

UNLZ - Derecho Político Cátedra: Dr. Eduardo Florio

Unidad Nº 5

DEMOCRACIA DE PARTIDOS Y REFORMA POLÍTICA *o lo que debería ser una reforma política en una democracia de partidos.*

EL DISEÑO INSTITUCIONAL

Desde hace varios años, principalmente a partir de la reforma constitucional de 1994, se viene discutiendo acerca de la Reforma Política. Los puntos a reformarse y las condiciones que deben darse para que ello ocurra.

La Reforma Política, en el sentido propuesto, **implica modificar la forma de ejercitar el poder**, ya que la gente quiere participar de una manera más activa. Debe entonces realizarse una profunda reforma de las instituciones que nos gobiernan, que en varios casos llegan incluso a plantear una posible reforma constitucional. Punto, el cual requiere previamente dilucidar si efectivamente se cumple con la Constitución.

Pero la tarea no es sencilla sacándonos de los análisis de laboratorios de investigación la situación ha cambiado.

En el nuevo siglo, el empobrecimiento de los sectores medios trasciende a lo económico. Sufrió un proceso de “des-educación”, “pobreza de ciudadanía” y “pobreza de futuro”, suma de déficit que profundiza su debilidad económica. La clase media empobrecida en ingresos y sin perspectivas de mejora a través de la educación, no solo se embrutece culturalmente, sino que se hace fascista", y ese fenómeno "es muy preocupante para el futuro político del país", dijo Anguita. ¿Le resulta atractivo, convocante a la sociedad entrar en un proceso de reforma? Debe primero conocer en que forma se ejercerá el poder luego de la reforma. Caso contrario será cosa de técnicos o de los políticos o de instituciones de los cuales son ajenos a su realidad y a sus necesidades. Todo será igual, nada cambiará y la relación entre la política y la ciudadanía será de paupérrima calidad.

« La estabilidad política supone, en efecto, un mínimo de estabilidad económica y por añadidura, en periodos de inestabilidad económica la inestabilidad política provoca las reacciones más agudas y mas peligrosas »¹

Para asegurar el progreso y la gobernabilidad de un país -cualquiera que fuere su índole- *es condición necesaria llegar a un acuerdo respecto de unas pocas pero esenciales cuestiones de Estado*, que los distintos partidos políticos -tanto el del oficialismo como los de la oposición- se deben comprometer a abrazar y respetar con profunda convicción cívica.

Los partidos podrán seguir manteniendo sus diferencias en otros campos y continuarán compitiendo por el poder en el marco del orden institucional vigente, pero en lo que atañe a las cuestiones de Estado no deben tener opiniones divergentes: todos se deben comprometer de antemano a cumplirlas y a garantizar su continuidad en el tiempo más allá de las titularidades. Ello así pues lo propio de las cuestiones de Estado es justamente, esa continuidad en el tiempo, que no debe resultar afectada cuando cambian los gobiernos o cuando en el timón del mismo un partido sucede a otro en el ejercicio.

¹ León Blum, La reforma gubernamental, Ed. Tecnos, Colección Clásicos del Pensamiento, Madrid, 1996

El punto de unión de los argentinos es el respeto a la Constitución. Que es el soporte que da consistencia a través del tiempo a lo a lo que llamamos la Nación Argentina, diferenciada de otras. No es posible el “transplante “ de instituciones que pudieron funcionar exitosamente en otros países. Pero por debajo de la Constitución, están las cuestiones de Estado. ²

Un vasto sector de la población no se siente representado por la actual clase dirigente. La corrupción y los abusos de poder llevan inevitablemente a una falta de credibilidad que afecta a la representación política y es causa de la desvalorización de las conductas públicas.

El ciudadano se siente impotente para revertir ese estado de cosas. Uno de los rasgos de nuestras culturas políticas es el personalismo: los hombres ostentan más prestigio que las propias instituciones. Y los defectos de los hombres se trasladan a las instituciones. Los gobiernos personalistas y demagógicos, cuando no dictatoriales, que caracterizaron e incluso hoy, caracterizan a las conducciones políticas de muchos gobiernos latinoamericanos, se sustentan en el paternalismo de estado, en el estado benefactor, lo que les da gran popularidad especialmente entre las clases marginadas, aunque la resultante puede ser conducir y a promover en la ciudadanía actitudes de pasividad y dependencia de los gobiernos. Pobreza, asistencialismo, corrupción son los puntos de un circuito que debe terminar. Eso debe concluir, eso es reformar políticamente.

Ya que hablamos de reformar instituciones es dable aclarar que la reforma implica un trabajo de diseño institucional, entendido este como *la definición de las reglas de juego* las cuales tienen efecto en las políticas sustanciales para una sociedad y por lo tanto son generadoras de poder.

Toda Reforma modifica un diseño institucional preexistente, alterando reglas y redistribuyendo beneficios y perjuicios para lo cual se requiere poder, apoyo y legitimidad, ya que son decisiones de valor público.

Asimismo la Reforma Política que se pretende conviene analizarla mas allá de cuestión técnico-operativa para adentrarnos en una dimensión mas profunda y relevante como los son la ética y la propia política.

Para lograr la reforma debe existir primero una decisión política la cual necesariamente debe ir acompañada de diversas condiciones sociales, culturales y políticas, tanto internas como externas.

