa vigente y lograr que las decisiones del más notorio mecanismo de control, la Auditoría General de la Nación, contengan alcance vinculante. Además, se debate en determinados foros la necesidad de buscar mayor eficiencia estructural en el cuerpo colectivo nacional. Otro acontecimiento es la designación pendiente del Defensor del Pueblo de la Nación desde hace unos años; debe advertirse la ausencia de un funcionario de la Constitución.

En realidad, el verdadero inicio de este tópico debe situarse en la preocupación que existe institucionalmente sobre la falta efectiva de control de gestión interna y externa, que se advierte con el incremento de la corrupción en elevada magnitud y ante el desfasaje en el gasto público y las reservas. Tal situación evolutiva no es un fenómeno negativo de la Argentina sino que emerge en una gran cantidad de países que en la actualidad poseen dificultades para monitorear sus instituciones y el accionar de otras que hacen a la esfera económica, financiera y hasta de los recursos de los partidos políticos.

Estas deficiencias sistémicas que comprometen la confianza del colectivo y amenazan las inversiones con los resultados sociales que apareja el no emprendimiento, se presentan en todas las formas de organización gubernativa, pues se plasman en países federales y también acaece en niveles gubernati-

vos unitarios, en estructuras presidencialistas o en las parlamentaristas y en realidades socioeconómicas elevadas y, al mismo tiempo, en sociedades de escasos recursos y con un presente y un futuro inmediato complejos. La corrupción se asocia con el prevaricato y la violencia, con la anomia. Hoy dentro de los gobiernos y luego con exfuncionarios, las denuncias se multiplican, y se robustece la tendencia a desconfiar de todo y de todos. En este contexto, se cuestiona la legislación punitiva, la organización judicial, los códigos de fondo y los operadores políticos, como también ocurre con ciertos medios de comunicación masiva, y se descrece de las fuerzas de seguridad en igual plano que de las entidades gremiales. La fiscalización es más necesaria cuando populismo y autoritarismo se exteriorizan en una sociedad. De allí nuestra preocupación doctrinal por lograr visualizar una verdadera gobernanza positiva.

¿Presenciamos una revolución en las instituciones clásicas? ¿Nos encaminamos a otra forma de democracia? ¿Los clásicos poderes republicanos son insuficientes? Este escenario merece un serio examen gradual y un cotejo de resultados. El control idóneo y oportuno en la gestión no es un simple *slogan*, es un elemento indispensable para el desarrollo y la credibilidad social que se hace clave con la globalización. En la Argentina, es indispensable promover políticas que lleven a la normalización de la fuertemente alicaída eficiencia en los mecanismos de control.

La república, el poder y los controles

El nacimiento de la república como forma de gobierno tuvo como elemento justificativo o idea fuerza, entre otros, la terminación del sistema monárquico que, por su centralidad y origen divino, decidía en todos los rubros con autoridad traducida en autoritarismo y sin dar explicaciones de ninguna índole; así estaba diseñado y funcionaba, la fiscalización no era admisible. Las mutaciones en esta realidad eran de corto alcance y se daban en una sociedad muy diferente. Esclavos, siervos, súbditos, mujeres sin derechos y otras tipologías humanas, reducían la esfera de disputa y, por ende, el ejercicio del

poder era muy fuerte e indiscutido. Por las armas se definían las posiciones ideológicas y las cortes solo servían para avalar al soberano.

Atemperar o eliminar el totalitarismo llevó a vislumbrar otra forma de gobierno que, gradualmente, iría alterando las atribuciones centralizadas para buscar una división de funciones que esclareciera quién debía legislar, quién debía ejecutar o gestionar y, ulteriormente, quién sería el encargado de juzgar sobre casos que se plantearan por el incumplimiento o mal cumplimiento de los plexos normativos existentes. Pero esto se sintetizaba como algo de todos y para todos, y así comienza la *res*, que significa ‘cosa’, que en la república se consolida como “cosa de todos” y con ello se presenta la voluntad humana traducida en *demos-kratos* o democracia, que definitivamente le concede al pueblo el poder de gobernarse por sí (democracia directa) o por sus representantes (democracia indirecta o forma de gobierno representativa, como reza el art. 1.º de la Constitución Nacional argentina).

Es evidente que el repaso que respetuosamente formulé es solo eso, “refrescar” la historia estadual en mínimas palabras que todos conocemos. Pero vale enunciarlas, ya que en ese paradigma lo prioritario era delimitar funciones acotando su extensión, y tal objetivo poco tenía que ver con la búsqueda de contralor en los términos que luego se fueron elaborando. Cada poder era autosuficiente, y esa premisa es hoy difícil de subsumir, pues el rechazo a la controladuría es una constante en lo contemporáneo, lo que puede apreciarse como hecho objetivo. Los poderes requieren ser controlados puntualmente para evitar desbordes negativos que perjudiquen al ciudadano.

La idea de quienes doctrinariamente fundaron la república dio paso con el tiempo a prestar atención a la atribución de lo que se conoce como “sistema de los controles recíprocos”. Así, el Poder Legislativo no solo debía crear normas jurídicas, sino que además debía ejercer el control del Poder Ejecutivo y este, a su vez, tendría aptitud legítima de limitar al Legislativo por medio del veto como herramienta idónea para frenar ciertas leyes total o parcialmente. Por último, aparecía el Poder Judicial como departamento encargado de “decir el derecho” en los casos que caían en su órbita y así decretar la legalidad y

legitimidad de las leyes o disposiciones jurídicas, incluyendo la revisión sobre la inconstitucionalidad con alcances variables según el criterio imperante: control severo y poder contrapoder. Esto último resume su forma de controlar a los poderes antes mencionados que, a su vez, podían contrarrestar el poder jurisdiccional mediante la destitución vía juicio político de los magistrados que conforman el área judicial como tercer poder.

