

LA REFORMA POLÍTICA EN LA ARGENTINA: la crisis de representación en debate

Hugo Quiroga

Resumo

En base a la experiencia argentina, se analiza en este artículo la relación que existe entre reforma política y crisis de representación. En los últimos años, el escenario político se ha modificado por el malestar y la desconfianza de los ciudadanos con sus dirigentes. Sin embargo, la reforma política aún está pendiente. Hablar de un proyecto de reforma es aludir a la idea de auto-reforma, porque los reformadores son los miembros de la propia dirigencia política que ha sido cuestionada y que deben introducir mejoras en la ley para corregir los males del sistema político.

Palabras clave

Argentina. Reforma política. Representación. Ciudadanía. Partidos políticos.

POLITICAL REFORM IN ARGENTINA: the representation crisis in debate

Abstract

The relationship between political reform and representation crisis is analyzed in this article, based upon the Argentinian experience. In the past years, the political scene has changed with the citizens' discomfort and mistrust towards the ruling class. Nevertheless, the political reform is still pending. Talking about a reform project is talking about the idea of self-reform, since the reform makers are themselves the members of the ruling class, which has been criticized. They should introduce improvements to laws in order to correct the wrongs of the political system.

Keywords

Argentina. Political reform. Representation. Citizenship. Political parties.

El debate sobre la reforma institucional y la reforma política se ha relacionado con dos problemas centrales de la Argentina de nuestros días: la consolidación del régimen democrático y la crisis del sistema de representación. El primer problema abrió paso a la discusión de la reforma constitucional y el segundo a las propuestas de modificación del régimen electoral y del régimen de partidos. En los últimos años, desde la reforma constitucional de 1994 hasta el presente, el paisaje político ha sufrido verdaderas mutaciones en la esfera institucional y en la relación de confianza que debe existir entre los ciudadanos y los dirigentes políticos. Las acciones colectivas que sacudieron a la Argentina con posterioridad al colapso institucional de diciembre de 2001 fueron el símbolo más elevado del malestar con la representación. Sin embargo, la reforma política aún está pendiente.

En la historia política moderna las instituciones representativas no siempre generaron entusiasmo. Numerosos y talentosos autores han mostrado en los dos últimos siglos su rechazo o indiferencia. Tal vez la posición más acabada de la desaprobación cobró fuerza con la idea de que la representación usurpa el poder, separa al pueblo del gobierno. Hoy, como ayer, la legitimidad de la representación ha sido cuestionada. ¿Cuál es, entonces, el futuro de las instituciones representativas", ¿menos representantes o mejor representación? En la situación actual de la Argentina, en un medio sin duda hostil, la representación es controvertida por las múltiples formas de acción directa. A pesar de que el sistema de representación ha sido sentado en el banquillo de los acusados, la legitimidad electoral no ha sido cancelada a juzgar por el incesante desarrollo de las pruebas judiciales. Como el destino de cualquier proyecto de reforma política debería repasar en el corazón mismo del régimen de representación, nuestro esfuerzo de reflexión estará allí dirigido, sin olvidarnos de la arquitectura institucional que exige todo proceso de reforma.

Con el advenimiento de la democracia en 1983 se instaló en la sociedad la idea de cambio político¹, que tendrá en un arco de tiempo determinado diferentes reclamos y variadas expresiones. Con sus claroscuros, sus avances y retrocesos. Aunque analíticamente se establezca en este trabajo la distinción entre reforma institucional y reforma política, conviene aclarar que son dimensiones de un mismo proceso de cambio, inequívocamente relacionados. En la década del ochenta se comenzó a hablar de reforma constitucional – en sus aspectos más específicos – durante los primeros años del gobierno de Alfonsín, y de reforma política, propiamente dicha, en los inicios de la década del noventa. En lo que sigue haremos una breve referencia al sentido y alcance de las reformas constitucional y política.

1 Significado e importancia de las reformas

Una reforma constitucional, como es sabido, no es una disposición menor en la historia de un país, ni es por tanto un acto intrascendente para la vida colectiva, en cuanto se modifica el marco jurídico en el que tienen lugar las relaciones de poder. Con esta reforma pueden cambiar las reglas que rigen la selección de las autoridades, las modalidades de organización del poder, en definitiva, el régimen político. Éste, como enseña Aron (1989), define el carácter propio de cada ciudad y designa el modo de ejercicio del poder. El régimen político, en suma, determina si una sociedad es libre o despótica, define el sistema de protección que aporta la democracia contra los abusos del poder. Es cierto que ningún régimen político ofrece soluciones perfectas, pero sí debe, al menos, asegurar las mayores garantías y ventajas a los ciudadanos, y en esta historia ha jugado un papel fundamental el proceso de constitucionalización del ejercicio del poder. Es interesante, por esta, recordar lo que Norberto Bobbio (1988, p. 161) decía en la celebración de los treinta años de la Constitución Italiana

¹ El cambio político se define, escribe Leonardo Morlino (1985), como "cualquier transformación que acontezca en el sistema político y/o en sus componentes. Es un concepto-base muy general que abarca todas las otras categorías que se quieren explicar". El cambio se deduce siempre, por diferencia, de la comparación entre un estado precedente y otro sucesivo. Es una categoría de *relación*, porque el cambio sólo es observable en la relación entre un antes y un después.

en un artículo titulado 'La Constitución no tiene la culpa'; "He leído y releído no sé cuántas veces nuestra Constitución (y tantas otras), pero nunca logré desentrañar en esas fórmulas el secreto del buen gobierno." Naturalmente, la solidez y vigencia de una Constitución depende del compromiso de los poderes públicos y de los diversos actores con el Estado de derecho.

Al analizar la experiencia de la reforma constitucional en la Argentina, Cheresky (1999) señala que el trabajo constitucional tiene también la finalidad de una fundación política, más allá de las variaciones al documento escrito, por la cual se configura un régimen político determinado. En todo proceso de reforma hay una relación entre circunstancias e instituciones, porque, efectivamente, cuando se reforma una Constitución no sólo se modifica el texto escrito sino también el régimen político inherente a ella. Es decir, en un proceso de reforma están presentes las circunstancias de tiempo y lugar y la organización de los poderes públicos, como característica fundamental de la vida colectiva. Si miramos el horizonte argentino, la reforma de 1994 no produjo un cambio de régimen político. No obstante, se modificaron las dos partes fundamentales de la Constitución, por un lado, la relativa a la carta de derechos y al sistema de garantías y, por el otro, la relativa a la organización de los poderes públicos y al sistema de control del ejercicio de los mismos. Aunque se pueden hacer algunos adelantos, los resultados de la reforma argentina se irán viendo con el correr del tiempo y así se podrá observar el cumplimiento y la validez de las nuevas reglas de juego que se han instituido.

Más bien el impulso reformista de los años noventa tuvo un claro sentido reeleccionista. Ese impulso se puede apreciar igualmente en las numerosas reformas de las constituciones provinciales que establecieron el sistema de reelección. El Pacto de Olivos que motorizó la reforma encerraba en la perspectiva de Carlos Menem un propósito fundamental: levantar la prohibición de reelección inmediata del Presidente ordenada por la Constitución histórica. La reforma de esta cláusula inhibitoria le permitió concretar sus ambiciones hegemónicas y permanecer diez años en el poder, entre 1989 y 1999. Un clásico acuerdo entre caudillos fue fundado, más que en la virtud que acompaña a las grandes obras, en las ambiciones personales de Carlos Menem, en las necesidades políticas de Raúl Alfonsín y en las debilidades políticas del partido radical para vetar

las iniciativas reformistas del gobierno nacional. Cuando el primer presidente de la transición decidió a fines de 1993 acercarse al gobierno de Menem, en un momento en que su relación con la opinión pública se hallaba deteriorada, lo hizo pensando que un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios le podría **devolver** el **protagonismo** perdido en los últimos años, luego de su apresurado alejamiento de la Casa de Gobierno. A cambio, debía facilitar el camino de la reelección al presidente Menem.

