

Juan José Alvarez

CRISIS DE GOBERNABILIDAD
Y CONTROL EN LA ARGENTINA

Agosto de 2006

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

PÁG. 4

II. LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO ARGENTINO

- 2.1 La función gubernamental en el sistema político argentino
- 2.2 Las dificultades en la determinación de las decisiones políticas
 - 2.2.1 El presidencialismo en discusión: errores y aciertos.
 - 2.2.2 El intento de flexibilización del presidencialismo argentino
 - 2.2.3 Las facultades legislativas del Presidente en la Argentina: el hiperpresidencialismo
 - 2.2.4 Deficiencias en el diseño de la elección de Presidente
 - 2.2.5 El “gobierno dividido” en la Argentina
 - 2.2.6 La crisis de representación del sistema político nacional
 - 2.2.6.1 El caso de la provincia de Buenos Aires
- 2.3 Las dificultades en la ejecución de las decisiones políticas
- 2.4 Las dificultades en la instrumentación de las decisiones políticas
 - 2.4.1 La crisis de lo que no existe
 - 2.4.2 Las reformas del Estado en la Argentina
- 2.5 Los desafíos a la gobernabilidad en la Argentina

III. LA CRISIS DE CONTROL EN EL SISTEMA POLÍTICO ARGENTINO

- 3.1 La función de control en el sistema político argentino
 - 3.1.1 El desarrollo del sistema de control en la Argentina
 - 3.1.1.1 Procuración del Tesoro de la Nación
 - 3.1.1.2 Auditoría General de la Nación y Sindicatura General de la Nación
 - 3.1.1.3 Defensor del Pueblo
 - 3.1.1.4 Convención Interamericana contra la Corrupción
 - 3.1.1.5 Consejo de la Magistratura
 - 3.1.1.6 Jurado de Enjuiciamiento
 - 3.1.1.7 Ley de Empleo Público
 - 3.1.1.8 Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública
 - 3.1.1.9 Oficina Anticorrupción
 - 3.1.1.10 Ley de Encubrimiento y Lavado de Activos de Origen Delictivo
 - 3.1.1.11 Unidad de Información Financiera
 - 3.1.1.12 Administración Federal de Ingresos Públicos
 - 3.1.1.13 Fuerzas policiales y de seguridad federales
 - 3.1.1.14 Ministerio Público
 - 3.1.1.15 Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas
 - 3.1.1.16 Cámara Nacional Electoral
 - 3.1.1.17 Contrataciones públicas
 - 3.1.1.18 Entes Reguladores
 - 3.1.1.19 Financiamiento de partidos políticos
 - 3.1.1.20 Acceso a la información pública
 - 3.1.1.21 Mecanismos de control sobre decisiones de los órganos del Poder Ejecutivo
 - 3.2 El ejercicio de la función de control por parte del Poder Legislativo
 - 3.3 El ejercicio de la función de control por parte del Poder Judicial
 - 3.3.1 Los modelos institucionales de Corte Suprema
 - 3.4 El nuevo control social
 - 3.5 Los desafíos del control en la Argentina
 - 3.5.1 Los problemas del control parlamentario
 - 3.5.2 Los problemas en el control interno de los partidos políticos
 - 3.5.3 Los problemas de los organismos de control
 - 3.5.3.1 Deficiencias en la aplicación de la ley 24.156

- 3.5.3.2 La legislación de transparencia en los Estados Unidos
- 3.5.3.3 Acuerdos de transparencia suscritos en el Continente Americano