ALCANCE DE LA REFORMA POLÍTICA

Los temas que pretenden reformarse son variados, la propia Constitución, la ley de acceso a la información pública, dentro del régimen de Partidos Políticos se trata el tema de internas partidarias, su reglamentación y aplicación, la reforma a la ley orgánica de Partidos Políticos, su constitución y reconocimiento incluyendo la re-afiliación. También se plantea la financiación de los Partidos Políticos y las campañas electorales, hoy ya una cuestión con rango constitucional, donde se discute sobre la transparencia y control de los mismos. Son los partidos políticos elementos esenciales de la democracia. “...Toda Constitución republicana, toda constitución democrática tiene por objeto la puesta en práctica de la soberanía popular. Esta puesta en práctica implica de hecho la

² Para definir la reforma como una política pública es necesario convertir el tema en un área específica que amerita una intervención política. Para profundizar este tema se recomienda ver March, James y Olsen, Johan. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*. Il Mulino. Bologna, 1992

existencia de partidos organizados, y la acción política o gubernamental solo es estable en la medida ñeque los propios partidos presentan cierta estabilidad. Se puede decir, por consiguiente, que en una democracia no hay estabilidad política sin mínimo de organización de los partidos”³

Cabe señalar que tampoco habrá estabilidad necesaria para repensar un diseño institucional sin un mínimo de moralidad en los partidos.

Otro punto importante de la Reforma es el Sistema Electoral dentro del cual se plantea el tema de listas sabanas, sistemas proporcionales, completos o mixtos, voto electrónico y la justicia electoral donde se propone básicamente la autonomía de dicho cuerpo.

LA REFORMA ACOTADA AL SISTEMA ELECTORAL

La evaluación institucional de la representación política en la Argentina tiende a destacar distintos problemas: la distribución desproporcionada de los escaños en la Cámara de Diputados, las renovaciones intermedias de las Cámaras, la falta de participación del elector en la confección de las listas y la distancia entre electores y elegidos supuestamente producida por las denominadas listas bloqueadas o “sábanas”.

Quizás sea este el núcleo de estas reflexiones, por eso, la ubicación en primer lugar del primer riesgo.

Sin partidos políticos no hay dinámica democrática posible. Y esto tiene que ver directamente con la reforma política.⁴

Qué queremos decir y de que estamos hablando cuando hablamos de reforma política.

En muchos lugares del mundo, pero en particular en Argentina, sobre todo en los últimos años, reforma política ha sido identificada con reformas en los sistemas electorales. Obviamente, una reforma en los sistemas electorales es parte de la reforma política, pero no es toda la reforma política.

En segundo lugar, cuando uno se plantea esta discusión, hay que tomar en cuenta centralmente los efectos deseados de las reformas políticas.

Pero, al mismo tiempo, ninguno de nosotros tiene que olvidar las posibles consecuencias no pensadas de las reformas políticas.

Toda reforma política, en serio, que produce cambios, mejora la posición relativa de ciertos grupos y desmejora la de otros. Al igual que los sistemas electorales. Dicho esto hay un efecto, un conjunto de efectos, que cuando se plantean reformas políticas hay que tomar centralmente en cuenta y que tiene que ver con este núcleo que organiza todas mis argumentaciones. Son los efectos sobre los partidos políticos, y sobre los sistemas de partidos. ¿Es el cambio de un “diseño”? ¿Es la transferencia de poder de los órganos fundamentales para la democracia a quienes?

Giovanni Sartori, expresa que si uno lo contrata como asesor y le cuenta que efectos quiere que produzca la reforma, él les devuelve un documento con un sistema electoral que produce exactamente los efectos que uno quiere. Uno quiere un sistema electoral que genere bipartidismo, hay sistemas electorales que si o si producen bipartidismo. Quiere un sistema electoral que haga explotar a los partidos políticos y los disemine, hay sistemas electorales cuyos efectos son exactamente esos.

Como afirma León Blum en la obra ya citada “Yo mantengo que uno de los peores accidentes que podría sufrir el régimen sería que, por reacción contra el “reinando de las incompetencias” el gobierno se pusiera en manos de los especialistas”. Esto es válido para la selección de los actores de la tan “anhelada” reforma política.

³ id. Op.cit. en 1.

⁴ Ver análisis del art. 38 de la Constitución Nacional.

Los procesos de transición en los países latinoamericanos, que sufrieron las dificultades, generaron regímenes políticos mixtos. Son regímenes democráticos, que tiene mecanismos de elección de autoridades democráticas pero al mismo tiempo en todos y cada uno de los países si uno lo analiza, en algunos casos con cierto detenimiento y otros son identificables casi a simple vista, todavía persisten actores y lógicas no democráticas.

No es impensable sino muy por el contrario es que estos regímenes democráticos mixtos van a estar, han estado y seguirán estando tensionados entre sus elementos democráticos y algunos residuos autoritarios. Y justamente, en base a esta tensión y a determinaciones internas y externas es que si uno ve el mapa latinoamericano de los últimos años lo que encuentra es una sucesión de crisis de gobiernos que accedieron democráticamente al poder, que algunos salieron del poder y otros andan a la deriva, pero lo interesante es que en ningún caso se dio un retroceso, al menos, a un sistema autoritario clásico.

Después que el Presidente es electo democráticamente son sacados o se retiran del poder anticipadamente. Pero lo que viene después no es un sistema autoritario.

Sin embargo con una línea zigzagueante como la descrita, con una convicción democrática sin alternativa autoritaria: lo que no tiene discusión es el hecho que estamos metidos en una fenomenal crisis. Lo que podemos discutir es por que llegamos a la crisis y como llegamos a la crisis.

Esta crisis es una crisis basada en ineficacia decisional de los gobiernos, y produce crisis de gobernabilidad. Este es el otro punto de partida que se pretende resignificar. Es la crisis de dirección.

Sumado a la crisis de eficacia se suma otro problema que se expresa en otra tensión que cruza los regímenes democráticos.

Es la tensión entre participación y representación. Obviamente es una crisis social, es crisis política y es crisis económica al mismo tiempo, pero fundamentalmente una extraordinaria crisis de dirección.