Por su parte, la reforma política surge a la necesidad de introducir modificaciones en el régimen de representación con el propósito de aliviar los males que aquejan a la democracia. La reforma política apunta a la reforma de las instituciones representativas. Se busca perfeccionar el funcionamiento de un conjunto de instituciones políticas (entre otras, las **leyes electorales, el régimen de partidos, los sistemas de control, la función pública**) que organizan la vida en común y que han despertado el malestar de los ciudadanos. Sin embargo, una **reflexión** sobre la reforma política no podría dejar de lado el tema de la confianza y los efectos que ella produce en la relación entre gobernantes y gobernados. Desde este punto de vista, esa reforma puede ser pensada desde una doble dimensión, en permanente interacción. La dimensión *cívica* que nace del voto de confianza otorgado por los ciudadanos a sus representantes, que lleva a plantear una resignificación de la política. La dimensión *institucional* que plantea en juego perspectivas de cambio desde la mirada de la ingeniería institucional con la finalidad de mejorar la calidad de la vida pública. Además, como la política moderna aparece muy identificada con el Estado y el ejercicio del poder sobre una base territorial, hallamos en ese lugar la dimensión institucional de la reforma política. Pero la política rige también la relación de confianza entre ciudadanos y dirigentes constitutiva del sistema de representación. Emerge aquí la dimensión cívica de la reforma política.

Aunque la prometedora reforma **política** no se ha implementado todavía en la Argentina no habría que esperar de ella resultados milagrosos, porque difícilmente - es lo **que** trataremos de explicar en este trabajo - pueda transformar la **vida** política de nuestro país como piensan algunas asociaciones civiles que realizan una apuesta absoluta. Las leyes electorales no son las responsables de la crisis de representatividad. No obstante, la reforma política es un objetivo deseado que no se puede dejar de promover si se pretende reafirmar la necesidad de ciertos cambios. Se ubica, pues, como una de las causas de la necesidad del cambio político, en

un país que ha sido arrastrado por una fenomenal crisis de representación. Las exigencias de cambio no se refieren sólo a las transformaciones del régimen electoral y del régimen de partidos, sino también a la mutación de la relación entre la clase política y los ciudadanos.

Hablar de un proyecto de reformas es aludir a la idea de auto-reforma, porque los reformadores son los miembros de la propia dirigencia política que ha sido cuestionada y que deben introducir mejoras en la legislación para corregir los males del sistema político. La pregunta es: **¿cómo** reformar la actividad política con los viejos actores, con aquellos dirigentes "que deberían haberse ido" según el movimiento de impugnación que encarnó la consigna "que se vayan todos"? Son los propios partidos políticos los que deben reformar la actividad política, los que deben fijar nuevas reglas de juego. Son, en definitiva, los principales actores los que deben autorreformarse, sin que este signifique negar el rol irremplazable de una ciudadanía activa en ese proceso de cambio. La verdadera clave se encuentra en un cambio político real y positivo que evite la prolongación del viejo sistema político encubierto bajo el disfraz de una publicitada política de reformas, en donde los supuestos reformadores permanecerán enquistados en sus mismas posiciones.

Para aproximarnos a la realidad, es difícil pensar a la reforma política como un triunfo de la razón (si no ya se hubiera impuesto con posterioridad a la caída de De la Rúa), antes bien ella será el resultado de la transformación de las relaciones de poder existentes, de las posibilidades de cambio en las reglas de juego. Para lo cual se requiere de hábiles jugadores, ya sean miembros de la clase política o participantes de una dinámica vida asociativa, capaces de abandonar sus pequeños cálculos de intereses. Al mismo tiempo, es evidente que se deben crear ciertas condiciones para el éxito de la reforma política. **¿Se** puede lograr hoy ese objetivo en un escenario de disgregación del régimen de partidos que fragmenta el poder político? No hay que olvidar que del hundimiento que sufrió el sistema de representación en el momento más severo de censura de la política surgieron significativas modificaciones al mapa partidario, que se pusieron de manifiesto en los comicios electorales del año 2003. Los niveles de desaprobación han impactado profundamente en las expresiones del sistema de fuerzas políticas. A la fragmentación del peronismo se une la decadencia del radicalismo, la debilidad de los terceros partidos en formación, y el surgimiento de diversas coaliciones de

carácter electoral (tal vez inestables) de centro-derecha y centro-izquierda, que atravesaron los partidos mayoritarios (por ejemplo, en Buenos Aires, en Santa Fe, en Catamarca). En este nuevo panorama, que se abre como telón de fondo, tendrán lugar las propuestas de reforma política. Por esto también la reforma innovadora no parece fácil para el gobierno de Kirchner.

Como se analizará con más detalle, lo que ha sido puesto en duda es tanto la idea de delegación como un formato determinado de la política, y no la falta de interés por la política. De ahí, las dificultades que tendrá cualquier proyecto de reforma que evoque solamente al arte institucional como solución del malestar de la representación. Conviene insistir en el principio de legitimidad electoral que sigue vigente en la Argentina, aunque parezca paradójico. El ciclo electoral que comenzó con las elecciones en Santiago del Estero en el 2002 y continuó en todo el país en el 2003 así lo demuestra, a pesar del derrumbe del principio de representación que tuvo lugar en los meses anteriores. Que la fuente del poder sea legítima no impide de ninguna manera que el sistema de representación entre en crisis. No alcanza con el derecho de mandar, con la legitimidad de las reglas de procedimiento, es necesario también que el poder sea legítimo por el modo de ejercerlo, porque en el lugar del ejercicio del poder se discuten los problemas del orden justo, los contenidos concretos de las políticas públicas. Al no ofrecer *soluciones comunes satisfactorias*, las políticas públicas - junto a las *sospechas colectivas de corrupción* - han abierto un proceso de impugnación de la política o de un formato de ella, que se la identifica como mera maniobra por el poder. El desenlace de la crisis ha sido la disgregación del régimen de partidos, aunque sus efectos no son los mismos para el peronismo y el radicalismo, como ha quedado claramente comprobado en los comicios del año 2003.

En lo que sigue, más allá de los argumentos generales, el centro de atención estará puesto en las causas que originan y problematizan la necesidad de la reforma.

2 La reforma política

2.1 Su dimensión cívica

Confianza y representación

Ya es un lugar común advertir que la política ha cambiado en la Argentina, pero este cambio se asocia a la pérdida de significación de su formato tradicional. Al extravío de un centro de consideración en el cual el fin de la política no es el interés público ni el bien de los gobernados. En efecto, en los últimos años, se ha producido una fractura en la relación entre ciudadanos y gobernantes de tal profundidad que ya no puede, como antes, facilitar y armonizar los diversos intercambios entre los miembros de la sociedad. En presencia de una situación de conflicto tan difícil de controlar se ha desvanecido el sentido de unidad de la esfera política (POMBENI, 1992), por cuanto las instituciones que fundamentan y mantienen esa unidad han entrado en crisis: el Estado, los partidos políticos, el principio de legitimación. El resentimiento que se ha acumulado contra los partidos y contra los gobernantes se debe a que éstos no han cumplido con sus promesas, no han ejecutado políticas públicas satisfactorias, y sólo han vencido las esperanzas de la mayoría. Las inaceptables desigualdades sociales están a la vista.

La sospecha colectiva que pesaba sobre la dirigencia partidaria se convirtió en una crisis de confianza que hoy saca a luz su desprecio por el quehacer político, que advierte de la profunda separación entre sociedad y política. Los que mandan son visualizados como un cuerpo separado del cuerpo social, que viven aferrados a sus privilegios, inmunidades y preocupaciones particulares. La política aparece así como sinónimo de beneficio privado y no como algo referido a la comunidad pública. Si los ciudadanos no se reconocen más en sus representantes, la disociación entre sociedad y política tendrá efectos adversos para la cohesión social y la supervivencia de la democracia. Aunque exista competencia entre partidos, el juego político queda limitado a la lucha entre dirigentes que se alejan del principio de la soberanía popular. Por eso, la paradoja de nuestra modesta democracia representativa: un pueblo 'soberano' cada vez más pobre y sometido.