IV. BASES PARA UNA REFORMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

- 4.1 El marco y las orientaciones de la reforma: fortaleciendo las capacidades de gobierno y de control
- 4.2 La reforma del gobierno y de la administración
 - 4.2.1 La nueva Ley de Coparticipación Federal de Impuestos
 - 4.2.2 La regulación de la intervención federal a las provincias
 - 4.2.3 La reforma administrativa
 - 4.2.4 Agenda de políticas de integralidad
- 4.3 La reforma parlamentaria
 - 4.3.1 Disciplina partidaria
 - 4.3.2 El trabajo en Comisiones
 - 4.3.3 El *lobby* y la gestión de intereses
 - 4.3.4 Comisión Bicameral Revisora de los Decretos de Necesidad y Urgencia y las Facultades Delegadas
 - 4.3.5 Sistema tecno-burocrático de apoyo a la labor parlamentaria
 - 4.3.6 Consejo de la Magistratura
 - 4.3.7 Consejo Económico y Social
 - 4.3.8 Oficina de Seguimiento del Presupuesto Nacional
- 4.4 La reforma judicial
 - 4.4.1 El nuevo proceso de designación de jueces
 - 4.4.2 Pautas a seguir para el cumplimiento de la misión institucional que el sistema político propone a la Corte Suprema
 - 4.4.3 Reducción del número de miembros de la Corte Suprema
- 4.5 La reforma electoral
 - 4.5.1 Reformas propuestas
 - 4.5.1.1 Proyectos referidos al cuerpo electoral
 - 4.5.1.2 Proyectos vinculados a las candidaturas
 - 4.5.1.3 Proyectos referidos a la fórmula electoral
 - 4.5.1.4 Aspectos varios
 - 4.5.2 La propuesta de reforma político-electoral del gobierno nacional
 - 4.5.3 Ejes y criterios orientadores de una reforma electoral
 - 4.5.3.1 Eliminación de la desproporcionalidad territorial en la Cámara de Diputados
 - 4.5.3.2 Reducción del tamaño del distrito
 - 4.5.3.3 Mecanismos de nominación de candidaturas
 - 4.5.3.4 Modificación en la elección de Senadores de la Nación
 - 4.5.3.5 Sufragio electrónico
 - 4.5.3.6 Autoridades electorales
 - 4.5.3.7 Elección presidencial: abandono de una de las fórmulas entre la primera y la segunda vuelta
 - 4.5.3.8 Eliminación de la desproporcionalidad en la Legislatura Bonaerense y los Concejos Deliberantes
 - 4.5.4 Iniciativa y Consulta Popular

V. CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La pasión y el interés, el coraje y aun la buena voluntad, son necesarios, como el motor, para que una política levante su vuelo, pero sólo las ideas pueden darle estabilidad. Por medio de ellas se apoya y afianza en las cabezas de los ciudadanos.

José Ortega y Gasset

Todos los movimientos de acción colectiva, si necesitan de realizadores, necesitan también de predicadores. El realizador es un hombre que hace sin mirar atrás. El predicador es el hombre que persuade para que todos hagamos, simultáneamente, lo que tenemos que hacer... Los dos son indispensables para nuestro Movimiento. En esos cuadros quien logre ser a la vez realizador y predicador es el ideal que puede alcanzar un hombre.

Juan D. Perón

La política es como la esfinge de la fábula: devora a todos los que no logran descifrar sus enigmas.

Antoine de Rivarol

En más de veinte años de democracia ininterrumpida, el sistema político argentino ha mostrado serias dificultades para resolver una buena parte de los problemas estructurales que nos aquejan.

En dicho período, sólo transitoriamente hemos podido dar cuenta de algunas de las cuestiones que integran la agenda estratégica de la Argentina. Así, por ejemplo, nuestro país ha podido consolidar los principios e instituciones básicas del Estado de Derecho y –como contracara– ha podido transformar a las Fuerzas Armadas en una de esas instituciones fundamentales del Estado de Derecho y no en un actor político relevante dentro del sistema como venía siéndolo desde 1930; se ha podido terminar con un mal que azotó a nuestro país durante buena parte del siglo XX como la inflación y la pérdida de valor de la moneda; se han podido desbaratar hipótesis de guerra en el escenario regional con países vecinos y –entonces– impulsar procesos de integración comercial, económica, social y política con otras naciones de América latina; entre otros trascendentales logros.

No obstante, hemos recorrido dos décadas de recuperación de la democracia sin poder resolver el principal problema estructural de la Argentina: la calidad de la política y sus procesos, y las instituciones políticas¹.

¹ Damos cuenta de la existencia de visiones más drásticas del proceso democrático nacional, tal como la de Alfredo Pucciarelli en la introducción de una reciente publicación: “*Desde su recuperación, la política en democracia, y por ende la democracia misma, ha sufrido un lento pero inexorable proceso de degradación*” (Pucciarelli, 2006).

Todo **sistema político** mide su **calidad** en función de su capacidad para resolver de manera real y efectiva la tensión constante entre **gobernabilidad** y **control**, propia de todos los sistemas políticos modernos.