No hay grupo político social, no hay partido que esté en condiciones hoy en la Argentina de decirle a sectores mayoritarios de la sociedad cual es su propuesta, y que estos sectores sigan a este grupo o a ese partido en esta propuesta.

Hay dirección política cuando un grupo, un partido es capaz de plantearle tareas, planes, propuestas a la sociedad y recibe un apoyo importante de esta sociedad que le permite por cierto avanzar en la concreción de las promesas.

Con respecto a las promesas: Sin promesa no hay política. Quitémosle cierta connotación negativa que proviene de “Síganme, no los voy a defraudar”.

Sin promesa no hay política, porque la política es una promesa. La Política es la promesa de que accionando las cosas pueden ser distintas, esa es la promesa de la política.

La reforma política debe comenzar por recuperar el sentido de la promesa en la política. Pero es de hacer notar la fragilización y en algunos casos la ruptura de las relaciones entre los partidos históricos y sus bases sociales.

LA REFORMA POLÍTICA AMPLIADA Y ALGO DE REALIDAD NACIONAL

El primer nivel es el de la reforma del régimen político en si mismo. Esto es una macro reforma, supone entre otras cosas reformar la Constitución.

Pensar, como se ha pensado no solamente en Argentina, sino en otros países latinoamericanos, en transformar el régimen presidencialista y ahí lo primero que surge como contraposición obvia es el posible pasaje a un régimen parlamentario.

Se puede hacer ingeniería institucional, pero hay que tener mucho cuidado. Uno no puede alegremente decir, como el presidencialismo latinoamericano y Argentino, han sufrido crisis tras crisis históricamente, entonces la solución es: transplantamos el sistema parlamentario y se acabaron los problemas con el presidencialismo. Como nuestros presidentes han sistemáticamente sufrido crisis, traigamos alguna institución proveniente del parlamentarista, para ver si equilibramos. Y no siempre ocurre lo que se desea.

Con respecto a la Constitución, ya la hemos reformado. Alguno podrá tener la opinión que quiera sobre el ultimo proceso de reforma, pero objetivamente tenemos una nueva Constitución.

Cuando se escucha, reforma de la Constitución, lo primero que deberíamos preguntarnos es: ¿y por que no tratamos de cumplir la que tenemos?, antes de tratar de cambiarla.

Esto también tiene sus complicaciones, porque supongamos que nosotros dijésemos “vamos a cumplir la Constitución actual” en términos de sistema electoral al pie de la letra. Si nosotros hiciéramos eso, nuestra Cámara de Diputados hoy tendría que tener 1050 diputados, uno cada 32.000 electores, mas o menos. Quizás más valioso seria afianzar el sistema de controles ausentes., tales como la ley de acceso a la información publica, la conformación de la Comisión Bicameral Permanente y trámite de los institutos “transplantados” del parlamentarismo que surgieron antes pero que constitucionalizados aun persisten sin regulación de su trámite, y la sanción de la Ley de Coparticipación, que pondría fin a que las provincias funcionen como prisioneras fiscales del Ejecutivo Nacional.

Segundo nivel de la discusión, que es donde esta ubicado el núcleo de la exposición actual, es la reforma a los sistemas electorales. Hoy en día cuando todo el mundo habla de reforma política, estamos hablando de reforma electoral.

En primer lugar debemos señalar que hay desconocimiento real. Sin caer en un indeseado panegírico a los tecnócratas y a los técnicos, ni mucho menos, si hay algún elemento que es fundamental en la discusión de los sistemas electorales es justamente los aspectos técnicos. Por ejemplo: que quiere decir el sistema alemán. El sistema alemán tiene un conjunto de condiciones, por ejemplo, tiene un piso relativamente alto, con lo cual elimina partidos del sistema.

Otra característica, es que, y acá pensando en ciertas organizaciones no gubernamentales en particular las que están nucleadas en esto que se llama “reforma política ya”, cuyo objetivo fundamental es eliminar la llamada lista sabana, e imponer el sistema uninominal. Porque entonces se cumple el sueño del diputado propio, como yo con mi voto, esta es la fantasía, elijo a uno y no a otro, ese es mi diputado. Lo que hay que saber es que en el sistema alemán los candidatos están en las dos listas, el mismo candidato va en las dos listas. En la lista por mayoría va el candidato A, y en el uninominal también va el candidato A. Con lo cual el argumento de que hay más control, no es así.

Pero hay otros desconocimientos que son mas peligrosos. Es lo que se denomina desconocimientos aparentes.

Hay grupos sociales en este país, que hacen como que no entienden sobre las consecuencias, cuando en realidad saben perfectamente cuales son las consecuencias. Alguno todavía por ahí se sorprenden con la ley de lemas. Es el ideal de aquellos partidos que más que partidos son movimientos. Porque la Ley de Lemas lo que hace es

fragilizar ideológicamente a los partidos porque justamente al tener distinto lema, barre de izquierda a derecha, de arriba abajo y al final somos todo lo mismo. Pero en todo caso, con esta ignorancia aparente lo que en realidad están haciendo es ocultando intereses específicos.

En estos temas nadie es inocente, cuando se pide eliminar lista sábana saben lo que están pidiendo. Entre otras cosas, porque es la única que asegura mayorías y minorías, y segundo es la única con la cual se puede mantener la ley de cupo, como ejemplo. Cualquier otro sistema haría casi empíricamente imposible el sostenimiento de la ley de cupo.

La famosa lista sabana, no es nada mas que una lista bloqueada y cerrada. Uno puede decir cualquier cosa, en contra, no que la gente, el pueblo, la opinión publica no puede elegir. Detrás de esta campaña contra la lista bloqueada y cerrada, el tema oculto en el discurso es: el monopolio de las candidaturas por parte de los partidos. Pero si ese es el planteo se lo debe explicitar.