Las instituciones de la democracia descansan en la confianza² de los ciudadanos. El poder legítimo que se reclama en la democracia es un poder generado por la confianza de los ciudadanos en el accionar de las instituciones y en el comportamiento público de los dirigentes. La confianza - como factor cultural - crea fuertes vínculos sociales, que producen efectos sobre la estabilidad de las instituciones y el poder. La confianza - un tema muy bien estudiado por Luhmann (1996) - produce efectos y reduce efectivamente los riesgos. El que tiene esperanza simplemente tiene confianza a pesar de la incertidumbre. No obstante, habría que remarcar que la confianza, como dice Lichner (1987), no elimina la incertidumbre, pero permite tolerar un mayor grado de inseguridad. La confianza en el orden político, añade nuestro autor, tiene otro significado que la confianza interpersonal, aunque tampoco sea sinónimo de legitimidad. Se trata más bien de aquel sustrato en el cual se desarrolla la creencia en la legitimidad. De una manera clara y precisa, Laurence Comu (1999, p. 35) entiende que la confianza "consiste en dejar una parte de iniciativa a otro, en aceptar que el porvenir puede en parte descansar sobre la acción de otro diferente a uno". La confianza es, pues, un acto que arriesga algo sobre el error.

A pesar del malestar ciudadano, los gobernantes continúan fundando su legitimidad en las instituciones representativas. Precisamente, el punto débil de la democracia es la representación política. Los cuestionamientos históricos al concepto de representación permanecen vigentes en las críticas contemporáneas a un modelo de democracia donde la deliberación se ha reducido prácticamente a la participación de los ciudadanos en la cabina electora!. La idea de una "representación imposible" motiva nuevamente la pregunta acerca de la naturaleza del vínculo de representación. Empecemos por recordar que el fundamento de la autoridad política se encuentra en la confianza social!. El componente fiduciario de la autoridad se fue construyendo paulatinamente con la idea de representación. En esta dirección, Hanna Pitkin (1985) ha señalado la vinculación que establecen algunos autores entre representación y responsabilidad. Lo que define a la representación es la responsabilidad de los gobernantes ante los gobernados: un representante es alguien que ha de

² La raíz de confiar es *fiar* (creer en), *fides* (fe, lealtad, convicción). Y *fiduciarius*, lo relativo a la confianza.

ser tomado como responsable y que tiene la obligación de rendir cuenta a los representados (más adelante haremos referencia a la responsabilidad política de los gobernantes). Por tanto, en el vínculo de representación hay siempre un vínculo de reciprocidad (aunque sea mínimo) entre el poder y los ciudadanos. Cabe agregar que ese vínculo de reciprocidad se basa en la confianza, esta es, en un compromiso público que asumen los representantes basado en la confianza de los ciudadanos. Para Pitkin la representación es verdaderamente una relación fiduciaria, que implica confianza y obligación para ambos lados. Asimismo, entre tantas teorías, hay otras que buscan explicar el vínculo político entre gobernantes y gobernados a través de un contrato explícito o implícito (NICOLET, 1994). Sin duda, como en todo contrato aparece la idea de consentimiento, que significa "sentir juntos", estar de acuerdo, donde la palabra confianza no está ausente. En sus estudios sobre la preservación democrática en Francia, Pierre Rosanvallon (1998, p. 48) ha considerado que la confianza designa una relación particular entre los representantes y los representados: "en ella se conjuga, en una sutil alquimia moral y psicológica, proximidad y distancia". La confianza, concluye, instituye una especie de puro Jazo moral, casi del orden de lo metasocial.

Si la confianza se quiebra la representación se vuelve imposible. En el universo de la Argentina los representados se muestran disconformes con las políticas públicas y desaprueban la gestión de los gobernantes. Por eso, hay que insistir sobre lo representado. La cuestión no es sólo saber cómo se reconstituyen los mecanismos de formación de confianza, sino también comprender que cada vez es más difícil sostener el vínculo de representación sobre la base de la confianza a una representación ficticia de los ciudadanos, a una figura que dice encarnar el interés general y no el interés de las personas o de categorías sociales. Aun cuando Niklas Luhmann (1996, p. 94) en una excelente formulación suponga que el voto no otorga la representación de los intereses de los ciudadanos, sino que su propósito principal es para que los representantes tomen decisiones de acuerdo con criterios del *bienestar público*, la idea de delegación que conlleva todo sistema de representación no desaparece. En este caso no sería un "actuar por otros" sino en nombre de un principio de gobierno: el bien de los gobernados. Empero, la ficción y la delegación subsisten,

Al tomar a Francia como universo de referencia, Dominique Schnapper (2002) sugiere un interesante punto de vista. Entiende que la

La crisis de representación deriva fundamentalmente de la creciente identificación entre representantes y representados y no tanto de la separación que existe entre ellos. En el pasado, los hombres políticos no se encontraban más próximos de sus electores que los de la actualidad. La idea de "delegación" siempre presente en el sistema de representación, que proviene del siglo XVIII, remite a la idea de "trascendencia política". Este significa que los que han sido elegidos electoralmente dejan de ser individuos comunes para transformarse en representantes del interés general. El acto electoral en sí mismo instituye una forma de trascendencia política, que se funda en el principio de que la sociedad política abstracta no se confunde con los individuos concretos. Ahora bien, la idea de que las elecciones generan una diferencia entre los representantes y los representados (que funda la trascendencia política) es hoy rechazada o mal aceptada. La representación deja de ser en la actualidad el instrumento de la trascendencia para convertirse en el medio de las demandas y necesidades de los ciudadanos. Por consiguiente, en esta posición, el sentimiento de crisis proviene más bien de la creciente identificación entre los electores y los representantes. El funcionario público es un hombre como cualquier otro: el poder se ha personalizado y los electores deben reconocerse en esa persona. Sin embargo, los electores se consideran mal representados por el poder, lo que debilita el principio mismo de trascendencia política. La creciente "democratización" (esto es, la extensión de la idea de igualdad de los hombres y los efectos de esta extensión en todos los dominios de la vida social) tiende a disminuir la idea de trascendencia política. La distinción entre la función - abstracta - y la persona - concreta - no es bien recibida en nombre de la igualdad efectiva de todos los ciudadanos.

La impugnación de la política)

En el paisaje que venimos describiendo, la crisis de la política está atravesada por la emergencia de un doble fenómeno: la deslegitimación y la desinstitucionalización de la política. Son dos fenómenos diferentes, aunque entrelazados, que se engloban en la idea de la impugnación de la política. Como decíamos antes, la política ha perdido legitimidad, ha

¹ En este punto retomo ideas desarrolladas en Quiroga (2002).

perdido aceptación. los ciudadanos no se sienten convocados por los hombres políticos y su rechazo proviene del hecho de que es identificada como política de poder, como simple maniobra, como mera política de intereses particulares. En la percepción de la mayoría, la política se ha separado de los problemas de la vida cotidiana, se ha deshumanizado y no da respuestas satisfactorias. En cambio, la desinstitucionalización de la política alude al intento de retirarla de sus canales tradicionales (parlamento, partidos, comicios) para trasladarla a las asambleas populares, a la participación directa. En lugar de las urnas, se prefiere a las calles como ámbito de la acción política. En ese horizonte flamea la democracia directa, que ha reaparecido en las sociedades democráticas contemporáneas bajo fórmulas muy diferentes. En esa posición hay un rechazo a un determinado formato de la política, a los vicios y defectos antes comentados, a su carácter representativo, y en este sentido se la deslegitima, pero se la recupera con otro formato, desde el ejercicio colectivo de la decisión.

En ambos casos se ha perdido la fe en las instituciones y en los hombres políticos. Con la deslegitimación de la política se pone en entredicho a la política como relación constitutiva de la existencia de todos, como relación inherente al vínculo social. Se deslegitima, en fin, cuando las políticas públicas no son aceptadas por el mal desempeño de los gobernantes. Por eso, legitimar la política es conectarla con los asuntos humanos para dar respuestas satisfactorias. El problema es aún más complejo porque hablamos de legitimar una política democrática que no se reduce al respeto de las libertades individuales, sino que también debe comprender el desarrollo del bienestar colectivo. En cuanto a la desinstitucionalización de la política, ella obedece a una tradición, en parte populista, que repudia la democracia representativa y se arroga a través de la acción directa la representación del pueblo. Ya lo sabemos, la política moderna es representativa, la decisión directa de los ciudadanos en asambleas del mundo antiguo fue reemplazada por un sistema complejo de decisión indirecta en el mundo moderno. Hay en la política representativa una *delegación* de la responsabilidad del momento decisorio – en una minoría de profesionales, técnicos y políticos – que establece una clara separación entre gobernantes y gobernados, y suprime el mandato imperativo. Lo que también sabemos es que nunca, al menos en la modernidad, el pueblo, una clase, ha ejercido el poder reunido en asamblea

deliberante. Habría que buscar la respuesta en el perfeccionamiento de la democracia representativa.