En general, los sistemas políticos se han estudiado desde una perspectiva estática, esto es, las formas alternativas de organización de los órganos políticos que ejercerán el poder del Estado. De allí las funciones legislativa, ejecutiva y judicial que se distribuyen – según la forma de gobierno (parlamentarismo o presidencialismo)– entre determinados órganos gubernamentales.

Desde una perspectiva dinámica, es decir, desde la visión de la “anatomía del proceso gubernamental”, según los términos de Karl Loewenstein (1983), se distinguen dos grandes funciones del poder: la gubernamental y la de control.

La *función gubernamental* consiste en la definición de la dirección política que se imprimirá y en la adopción de las decisiones fundamentales destinadas a realizarla.

La *función de control* tiende a asegurar el carácter limitado del poder estatal, de modo que el accionar gubernamental se desarrolle dentro de los amplios, pero no ilimitados, marcos constitucionales.

Desde esta perspectiva dinámica, las dos dimensiones que conforman la “anatomía del proceso gubernamental” son: por un lado, la **gobernabilidad**, entendiendo por tal la capacidad de ejercicio eficaz y sostenido de la función gubernamental; y, por otro, el **control**, esto es, la capacidad de establecimiento de límites reales y razonables al ejercicio del poder estatal.

Simplificando, son considerados sistemas políticos de alta calidad aquellos en los cuales la función gubernamental y la función de control se ejercen –por los distintos órganos de gobierno y actores políticos– de manera complementaria y no contradictoria, generando así un equilibrio dinámico en el sistema político.

En la posición contraria, son considerados como sistemas políticos de baja calidad aquellos en los que diversos problemas –ubicados tanto en el plano de las instituciones de gobierno como en el plano del proceso político– impiden el equilibrio del sistema, de forma tal que una de las dos funciones del poder se ejerce a expensas de la otra. Cuando la gobernabilidad del sistema se alcanza a expensas del control o cuando la función de control se ejerce de tal modo que obstaculiza la gobernabilidad, entonces se produce el bloqueo y la crisis del sistema.

Así, la incapacidad de resolver la dialéctica abierta y permanente que marca la dinámica del gobierno en las sociedades contemporáneas –esto es, la dialéctica gobernabilidad/control– conduce hacia la degradación de las instituciones de gobierno y del proceso político de tales sistemas. Al ocurrir esta degradación es cuando emergen en la escena política los problemas de los liderazgos plebiscitarios, los proyectos mesiánicos, los partidos hegemónicos, el vaciamiento de contenido de las democracias –que se convierten en meras cáscaras formales–, y las ciudadanía limitadas o restringidas, entre otros vicios.

La reflexión de la ciencia política en períodos recientes, fundamentalmente durante los años noventa, dirigió su atención hacia las instituciones políticas de los países de la región, aunque con suerte diversa. Si bien la temática de la gobernabilidad y del control ha estado presente en la discusión académica y en los principales escritos políticos recientes, no se ha logrado generar un cuerpo teórico lo suficientemente profundo y sólido como para instalar en la agenda pública la problemática de las instituciones de los sistemas políticos latinoamericanos.

La producción sobre el presidencialismo y la democratización, sobre las democracias delegativas o sobre las ciudadanía de baja intensidad, por citar arbitrariamente algunos de los tantos tópicos, no dieron cuenta del principal problema de las democracias latinoamericanas –y de la argentina en particular–: el proceso político adquirió una dinámica por la cual **la gobernabilidad se planteó a expensas de las instituciones, y no a partir de las instituciones**. Y esto no sólo significa que la función de control –uno de los dos elementos constitutivos de los sistemas políticos modernos– se declaró en quiebra, sino que el mismo ejercicio del gobierno no es otra cosa que administrar las crisis.

Si gobernar queda reducido a administrar las crisis, y considerando que toda crisis habilita a instrumentos de excepción, entonces la función gubernamental transcurre por el oscuro sendero de las facultades de excepción.

Con esta argumentación de la “emergencia permanente”, queda habilitada la lógica de las medidas excepcionales constantes, que abandonan la excepcionalidad para transformarse en la normalidad, y se da lugar al debilitamiento de las instituciones que deberían resolver de forma efectiva la dialéctica gobernabilidad/control.