Los controles en lo institucional

La tripartición de poderes o funciones como base clásica de la forma de gobierno republicana no fue suficiente. Lo político preponderaba en el accionar de cada organismo y se fue dando un panorama que desviaba la transparencia necesaria que requiere todo lo republicano. Se encubría y se avanzaba hacia la impunidad de la autoridad que, precisamente, era lo que este formato gubernativo pretendía eliminar con horizontalidad funcional y cuadros responsables.

En ese escenario fueron apareciendo ciertos mecanismos de control aún antes de la democracia y la república. Así, uno de los primeros códigos que se conocen como el de Manú de la India se refería al de un control externo de los gastos del príncipe, y también en la antigua Grecia, como expresa el profesor Fidel Isaac Lazzo:

Los ‘contraloreadores’ tenían atribuciones para fiscalizar las cuentas de la administración oficial y las inversiones. A su vez los ‘logistas’, que tenían la función de analizar los gastos e inversiones de la renta pública, pueden considerarse los representantes más antiguos en función parangonada con la que prestan los tribunales de cuentas...¹.

¹ Fidel Isaac LAZZO, *Tribunales de Cuentas. Jurisdiccionalidad y constitucionalización, actuación letrada: análisis de las cláusulas constitucionales y de la legislación argentina vigente*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1981, pág. 3.

Algunos organismos de control

Lo cierto es que paulatinamente los clásicos poderes fueron perdiendo fuerza en el papel concreto del control recíproco. La realidad administrativa más técnica y de fuerte envergadura, el desarrollo institucional y el avance poblacional y económico constante y muy fuerte en lo cuantitativo y cualitativo fueron indicando que eran necesarias otras instituciones con rango específico, sumándole a ello profesionalidad. Debía concedérsele a estos entes autonomía funcional y autarquía financiera o económica para que la gestión pública y sus derivaciones empresariales estatales al comienzo y luego, las empresas mixtas o descentralizadas y todo el obrar político sin desconocer la base funcional fueran fiscalizables, y sus funcionarios, responsables. Así cada país fue propiciando figuras específicas y peculiares que atendieran con eficacia sus realidades concretas para ejercer la faena de control y eventual rendición de cuentas de cada estamento público. Los controles interno y externo de gestión requirieron una intensa búsqueda de mecanismos profesionales con marco institucional para que tal actividad fuera transparente. De esta manera, se generaron nuevas instituciones que se incorporaron a las constituciones políticas de los distintos estados, tanto el nacional como también los provinciales, y luego ello se extendió a los municipios, cada uno con sus propias peculiaridades y permanentes adecuaciones.

Vale aclarar que los institutos de control, en muchos casos, no están dentro del texto constitucional aunque la tendencia máxima opere en el sentido de su incorporación a las leyes supremas. Nosotros postulamos que los principales organismos de control tengan su espacio en las constituciones nacionales, provinciales o en las cartas orgánicas municipales, según los supuestos a ameritar.

Diferentes organismos e iguales objetivos

Las instituciones de control son variadas, así como también dinámicas, y pueden constituirse como cuerpos colegiados o entes unipersonales con

estructuras orgánicas de trascendencia funcional. Tienen denominaciones distintas, y su ocupación estructural está relacionada con el tipo de gobierno u organización gubernativa adoptada. En algunos países, como ocurre en Chile, la institución contemplada en los arts. 98, 99 y 100 de su Constitución política reviste trascendente importancia y recibe el nombre de “Contraloría General de la República” (unipersonal). Se la define como un organismo autónomo que ejercerá el control de legalidad de los actos de la administración, fiscalizará el ingreso y la inversión de los fondos del fisco, de las municipalidades y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes; examinará y juzgará las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes de esas entidades; llevará la contabilidad general de la Nación y desempeñará las demás funciones que le encomiende la ley orgánica. El mismo artículo le impone al Contralor General tener título de Abogado con no menos de diez años como tal y haber cumplido cuarenta años de edad. Debe ser designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado con mayoría especial por el término de ocho años y puede ser reelegido hasta los setenta y cinco años de edad. La Constitución política de Costa Rica también ejerce el control externo a través de la Contraloría General de la República (arts. 183 y 184), la que encasilla como institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la hacienda pública, pero tiene absoluta independencia en la administración y en el desempeño de sus labores. La Contraloría está a cargo de un *contralor* y un *subcontralor* que designa la *Asamblea Legislativa* por un término de ocho años; ambos pueden ser renovados indefinidamente. Contraloría General de la República poseen además, Colombia, Panamá y Venezuela, arts. 267 y ss.; 275 y ss.; 287 y ss. de las respectivas constituciones, entre otros países.

En otros países, esta función de fiscalización de gestión externa estadual con ciertas funciones complementarias y cuasi jurisdiccionales se articula con la denominación clásica de “Tribunal de Cuentas”, que se constituye como cuerpo colegiado que, como expresé, tiene como rol principal, aunque no único, el control externo de la gestión del gobierno, incluyendo en esa función a otras entidades descentralizadas y autárquicas. Aparece ulteriormente otro instituto

que en la Argentina opera como Auditoría General de la Nación, que, aunque con rol diferenciado del tribunal recién referido, posee atribuciones parecidas al mencionado Tribunal. En nuestro país, el primer Tribunal de Cuentas de base constitucional y orgánica fue el de la provincia de Buenos Aires, instalado en 1889. Casi la totalidad de las provincias argentinas constitucionalizaron sus Tribunales de Cuentas y, posteriormente, en la era del nuevo constitucionalismo provincial, algunos gobiernos en sus constituciones, además, exigieron la creación de Tribunales de Cuentas o Contralor en la órbita municipal, básicamente en aquellas provincias que generaran los llamados “municipios de primera categoría”.