La política ha sido severamente impugnada entre otras razones por la ausencia de políticas eficaces del buen gobierno. Si la política es, como sugiere muy schmittianamente Jürgen Freund, el arte de la decisión, nuestras democracias con sus débiles desarrollos institucionales y sus dificultades para conseguir el bienestar general tienen por delante el reto de mejorar sus capacidades decisorias, para evitar bloqueos y retrocesos en los procesos de cambio y asegurar la tarea de gobernabilidad. El problema no es tanto la discusión sobre las democracias mínimas como la *superación de las realizaciones mínimas*. La Argentina ya es una sociedad dual, y este es un hecho inédito en su larga historia. Nunca como ahora hubo una situación tan extrema de pobreza y de marginación social. Un país que creció merced a la educación pública y al ahorro de sus habitantes, con una franja muy ancha de clase media, muestra hoy una profunda situación de decadencia económica y social. Sin embargo, la democracia electoral conserva altos niveles de legitimidad.

En las sociedades actuales, el desempeño de los gobernantes, el arte de gobernar, es evaluado de manera incesante por los ciudadanos en función del bien común, del bien de la ciudad, valoración que en la mayoría de los casos impacta directamente en la legitimidad de apoyo. En una situación muy diferente, bajo el clima revolucionario de la Convención Nacional Francesa, Saint-Just (1796, p. 184) pensando en la política como arte decía en 1793: "Todas las artes han producido sus maravillas: el arte de gobernar apenas ha producido monstruos". La democracia tiene que dar respuesta al complejo problema del gobierno, y el problema permanente de todo gobierno democrático es saber conciliar las libertades individuales con los bienes de la comunidad.⁴ Las virtudes de un gobierno dependen de sus capacidades para asegurar buenas instituciones, pues son éstas las que van a determinar en qué medida podremos disfrutar de bienes y valores. Es por eso que los ciudadanos someten a evaluación a las instituciones de la democracia y debaten públicamente sobre la calidad y eficacia de las mismas. Afortunadamente, se impone cada vez con más fuerza la idea de una *evaluación ciudadana* de la democracia. La política, en definitiva, al

⁴ Cavarozzi y Abal Medina (1999) explican muy bien el tránsito del "problema del Estado" al "problema del gobierno" en la Argentina,

responder a una necesidad de la vida social, facilita y armoniza los diversos intercambios y relaciones posibles entre los miembros de una sociedad. La intensidad del cuestionamiento actual sobre el conjunto de la acción gubernamental y las prácticas políticas pone en peligro la posibilidad de negociar los conflictos según las reglas de arbitraje anteriormente aceptadas. La política puede perder, así, su lugar en el conjunto de la vida humana.

2.2 La dimensión **institucional**

La reforma que no fue

La reforma política en la Argentina exhibe ya una extendida historia de proyectos inconclusos, escasamente tratados en el Congreso, que fue revelando con el paso del tiempo la férrea resistencia de los dirigentes a la innovación en un país que ha levantado legítimos reclamos de modernización institucional y política. Esa resistencia (que tiene mucho que ver con el temor a perder los puestos y privilegios) sólo agrega un potencial de incertidumbre al proceso político de cambio. La clase política - o la mayoría de ella - se volvía homogénea y solidaria en su resistencia. Los resultados son elocuentes, la reforma política no se llevó a cabo y aún espera su hora de realización. Como todos sabemos, los ejes de la agenda de la reforma eran básicamente los siguientes: 1) modificación del régimen electoral, especialmente la eliminación de la lista sábana, 2) la reducción del costo de la política (reducción del número de legisladores), 3) el control de la clase política, 4) el acercamiento entre gobernantes y gobernados.

Desde que el tema ingresó en la agenda pública a principios de los noventa los momentos de discusión legislativa fueron limitados. Se ha dicho y se ha escrito tanto, vanamente. En 1997 y 1998, durante la presidencia de Menem, se limitó a través de dos normas el importe que debían recibir los partidos según los votos recibidos, tal como lo prescribía la ley orgánica de partidos políticos de 1985. Esta materia está hoy regulada por la ley de financiamiento de los partidos. Gustavo Beliz y Carlos Corach impulsaron proyectos de reformas mientras ocuparon el Ministerio del Interior, bajo el gobierno de Carlos Menem, iniciativas que se frustraron como tantas otras.

El gobierno de la Alianza presentó públicamente – antes de ser elevado al Senado para su tratamiento legislativo – el primer tramo de la reforma política, a fines de octubre de 2000, en un clima aparentemente favorable para su aprobación por las denuncias de soborno que pesaban sobre el Senado por la sanción de la ley laboral, situación que había dado lugar a la renuncia del vicepresidente Álvarez. El ministro del interior Federico Storani, promotor del proyecto, interpretaba que esa denuncia podía agilizar el trámite de sanción de la iniciativa, porque "la corporación política había bajado la guardia". La proposición contemplaba los siguientes puntos: reforma del financiamiento de los partidos; establecimiento de un sistema mixto de apartes públicos y privados; pautas de duración y gastos para las campañas electorales; incorporación del régimen de internas abiertas para Presidente de la Nación; nombramiento de un cuerpo especial de fiscales ante la Cámara Electoral; compromiso federal de transparencia, austeridad y equidad en la función pública. Quedaron, no obstante, pendientes para una segunda etapa, lo relativo al régimen electoral (la lista sámana, por ejemplo), la creación de un fuero electoral: el costo de los poderes legislativos, etc. El proyecto sólo fue aprobado por el Senado con modificaciones. Igualmente se promovió sin ningún éxito otra iniciativa desde la vicejefatura de gabinete de la Nación, que prestaba particular atención al gasto de las legislaturas provinciales.

Desde la vicepresidencia de la Nación se impulsó un proyecto de reforma que recibió el apoyo y el financiamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el mes de enero de 2000. Luego de la renuncia de Álvarez, el equipo de investigación pasó a depender de la Secretaría de Coordinación de la Jefatura de Gabinete, y entre otros integrantes contaba con Franco Castiglioni y Liliana De Riz, reconocidos especialistas del tema. El informe del equipo, que en parte fue tenido en cuenta para la elaboración del proyecto que envió el Poder Ejecutivo al Senado, discutía entre otras cuestiones: el sistema electoral nacional y provincial, la sobrerrepresentación de las provincias menos pobladas, el funcionamiento de los partidos y las campañas electorales, el bicameralismo, la creación de un fuero electoral, el voto electrónico, etc.

Hacia mediados del año 2001, la reforma política propuesta por la Alianza (que había sido solamente aprobada por el Senado) se veía en pane

s *La Nación*, 23 oct. 2000.

debilitada por las especulaciones de un año electoral (en octubre tuvieron lugar las elecciones legislativas) y en parte por la propia crisis que atravesaba la autoridad presidencial. Para revitalizar la iniciativa gubernamental, Fernando De la Rúa decidió a fines de agosto llevar a cabo una consulta popular no vinculante, en la que se preguntaría a los ciudadanos si estaban o no de acuerdo con un paquete de reformas, cuyos puntos más específicos vinculados con el costo de la política y el sistema de representación se incluirían en la boleta. Finalmente, esta propuesta, que recibió la crítica de la oposición, fue dejada sin efecto por un gobierno que se mostraba cada vez más aislado y con serios problemas de gobernabilidad.

Un antecedente significativo y concreto del malestar de los ciudadanos y de la crisis de confianza lo constituye la elección legislativa del 14 de octubre de 2001, dos meses antes de la renuncia de Fernando De la Rúa. El comicio se caracterizó por la amplitud del voto negativo y el alcance de la abstención, que registró la elevadísima cifra del 42.67 % del padrón electoral.⁶ Más de diez millones de ciudadanos no eligieron candidatos. Con respecto a los anteriores comicios legislativos los partidos perdieron casi cinco millones de votos y la participación electoral marcó el índice más bajo desde 1983. Este desatendido llamado de atención de una sociedad agotada tuvo su continuidad, a través de otras manifestaciones, en el colapso institucional del mes de diciembre de 2001 que derivó en el fracaso del gobierno de la Alianza.