Y esto entonces nos va a llevar a si realmente tenemos que introducir modificaciones a la ley de partidos, o si tenemos que facilitar la creación de partidos.

Hay gente que dice que es bueno, otra que es malo porque fragiliza. Pero demos la discusión centrada en los verdaderos puntos que estamos discutiendo no en supuestos problemas que en realidad no existen.

La reforma política en Argentina hoy está concentrada solamente o mayoritariamente, en la discusión de los sistemas electorales,

Vaya por caso la imposición el voto electrónico, que en Brasil y en Venezuela se usan, es una técnica interesante, agiliza el conteo pero no va mas allá de eso, el efecto transparentador no es arrastrado por esta tecnología.

Y por cierto, como no podía ser de otra manera, en cada uno de estos países la instalación de las maquinas para el voto electrónico empezó y termino con un escándalo de corrupción.

Como no podía ser de otra manera, la discusión, ha rotado a una discusión de la interna del partido justicialista. Una vez mas el partido justicialista, le tira a la sociedad civil parte de sus internas.

Hoy la gran discusión sobre la reforma del sistema electoral esta de nuevo concentrada entre el proyecto legislativo que no es nada más que importar el sistema brasileño a su vez importado de Rusia con algunos ajustes, y por otro lado la amenaza del gobierno de presentar en cualquier momento su propio proyecto de reforma.

Hasta hoy no sabemos de que trata el proyecto oficial. Pero tenemos algunos indicadores de hacia donde puede ir.

El que es nuestro actual presidente, cuando hasta hace algunos años era gobernador de su provincia, produjo una llamada reforma política. Resultado de la reforma: con el sistema anterior la minoría tenía un monto casi equivalente de bancas con respecto a los votos que había sacado. Después de la reforma, el 80 por ciento de las bancas pertenecen al partido oficial. Si esa es la reforma que se viene, y esa es la sospecha que se tiene, es que tanto los partidos políticos como las organizaciones no gubernamentales has prendido señales de alarma, frente al temor de deslizarnos aún mas hacia un .proyecto hegemónico con posibilidades de realización efectiva, vista la composición de ambas cámaras del Congreso Nacional.

Resulta importante encontrar previamente, los vínculos entre el sistema electoral, el sistema de partidos y la formación del gobierno, y por otro lado, dadas las circunstancias, identificar las relaciones que median entre el gobierno, su mayoría parlamentaria y el parlamento, ello, para explicar qué poderes efectivamente tiene el gobierno y cuales logra o no, ejercer.

Uno de los indicadores de la crisis que nos esta afectando, es esta fragilización, para no llamarla ruptura de las relaciones de representación histórica de algunos partidos políticos y ciertas bases sociales en Argentina.

No hay partido en Argentina que no este siendo afectado por esta crisis, mas allá de resultados electorales que se pudieran exhibir por algunos.

Como ayudar a la reestructuración de esta relación?. Los momentos de reforma, es justamente, donde uno se tiene que hacer cargo del contenido de lo que dice. No es una discusión cualquiera.

No nos olvidemos que las instituciones son producto del accionar de los actores sociales, las instituciones no surgen de la nada, las construimos nosotros, y así como las construimos las podemos destruir o las podemos hacer disfuncionales., podemos tener el mejor diseño institucional posible, si los distintos actores sociales que se mueven y accionan en el partido político, se van a mover independientemente a esas lógicas institucionales seguiremos teniendo crisis, porque parte de la crisis de articulación con los sectores sociales tienen que ver con como esos sectores sociales perciben que se mueven como actores a nivel del partido que integran..

Ya sabemos lo que pasa cuando se discute o se legisla bajo presión, y con urgencias.

El objetivo primordial de la reforma debe ser solucionar los problemas estructurales de la sociedad. El salto cualitativo que necesitamos darle a la calidad de la representación política debe apuntalar tanto su legitimidad ante la sociedad, como a dotarla de eficacia.

La reconstrucción de aquella legitimidad perdida de la representación debe traducirse en que sociedad y política no sean términos vinculados por la desconfianza.

Esto sólo es posible a través de la recuperación de la política como una construcción colectiva y en el largo plazo, como motor de un proyecto de país con un correlato coherente a nivel de la ejecución de las políticas que cada sector social necesita.

La reforma que debemos llevar adelante excede la modificación de algunos instrumentos legales. Si bien se pueden mejorar las leyes electorales, la reforma que necesitamos debe estructurarse principalmente en función de la necesidad de mejorar la calidad de la representación política en la Argentina.

Lo importante, mas allá de la explicación tanto a nivel teórico como normativo de los temas propuestos, es entender que la reforma debe discutirse desde la política, para la política con la colaboración de todos los ciudadanos y de los partidos políticos.

Recordaremos que la gobernabilidad es la capacidad de combinar estabilidad política y eficacia decisional⁵

LA REFORMA COMO DISEÑO INSTITUCIONAL.

Un diseño institucional implica la definición de reglas de juego. Específicamente la distribución de ventajas y desventajas relativas a todos aquellos jugadores que participen y compitan en determinado proceso.⁶

⁵ Pasquino, Gianfranco, Sistemas políticos comparados,, Bonaniae Libris, Bs. As., 2004

⁶ En este caso se utiliza la metáfora del juego para comprender un proceso. También podría utilizarse la metáfora del teatro, y en tal caso en lugar de jugadores tendríamos actores. La metáfora del juego pone énfasis en las reglas del juego, porque de acuerdo a cómo sean éstas, se beneficiarán a ciertos jugadores y se perjudicará a otros en una situación de competencia. La otra metáfora, teatral nos permite comprender un proceso transcurriendo en un escenario, donde el diseño institucional define las características del escenario mismo y el guión de los actores. Dado un escenario, con una pieza teatral determinada, se define qué actores interpretan qué papel y en cuáles condiciones.