En el derecho comparado, es frecuente encontrar incluido en la Constitución política el Tribunal de Cuentas (Brasil, España, Italia, Alemania que posee un Tribunal Federal de Cuentas, y cada *Länder* —son dieciséis— cuenta con su propio tribunal local) y que este instituto, además de las clásicas funciones de contralor externo de gestión, tenga especial relevancia en materia de fiscalización y de control de los recursos que poseen los partidos políticos. Entre otros países, España formaliza el contralor de todos los partidos, tanto los que tienen representación nacional como en aquellos regionales, con la mira en las financiaciones dudosas por medio del Tribunal de Cuentas. En nuestro país, tal faena escapa a la Auditoría General de la Nación y la materializa la Justicia Nacional Electoral, cuya cúspide es la Cámara de Apelaciones de ese fuero específico. En el caso alemán, la independencia *judicial* y plena autonomía de los miembros del Tribunal de Cuentas constituye un ejemplo a seguir. Tal autonomía es considerada lógica porque, si se lo acota por controlar la gestión y las cuentas públicas, o se lo intenta subordinar desde el Poder Ejecutivo o a través de las decisiones del Parlamento, el rol del cuerpo se desvirtúa.

En cuanto a entidad para el control interno de gestión, en nuestro país contamos con la Sindicatura General de la Nación en el orden federal (SIGEN), creada en 1992 por medio de la Ley 24.156. Está en la órbita del Poder Ejecutivo federal aunque en su accionar puede coordinar con la Auditoría General. Este encuadre organizativo deberá reestructurarse para dotar a la sindicatura de

mayor eficiencia sobre la base de una gradual independencia funcional y, en su momento, incluirla en la Constitución Nacional con incumbencias precisas. *Con ello se logrará credibilidad en el accionar de ese instituto que en la actualidad está severamente desprestigiado dentro y fuera de la administración general.*

Otro instituto de control es el Defensor del Pueblo, cargo originario de Suecia —*ombudsman*—, que en el escenario nacional tiene sustento en la Constitución (art. 86) y está legislado también para la órbita local en provincias y municipios, incluyendo la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este mecanismo de control independiente a nivel nacional está en la esfera del Congreso de la Nación y se incorporó con la reforma constitucional de 1994. Su actividad se resume en la atención administrativa y en ciertos supuestos: actuación judicial, con sustento en reclamos, consultas y denuncias que formulan particulares o entidades no gubernamentales y con especial atención en materia de derechos humanos, medio ambiente, consumidores y competencia. Cuentan con la acción de amparo colectivo como una de sus herramientas más concretas para oponerse a los abusos de los poderes (art. 43 CN). Puede obrar de oficio.

Vale agregar aquí a otros organismos con actividad de control específico en áreas muy precisas, como ocurre con los denominados “Entes Reguladores de Servicios Públicos”, entre otras instituciones de fiscalización. Estos entes creados en la década del noventa no han cumplido un rol positivo porque poseen competencias confusas e integraciones no objetivas, a lo que se suma un entramado burocrático que dista de convencer a los ciudadanos en términos de resultados y se superpone con otras estructuras institucionales.

Régimen normativo

El Tribunal de Cuentas Nacional no estaba incluido en el texto constitucional, y su conformación y funcionamiento devino de normativa ordinaria. Ese tribunal que conformaban abogados y contadores públicos contaba con disposiciones que permitían un eficiente control de gestión externa y así, revisar y observar, en su caso, los actos emanados del Poder Ejecutivo y de

otras instituciones de la administración central y de empresas, entre otras personas jurídicas a controlar. Esa auditoría la ejecutaba tanto antes y después de producidas las acciones o efectos de la gestión como durante esta. Tenía atribuciones cuasi jurisdiccionales, y por ello se trataba de un ente operativo de relevancia. Operaba como un filtro de aquella actividad dudosa o ilegítima y, en consecuencia, era un “molesto revisor” de la actividad estadual. Precisamente este malestar que creaba a las autoridades políticas llevó a su eliminación, y así con fecha veintinueve de octubre de 1992, se publica en el Boletín Oficial la Ley 24.156 que crea *la Auditoría General de la Nación como ente de control externo del sector público nacional dependiente del Congreso*. Esa ley dota al organismo de personería jurídica propia y de independencia funcional y financiera. El art. 117 de la ley le otorga competencia para el *control externo posterior* de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal y la posibilidad de efectuar dictámenes sobre los estados contables financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, etc. Incluía el control sobre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que quedó sin efecto al reformarse la Constitución en 1994 y el dictado del Estatuto porteño, que creó su propia auditoría general para la ciudad.

El artículo 85 de la Constitución, producto de la reforma de 1994, constitucionaliza la Auditoría General, y aunque expresa en su texto que se regulará por medio de una ley especial, la norma que sigue rigiendo al cuerpo es la anterior a la reforma, que fue dictada, como vimos, en 1992. El presidente de este organismo debe ser del partido político opositor al gobierno —deben contarse, a ese fin, el número de bancas de ambas Cámaras del Congreso—. Pero se trata de un cuerpo colegiado a cargo de siete auditores generales —que, como explicité, preside el representante de la oposición— quienes deberán, a su vez, tener título universitario en el área de las Ciencias Económicas o del Derecho, y su duración funcional será de ocho años con posibilidad de ser reelegidos. En lo operativo, el inconveniente es que la mayor representatividad recae en los opositores al presidente del cuerpo y, por ende, más que tecni-

cismo y objetividad, encontramos política y dilación temporal, y así la labor se desmerece². Existen dictámenes interesantes y concretos que prevenían conflictos o accidentes como los ocurridos en los ferrocarriles. Otro logro vigente es el de detectar fraudes e irregularidades fuertes en veintisiete embajadas y consulados argentinos que han operado sin límites y han desarticulado la seriedad que merecen esas instituciones. Ha habido conformaciones de la Auditoría en otro momento político —no el actual— en el que el instituto en análisis fue utilizado como herramienta política de presión, y también el Congreso se ha encargado de paralizar o, en lunfardo, de “cajonear” buenos oficios de los auditores.