Recordemos brevemente el terremoto político y social que pareció arrastrar a la Argentina hacia el abismo entre el diciembre trágico y los primeros meses de 2002: el país tuvo cinco presidentes en quince días (De la Rúa, Puerta, Rodríguez Saá, Camano, Duhalde), y en un manejo desesperado y errático de la crisis que comenzó con Domingo Cavallo cuando se congelaron los dólares de los bancos y se destruyó la riqueza de los ahorristas y continuó con el *de/auí!* de la deuda pública declarado por el presidente Rodríguez Saá, pasando por la devaluación y pesificación forzada del presidente Duhalde, se generó una crisis de confianza de proporciones desconocidas, que se extendió a la moneda, al sistema

⁶ Una interpretación sugerente de las elecciones generales de 1999 y 2001 a nivel nacional, y sus repercusiones en el régimen de representación y en el sistema político se halla en Cheresky y Blanquer (2003).

financiero, hasta desembocar en una notable caída de la actividad económica. En una situación de conmoción tan profunda, el que reaccionó con vehemencia fue el cuerpo social completo y detrás de esa reacción colectiva se encontraba agazapada la violencia. Un gran escenario de protesta reunió el reclamo de los excluidos y el cacerolazo de la clase media en defensa de su derecho de propiedad. Los habitantes del centro y la periferia, motivados por intereses diferentes, quebraron la rescatada relación entre representantes y representados. La ira empujó tanto a los ciudadanos que los dirigentes políticos no podían circular libremente por las calles ni asistir a lugares públicos sin temor a ser agredidos o repudiados, mientras el Congreso de la Nación permaneció vallado durante un buen tiempo. La reacción de los ciudadanos golpeando cacerolas, la convocatoria de las asambleas vecinales y la protesta de 105 piqueteros fue una visible demostración del hundimiento del sistema de representación. La consigna "que se vayan todos", coreada masivamente en las calles, fue el símbolo de la indignación y la negativa a entablar una conversación, que se consideraba ya agotada, con los dirigentes tradicionales.

En una situación de profunda conmoción como la que se vivió a partir de diciembre de 2001, Eduardo Duhalde, designado presidente de la Nación por la Asamblea Legislativa el 10 de enero de 2002, propuso de inmediato un amplio pacto de reforma política que apostaba a una renovación de las instituciones públicas y las prácticas partidarias. El acuerdo federal, firmado por Duhalde y los gobernadores (con excepción de la provincia de San Luis) el 6 de febrero y ratificado por el Senado prácticamente sin debate, incluía los objetivos siguientes: 1) reducir un 25% la estructura del Estado nacional, 2) limitar el gasto del Congreso hasta un 0,8% del presupuesto y en una escala que va del 1 al 2% para las legislaturas provinciales. 3) bajar un 25% el número de diputados nacionales, de los legisladores provinciales y los concejales. 4) renovar todo el Congreso y las legislaturas provinciales cada cuatro años (ello habría requerido una reforma de la Constitución). 5) eliminar los gastos reservados, con excepción de Defensa y Seguridad 6) invitar a las cámaras legislativas a abstenerse de otorgar subsidios y pensiones gratificables, 7) reformar el sistema electoral nacional sobre la base de la apertura de la lista sámana, poniendo en práctica un sistema de preferencias y la participación de extrapartidarios, 8) limitar las campañas electorales a treinta días, 9) fijar la obligatoriedad de internas abiertas y simultáneas, 10) prohibir la

publicidad de campañas en televisión y radio. Además, se creó el Consejo de Seguimiento de la Reforma Política integrado por un grupo de fundaciones y organizaciones no gubernamentales que debía evaluar el ritmo y la orientación del proyecto de reforma. En menos de cuatro meses el acuerdo federal había fracasado por el incumplimiento de las medidas que debían tomar el propio Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores y por el categórico rechazo a los cambios institucionales que mostró la dirigencia partidaria. Como se verá enseguida, la reforma quedó limitada a la sanción de tres leyes.

A mediados de enero, en momentos muy decisivos para el ordenamiento de la Argentina, el presidente Duhalde convocó a todos los sectores al diálogo social "para enfrentar el derrumbe del país", tras una propuesta que fue denominada Diálogo Argentino. La convocatoria fue efectuada junto con la Iglesia Católica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y en las reuniones participaron entidades empresariales y asociaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales y fuerzas políticas. En la búsqueda de coincidencias se conformó una Mesa para la Reforma Política que presentó un documento a partir de los aportes de las sesiones de trabajo del mes de febrero. El Diálogo Argentino había hecho suyos los lineamientos generales y los contenidos del acuerdo federal para la reforma del sistema político. En el comentado documento se fijaron los principios orientadores de la reforma política (calidad, transparencia, eficiencia, acceso a la información, proporcionalidad y protección de las minorías, pluralismo) y se consignaron los ejes de las propuestas aceptadas por la Mesa sobre el sistema electoral, el régimen de partidos, la regulación de las campañas electorales, el financiamiento de la política, la administración pública, la división de poderes, el régimen federal y los mecanismos de promoción de la calidad del sistema político. En el mes de julio fue presentado el informe final titulado "Bases para la Reforma", y en una de sus secciones se alude específicamente a la reforma política y al sistema de representación. Como se podía suponer, estas propuestas e iniciativas de reforma del Diálogo Argentino tuvieron una escasa recepción en la clase política.

A pesar de 105 anuncios oficiales, del compromiso asumido por los gobernadores, refrendado por el Senado, y de las coincidencias del Diálogo Argentino, la suerte de la reforma política que propiciaba cambios de fondo quedó reducida a la sanción de tres normas aprobadas entre mayo y

junio de 2002, que modificaron la ley orgánica de partidos y el Código Electoral Nacional: la referida al financiamiento de los partidos políticos, a las campañas electorales y a las elecciones internas, abiertas y simultáneas. Finalmente, quedaron vigentes las dos primeras leyes. Como es conocido, el presidente Duhalde suspendió a principios del año 2003 la aplicación de esta última ley a las elecciones presidenciales que tuvieron lugar el 27 de abril. Sin entrar en mayores detalles, la pelea política entre duhaldistas y menemistas, que en un momento había quedado en manos de la justicia, se resolvió cuando el congreso del partido peronista, dominado por los partidarios de Duhalde, suspendió a fines de enero las elecciones internas del 23 de febrero y aprobó un sistema de "neolemas" que habilitaba a Kirchner, Menem y Rodríguez Saá a representar al justicialismo en las elecciones presidenciales. Envuelto en una crisis de liderazgo, el partido justicialista trasladó sus propias disputas internas y contradicciones a las instituciones republicanas y al sistema político, arrojando incertidumbre a la convocatoria a elecciones nacionales. Con el sistema de "neolemas", la estrategia de Duhalde buscó atraer al electorado no peronista para derrotar a Menem, ya sea en la primera o en la segunda vuelta. Una hábil jugada que redujo el sistema político a la interna peronista. No es fácil imaginar fórmulas auténticas de innovación de la vida pública con las características de estos actores políticos y con estas prácticas anti-institucionales.

Alentados por la voluntad de cambio que se percibía en la sociedad, sobrevicieron sendos proyectos de legisladores o gobernadores (Falú, Yoma, Kirchner) que pretendían imponer la caducidad de los mandatos por la ley sin el respeto debido al procedimiento constitucional, apoyados en la idea de la emergencia política o institucional. En el mismo registro de pensamiento, más cercano a la legitimidad populista que a la legitimidad constitucional, el precandidato presidencial Rodríguez Saá preveía – en caso de triunfar – llamar a elecciones para renovar todos los cargos electivos, sin considerar que los plazos de los mandatos, en un sistema presidencialista, están determinados por la propia Constitución, y que sólo una reforma de ésta puede modificarlos. Aunque parezca innecesario recordarlo, el razonamiento adecuado al Estado de derecho es inverso: la Constitución establece las atribuciones y competencias de los poderes, el procedimiento de selección de las autoridades y duración de mandatos, y con ello señala los límites constitucionales a las leyes.