Se introduce de esta manera en nuestro razonamiento otra relación. Aquella que Julien Freund (2002) considerara *“la dialéctica fundamental del pensamiento de Carl Schmitt:*

el de la norma y la excepción". En el pensamiento de Schmitt, es el concepto de la excepción lo que permite, por vía negativa, conocer la situación de normalidad y orden.

Esta concepción queda claramente expuesta en su obra *Teología Política*, publicada originariamente en 1922, donde Schmitt sostiene que no existen normas que puedan ser aplicadas al caos, debiendo existir por tanto la necesidad de restablecer el orden para ofrecerle un sentido al derecho. En otros términos, el derecho requiere siempre situaciones de normalidad.

De allí deriva el autor su teoría de la decisión, en tanto que debe existir una voluntad que restablezca el orden degenerado en desorden por una situación de anormalidad. Así, determina que es en el momento del "estado de excepción" –no un momento cualquiera, sino en una situación de necesidad extrema o en la cual peligra la misma existencia del Estado, lo que los clásicos denominaban el *extremus necessitatis casus*– que "(...) cobra actualidad la pregunta acerca del sujeto de la soberanía", a partir de lo cual define al soberano como aquel que "decide el estado de excepción" (Schmitt, 2001e).

Las palabras del autor alemán son trascendentes: "No existe una norma que pueda aplicarse al caos. Debe establecerse el orden para que el orden jurídico tenga sentido. Hay que crear una situación normal, y es soberano el que decide de manera definitiva si este estado normal realmente está dado" (Schmitt, 2001e).

Pero recalquemos que el "estado de excepción" se da justamente cuando no hay normalidad. **Lo normal no puede ser la excepción.**

Históricamente en nuestro país, la mencionada lógica de la "emergencia permanente"² ha brindado espacio para el cuestionamiento a las instituciones, presionando para el reforzamiento de las funciones de control en detrimento de la gobernabilidad, lo que ha acarreado nuevas crisis de gobernabilidad y mayor necesidad de reforzar esta última a costas del control. Es este círculo vicioso el que debe ser evitado, en tanto que fortalece una función a expensas de la otra a la vez que, en el mismo proceso, debilita sensiblemente a las instituciones –el plano más sólido de la sociedad política–, especialmente al Estado, al que Hauriou (1968) catalogara como la "institución de instituciones".

² Cuando el presente trabajo se encontraba en etapa final de edición, nos encontramos con la reciente publicación de Hugo Quiroga, "La Argentina en emergencia permanente", Bs. As, Edhasa, 2005; cuya lectura complementaria recomendamos. La concordancia del concepto central de ambos trabajos se debe simplemente a una coincidencia.

Teniendo en cuenta el papel que desarrollan las instituciones en el presente libro, resulta pertinente avanzar en su conocimiento y delimitar qué se entenderá por “institución”.

Siendo ante todo necesario desarrollar una conciencia lingüística, atenderemos a la multivocidad de los términos, es decir, a los múltiples significados que puede recibir una misma palabra, especialmente en el universo de lo político –conformado tanto por fenómenos políticos como politizados (Medrano, 2000)–. Así, encontraremos una amplia diversidad de interpretaciones del concepto “institución”, pudiendo hallar desde las más amplias e imprecisas definiciones, hasta las más propias y restringidas.

Y esto es así dado que las instituciones pueden ser estudiadas desde diversas disciplinas, pudiendo aplicárseles *“análisis de diverso tipo: políticos, jurídicos, sociológicos, antropológicos, históricos, económicos, cuantitativos, estadísticos. Además, en otra importante división del objeto de tales análisis, cabría distinguir una estática institucional (noción, división, composición) y una dinámica institucional (formación, desarrollo, cambio, declinación, terminación; movimientos, actividades y operaciones en las instituciones y de las instituciones)”* (Medrano, 2000).

Indagando en la pluralidad de los campos teóricos, puede observarse que la interpretación sociológica de las instituciones como pautas regularizadas de interacción social (visión para la cual incluso la corrupción sería una institución para determinadas sociedades) peca por comportar una acepción demasiado amplia a la hora de delimitar y darle un sentido propio a la definición de “institución”.