Es interesante destacar el rol de controlar el cumplimiento de la sentencia que la Corte Suprema le impuso a la Auditoría y al Defensor del Pueblo, que, aunque con alcances funcionales diferenciados en el caso “Mendoza, Beatriz y otros c. Estado Nacional y otros”; M.1569.XL originario: 8-7-2008 (el tema fue el vinculado a la cuenca Matanza-Riachuelo), muestra la diversidad que puede lucir el accionar de los órganos de control de raíz constitucional. Así, la faena de fiscalización en todas sus facetas es loable, pero se diluye en eficiencia porque faltan resortes que le confirmen “ejecutividad” autónoma al cuerpo auditor.

Esta figura de la auditoría se ha expandido solo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; distrito que deja sin efecto el Tribunal de Cuentas regulado en la Ley 19.987 (LOM de la municipalidad de Buenos Aires), órgano que no llegó a constituirse por diversas disputas políticas y crea su propia auditoría con sustento en la autonomía que le otorga el art. 129 de la Constitución Nacional. La provincia de Salta (art. 169) en la última reformulación (1998) de la ya reformada Constitución provincial también genera una Auditoría Provincial que reemplaza a su viejo Tribunal local. El resto de las provincias argentinas poseen Tribunales de Cuentas y, como ya expuse, algunos municipios de primera categoría tienen sus propios tribunales de cuentas municipales, pues, de manera imperativa, lo establecen las leyes fundamen-

² Dejo aclarado que quien preside la Auditoría en la actualidad es el Dr. Leandro Despouy; su tarea es encomiable, y, en esta misma faceta positiva, destaco al auditor Dr. Horacio Pernasetti sin excluir a algunos otros miembros y profesionales valorables del ente de control.

tales de ciertas provincias (Río Negro, Salta, Córdoba y Santiago del Estero, que, según el art. 208 CSE, aunque solo faculta a los de primera categoría, no lo impone; entre otras)³.

Compartimos esta tesis, pues corrige la centralización que opera cuando las cuentas comunales son revisadas por un Tribunal de Cuentas Provincial y sus dictámenes resultan excesivamente tardíos y, en muchos casos, desactualizados y líricos en colisión con la celeridad que requiere la causa y efecto, y la consiguiente responsabilidad de funcionarios. La provincia de Buenos Aires, con 135 municipios, es el ejemplo negativo en la praxis, pues ese tribunal controla la gestión externa de la provincia y la de sus municipalidades; de allí que la mora resolutive sea evidente pese a delegaciones que se fueron creando regionalmente para atemperar la ineficiencia.

Reformulación y conclusiones

Razones de espacio no me permiten ampliar el desarrollo de este tópico, por lo que considero que, en resumen, debe revisarse la efectividad de los mecanismos de control en nuestro país. A ese fin, en cuanto al cargo de Defensor del Pueblo Nacional, figura que increíblemente se encuentra vacante en este momento y desde hace más de tres años, debería modificarse su forma de elección, visto lo que acaece en el presente. Quizás debamos pensar que la mayoría oficialista de legisladores no deba participar del acto eleccionario ni del acuerdo; ello así porque es un funcionario independiente que a quien menos

³ El caso de Salta es curioso y complejo. Derogada la figura del Tribunal de Cuentas Provincial y preexistiendo la de los Tribunales de Cuentas Municipales, la apelación de las resoluciones de los tribunales de cuentas comunales debían ser resueltas por el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Pero al extinguirse ese cuerpo y crearse la Auditoría sin expresarse sobre la apelación, los tribunales municipales basándose en la autonomía que les concede tanto la Constitución Nacional (art. 123) como la provincial, no conceden los recursos de apelación a la Auditoría provincial pues tal resorte no está contemplado. En CABA, la Auditoría local acaba de denunciar serias irregularidades en materia de sanidad en hospitales, en especial en la atención de menores. No existe información de esta institución en los medios masivos, y en ciertas circunstancias, su rol se confunde con el del Defensor del Pueblo. Sin embargo, en 2008 se sanciona la última reforma constitucional provincial (Entre Ríos). Se continúa con la figura del Tribunal de Cuentas (arts. 213 y 214) y se incorpora también al Defensor del Pueblo (arts. 215 a 217).

puede representar, ni siquiera indirectamente, es al gobierno de turno, pues es a quien debe controlar y denunciar en representación de la ciudadanía⁴.

Respecto a la Auditoría General de la Nación, he sostenido en trabajos anteriores que deberíamos retornar a la figura del Tribunal de Cuentas, como tienen la casi totalidad de los países y de nuestras provincias, a excepción de Salta y la ciudad autónoma porteña⁵. Por supuesto que para ello deberíamos modernizar la institución que existió anteriormente. Si este cuerpo colegiado no se refundara, me refiero al Tribunal de Cuentas, deberíamos alterar la conformación del Directorio de la Auditoría para que los representantes del gobierno (oficialismo) no tengan mayoría y así consolidar un mejor control externo de gestión, al que deberá dotárselo de mayor “ejecutividad”. Las decisiones que de él emanen deben tener carácter vinculante en ciertos ámbitos jurídicos.

Tal como se advierte en el presente, el funcionamiento de los controles carece de entidad para poner freno a la impunidad y a la corrupción que deterioran la gobernanza y menoscaban la confianza de la sociedad en sus instituciones. Es menester otorgarle mayor poder resolutivo a la Auditoría General de la Nación⁶. Es obvio que la reforma constitucional es el mecanismo adecuado, pero, en algunos aspectos, la legislación ordinaria puede mejorar deficiencias dinamizando el funcionamiento jurídico y así adecuar las herramientas de fiscalización existentes a un presente complejo y anómico.

⁴ No pocas ONG, entre ellas *Change.org*, están juntando firmas para el nombramiento del Defensor del Pueblo de la Nación; distintos bloques de legisladores opositores hacen lo propio. FARN, PODER CIUDADANO, ADC (Asociación por los Derechos Civiles), INECIP (Instituto de Estudios comparados en ciencias Penales y Sociales) y ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia) solicitaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) una audiencia para poner en conocimiento la preocupación que causan las irregularidades y los conflictos que se producen por la no designación del Defensor del Pueblo Nacional, tal como establece la Constitución Argentina.