Desde una posición más extrema, los dirigentes de centro-izquierda. Elisa Carrió, del ARI, Luis Zamora, de Autodeterminación y Libertad, Víctor De Gennaro, de la CIA y los líderes piqueteros Luis D' Elia y Juan Carlos Alderete, coincidieron en el mes de agosto de 2002 en la necesidad de construir un espacio popular para lograr el llamado a una Convención Constituyente que permitiera la caducidad de todos los mandatos legislativos. En esa oportunidad tanto Carrió como Zamora dejaron abierta la posibilidad de retirar sus candidaturas presidenciales y se netaron la decisión de suspender las campañas electorales, tras el objetivo de exigir una Convención Constituyente. Néstor Kirchner, Gobernador de Santa Cruz, y Aníbal Ibarra, Jefe de Gobierno de Buenos Aires, quienes con anterioridad habían tenido un acuerdo efímero con Carrió por el mismo objetivo, no fueron invitados por su oposición al abstencionismo político. Trece meses más tarde, en una entrevista De Gennaro aseguraba "que no basta pedir que se vayan todos, porque no se ven. Por eso, hay que echarlos. pero con la democracia y millones de argentinos organizados en un proyecto de transformación".⁷ En definitiva, teniendo en cuenta la sucesión posterior de los hechos, las coincidencias en la caducidad de los mandatos no fueron más que la expresión política de un momento concordante con la ira ciudadana.

Con las elecciones nacionales de octubre de 2001 se abrió, como vimos, un período de impugnación de la política, de carácter inédito, que se ha interrumpido con las elecciones presidenciales del 27 de abril de 2003, sin que hoy se pueda afirmar con certeza que se ha cancelado. Ha desaparecido, es cierto. la irritación de los ciudadanos y se percibe una actitud expectante en la sociedad en el marco de un proceso de disgregación del sistema de partidos. Ese movimiento de impugnación, que sacó a luz la crispación de una sociedad cansada, produjo cambios profundos en la vida política, por momentos brutales, que afectaron la relación de los ciudadanos con las instituciones. No obstante, la renovación política tan aclamada no se realizó. y al final de ese proceso se quedaron todos. El largo calendario electoral del año 2003 no hizo más que revalidar los títulos de aquella dirigencia política que participaba del poder entre fines de 2001 y principios de 2002.

⁷ *La Nación*, 18 nov. 2002.

Entre los proyectos que esperaban tratamiento legislativo se contaba la ley de acceso a la información pública, que fue finalmente sancionada por el Congreso en los primeros días de mayo de 2003. El tema de la reforma política ha sido nuevamente planteado en el gobierno de Kirchner. Se ha creado por decreto presidencial del mes de agosto de 2003 la Comisión para el Análisis y Estudio de la Reforma Política en el ámbito del Ministerio del Interior. Sin duda, el desafío será la renovación de la confianza frente al fracaso de los anteriores intentos, a partir de crear las condiciones que permitan encarar a fondo un cambio institucional. ¿Cómo organizar el *consenso reformista* de una clase política que vive un proceso de fragmentación y decadencia? ¿Si la movilización política de los años 2001 y 2002 no trajo como resultado la modernización esperada, se puede obtener hoy el mismo objetivo sin un proceso de movilización? Además, se podrían extraer otras conclusiones de la fracasada experiencia de la caducidad de los mandatos o de la enunciación popular "que se vayan todos", que unió el repudio ciudadano con sectores de la clase dirigente que levantaron la propuesta de la Convención Constituyente o de aquellos que elaboraron con el mismo fin proyectos de ley.

Los cambios en el marco institucional de la política

Desafortunadamente, como he sostenido en otro lugar, la democracia argentina encarna una opaca combinación de desigualdad social con debilidad institucional. Algunos creen ver en la reforma política la panacea para todos los males institucionales de la democracia, aunque habría que reconocer que un cambio de fondo mejoraría el marco institucional de la política. Ya vimos las dificultades de su instrumentación. Cuando se discute el sistema electoral y el régimen de partidos se discute el problema de la representación política. La naturaleza del vínculo de representación emplaza a la democracia moderna en un vasto campo de tensiones que es imposible de resolver, porque el poder de decisión no radica en el pueblo soberano, y cada vez menos en el parlamento. Desde hace tiempo, el poder legislativo sólo acompaña la función de gobierno del poder ejecutivo. El principio de legitimidad democrática que ha triunfado en el mundo occidental se ve atacado por la fragmentación de la decisión política en el propio interior del Estado-Nación y por el surgimiento de centros de decisión extraterritorial. A nivel

interno, además de la irresuelta tensión entre igualdad y libertad ha reaparecido la democracia directa, y a nivel externo, el proceso de globalización ha hecho emigrar del ámbito de la democracia representativa a un conjunto de decisiones (DAHRENDÖRF, 2003). Algunos autores (entre otros, Dahrendorf, Havel, Tussel) piensan la crisis de la democracia actual en términos de "postdemocracia" sin abandonar los principios que inspiraron al modelo clásico.

Nos parece conveniente detenernos ahora en algunas de las cuestiones fundamentales que permanecen desde hace algunos años en el centro del debate político argentino, sobre las que es difícil llegar a conclusiones definitivas. Entre ellas me interesa destacar ciertos aspectos vinculados al régimen electoral, al financiamiento de la política, a la responsabilidad política de los gobernantes y al control ciudadano de los asuntos públicos.

1) En verdad, como nadie ignora, cuando se discute una legislación electoral lo que se pone en juego es la distribución de poder entre los partidos políticos. Son los partidos en el poder los que han elegido los sistemas electorales. Los que han sacado provecho de una legislación determinada, por ejemplo con la aplicación de la ley de lemas en Santa Fe, no aceptan pacíficamente los beneficios de su reforma. Por eso, emergen las resistencias y las luchas de intereses cuando se ponen en debate las reglas electorales. En nuestro país, como fue narrado sucintamente, se ha abierto una amplia polémica en torno a la conveniencia o no de modificar el sistema proporcional. La lista sávana, o sufragio plurinominal, aparece como el símbolo más elocuente del déficit de representación y de los defectos del sistema político, que conviene poner en discusión. En efecto, se vota a una lista cerrada y bloqueada, que no deja lugar a la posibilidad de incorporar a otros candidatos ni a la de establecer preferencias entre los componentes de la misma. El orden en las listas de candidatos es fijado exclusivamente por los partidos políticos. Precisamente, son dos las objeciones más serias que se le hacen a ese sistema: la nula participación de los electores en la conformación del cuerpo de sus representantes y la obligación en la que cae el ciudadano de votar a candidatos desconocidos o que no son de su preferencia.

Como los autores han enfatizado que ningún sistema electoral produce soluciones absolutas se han facilitado suficientes argumentos a

favor y en contra tanto del sistema proporcional como del mayoritario. Sería un grave error presentar a una ley electoral como la única solución posible al malestar con la representación. Los argumentos son ampliamente conocidos. El sistema proporcional tiene la ventaja de asegurar la representación de las minorías y la desventaja (además de lo comentado en relación con la lista sámana) de no asegurar siempre la gobernabilidad. Prevalece en este sistema la equidad en la representación: hay proporción entre los escaños asignados y el número de votos. La representación, dice Giovanni Sartori (1994), sólo es justa cuando es proporcional. En cambio, el sistema mayoritario tiene la ventaja de permitir construir mayoría, y su desventaja es que lo hace en detrimento de las minorías. Hay una desproporción entre votos y escaños, que genera una sobrerrepresentación de la mayoría. Asimismo, otro inconveniente del sufragio uninominal es que depende del trazado de las circunscripciones que realiza el gobierno, que puede dar lugar a manipulaciones que lleven a neutralizar la fuerza electoral de la oposición.

Hay circunstancias históricas que explican, como en el caso argentino, la utilización del sistema de lista incompleta a partir de la ley Sáenz Peña de 1912 que permitió el ingreso de las minorías en la Cámara de Diputados, abriendo otras perspectivas para la naciente democracia. Desde entonces la Argentina ha continuado con el sufragio de lista (que reconoce una historia más antigua desde los tiempos de la Organización Nacional), pero inclinada hacia el sistema proporcional.