Con dificultades similares, encontramos acercamientos a lo institucional desde la óptica de la relación *estructura de carácter/estructura social*, considerando a la institución como una configuración de roles caracterizada o estabilizada por una autoridad sobre los miembros de ésta, cada uno de los cuales desempeñaría dichos roles (Gerth y Wrigth Mills, 1963).

Por otro lado, la visión del neo-institucionalismo económico, que las observa como reglas económicas que rigen una sociedad (North, 1991), se convierte en una definición demasiado limitada, pecando por reduccionismo al dejar de lado el carácter claramente político y social que conlleva toda organización institucional.

De idéntica forma, se halla el tradicional reduccionismo juricista que limita al ordenamiento social a un conjunto de normas jurídicas, sintetizando lo político en lo

estrictamente jurídico y haciendo caso omiso del conjunto de relaciones sociales que sirven de marco de desarrollo de la persona humana.

Parece inmejorable para nuestro análisis la definición que ofreciera Marcel Prélot, quien –siguiendo al prestigioso creador de la escuela institucionalista francesa, Maurice Hauriou–, define a la “institución” (“institución-persona”) como una “colectividad humana unificada” que comporta dos características centrales: la organización interna y la individualización externa.

Debemos tener en cuenta que toda institución es un elemento mayor que la mera sumatoria de sus miembros, a quienes, por otro lado, sobrevive (Prélot, 1994), como así también la distinción clásica entre la “institución-persona” y la “institución-cosa”. La primera es personificada en tanto el poder organizado y las manifestaciones de comunión se interiorizan en el marco de la idea de la obra, como por ejemplo, el Estado. En la segunda permanece exterior a la idea, pese a existir en el medio social: por ejemplo, la ley, que se extiende en el ámbito social pero no engendra una corporación propia, tomando del Estado el poder de sancionar (Hauriou, 1968).

Entonces, cuando pensamos en instituciones debemos hacerlo teniendo en cuenta la definición ofrecida por Prélot, de forma tal de no errar por excesos (cayendo en un alcance demasiado amplio del término) ni por carencias (contemplando reduccionismos absurdos).

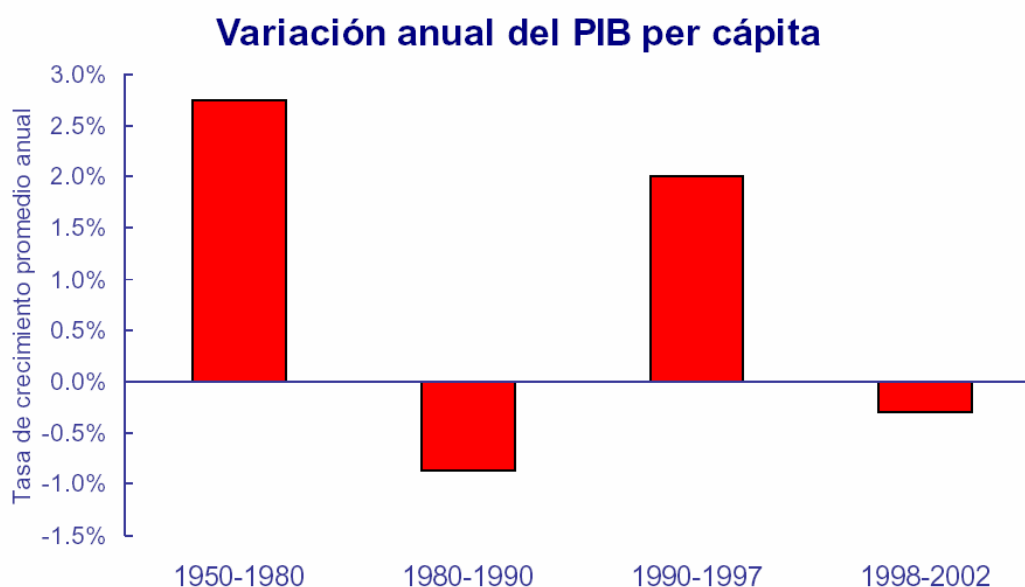
Vale aclarar, además, a qué instituciones específicas nos referiremos. A los alcances de este libro, son las instituciones políticas –aquellas “*que se dirigen y ordenan esencialmente a la formación, integración y gobierno*” del Estado (Medrano, 2000)– las que nos importan, ocupando un rol destacado aquellas creadas y consolidadas por la Constitución Nacional. Lo central aquí es pensar cómo se asegura la gobernabilidad y el control sin que uno afecte al otro, al punto de bloquearlo, dentro del Estado. Por lo tanto, son las instituciones del sistema político argentino las que resultan relevantes para este trabajo.