En relación al concepto de diseño institucional se conciben las instituciones como el producto de una elección, en este punto, se elige y construye una institución. Se trata de una elección que no es ni arbitraria, ni inconsciente ni ingenua.

Como advertimos desde las consideraciones empíricas previas se trata de una elección que pretende alterar, modificar procesos, que interviene en la definición de reglas y por tanto en la distribución de premios y castigos, que altera equilibrios y que afecta intereses.⁷

La tensión entre el diseño de una institución y su institucionalización, es la tensión entre una situación de control racional-ahistórico, pero que define opciones fundamentales, y una situación evolutiva-histórica, que a través de una enorme cantidad de pequeñas opciones cotidianas, muchas veces informales, le dan forma y funcionamiento a la institución.⁸

El ejemplo más claro de diseño institucional tiene su origen en la Constitución. Dicho diseño define a grandes trazos un régimen republicano, representativo y federal. Pero hay otros elementos que inciden en la representación por ejemplo, el sistema de partidos que no surgen necesariamente de opciones previas propias del diseño institucional.

Con el advenimiento de gobiernos democráticos, obviamente, crecieron quizás desmesuradamente las expectativas del pueblo.

Un importante sector de la población exige respuestas a todas sus necesidades, sin que aflore como contrapartida el sentido de responsabilidad que le cabe a cada uno en el fortalecimiento y la consolidación del sistema: hay sectores de profesionales, técnicos, empresas periodísticas o sindicalistas que pretenden seguir recibiendo privilegios y beneficios en detrimento de otros grupos; hay sectores privados que se enriquecen cada vez más, sin tener en consideración las políticas que pueden favorecer a sectores de pobreza.

"La sociedad Argentina toda está demandando a su dirigencia nuevas pautas de conducta: está pidiendo políticos más sinceros, sensibles, eficaces en la gestión administrativa, más orientados a soluciones concretas, menos corruptos... El tipo de dirigente que la gente va a buscar en el futuro cercano... personas sencillas y responsables, capaces de volcarse a su tarea con abnegación⁹...Los problemas de fondo (en ninguna parte hay paradigmas bien desarrollados) son de naturaleza social, económica y política...Es hora de atender los problemas de las sociedades pobres, y de las partes pobres de las sociedades ricas...En lo económico, inversiones productivas; ...innovación política: reconstruir el tejido social donde anidan las raíces de la dirigencia y del Estado... crear condiciones sociales capaces de sustentar a gobiernos con aptitud para gobernar con legitimidad..."¹⁰

Siguiendo a Kelman¹¹ *las opciones respecto del diseño institucional tienen importancia y mucha. Importan para los resultados sustanciales del proceso político. Y tienen importancia para nosotros como pueblo. No podemos afrontar no estar interesados en ellos. Las opciones acerca del diseño institucional tienen efecto en las políticas*

⁷ Las ideas más enriquecedoras y complejas en relación a una institución son aquellas que nos permiten entenderlas como *arrecifes de coral*, siguiendo a Panebianco. Es decir como producto de una evolución histórica, por tanto son estructuras en movimiento que evolucionan a lo largo del tiempo, en relación a un ambiente determinado. Por tanto existe una tensión entre el diseño de una institución y su institucionalización.

⁸ El diseño institucional puede concebirse como el trazo grueso, las institucionalización son las pequeñas pinceladas que se agregan con el tiempo. Las segundas pueden reforzar la obra original o darle una forma totalmente diferente.

⁹ Para ver con mayor profundidad el tema de la gestión de lo político se recomienda a Moore, Mark. Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Paidós. Estado y Sociedad. Barcelona, 1998

¹⁰ Manuel Mora y Araujo - Provincias Pobres y Dirigencias Caducas - La Nación - Buenos Aires (24-1-94)

¹¹ Kelman, Steven. La Política Pública en el Estado Moderno. GEL. Bs. As, 1992, pág.25

*sustanciales que se seleccionan, ante todo, debido a que las reglas diferentes dan ventajas y desventajas relativas a los diferentes participantes del proceso. De este modo se define quién tiene autoridad formal para tomar cierto tipo de decisiones.*¹²

Los temas relativos a las instituciones y a los procesos de institucionalización están vinculados de un modo fundamental con los debates acerca de la Reforma Política. Porque dicha Reforma implica un trabajo de diseño institucional, reiteramos vinculado al “poder”¹³

La confianza en la justicia, una equitativa distribución de las cargas, una mayor solidaridad social y un ejercicio de la responsabilidad de parte de las clases dirigentes, comenzarían a dar, en cambio, una mayor estabilidad a las instituciones y a imponer naturalmente respeto por ellas y por quienes las integran.

Reconocer los males es el comienzo de la lucha para dominarlos. Creemos que el hastío social ha llegado a un punto crítico. La identificación de los problemas que enfrenta la democracia en nuestros países y su profundización, permitirán escoger los caminos correctivos para ir superándolos. Pero ahora, debemos sobre todo proponernos pasar de la "cultura declarativa a la cultura ejecutiva".

Dicho diseño o dicha Reforma contiene una dimensión política de enorme importancia. Porque un diseño institucional crea poder¹⁴, en el sentido que afecta el contenido mismo del proceso de toma de decisiones y de las decisiones mismas.

Cabe reflexionar sobre el papel que las Ongs en esta instancia, supuestamente están sembrando semillas para hacer más fuertes las raíces democráticas, están promoviendo el compromiso cívico para crear un sentido de comunidad profundo y permitiendo la resolución de muchos de los problemas que se deben enfrentar en el complejo entramado social de la actualidad.