⁵ Entre otros trabajos, puede consultarse Néstor Osvaldo LOSA, *El Derecho Municipal en la Constitución vigente*, Buenos Aires, Editorial Ábaco de Rodolfo Depalma, 1995, pág. 56.

⁶ En el último tiempo, la AGN ha denunciado numerosas y graves irregularidades en el manejo de fondos del plan de viviendas “Techo Digno”, falencias crónicas en las construcciones y un deficiente control por parte de las autoridades. Loable tarea, veremos cómo se sancionan estas graves irregularidades.

Ya culminado este trabajo, la ADC informa que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha instado al Gobierno argentino a proceder a dar trámite a la designación del Defensor del Pueblo Nacional.

Vale la pena intentarlo; es nuestro humilde aporte al t3pico tratado. El control judicial, generalmente tard3o pero valorable, debe considerarse el 3ltimo de los controles, y si se evita eficientemente, ser3 un logro.

Bibliograf3a

LAZZO, Fidel Isaac, *Tribunales de Cuentas. Jurisdiccionalidad y constitucionalizaci3n, actuaci3n letrada: an3lisis de las cl3usulas constitucionales y de la legislaci3n argentina vigente*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1981.

LOSA, N3stor Osvaldo, *El Derecho Municipal en la Constituci3n vigente*, Buenos Aires, Editorial 3baco de Rodolfo Depalma, 1995.

El mayor problema de los medios públicos en la Argentina es la clase política

Néstor Sclauzero

Los dirigentes creen que los medios en poder del Estado son gubernamentales, están al servicio de su discurso y de sus intereses, y no de la información o la pluralidad que el profesionalismo garantiza.

En la Argentina, el uso propagandístico de los medios estatales con una lógica comercial se inició con la radio en 1937 cuando se fundó Radio del Estado, convertida luego en Radio Nacional. En 1951 se consolidó con la primera transmisión televisiva que tomó la imagen en el balcón de la Casa de Gobierno del entonces presidente Juan Domingo Perón y su esposa Eva Duarte. Aquella imagen que mostraba los festejos por el Día de la Lealtad peronista fue generada por el empresario Jaime Yankelevich y por Enrique Susini, el gran iniciador de la radio en la Argentina.

Los gobiernos de turno siempre hicieron negocios con los privados. Desde ese momento, todos los gobernantes intentaron el manejo de los contenidos, y todos fracasaron.

Los políticos prefieren medios sin audiencia que solo hablen bien de ellos a medios con criterios profesionales en donde el disenso, la pluralidad y la crítica formen parte del contenido. En la década kirchnerista, el programa *678* es un ejemplo: logra críticas e impacto en el arco opositor, pero no tiene audiencia.

¿Cómo se financian?

La forma de financiar los medios públicos es uno de los aspectos más discutidos. En algunos ámbitos se los critica porque se quedan con una parte de “la torta” publicitaria. Sin embargo, los europeos encontraron un sistema

que parece alejado de la realidad argentina. La BBC de Londres es un ejemplo recurrente: “Es la combinación de fondos públicos, que vienen de cada hogar de Gran Bretaña, con fondos privados lo que le permite a la BBC tener contenidos de calidad e independientes”¹, señala Michael Hastings, periodista de trayectoria en la BBC.

Otros países del Viejo Continente otorgan importantes recursos del Estado a los medios públicos que conviven con aportes de la publicidad del circuito comercial. El detalle es que los medios europeos que están en manos del Estado tienen audiencia y aceptación en la opinión pública.

Latinoamérica

Los países latinoamericanos tienen una extensa historia de uso de los medios estatales para propaganda de sus gobiernos. Las administraciones cercanas a lo que se cataloga como “neopopulismo de izquierda” creen que deben usar los medios públicos para defender las “transformaciones estructurales” que dicen concretar y así vencer las resistencias que se reflejan en los medios privados. Estas ideas las comparten gobiernos, como el de Rafael Correa en Ecuador, Evo Morales en Bolivia, el chavismo en Venezuela y Cristina Fernández en la Argentina. Pero en la región, administraciones, como las de Pepe Mujica en Uruguay o la del propio Lula Da Silva en Brasil ensayaron propuestas menos intervencionistas.

Los canales públicos son el escenario ideal para promover la pluralidad de voces, especialmente la de las minorías. Pero el uso de los medios como propaganda de gobierno lo único que logra es la pérdida de credibilidad en los contenidos. Martín Becerra, investigador del CONICET y profesor de la Universidad de Quilmes, asegura:

¹ Citado en Maia JASTREBLANSKY, “‘Los medios públicos deben ser críticos con el gobierno’, dicen periodistas de la BBC”, Diario *La Nación*, 29 de octubre de 2012 [en línea]. Dirección URL: <<http://www.lanacion.com.ar/1521508-los-medios-publicos-deben-ser-criticos-con-el-gobierno-dicen-periodistas-de-la-bbc>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

Quien pierde con la ausencia de medios públicos es la sociedad civil. Cuando no hay medios públicos, el derecho a la palabra masiva, a la información plural, a contenidos diversos, son resignados en nombre de la coyuntura. Por ello los estándares internacionales (Unesco, OEA) y la legislación nacional (Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual) plantean a los medios estatales un mandato de pluralismo y respeto de la diversidad. Sin medios públicos la sociedad queda confinada al imperio de contenidos con formato puramente comercial o gubernamental².

¿Qué medios?

La lógica de un sistema de medios privados que solo piensa en el *rating*, que tiene una finalidad comercial y que convive con un aglomerado estatal encargado solamente de defender al gobierno de turno es un engaño que opaca la crítica constructiva. Los extremos se tocan: ambos creen que pueden manejar a su antojo los gustos y pareceres de la audiencia.