Por otro lado, debemos considerar que pensar la política y la cuestión institucional en América latina es vincularla inexorablemente a la problemática del desarrollo (ver gráfico N° 1). No reducimos este concepto a un mero sinónimo de crecimiento económico, sino que entendemos por desarrollo el proceso que tiene en cuenta al hombre completo, en su integridad (tal la aclaración que hiciera Pablo VI en la Carta Encíclica de 1967 *Populorum Progressio*: “*El desarrollo no se reduce al simple*

crecimiento económico. Para ser auténtico, el desarrollo ha de ser integral, es decir, debe promover a todos los hombres y a todo el hombre”).

Gráfico N° 1: Variación anual del Producto Bruto Interno per cápita (América latina)

MEDIA DÉCADA PERDIDA EN LA REGIÓN



Un país desarrollado no es un país que se limita a hacer crecer su PBI, sino aquél que permite la maduración y el progreso del ser humano en su totalidad, reconociéndole sus derechos esenciales y ofreciéndole a todos sus habitantes una participación en ese crecimiento. Por caso, la Alemania del nacionalsocialismo produjo un crecimiento significativo en la economía del país, pero violó los derechos humanos básicos, produjo muerte, hambre, miseria y esclavitud, atentó contra los mismos principios de la democracia republicana y socavó las bases de la unión nacional.

La reflexión en torno a este tema transcurrió por innumerables caminos durante buena parte del siglo XX: desde las posturas que le daban la espalda a la política al momento de discutir sobre desarrollo, hasta las posiciones que abordaban la relación política, instituciones y desarrollo bajo el supuesto de una errada subordinación de los primeros conceptos a la variable económica.

De acuerdo a la visión y la hipótesis de trabajo aquí planteada, **la baja calidad de la política bien puede (y debe) considerarse como variable independiente al momento de explicar y analizar el desempeño económico y social de la gran mayoría de los países de América latina en los últimos veinte años, incluida la Argentina.**

Como se dijo, mucho se ha escrito sobre instituciones y desarrollo. Pero fundamentalmente en los últimos años han visto la luz una importante cantidad de libros, documentos, artículos, *non-papers*, etc. que pretendían explicar las causas del subdesarrollo socio-económico de nuestros países desde las más variadas posiciones.

Así, por ejemplo, hubo quienes pretendieron ver en los valores esenciales que conforman nuestra cultura la causa del subdesarrollo. A partir de una lectura algo sesgada del trabajo del sociólogo alemán Max Weber, *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, muchos intelectuales han argumentado que el desarrollo económico, entendido como la expansión del capitalismo liberal occidental, sólo puede alcanzarse bajo determinadas condiciones culturales próximas a la cultura anglosajona y protestante.

Otras lecturas del atraso han creído ver en la división internacional del trabajo y la estructura de la economía y el comercio internacional la causante de nuestra situación. Así, desde la teoría de la dependencia hasta los “globalifóbicos” hay una gran cantidad de inteligencia volcada a apoyar esta posición.

Finalmente, sin pretender con esto dar cuenta de todas las posiciones sobre la materia, en los años noventa se intentó desarrollar una explicación centrada en las instituciones públicas pero que las consideraba y analizaba desde una mirada económica. La principal conclusión del neo-institucionalismo económico radicaba en la existencia de una compleja relación entre política y economía, por la cual no podría explicarse el desempeño económico de una determinada sociedad sin considerar este vínculo (North, 1991). A partir de esta inferencia se ha llegado a prescribir para la promoción del desarrollo la interpretación económica de los arreglos institucionales subyacentes al sistema de producción e intercambio.

Desde esta posición, distintos estudios buscaron evidencia empírica que mostrara el grado de incidencia en el nivel de desarrollo de variables tales como el grado de libertad política y civil, el nivel de corrupción derivada de incentivos maliciosos en las reglas y procedimientos, y la calidad de la regulación, entre otras, impulsando la relación de este concepto con los de gobernabilidad y *governance*.