En realidad están llamadas a cubrir espacios que, en muchos casos, ha dejado vacíos la clase política y están llamadas también a despertar esas "reservas de civismo" que existen en las sociedades y que no se manifiestan cuando el mundo político las ignora. Lo cual en muchos casos es cierto.

Estos canales abiertos a la participación, deberían hacer que la gente sienta que puede cambiar muchas cosas y en la práctica están demostrando que lo que se ha dado en llamar la "sociedad civil", puede instrumentar soluciones que los políticos profesionales no abordan por miopía o falta de interés, pero que han dado pro resultado propuestas quizás “ingenuas” en cuanto al apoyo pero que fueron realizadas por “técnicos” y la opinión publicada quiere instalar como opinión pública que a través de estas organizaciones, la sociedad encuentra su voz y fortalece su poder de ciudadanía

Toda Reforma modifica un diseño institucional preexistente, alterando reglas y redistribuyendo beneficios y perjuicios. El objetivo de toda Reforma debiera ser el de afectar a aquellos beneficiarios de reglas injustas.¹⁵ De modo que una Reforma no puede basarse en el objetivo de jugar otro juego simplemente para que algunos obtengan ventajas que de otro modo no tendrían.¹⁶

¹² El concepto de formalidad hace referencia a la legalidad, pero a una legalidad que da fuerza y contenido porque posibilita la utilización de los recursos del gobierno (simbólicos, financiero, económico y coercitivo).

¹³ El Poder en este sentido no se concibe como capacidad de satisfacer ambiciones personales, sino como la capacidad de afectar decisiones con valor público.

¹⁴ El Poder en este sentido no se concibe como capacidad de satisfacer ambiciones personales, sino como la capacidad de afectar decisiones con valor público.

¹⁵ El contenido de los debates acerca de la Reforma Política en la Argentina nos permite identificar a los beneficiarios de reglas injustas como aquellos que se benefician de situaciones de ineficacia, ineficiencia, clientelismo y corrupción.

¹⁶ Sería la situación en la cual quien participa en una carrera de corta distancia y siempre pierde porque no tiene velocidad, pretende cambiarla por una carrera de larga distancia porque sí tiene mayor ^{resistencia}.

LAS DIMENSIONES DE LA REFORMA

En general se concibe a la Reforma como una cuestión técnica-instrumental y a lo sumo operativa. Pero la Reforma tiene otras dimensiones que son más relevantes y lo son porque envuelven y dan sentido a las otras. Estas dimensiones son la ética y la política. La dimensión ética de una reforma tiene que generar una discusión y un consenso acerca de valores y criterios de justicia.

En primer lugar, por aquello que sosteníamos acerca de qué es lo que justifica alterar equilibrios y redistribuir ventajas y desventajas. Todo ello se justifica si contribuye a crear un mayor valor público, no el interés personal o sectorial de quienes forman parte del proceso de reforma. La máxima debería ser la de perjudicar a aquellos que se benefician de reglas injustas.

En segundo lugar porque las instituciones son un conjunto de reglas que definen pautas de comportamiento estandarizadas. La definición de pautas de comportamiento implica establecer aquello que se permite, que se prohíbe y que se requiere. Detrás de estas definiciones hay una carga valorativa y la misma hace a la dimensión ética que debe tenerse en cuenta.

Finalmente, la eticidad de las instituciones del estado se ha venido discutiendo en los últimos años a partir de los fenómenos de corrupción que son cada vez menos tolerados, por lo menos en el plano discursivo.

En relación a este punto la pregunta sería “¿Cómo se pueden aplicar medidas para fomentar comportamientos éticos y una gestión transparente?. La mayoría de los países desarrollados conforman lo que se denomina *infraestructura ética*, lo que significa crear en el seno de las organizaciones, un sistema eficaz que aliente determinadas reglas de conducta y comportamiento”.¹⁷

No debemos olvidar que supuestamente se han producido reformulaciones del papel del Estado tanto en lo institucional como en la matriz económica.

La dimensión política de un diseño institucional supone comprender que el mismo no es anodino respecto del poder, y no solo del poder político.

Definir o modificar reglas de juego altera relaciones de poder y otorga nuevos instrumentos para incrementar la influencia que se tiene sobre la realidad política. Pero por otra parte, para poder definir o modificar tales reglas se requiere poder.

Se requiere apoyo y legitimidad, y ninguno de los dos elementos vienen solos sino que se construyen, se gestionan¹⁸, a lo largo de un proceso¹⁹. En este sentido la implementación de un proceso de Reforma como de cualquier otro proceso que implica decisiones políticas, requiere de poder. No como coartada o legitimación para la consecución de objetivos individuales sino como apoyo necesario para tomar decisiones de valor público.

¹⁷ La Reforma Administrativa Del Sector Público Provincial. Documento de trabajo. Subsecretaría de la Función Pública de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, 2001. Pág. 118.

¹⁸ Para ver con mayor profundidad el tema de la gestión de lo político se recomienda a Moore, Mark. Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público. Paidós. Estado y Sociedad. Barcelona, 1998.

¹⁹ La Reforma no es una decisión única sino un conjunto de decisiones que constituyen un proceso que puede dividirse en diferentes etapas.