El gran desafío es crear medios públicos con contenido profesional, pero en la clase política, pocos creen en este concepto.

Propuesta

La propuesta “Una Radiodifusión Pública para la Democracia. Propuestas para mejorar el funcionamiento de los medios públicos nacionales”³ recomienda instrumentar un sistema de conducción a partir de un directorio integrado por profesionales respetados, responsables del armado de una programación y contenido acorde a los intereses públicos, y no del gobierno de turno. Según el documento de 2003:

² “Medios públicos, más allá de la consigna”, *Señales. Comunicación, medios, culturas y +*, 31 de mayo de 2013 [en línea]. Dirección URL: <<http://senal.es.blogspot.com.ar/2013/05/medios-publicos-mas-alla-de-la-consigna.html>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

³ Trabajo presentado por las organizaciones Asociación por los Derechos Civiles (ADC), Poder Ciudadano, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la desaparecida Asociación Periodistas, Foro de Periodistas de Argentina (FOPEA) y Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). A pesar del paso del tiempo, la propuesta mantiene su vigencia.

El Estado debería asumir entre sus políticas el desarrollo y la defensa de una radio y una televisión públicas de calidad e independientes que garanticen la pluralidad de opiniones, respeten los principios esenciales que caracterizan a estos medios y posibiliten el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información de todos los habitantes⁴.

Son varios los factores que deben tenerse en cuenta en la búsqueda de la independencia de los medios públicos, además del financiamiento. Uno de ellos se relaciona con su administración y dirección. En este sentido, un modo efectivo de promover la independencia es a través del establecimiento de un Directorio que estaría a cargo de directores ejecutivos y sería el responsable de delinear las políticas generales de las emisoras sin intervenir en su gestión cotidiana.

La experiencia en países con larga trayectoria en el funcionamiento de estos medios indica que la posición de un Directorio de esta naturaleza permite la distancia necesaria para que este actúe como punto de conexión entre el cuerpo ejecutivo de la emisora y las autoridades gubernamentales, y de este modo, se evite afectar la independencia editorial. Respecto de la dirección, dice el documento: "... sugerimos que el cuerpo esté integrado por siete miembros que cumplan sus funciones de manera rentada. De este modo, se evitaría conformar una estructura demasiado onerosa y, a la vez, se aseguraría una considerable diversidad de voces en su integración"⁵.

En su composición deberían respetarse no solo requisitos individuales de los miembros, sino también requisitos colectivos estales, como equilibrio de género, pluralismo político, equilibrio en materia de especialidades y representatividad regional.

A nivel individual, los candidatos deberían contar con las calificaciones y la experiencia apropiada para asumir la función asignada, poseer independencia

⁴ [en línea]. Pág. 6. Dirección URL: <<http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=204>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

⁵ *Ibidem*, págs. 11 y 12.

de criterio y demostrar un compromiso con el desarrollo de los medios públicos. Además, no deben tener ninguna incompatibilidad para ejercer la función. En este sentido, las personas que ocupen cargos políticos en el Gobierno o mantengan directa o indirectamente intereses económicos significativos en los sectores de las telecomunicaciones o de la radiodifusión no podrían formar parte del Directorio.

El Directorio tendría entre sus funciones el establecimiento de las estrategias generales, la presentación de informes anuales a una Comisión de control y el nombramiento por mayoría simple de los directores ejecutivos de la radio y la televisión públicas.

Los directores ejecutivos deberían ser personas con reconocida idoneidad y debería valorarse cualquier experiencia previa en la gestión de medios. Ocuparían sus cargos por un período de dos años y podrían ser reelegidos. También serían removidos por el Directorio, en este caso, con mayoría calificada de sus miembros.

El Director Ejecutivo de cada emisora tendría a su cargo la gestión cotidiana. Sin embargo, debería obtener la aprobación de una mayoría calificada del Directorio para tomar decisiones con relación a la designación de gerentes de área y al presupuesto para el año siguiente.

Respecto del diseño de la programación, el director ejecutivo tendría amplia capacidad de gestión, pero debería rendir cuentas ante el Directorio y justificar de qué forma su planeamiento se ha ajustado a las directivas desarrolladas por este último. No obstante, el Directorio tendría la facultad de revisar las decisiones sobre programación llevadas a cabo por el director ejecutivo, cuando lo considere conveniente.

¿Cómo funcionan los directorios de los medios públicos en otros países? El debate la en Argentina

El Directorio de la señal estatal chilena TVN (Televisión Nacional de Chile) está formado por siete miembros cuyo presidente es designado por el Presidente de Chile. El nombramiento de los seis directores restantes también es

facultad del Presidente, aunque en estos casos la designación requiere del acuerdo del Senado. Entre las funciones del Directorio se encuentran las de designar al Director Ejecutivo de la emisora, dictar las normas que regulan la organización interna de esta, y aprobar y modificar los presupuestos anuales de ingresos, gastos e inversiones.

La corporación japonesa NHK (*Nipón Hoso Kyokai*) cuenta con un Directorio de doce miembros que tiene el rol de decidir las políticas generales y otras cuestiones de importancia para la emisora, como el presupuesto. Los miembros del Directorio son nombrados por el Primer Ministro con el consentimiento del Parlamento, y se busca que sean personas con una amplia experiencia y conocimiento en las áreas de educación, cultura, ciencia e industria. Los directores nombran al presidente del Directorio con el voto de, al menos, nueve de sus miembros y aprueban la designación de los cuadros ejecutivos de la emisora a cargo del presidente del cuerpo.

El Directorio de la SABC (*South African Broadcasting Corporation*) también está formado por doce miembros nominados por el público y nombrados por el Presidente con el asesoramiento de un Comité de Comunicaciones Parlamentario. Los directores deben estar altamente calificados, tener experiencia en tareas ligadas a la radiodifusión y demostrar un compromiso con la libertad de expresión y los objetivos de la SABC. El Directorio tiene a su cargo la tarea de resguardar la libertad e independencia periodística de la entidad. El Comité Ejecutivo es designado por el Directorio y debe rendirle cuentas a él.