Así, el neo-institucionalismo económico pretendió explicar el subdesarrollo de nuestros países como consecuencia de las deficiencias en los diseños de las instituciones de regulación y control de la economía. Estas deficiencias generaban distorsiones en la competitividad de la economía de mercado y –entonces– obstaculizaban a la postre el desarrollo de nuestras sociedades.

Esta visión hizo carne en los principales organismos internacionales de crédito, al punto de forjarse en la segunda mitad de los años noventa una agenda de *reformas de segunda generación*, consistente en un puñado de políticas de transformación institucional orientado a complementar y dar sustento a las reformas económicas de mercado realizadas en la primera mitad de dicha década.

Evidentemente, ninguna de las tres visiones enunciadas nos parece lo suficientemente fuerte como para dar cuenta de un problema tan complejo como el subdesarrollo. Una diversidad de casos tales como los de Italia, España, Québec o Costa Rica dan por tierra la creencia de que el subdesarrollo es producto de los valores culturales católicos y/o latinos/hispánicos, o consecuencia de la división internacional del trabajo y las relaciones económicas internacionales.

Del mismo modo, la visión neo-institucionalista plantea una posición reduccionista respecto de lo que son las instituciones, en tanto que las define como normas, tanto formales como informales, que configuran el comportamiento de organizaciones e individuos dentro de una sociedad.

De ninguna manera podemos considerar a las instituciones como meras reglas; menos aún limitarlas a las pautas que rigen la economía general de un país, prescindiendo incluso de la política. No son los mercados librados al azar los que impulsan el desarrollo; tampoco lo es una visión meramente económica de las instituciones. Estos son elementos necesarios, pero no únicos, para lograr tal fin.

Se trata de recuperar para el Estado una de sus principales misiones: la de **asegurar la “procura existencial” de sus ciudadanos**. Es decir, garantizarle al hombre su **espacio vital**: las posibilidades de existencia que no puede asegurarse por sí mismo (Forsthoff, 1967).

Esta cuestión se hace especialmente relevante en un mundo en el que la tecnología avanza de forma diaria, acrecentando el **espacio vital efectivo** –aquellos bienes y servicios sobre los que el ser humano carece de “señorío”, es decir poder de ordenación y

disposición directa, como son los sistemas de telecomunicaciones, de tráficos de bienes, de servicios públicos, etc.– por sobre el **espacio vital dominado** –aquél que el hombre puede dominar y controlar por sí mismo– (Forsthoff, 1967; García-Pelayo, 1996).

Lo que resulta imprescindible para el desarrollo de la sociedad es la plena participación ciudadana mediante instituciones democráticas y republicanas estables y fuertes (**democracia más república**) y una visión política de las instituciones como instrumentos de comunicación y canalización de las demandas sociales, superando el concepto reduccionista del neo-institucionalismo que considera al sistema como una “democracia de mercado”.

Para todo ello, **resulta necesario que el Estado no quede vaciado de contenido político**, pues es la actividad política en su faz arquitectónica la que implica construcción y ejercicio del poder en aras de un fin superior, como es el del desarrollo humano.

Por ello, si entendemos a las instituciones como colectividades humanas unificadas que subsisten a los miembros que las conforman, tendremos una visión propia y delimitada de lo que es una “institución”, y la veremos como una construcción a largo plazo.

Es conveniente recordar que las instituciones también pueden morir, ya sea por causas internas como externas, por supresión o disolución (Hauriou, 1968). No se trata de alarmar sin argumentos, sino de recapacitar sobre el valor de fortalecer las instituciones para el bien del conjunto social perfeccionando una continuidad institucional que asegure la gobernabilidad.

Resulta imprescindible encontrar una variable independiente mucho más fuerte que la estrictamente económica para explicar los atrasos de nuestros países. En este sentido, la **visión clásica** de la **política** como **ciencia arquitectónica** y –por tanto– determinante de los destinos de nuestra sociedad no debería ser desconsiderada. Por el contrario, es la base para entender el problema que nos planteamos resolver.

Esta mirada del pensamiento político clásico nos permitirá construir un modelo político de la Nación que nos propongamos llevar adelante, más que un modelo económico coyuntural.