Yendo ahora a la situación actual, cabe insistir - valiéndonos de los razonables argumentos expuestos, entre otros, por Natalio Botana, Liliana De Riz, Franco Castiglioni, Ana María Mustapic - que la lista sámana sólo impera en cuatro distritos argentinos donde se eligen más de 9 diputados: la provincia de Buenos Aires (se eligen 35), la ciudad de Buenos Aires (12 o 13), Santa Fe (9 o 10), Córdoba (9). El resto de las provincias elige, de acuerdo a un primer bloque, entre tres y cinco, y, según un segundo bloque, entre dos y tres. Ello significa que el 60% de los diputados se elige en listas pequeñas, que presentan menos de diez candidatos. Además, cabe preguntarse si hay mejor calidad en la representación de los diputados que proceden de las listas pequeñas o medianas en comparación con los que provienen de los grandes distritos. Pareciera, entonces, que el problema sustancial está en otro lado.

En general, los reclamos de eliminación de la lista sábana suelen estar acompañados con la propuesta del sistema de circunscripción uninominal. Ya mencionamos los principales defectos de este último sistema: la sobrerrepresentación de la mayoría en perjuicio de las minorías. De todas maneras, hay que mejorar la representación. Algunas modificaciones al sistema proporcional pueden dar respuesta a las demandas colectivas que buscan un acercamiento entre gobernantes y gobernados. Se han formulado interesantes propuestas que procuran ampliar la capacidad de los ciudadanos en la selección de los candidatos de su preferencia, mediante el voto de preferencia y el sistema de tachas. Se han diseñado procedimientos que pueden evitar que la dirección de los partidos tengan el monopolio de la elaboración de las listas. En este sentido, hay alentadoras tendencias que invitan a pensar en sistemas mixtos o en atenuar los excesos de un **sistema**, con el propósito de armonizar la representatividad con la gobernabilidad.

2) Uno de los lugares donde el fenómeno de la corrupción se ha hecho más evidente es el relacionado con la financiación de los partidos. La democracia de partidos no ha podido evitar el efecto degradante que tiene el dinero sobre el quehacer político. Los escándalos políticos están a la orden del día en la mayoría de los países occidentales, Italia, Alemania, Francia, Estados Unidos, por no mencionar más que algunos. Las campañas electorales son cada vez más costosas y requieren mayores recursos para su financiación. Aunque la relación entre dinero y política no es nueva, lo cierto es que en las últimas décadas se ha acentuado su relación ilegal. De tal manera, son fundamentales las leyes de financiamiento de los partidos para asegurar un sistema más transparente de sus finanzas.

En nuestro país, la legislación sobre la materia ha definido, como en tantas otras experiencias, un sistema mixto de financiación pública y privada. Cuando se trata de la financiación privada los partidos pueden quedar en manos de las fuerzas del mercado, lo que justifica también la necesidad de acentuar los mecanismos de control mediante la publicidad de los apertres, la prolija contabilidad de ingresos y egresos, y la aplicación de sanciones penales o administrativas en caso de ilegalidad (MALEM SEÑA, 2002). Elia exige reforzar la competencia de los órganos de fiscalización. Pero el problema central se encuentra en la organización de

un sistema de financiación ilegal de la política que se alimenta del Tesoro Público, que ha estructurado un sistema de canje entre la Nación y las provincias (los ATN eran la prebenda principal durante el gobierno de Menem, los planes Trabajar se repartieron el mismo día que se aprobó la ley laboral por el Senado en el año 2000, los regímenes de promoción económica) y una forma de subvención de las necesidades de funcionamiento de la política a través de ciertos organismos como el ANSES (que maneja más del 40% del gasto del presupuesto nacional) y el PAMI. Es este pacto corporativo el que habría que desmontar si se quiere producir un saneamiento profundo en la vida política. Una reforma estructural debería prestar más atención a este costo de la política que al que se genera por el elevado número de cargos electivos a nivel nacional (hay más de 16.000 funcionarios elegidos por las urnas, según datos apartados por el Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría⁸). Nuestra propia experiencia nos ha enseñado que la corrupción política se sustenta en el clientelismo y las prebendas, pero también las promueve.

3) La responsabilidad política de los gobernantes ha sido un tema menos abordado por las iniciativas reformistas. La responsabilidad política nace de la forma en que los gobernantes ejercen el poder, de la falta de ejemplaridad o de los errores graves de los subordinados y no de la comisión de algún delito (TUSELL, 1997, p. 231). De ello se deriva una sanción política que no siempre es fácil de precisar ni aplicar. Se alude a la responsabilidad política como responsabilidad de gobernar, como una responsabilidad pública ante los gobernados. Cuando se habla de poder se habla de responsabilidad y de control. La responsabilidad, como sabemos, es constitutiva del poder, no hay poder sin responsabilidad. ¿El poder no tiene acaso la obligación de rendir cuentas? Sin duda, la acción política de los gobernantes se evalúa y se juzga. La pregunta sería: ¿el gobierno de Menem no fue responsable de las consecuencias previsibles de sus decisiones que produjeron un aumento fenomenal de la deuda pública (creció en 66.000 millones de dólares entre 1991 y 1999), o del gasto público que se duplicó en ocho años o de los altos niveles de desocupación y pobreza extrema?

⁸ *La Nación*, 27 agosto 2001.

Un gobierno es responsable, y remito a la ética de la responsabilidad de Max Weber, cuando toma en cuenta las consecuencias previsibles de sus propias decisiones. La responsabilidad política significa hacerse cargo de las consecuencias previsibles de una acción. La autoridad política debe ser responsable de sus decisiones y debe medir las consecuencias de los actos de gobierno que le van a trascender. El Consejo Científico del CLAD (2000) ha acuñado el término *responsabilización*, en el sentido de *accountability* (por otra parte, tema muy bien tratado por Guillermo O'Donnell, Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz), para aludir a la obligación que tiene todo gobierno de rendir cuentas a la sociedad. Propone constituir mecanismos de responsabilización en relación con el desempeño gubernamental en la elaboración, ejecución y resultado de las políticas públicas. ¿Cuál es el fundamento, entonces, de esta responsabilidad? Como decíamos, toda acción política es indisoluble de la noción de responsabilidad. La responsabilidad de gobernar, como escribe Hans Jonas (1995, p. 177), es la responsabilidad sobre el *bien público*, y sabemos desde Platón en adelante que el fin propio del buen gobierno es el interés público. En el centro de las consideraciones políticas está el bien de los gobernados. La responsabilidad de los gobernantes no se reclama sólo de las acciones del pasado sino también de los resultados futuros. Una política responsable debe, por tanto, considerar tanto los efectos presentes de sus acciones (que tienen lugar durante el gobierno que toma la decisión) como sus efectos futuros sobre los ciudadanos y las instituciones, porque lo que está en juego es el bien de los gobernados.

El punto más complicado de resolver en el tema de la responsabilidad política es el de la sanción, porque no se trata de la responsabilidad penal que nace de un hecho ilícito sino de un acto lícito que afecta el bien de los gobernados. Con razón argumenta Coicaud (2000) que sin sanción (sin la posibilidad de condenar a los gobernantes por sus decisiones y acciones cuyos efectos perjudiciales han recaído sobre el conjunto) la idea de responsabilidad política sigue siendo abstracta, casi inexistente. No obstante, el tema presenta aristas delicadas, porque ningún gobernante puede ser universalmente responsable. Asimismo, la cuestión central no es sólo determinar *ante quién* se es responsable sino también *de qué* se es responsable (GARCÍA MORILLO, 1994). Se es responsable ante la autoridad superior, de allí, la posibilidad de sanción: la renuncia o el cese de funciones. Pero también se es responsable ante los gobernados y la

sanción puede consistir en la renuncia, la destitución, el castigo por las elecciones, el juicio político. Operada la sanción, que implica hacerse cargo de los errores o mala gestión, se restablece la responsabilidad política. Una cosa parece cierta: la responsabilidad política mirada desde el espacio de la sanción conduce siempre a la *accountability*. Si la responsabilidad política es hoy una figura que carece de reglamentación, su aplicación dependerá de la propia severidad de la clase dirigente y, fundamentalmente, de las exigencias ciudadanas.

4) La reforma política es una tarea demasiado importante como para confiar únicamente en la capacidad de reforma de la clase dirigente. En consecuencia, no hay que esperar todo del Estado, y ver el tema de la reforma desde el punto de vista exclusivo del gobierno. Los ciudadanos, como lo vienen haciendo, deben profundizar la discusión en la esfera de la sociedad civil, esto es, en el interior de la vida democrática cotidiana. En las democracias contemporáneas los asuntos públicos se discuten en el parlamento, en los medios de comunicación y en los espacios de la sociedad civil, en otras palabras, en la esfera pública estatal, en la mediática y en la asociativa. La movilización política puede resultar un fenómeno positivo en el acompañamiento de un proceso de cambio si el eje que la convoca no es una lucha inverosímil por el todo o nada (reflejada en la consigna "que se vayan todos"), si ella expresa como madurez un sentimiento generalizado de renovación política, que nuestros veinte años de democracia no han podido todavía concretar.