En Francia, las cinco emisoras públicas nacionales son gobernadas por Directorios formados por doce miembros, que cuentan con un mandato de gestión de tres años. La estructura del Directorio está diseñada de modo tal de asegurar una cierta representatividad de la sociedad y prevenir una indebida influencia por parte de cualquier fuerza política particular. Dos de sus miembros representan a cada una de las Cámaras del Parlamento; cuatro, al Poder Ejecutivo; cuatro, al Consejo Superior Audiovisual —el principal cuerpo regulador—; y dos, a los trabajadores de los medios.

En el Reino Unido, si bien el nombramiento de los miembros del Directorio es una facultad de la corona, en la práctica son designados por el Primer Ministro. Sus doce miembros permanecen en funciones por cinco años y pueden ser reelegidos. Tienen a su cargo el planeamiento de las políticas generales de la corporación y deben asegurar que esta responda a los intereses del público. Asimismo, nombran al Director General y cubren los cargos gerenciales restantes de la BBC.

El debate sobre cómo mejorar la conducción de los medios públicos en la Argentina no debe limitarse a la discusión respecto de quiénes son las personas más apropiadas para cubrir los cargos directivos, sino que es necesario ahondar en los diseños institucionales más adecuados para alcanzar los fines que se persiguen.

Uno de los problemas que afectan este diseño es la discrecionalidad existente en el proceso de selección de los directores. Esta función, a cargo del Presidente de la Nación, soslaya cualquier tipo de deliberación pública acerca de los antecedentes y las capacidades de los candidatos.

Actualmente no existen garantías suficientes para lograr la designación de los mejores candidatos para dirigir la radio y la televisión públicas nacionales. En otros países, como por ejemplo en Sudáfrica, el nombramiento de los miembros del Directorio se realiza luego de un debate público y participativo a través del cual todos los miembros de la comunidad tienen la oportunidad de expresar sus opiniones respecto de las posturas de los candidatos. En esta línea, existen criterios públicos preestablecidos que deben orientar la elección de los miembros.

El nombramiento del Directorio

Debería establecerse un procedimiento para nombrar a los miembros del Directorio que tenga por objeto eliminar la discrecionalidad en la designación, fomentar la transparencia y permitir la participación de la sociedad civil en el debate. Un mecanismo de estas características ha sido implementado por el Decreto 222/03 para el nombramiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Desde esta perspectiva, para seleccionar a los miembros del Directorio, debería impulsarse un mecanismo de postulaciones abiertas, individuales o avaladas por organizaciones y asociaciones.

El Poder Ejecutivo Nacional debería proponer un candidato para cada cargo seleccionando entre las postulaciones efectuadas. Posteriormente, los antecedentes de la persona propuesta se publicarían en, al menos, dos periódicos de amplia circulación y en las páginas *web* del Estado, para que individuos y organizaciones puedan presentar observaciones, apoyar o impugnar la candidatura de manera fundada.

Luego de esta consulta ciudadana, se llevaría a cabo una audiencia pública en la cual el candidato presentaría su visión sobre la situación de los medios públicos, los desafíos que estos enfrentan y desarrollaría su proyecto de trabajo. También en esta instancia, tendría la posibilidad de responder a las impugnaciones efectuadas.

La designación final de los miembros del Directorio estaría a cargo del Ejecutivo de la Nación, quien debería acompañar dicha decisión con un informe que considere los resultados de la consulta ciudadana y la audiencia pública.

Los cargos deberían renovarse por mitades cada cuatro años, de modo que estas renovaciones sucedan al promediar el mandato del Presidente de la Nación. La remoción de los miembros del Directorio solo podría tener lugar antes de la finalización del mandato si se cumplieran algunos de los supuestos previamente establecidos. Esta función será ejercida por el Presidente de la Nación, quien debería rendir cuentas sobre su decisión ante la Comisión Bicameral a cargo de la fiscalización de la entidad.

Funcionamiento de los medios públicos de comunicación

En el documento mencionado se considera que los medios públicos deberían suministrar un servicio que

- tenga en consideración permanente el rol social del medio de comunicación como fundamento de su razón de ser y sus objetivos;
- incluya programación relacionada con las noticias y la actualidad regional, nacional e internacional, que sea pluralista, precisa y equilibrada;
- contribuya al debate informado y al pensamiento crítico, asegurando que sus programas reflejen una amplia variedad de puntos de vista y perspectivas;
- se abstenga de favorecer unilateralmente a algún partido o grupo de poder;
- sea accesible y fomente la participación ciudadana en la producción de contenidos en todo el territorio nacional;
- promueva la igualdad en el acceso a los medios y las posibilidades de expresión de la población;
- respete y promueva el pluralismo político, religioso, cultural, lingüístico y étnico;
- difunda las producciones artísticas, culturales, científicas, académicas y educativas de interés general llevadas a cabo en los diversos puntos del país;
- difunda la actividad legislativa, judicial y ejecutiva a nivel nacional, provincial y municipal, dando a conocer el dictado de leyes, decisiones judiciales y actos de gobierno relevantes para el interés público;
- genere espacios de participación en los cuales puedan emitirse opiniones y propuestas sobre la programación;
- promueva la realización de un porcentaje determinado de producción propia del medio (realizada en forma directa y específicamente con el objetivo de ser emitida en cualquiera de los

medios a cargo de la entidad) y de producción nacional (realizada en territorio nacional y en la cual la mayoría de los participantes sean argentinos o residentes en territorio nacional y la supervisión o control económico esté ejercido por empresas con asiento en el territorio nacional);

- busque un equilibrio entre la programación para el público general y programas especializados que atiendan las necesidades de diferentes audiencias;

- incluya programas educativos y programas dirigidos al público infantil y otros grupos etarios;

- promueva la diversidad cultural característica de las diferentes regiones de nuestro país y fomente las producciones locales y su distribución; y

- propicie la celebración de convenios de cooperación y apoyo recíproco con entidades públicas o privadas, locales, nacionales e internacionales⁶.