Es importante comprender que no se puede ignorar, despreciar o desconocer el objeto de la Reforma: La Política. *“La confianza en los políticos declina casi en todas partes y debemos esperar que caiga todavía más bajo a consecuencia del constante fracaso de la gobernación para satisfacer expectativas y demandas, y a las revelaciones de corrupción... Sin embargo, estos sentimientos no están trasladados al debate acerca de la manera de mejorar las cosas. En su lugar, los políticos son electos y apartados del puesto mediante voto de censura, pero sin que se haga esfuerzo serio alguno para remediar las causas profundas de sus ineptitudes. Y cuando se introducen cambios institucionales, como por ejemplo, límites de tiempo para el ejercicio del cargo o cambios en las normas electorales, éstos con frecuencia se basan más en la reacción emocional y en supuestos erróneos que en un verdadero entendimiento de los supuestos implícitos, siempre con resultados contraproducentes. Es lo mismo que darle una patada a un televisor descompuesto: la patada servirá para liberar frustraciones, pero no hará funcionar el televisor”.*²⁰

LOS DILEMAS DE LA REFORMA²¹

La Reforma no se producirá a menos que personas poderosas dentro y fuera del gobierno, la apoyen. Pero justamente las personas poderosas son las beneficiarias del statu quo. Debe ser considerada dentro de la democracia de partidos a la cual adherimos como una cuestión de estado. Una política pública que debe ser definida a partir de un debate abierto y permanente, sin excluidos.²²

La Reforma para realizarse y mantenerse en el tiempo (institucionalizarse), debe ser el resultado de consensos, acuerdos entre instituciones que la respalden. Pero resulta que la reforma se pretende realizar en situaciones de anomia y fragilidad institucional o de un precario estado de mejoramiento.²³

Los escándalos, las crisis y el pánico en el marco de una sociedad movilizada y medios de comunicación “independientes”, impulsan el tema de la Reforma. Pero no crean las condiciones para realizarla. Se trata de temas complejos de variadas consecuencias de enorme importancia, que requieren el asesoramiento de expertos, planificación y una implementación dividida en diferentes etapas. En situaciones de emergencia los gobiernos actúan rápido, sin soporte técnico y sin planificación.

La Reforma pone en evidencia de un modo más intenso y más rápido los intereses que afecta que los beneficios que produce.²⁴

20 Dror, Yehezkel. La Capacidad de gobernar. Informe al club de Roma. Fondo de Cultura Económica. México, 1996. pág. 228-229.

21 Para ampliar información acerca de los dilemas propios del proceso de Reforma ver: Ackerman, Susan-Rose. La corrupción y los gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo veintiuno editores. Madrid, 1999. Berensztein, Sergio en paper presentado en las Charlas Abiertas sobre Reforma Política. INCAP. Ministerio del Interior. BS. As, 2003. Geddes, Barbara. Politician s Dilemma. Building State Capacity in Latin America .University of California Press. Berkeley, 1994.

22 El Poder en este sentido no se concibe como capacidad de satisfacer ambiciones personales, sino como la capacidad de afectar decisiones con valor público.

23 La Reforma no es una decisión única sino un conjunto de decisiones que constituyen un proceso que puede dividirse en diferentes etapas.

24 Para ampliar información acerca de los dilemas propios del proceso de Reforma ver: Ackerman, Susan-Rose. La corrupción y los gobiernos. Causas, Consecuencias y Reforma. Siglo veintiuno editores. Madrid, 1999. Berensztein, Sergio en paper presentado en las Charlas Abiertas sobre Reforma Política. INCAP. Ministerio del Interior. BS. As, 2003. 4

La Reforma impone mayores costes al grupo político que las realiza que a aquellos grupos que la siguen e incluso que la defienden, por ejemplo la oposición o sectores públicos no estatales. De allí, la morosidad de la respuesta en la agenda oficial.²⁵

LAS CONDICIONES DE LA REFORMA

*“Las ideas y los compromisos morales importan. Las reformas suceden a veces simplemente porque un dirigente carismático y comprometido las impulsa. Los dirigentes con carisma pueden inspirar a la gente a aceptar reformas fundamentales que dirigentes con menos fuerza nunca podrían realizar. Pero el liderazgo fuerte es generalmente una causa necesaria, pero no suficiente del cambio político. Prácticas del pasado crean inercia. A menudo es más fácil continuar como antes, especialmente porque los beneficiarios del statu quo lucharán contra el cambio. Las decisiones tomadas en un determinado momento cierran las posibilidades de otras decisiones en el futuro. Sin embargo, aunque la historia impone limitaciones, rara vez fuerza un resultado concreto. El desafío consiste en identificar factores culturales, aparte del liderazgo carismático, que crean las condiciones favorables para la reforma”.*²⁶

La relación entre la decisión política de la reforma (condición previa e imprescindible), y su futura institucionalización²⁷, es la que le otorga importancia al tema de las condiciones de la reforma.

Las condiciones se identifican y se crean, posibilitando una situación en la cual nuevas condiciones refuerzan a las anteriores. Por ello cuando se diseña una política de reformas se piensa en un camino sinuoso, no exento de costos, dificultades y retrocesos, que no es lineal y que tampoco se agota en una sola etapa.

La visualización del proceso de reforma como una sucesión de diferentes etapas, es relevante, porque las mismas son las que posibilitan gestionar estratégicamente las condiciones favorables que posibiliten y consoliden los cambios..

Pero ¿Qué se entiende por condiciones favorables?

La respuesta es variada y es múltiple tanto en sus causas como en su valoración, aclaramos que la enumeración es meramente ejemplificativa.

Situaciones en las cuales se intensifican las demandas de reforma. Las ideas más enriquecedoras y complejas en relación a una institución son aquellas que nos permiten entenderlas como *arrecifes de coral*, siguiendo a Panebianco. Es decir como producto de una evolución histórica, por tanto son estructuras en movimiento que evolucionan Si durante un lapso de tiempo prolongado, incluso a través de sucesivos gobiernos, se va confiriendo a la reforma política una prioridad y un estatus cada vez más elevado, se va creando el terreno para su realización.

Situaciones en las que las crisis ofrecen oportunidades. En este sentido la crisis, o los acontecimientos extraordinarios abren posibilidades en la medida que flexibilizan y relativizan posiciones que hasta antes de la situación crítica hubieran sido imposibles de

²⁵ El diseño institucional puede concebirse como el trazo grueso, las institucionalización son las pequeñas pinceladas que se agregan con el tiempo. Las segundas pueden reforzar la obra original o darle una forma totalmente diferente

²⁶ Ackerman, Susan. Op.cit. pág. 271

²⁷ Su mantenimiento en el tiempo independientemente de las personas que le dieron origen y de las condiciones políticas que las posibilitaron.

modificar. En este punto la crisis puede constituir un atajo: La oportunidad transformada en oportunismo.²⁸

Situaciones de expansión del horizonte temporal en el cual se trabaja el tema de la reforma.²⁹

Situaciones que posibilitan la construcción de significados que refuerzan la reforma. En este sentido la acción de un gobierno que es la afirmación de valores e instituciones legítimas.

Situaciones que posibilitan compensar, persuadir, cooptar a aquellos adversarios de la reforma.

Finalmente es condición la posible conformación de coaliciones políticas que generan equilibrios en cuanto a la distribución de costos y beneficios para aquellos que “deciden” la reforma.

Es en esta enumeración de donde pretendemos exponer los prerequisites de una reforma, que signifiquen una advertencia, una proyección de resultados a partir de las distintas situaciones que la posibiliten.

CONSIDERACIONES FINALES

El núcleo de estas reflexiones, es que sin partidos políticos no hay dinámica democrática posible. Y esto tiene que ver directamente con la reforma política.

Qué queremos decir y de que estamos hablando cuando hablamos de reforma política. Es que la reforma política ha sido identificada, como ya dijimos con reformas en los sistemas electorales. Obviamente, lo reiteramos, una reforma en los sistemas electorales es parte de la reforma política, pero no es toda la reforma política.

En segundo lugar, cuando uno se plantea esta discusión, hay que tomar en cuenta centralmente los efectos deseados de las reformas políticas. Pero, al mismo tiempo, ninguno de nosotros tiene que olvidar las posibles consecuencias no pensadas de las reformas políticas.

Toda reforma política, en serio, que produce cambios, mejora la posición relativa de ciertos grupos y desmejora la de otros.

Dicho esto hay un efecto, un conjunto de efectos, que cuando se plantean reformas políticas hay que tomar centralmente en cuenta y que tiene que ver con este núcleo que organiza todas argumentaciones y opiniones expuestas. Son los efectos sobre los partidos políticos, y sobre los sistemas de partidos, que hacen al orden democrático exigido, configurado en nuestra Constitución Nacional. Por ello, cuando se habla de reforma política se debe dilucidar con claridad, con sinceridad a que límite se pretende llegar con la misma: la Constitución, el sistema de partidos, los partidos políticos en sí mismos, el sistema electoral.

No se puede finalizar sin mencionar junto con Pasquino que cualquiera sea el sistema electoral que se defina siempre permitirá a los electores votar también de manera estratégica, y a los dirigentes de partidos más capaces de orientar ese voto estratégico,

²⁸ La evaluación institucional de la representación política en la Argentina tiende a destacar distintos problemas: la distribución desproporcional de los escaños en la Cámara de Diputados, las renovaciones intermedias de las Cámaras, la falta de participación del elector en la confección de las listas y la distancia entre electores y elegidos producida por las denominadas “Listas sábanas” en las que elector se ve obligado a elegir candidatos desconocidos.

²⁹ Si durante un lapso de tiempo prolongado, incluso a través de sucesivos gobiernos, se va confiriendo a la reforma política una prioridad y un estatus cada vez más elevado, se va creando el terreno para su realización. Para definir la reforma como una política pública es necesario convertir el tema en un área específica que amerita una intervención política. Para profundizar este tema se recomienda ver March, James y Olsen, Johan. Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica. Il Mulino. Bologna, 1992.

entendiendo el mismo como votar por el candidato menos malo que pueda desbaratar la victoria del candidato que no desea el elector ver elegido. De esto los argentinos tenemos experiencia, y es necesario que el gobernante que así llegue al poder no olvide que no resultó de un voto sincero.³⁰

Reiteremos que el objetivo primordial de la reforma debe ser solucionar los problemas estructurales de la sociedad. El salto cualitativo que necesitamos darle a la calidad de la representación política debe apuntalar tanto su legitimidad ante la sociedad, como a dotarla de eficacia.

La reconstrucción de aquella legitimidad perdida de la representación debe traducirse en que sociedad y política no sean términos vinculados por la desconfianza.

Esto sólo es posible a través de la recuperación de la política como una construcción colectiva y en el largo plazo, como motor de un proyecto de país con un correlato coherente a nivel de la ejecución de las políticas que cada sector social necesita.

La reforma que debemos llevar adelante excede la modificación de algunos instrumentos legales. Si bien se pueden mejorar las leyes electorales, la reforma que necesitamos debe estructurarse principalmente en función de la necesidad de mejorar la calidad de la representación política en la Argentina

Sólo las reformas sistémicas, consensuadas, que entiendan al orden democrático como el gobierno de la mayoría con respeto de las minorías, pues son éstas las que legitiman a aquella, son las que pueden lograr ese mejoramiento. No serán los ajustes astutos los que permitan mayor democracia, mejoramientos efectivos y duraderos del funcionamiento de los sistemas políticos.

Evitemos los apuros, los atajos, construyamos en conjunto la cosa pública, y su diseño institucional. “La política de las instituciones es un arte que requiere competencia y paciencia en dosis igualmente elevadas”. Son los partidos políticos los que las deben aportar.

*Mayo de 2005.
Eduardo R. Florio*

³⁰ Pasquino, Gianfranco, *Sistemas políticos comparados*, Bonaia Libris, Bs.As., 2004, pag85