Sabiendo que las comunidades políticas complejas abandonan la solidaridad mecánica de Durkheim y pasan a depender de la fuerza y la envergadura de sus instituciones para su logro y mantenimiento (Huntington, 1972), debemos atender,

entonces, a la **calidad institucional**, pues será ésta la que permita definir y concretar los intereses comunes de nuestro conjunto social.

Así, nuestra hipótesis es que **la calidad de la política y de los procesos y las instituciones políticas** (sistema político) deben ser considerados como las variables explicativas de la incapacidad que ha mostrado la Argentina en los últimos veinte años de democracia, para dar cuenta –al menos de forma progresiva– de los problemas que constituyen obstáculos para nuestro desarrollo integral.

Si ello puede definirse en estos términos, entonces la tarea primordial que debiera ocupar la acción de gobierno es la conformación de una agenda estratégica de reforma de nuestro sistema político, basada en el consenso entre todas las fuerzas políticas y sociales de la Nación, y orientada a incrementar la calidad de nuestro proceso político y de nuestras instituciones de gobierno.

Es de destacar que la reforma de las instituciones políticas es una de las primeras medidas decisivas para perfeccionar la calidad de vida de nuestra sociedad, en particular si recordamos que –pese a estar en buena medida asentadas en el contexto sociocultural–, las instituciones pueden modificarse relativamente a mayor velocidad que los factores socioestructurales, que requieren de modificaciones más largoplacistas.

Para producir una verdadera reforma política, deben observarse tanto los factores normativos del sistema como las variables históricas, sociológicas y políticas que tienen incidencia en lo institucional: la estructura federal, el régimen electoral, el grado de influencia política de los líderes partidarios sobre los legisladores (“disciplina partidaria”), el rol de los grupos de poder y la práctica del *lobby*, entre otras materias.

Como puede apreciarse, definir la reforma política en estos términos implica dejar de lado las visiones reduccionistas del problema político que nos aqueja, como son aquellas que se agotan en la reforma electoral o, más acotadas aún, en la eliminación de las “listas sábanas”. Reducirla a estos ítems es tal como prescribirle aspirinas a un enfermo de cáncer.

Por el contrario, hacernos cargo de mejorar la calidad del sistema político argentino significa que debemos remover los obstáculos a la existencia de un Poder estatal eficaz que asegure la gobernabilidad del sistema, al tiempo de fortalecer el ejercicio de la función de control, de modo que el **Poder Eficaz** sea también **Poder Limitado**. En otros términos, debemos construir y llevar adelante una agenda de

reformas de nuestro sistema político que permita resolver, de manera efectiva y sostenida en el tiempo, la tensión entre la gobernabilidad y el control, esto es, entre la eficacia del poder y la limitación del poder.

A partir de las cuestiones planteadas en esta introducción, en el segundo capítulo nos adentraremos en los **problemas propios del ejercicio gubernamental** en la Argentina, analizando en profundidad las dificultades en los tres niveles de decisión política: el de su determinación, de su ejecución y de su instrumentación. De tal forma, avanzaremos en los dilemas del hiperpresidencialismo, el “gobierno dividido”, y la crisis de representación del sistema político y de la administración pública, entre otros.

En el tercer capítulo se estudian **los problemas que conlleva el ejercicio de control** del sistema político en la Argentina, tanto las clásicas funciones de control de los Poderes Legislativo y Judicial como el más reciente “control social”, planteando nuevamente los grandes desafíos que nuestro sistema político tiene por resolver.

El cuarto capítulo propone un marco conductor que ofrezca una **solución político-institucional** para nuestro país en la premisa del fortalecimiento del Estado en ambas funciones: la de gobernabilidad y la de control. De esta manera, se analizan ampliamente las reformas que deben ser implementadas en el área del Gobierno y la Administración, como así también las del Poder Legislativo y Judicial y la no menos importante reforma electoral.

Finalmente, y a modo de conclusión de la presente publicación, se ofrece un conjunto de **propuestas** a tener en cuenta para elaborar un marco acorde a un sistema político eficaz y limitado, que resuelva con efectividad y eficiencia la dialéctica *governabilidad/control*, evitando caer tanto en fórmulas blandas que se diluyan antes de ser implementadas como en prescripciones imposibles que terminen acrecentando la dicotomía entre ambas funciones.