Como ocurre en otros países, por ejemplo, en el Reino Unido con la BBC, se debería impulsar el establecimiento de un “Manual de Procedimientos” que guíe estratégicamente la inclusión de temas, contenidos y acontecimientos en la programación de los medios públicos.

Este “Manual” tendría que ser producido tanto sobre la base de preceptos éticos —referidos a la actividad cultural y periodística en el marco del Estado— como de la experiencia profesional y técnica de los agentes de los medios públicos. El acceso público al “Manual” permitiría, asimismo, garantizar la observación sobre su cumplimiento.

⁶ *Ibidem*, págs. 16 y 17.

El financiamiento

Al igual que la educación y la salud pública, el Presupuesto Nacional debería contemplar una partida asignada, y no eventual, para la radio y la televisión públicas, que garantice su adecuado financiamiento —que no puede limitarse al pago de sueldos y al mantenimiento de las emisoras— y que tome en cuenta los gastos propios de la programación y la producción. Si bien consideramos que el financiamiento debería provenir sustancialmente de fondos públicos, es importante contemplar la posibilidad de establecer sistemas mixtos.

En nuestro país, la radio y la televisión públicas podrían financiarse combinando varias de las siguientes alternativas: a) un porcentaje de los ingresos abonados por los titulares de servicios de radiodifusión, b) Ley de Presupuesto Nacional; c) auspicios de empresas y fundaciones; d) un porcentaje previamente pautado de la publicidad oficial —emanada del Estado Nacional, de sus organismos descentralizados y desconcentrados, sociedades en sus diferentes formas jurídicas de organización con la sola excepción de las universidades nacionales—; e) recursos surgidos a raíz de la generación de contenidos en coproducción; y f) legados, donaciones, subsidios y cualquier otro ingreso de carácter lícito que en ningún caso afecte la independencia de la emisora y el cumplimiento de sus objetivos.

También podría evaluarse la posibilidad de establecer un impuesto afectado, como ocurre en el caso del cine en la compra de entradas —por ejemplo, cobrar un porcentaje menor en las facturas a los abonados de cable cuyo monto debería ser accesible—, o promover el establecimiento de un Fondo de Fomento de la Producción Audiovisual. Este fondo podría estar formado por un impuesto sobre otras industrias culturales y ser utilizado para promover proyectos específicos a través de un llamado a concurso. Si bien estos casos pueden dar lugar a una amplia discusión, nos parece relevante incluirlas como opción a la hora de evaluar los diversos modos de financiamiento posibles para los medios.

Bibliografía

BECERRA, Martín, “Medios públicos, más allá de la consigna”, *Señales. Comunicación, medios, culturas y +*, 31 de mayo de 2013 [en línea]. Dirección URL: <<http://seniales.blogspot.com.ar/2013/05/medios-publicos-mas-alla-de-la-consigna.html>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

JASTREBLANSKY, Maia, “Los medios públicos deben ser críticos con el gobierno, dicen periodistas de la BBC”, *Diario La Nación*, 29 de octubre de 2012 [en línea]. Dirección URL: <<http://www.lanacion.com.ar/1521508-los-medios-publicos-deben-ser-criticos-con-el-gobierno-dicen-periodistas-de-la-bbc>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].

«Una Radiodifusión Pública para la Democracia. Propuestas para mejorar el funcionamiento de los medios públicos nacionales», 2003 [en línea]. Dirección URL: <<http://www.adc.org.ar/download.php?fileId=204>> [Consulta realizada el 15 de septiembre de 2014].



El Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) es una fundación privada, sin fines de lucro y apartidaria constituida en febrero de 2003, cuya misión consiste en promover los valores democráticos; observar el desempeño político, económico e institucional; y formular propuestas de políticas públicas que contribuyan al buen gobierno y el bienestar de las personas.

Reconquista 1056 piso 11º
C1003ABV - Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4313-6599
centro@cadal.org
www.cadal.org
@CADAL
www.facebook.com/cadal.org



Konrad
Adenauer
Stiftung

Libertad, justicia y solidaridad son los principios hacia los que se orienta el trabajo de la Fundación Konrad Adenauer (KAS). La oficina de la KAS en Argentina desde hace más de 35 años desarrolla proyectos de acuerdo con la coyuntura política y económica aportando ideas, propuestas y oportunidades de capacitación, formación y asesoría. El objetivo principal ha sido y es el fortalecimiento del sistema democrático, de sus instituciones y actores. La KAS es una fundación política allegada a la Unión Demócrata Cristiana (CDU).

Suipacha 1175, Piso 3º
C1008AAW Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4326 2552
info.buenosaires@kas.de
www.kas.de/argentina
@KAS_Argentina
www.facebook.com/kas.argentina

T

ras recorrer los trabajos que componen esta compilación, el lector podrá hacerse una idea abarcativa y a la vez detallada de por qué la democracia argentina, aunque ha sobrevivido a sucesivas crisis políticas y económicas desde su recuperación en 1983, no ha logrado dar pasos firmes hacia el buen gobierno. Es, por cierto, bastante obvio que ello no obedece a una sola causa, que no es el fruto de un solo factor o problema hasta aquí irresuelto o mal resuelto. Cada uno de los ensayos que se presentan ofrece un análisis bien fundado y detallado sobre un aspecto de este misterio. Y en conjunto, todos ellos delinean entonces la agenda que el país deberá encarar de aquí en más si pretende que, además de sobrevivir, nuestra democracia sea, en algún momento, capaz de mejorar.

Marcos Novaro

Investigador del CONICET

Consejero Académico de CADAL

ISBN 978-987-23446-7-2



9 789872 344672