No habría que sacar apresuradas conclusiones que lleven a pensar que los movimientos de protesta y desaprobación de los años 2001 y 2002 clausuraron el interés de los ciudadanos por la política, lo que más bien ha acontecido es un rechazo de la política como mera lucha por el poder. En esos reclamos queda implícita la búsqueda de una resignificación de la política, la búsqueda del "lado oculto" de la política, como bien público, como dimensión cívica. La acción directa, con sus distintas manifestaciones, ha ganado la calle con resultados eficaces, y no es un dato irrelevante para el futuro de la política argentina. En nuestra línea argumental la crisis de representación está abierta y su evolución dependerá del cambio de las condiciones en que se desarrollaba la vida política. Aunque no se ha perdido la confianza en las elecciones (sí ha disminuido la participación electoral), los ciudadanos siguen impacientes

en un clima de favorable expectativa para el gobierno de Kirchner. Tampoco se podría dejar de admitir que en aquel proceso emergieron discursos antipolíticos, con cierta densidad ideológica, que negaban el rol de los partidos y el parlamento." La antipolítica conquistó cierto espacio en algunos sectores, pero ya hemos analizado los significados de ese movimiento de impugnación. El comportamiento de los partidos ha defraudado a los afiliados y a los ciudadanos y alimenta graves interrogantes. Pocos son los que dudan de la necesidad de reformar sus estructuras y de mejorar sus actividades. Pero cuesta pensar seriamente una sociedad democrática sin partidos, que sea ordenada y respetuosa de las libertades individuales y públicas, en donde la sucesión por el poder sea libre y pacífica. Con todo, los partidos continúan siendo las estructuras que organizan la representación política, seleccionan las autoridades y contribuyen a legitimar la toma de decisiones. Los ciudadanos pueden también redescubrir el sentido de la vida política en la dimensión cívico-comunitaria de lo público, sin que esto implique reemplazar a los partidos de la construcción y recomposición del orden social. No es más, en definitiva, que una forma de contribuir a fortalecer a la democracia y un lugar donde también el ciudadano pueda recuperar su existencia política.

Referencias

ACUÑA, Carlos H.; TORRE, Juan Carlos. 2000. Consideraciones sobre la Reforma Política actual. In, SEMINARIO SOBRE REFORMA POLÍTICA, Vicepresidencia de la Nación-Ministerio del Interior, Rosario.

ARON, Raymond. 1989. *Estudios sociológicos*. Madrid: Austral; Espasa Calpe.

BOBBIO, Norberto. 1988. La constitución no tiene la culpa. In: — *Las ideologías y el poder en crisis*. Barcelona: Ariel.

BOTANA, Natalia R. 1985. El marco histórico institucional: leyes electorales, alternancia y competencia entre partidos. In: AA.VV. *La Argentina electoral*. Buenos Aires: Sudamericana.

⁹ Sobre el tema se puede consultar a Edgardo Mocca (2002).

CALVO, Ernesto; ESCOLAR, Marcelo. 2003. Las Ires reformas: personalización, eficiencia y gcbemabilidad. Geografía política de la reforma electoral en la Argentina. *Política y Gestión*, Rosario: Homo Sapiens, n. 5.

CASTIGLIONI, Franco. 1994. Reforma electoral y gobierno: una mirada ai caso italiano. *Sociedad*, Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, n. 5.

CHERESKY, Isidoro. 1999. La experiencia de la reforma constitucional. In: AAVV. *Entre el abismo y la ilusión*: peronismo, democracia y mercado. Buenos Aires: Norma.

CHERESKY, Isidoro; BLANQUER, Jean-Michel. 2003. *De la ilusión refrmista ai descontento ciudadano*: las elecciones en Argentina, 1999-2001. Rosario: Homo Sapiens.

CAVAROZZI, Marcelo; ABAL MEDINA, Juan Manuel. 1999. Dei problema del Estado ai problema deI gobierno: los desafios de la nueva gestión. *Soctedad*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, n. 15.

CLAD. 2000. *La responsabílización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires: Clad, Bid, Eudeba.

COICAVD, Jean-Mate. 2000. *Legitimidad y política*: contribución al estudio del derecho y la responsabilidad política. Rosario : Homo Sapiens.

CORNU, Laurence. 1999. La confianza, cuestión democrática. In: QUIROGA, Hugo; VILLAVICENCIO, Susana; VERMEREN Patrice (comps.). *Filosofías de la cúdadanía*: sujeto político y democracia. Rosario: Homo Sapiens.

DAHRENDORF, Ralf 2003. *Despu és de la democracia*. En diálogo con Antonio Polito. Buenos Aires: fCE.

DE RIZ, Liliana. 1992. El debate sobre la reforma electoral en la Argentina. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 32, n. 126,<

Hugo Quiroga

GARCÍA MORILLO, Joaquín. 1994. La responsabilidad política. *Claves*, Madrid. n. 45.

JONAS, Hans. 1995. *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*. Barcelona: Herder.

LECHNER, Norbert. 1987. El realismo político: una cuestión de tiempo. In: _____. *¿Qué es el realismo político?* Buenos Aires: Catálogos.

LUHMANN, Niklas. 1996. *Confianza*, Barcelona: Universidad Iberoamericana-Anthropos.

MALEM SEÑA, Jorfe F. 2000. *La corrupción: aspectos éticos, económicos, políticos y jurídicos*. Barcelona: Gedisa.

MAQUEDA, Juan Carlos. 2002. *La reforma política*. Buenos Aires: La Ley.

MOCCA, Edgardo. 2002. En defensa de la política (en tiempos de crisis). In: NOVARO, Marcos (comp.). *E/ derrumbe político en el ocaso de la convertibilidad*. Buenos Aires: Norma.

MÜRLINO, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos: instrumentos de análisis*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

MUSTAPIC, Ana Maria. 2000. Ventajas y desventajas de las internas abiertas. In: SEMINARIO SOBRE REFORMA POLÍTICA. Vicepresidencia de la Nación-Ministerio de Interior, Rosario.

_____. 2002. *¿Qué pasa con la reforma política? Todavía. Pensamiento y cultura en América Latina*, Buenos Aires: Fundación Osde, n. 3.

NICOLET, Claude. 1994. *L' idée républicaine en France (1789-1924)*. Paris: Tell Gallimard.

NÜHLEN, Dieter. 1994. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: FCE.

NOHLEN, Dieter; DE RIZ, Liliana (comps.). 1991. *Reforma institucional y cambio político*. Buenos Aires: Cedes-Legasa.

- O'DONNELL, Guillermo. 1998. Accountability horizontal. *Agora, Cuadernos de Estudios Políticos*, Buenos Aires, n. 8.
- PEÑA, Javier. 1998. Sobre la responsabilidad política. *Revista internacional de Filosofía Política*, Madrid: UAM-UNED, n. 11.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (eds.). 2001. *Contra/ando /a política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- PITKIN, Hanna. 1985. *El concepto de representación*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- POMBENI, Paolo, 1992. *introduction á Thistotre des partis politiques*. Paris: Puf.
- QUIROGA, Hugo. 2002. El destino contemporáneo de la política: la crisis argentina en debate. *Ecuador Debate*, Quito, n. 57.
- ROSANVALLON, Pierre. 1998. *Le peuple introuvable*. Paris: Gallimard.
- SAINT-JUST, Louis Antoine de. 1976. *Théorie Politique*. Textes établis et commentés par Alain Liénard. Paris: Seuil.
- SARTÜRI, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: FCE.
- SCHNAPPER, Dominique. 2002. *La démocratie providentielle: essai sur l'égalité contemporaine*. Paris: Gallimard.
- TORRE, Juan Carlos. 2003. Los huérfanos de la política de partidos: sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria. *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, v. 42, n. 168.
- ULLA, María Inés; DE LUCA, Miguel. 1999. 'Lista sábana', preferencias y 'tachas': algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina. *PostData 5, Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires.