

LA POLÍTICA EN DISCUSIÓN

FLACSO - Biblioteca

320
Fazio

Diseño de tapa: Estudio R

320 Fazio, Horacio
 FAZ La política en discusión / Horacio Fazio y Carlos
 Alvarez.- 1ª. ed. - Buenos Aires : Manantial, 2002
 352 p. ; 23x16 cm.
 ISBN 987-500-072-8
 I. Alvarez, Carlos II. Título - 1. Política

REG. 15998
 CINT. 15998
 BIBLIOTECA - FLACSO

BIBLIOTECA - FLACSO - EC
 Fecha: 18 agosto 2006
 Cantidad: \$ 13.51
 Proveedor: Servicios Libros
 Canje:
 Donación:

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en la Argentina

© 2002, FLACSO / Proyecto Cambio Político

ISBN: 987-500-072-8

Derechos reservados
Prohibida su reproducción total o parcial

Avda. de Mayo 1365, 6º piso,
(1085) Buenos Aires, Argentina
Telefax: (54 11) 4383-7350/4383-6059
E-mail: info@emanantial.com.ar
www.emanantial.com.ar

HORACIO FAZIO
(Coordinador)

FLACSO - Biblioteca

LA POLÍTICA EN DISCUSIÓN

GERARDO ADROGUÉ
CARLOS "CHACHO" ÁLVAREZ
ALCIRA ARGUMEDO
ATILIO BORÓN
ISIDORO CHERESKY
MARIO DAMILL
JUAN CARLOS DEL BELLO
PEDRO DEL PIEDRO
TORCUATO DI TELLA
MARCELO ESCOLAR
JOSÉ PABLO FEINMANN

ROSENDO FRAGA
RUBÉN LO VUOLO
LUIS MORENO OCAMPO
JUAN CARLOS PORTANTIERO
LUIS ALBERTO QUEVEDO
JESÚS RODRÍGUEZ
CARLOS STRASSER
FEDERICO STURZENEGGER
ABEL VIGLIONE
ENRIQUE ZUJETA PUCEIRO

FLACSO

MANANTIAL

ÍNDICE

Publicación de la Fundación de Estudios Políticos y Sociales, en colaboración con el Observatorio de la Política y la Sociedad de la Universidad de Buenos Aires

Expositores	9
Prólogo de Horacio Fazio	13
I. La Alianza: entre la vieja y la nueva política <i>Carlos “Chacho” Álvarez</i>	19
II. Gobierno de la Alianza: una oportunidad perdida <i>Carlos “Chacho” Álvarez</i>	35
III. El marco democrático y sus posibilidades <i>Carlos Strasser</i>	45
IV. Ciudadanía y política <i>Isidoro Cheresky</i>	57
V. La crisis política argentina en el marco de la globalización <i>Juan Carlos Portantiero</i>	79
VI. La reforma política en la Argentina: antecedentes y perspectivas <i>Marcelo Escolar</i>	99
VII. Política y sociedad frente al nuevo escenario mundial <i>Alcira Argumedo</i>	115

VIII. Perspectivas futuras del sistema partidario argentino <i>Torcuato Di Tella</i>	143
IX. En torno al rol del Estado <i>Atilio Borón</i>	167
X. Mesa redonda de economía. Alcances estructurales y límites políticos del modelo económico <i>Mario Damill, Rubén Lo Vuolo, Federico Sturzenegger y Abel Viglione</i>	191
XI. Mesa redonda de opinión pública. La opinión pública entre la ética y la economía <i>Gerardo Adrogué, Rosendo Fraga, Luis Alberto Quevedo y Enrique Zuleta Puceiro</i>	225
XII. Mesa redonda de política. ¿Vieja y nueva política? <i>Juan Carlos Del Bello, Pedro Del Piero y Jesús Rodríguez</i>	257
XIII. ¿Cambio político desde la política? <i>Luis Moreno Ocampo</i>	283
XIV. La desesperanza como creación política <i>José Pablo Feinmann</i>	297
XV. Política y economía en un país decepcionado <i>Carlos "Chacho" Álvarez</i>	323
XVI. Hacia un acuerdo programático desde un espacio transversal <i>Carlos "Chacho" Álvarez</i>	339

VI

LA REFORMA POLÍTICA EN LA ARGENTINA: ANTECEDENTES Y PERSPECTIVAS

MARCELO ESCOLAR

17 de mayo de 2001

El problema de la reforma política es indudablemente un problema político, pero no es un problema técnico ni es un problema teórico. Está vinculado a cuestiones técnicas y a cuestiones teóricas, pero es un problema político. En la medida en que es un problema político que afecta directamente a las reglas del juego político, indudablemente es complicado.

Voy a partir de dos cuestiones. Primero, cómo está instalado en la agenda política y, asimismo, mediáticamente. En la agenda política se ha instalado en la actualidad, y de eso no hay ninguna duda; no solamente desde el oficialismo, sino desde la oposición. Y está instalado con relación a un aspecto indirectamente vinculado a la reforma política. No a la reforma política en sí, no a la reforma de las instituciones políticas, sino que está vinculado a la reforma del financiamiento de la política, que indudablemente involucra a las instituciones políticas. Y cuando hablo de instituciones políticas lo hago en un sentido muy amplio; no hablo solamente de instituciones de gobierno y administración, sino de todos aquellos procesos políticos, que, entre otras cosas, por ejemplo, permiten determinar quiénes son las autoridades políticas, quiénes son los representantes, etc. Ésta es una perspectiva desde la cual casi exclusivamente el tema se encuentra instalado en la agenda política.

La otra perspectiva tiene que ver directamente con las consecuencias que la reforma política, o quizá, menos pretenciosamente, el cambio institucional político, tiene que ver, por ejemplo, con la calidad de las instituciones democráticas y con la calidad de la democracia. Éste no es, necesariamente, el tema al cual se vincula lo que en la agenda política y en los espacios mediáticos circula como reforma política. Y llama la atención,

porque estamos hablando de una reforma, de un conjunto de procesos ligados a la democracia o constitutivos de la democracia, de las instituciones democráticas, sin hablar justamente del impacto que su transformación tendría sobre ellas mismas. Digo esto porque me parece que alguien podría pensar, no quiero que se lea ningún dejo de ironía en lo que estoy planteando, que se está hablando de la reforma política de una manera muy política, con el propósito de apropiarse de la temática que está instalada mediáticamente, no con el propósito de resolver algunos de los problemas que parecerían estar vinculados, por ejemplo, a la reforma política; uno de ellos, el que tiene que ver con una mejor asignación de los recursos públicos vinculados al financiamiento de la política, por poner un caso. Si bien se está hablando de una transformación que permitiría una mejor asignación de los recursos públicos en este rubro, parecería ser que, en realidad, lo que se busca no es eso, sino que parezca que hay una transformación para que en realidad no se transforme nada; esto también es un hecho político. Es complicado hablar sobre esta cuestión porque no sabemos en ningún momento si estamos hablando de hechos políticos, políticamente, o de hechos políticos de manera técnica. Yo no creo que se pueda hablar de hechos políticos de manera exclusivamente técnica. Mucho menos cuando uno tiene responsabilidades de transformación ligadas a las instituciones políticas, que, en general, en la democracia representativa, se ligan al Gobierno. Es difícil que alguien lleve adelante una reforma política por afuera del sistema político. Me parece que éste es otro tema a tener en cuenta. En ese sentido, yo actualmente me desempeño como Coordinador General del Programa de Reforma Política de la Ciudad de Buenos Aires. O sea, que mi posición no es absolutamente neutral; tengo un cargo ejecutivo ligado a este tema. Por lo tanto, las opiniones que yo voy a verter van a estar teñidas por esta situación. Lo que quiero aclarar es que, por otro lado, lo que yo hoy aquí voy a presentar no involucra necesariamente la posición del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. No vengo como político sino que vengo como académico.

Conjuntamente con Franco Castiglioni habíamos trabajado con anterioridad, él como coordinador y yo como subcoordinador, en el Programa de Reforma Política que dependía de la vicepresidencia de la Nación y que se articulaba con un grupo que se ocupaba de desarrollar el mismo tema en el Ministerio del Interior en la época en que estaba Federico Storani. Justamente, de las actividades conjuntas de ambos grupos es que salieron los proyectos de ley que hoy día se están discutiendo en el Senado. Dicho esto, pasaría a plantear qué es lo que, por lo menos desde mi perspectiva en gran medida compartida por Franco, significa la reforma política a la luz de las necesidades de las instituciones políticas argentinas.

Cuando nosotros planteábamos una agenda de reforma política, nos vinculábamos básicamente a la calidad de la representación, a transparen-

tar el financiamiento de la actividad política en general y particularmente de las campañas electorales, en la medida que esto impactaba también en la calidad de la representación. Y, alrededor de estas dos cuestiones, aparecían una serie de aspectos conexos, como ser, por ejemplo, cuestiones procedimentales como el Código Electoral. Por supuesto que esto se daba en un contexto dado; por ejemplo, la mejoría en la calidad de la representación involucra directamente la reforma del sistema electoral. Y esto se vinculaba también a un estado de ánimo, yo diría sobre todo de los medios más que de la opinión pública; me estoy refiriendo al *slogan* o a la metáfora de la lista sábana. En este sentido, la falta de personalización de las candidaturas, algo producido por la lista sábana, una lista plurinomial bloqueada, estaría reduciendo la calidad de los representantes en la medida que, por un lado, haría muy difícil la identificación de los votantes respecto a los candidatos que votaban, ya que en una lista plurinomial muy grande, difícilmente quien votase conocería más allá del primero o del segundo cargo de la lista. Y en el sentido contrario, una vez electos, la posibilidad de controlar o la posibilidad de influenciar sobre los candidatos, también sería muy baja ya que al ser desconocidos originalmente y al no haber sido votados de manera personalizada, difícilmente podría vincularse electorado y candidato electo. Todo esto que parece muy razonable es lo que yo voy a intentar mostrarles a continuación. El problema supone una cantidad de cuestiones. ¿Por qué digo que supone una cantidad de cuestiones? Porque al priorizar un determinado aspecto, indudablemente en la caracterización de ese aspecto hay una cantidad de suposiciones. Por ejemplo, la más elemental de todas y en relación con esto que les acabo de plantear de la lista sábana. Cuando uno habla de sistema electoral nacional, está hablando del sistema electoral de todo el país. Ustedes saben que el sistema electoral nacional para categorías legislativas, en este caso de la Cámara Baja, se organiza de la siguiente manera. Cada uno de los distritos elige un número determinado de diputados que constituye la magnitud total de diputados que hay por distrito provincial, que en realidad son electos por mitades, que es la magnitud efectiva. Esto hace que, en realidad, de las veinticuatro provincias, si consideramos también a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nueve provincias elijan en una ronda electoral dos diputados y en la otra ronda electoral, tres diputados. Obviamente, dos y tres no es lista sábana, salvo que sea una pequeña funda de un bebé. O sea, que en nueve provincias para la elección de diputados hay claramente personalización de la candidatura. Pero si nosotros sumamos seis provincias más, estamos en provincias de seis, o sea, tres y tres. Para no seguir con la ejemplificación, si uno llegase a aquellas provincias donde hay lista sábana, entre comillas, nos encontraríamos con que básicamente estas provincias son Buenos Aires, donde se eligen treinta y cinco diputados, Córdoba, Santa Fe y quizás, ahí muy cercano, Mendoza, donde se están eli-

giendo diez, once, doce, trece diputados; el resto del país no tiene lista sábana, que termina siendo un problema de la región pampeana. Esto, en referencia al sistema electoral y siempre pensando aquello que podría reformarse desde una reforma política nacional.

Ahora bien, el régimen político argentino es federal. No es lo mismo plantear una reforma política en la República de Chile, o en la República Oriental del Uruguay, que plantear una reforma política en la República Argentina o en la República Federativa de Brasil, justamente porque son federales ¿Y esto qué significa? Significa que en realidad este hecho, el hecho de que la Argentina sea una república federal, es un hecho que está bastante descuidado dentro de la discusión al respecto de la situación de las instituciones políticas democráticas en el país. Y me estoy refiriendo concretamente a la diversidad político institucional que caracteriza al federalismo argentino. Esto que les estoy planteando no estaba en la agenda original. Es en todo caso el resultado de aquello que efectivamente impactaba sobre la situación política argentina y las instituciones, que no podía ser de ninguna manera gestionado a nivel nacional y que apareció en la medida que desarrollábamos el Programa de Reforma Política. ¿Qué quiere decir? La Argentina es el único estado federal del mundo que a nivel del sistema electoral de las unidades constituyentes, en nuestro caso provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cada una de ellas cuenta con regímenes electorales, no solamente sistemas electorales, sino la totalidad del régimen electoral, incluyendo aspectos sistemáticos como la confección del padrón, absolutamente distintos; en la Argentina hay veinticuatro sistemas electorales provinciales. Hay sistemas mayoritarios, hay sistemas proporcionales, hay sistemas mayoritarios, que, a su vez, a través de procedimientos vinculados a la forma de organización de la lista, terminan distribuyendo faccionalmente los votos, como el caso de la Ley de Lemas, etc. A lo que se suma que si nosotros incorporamos el tercer nivel de gobierno federal en la Argentina, aun cuando no sean unidades constitutivas, los municipios, nos encontramos con que además de que contamos con veinticuatro regímenes municipales distintos, puede existir diversidad de regímenes electorales por municipio en el caso de varias provincias.

Todo esto puede parecer una diatriba con relación a cuestiones institucionales o formales, y también lo pongo entre comillas, que poco tiene que ver con el proceso de toma de decisiones políticas o con la selección de los candidatos, o cómo realmente se procesa la política. Porque, además, poco importa cuáles son las condiciones en la periferia, digo, más allá del área pampeana o del centro en la Argentina, porque en última instancia todo se decide en el centro; las elecciones presidenciales se deciden en el centro y lo demás es un problema absolutamente de acompañamiento. Sin entrar en un debate centralista, parecería ser que esto es un diagnóstico bastante errado ¿Por qué estoy hablando de esto en relación con la reforma políti-

ca? Porque parecería ser que en realidad este imaginario, algo que yo podría llamar la ilusión unitaria en la política argentina, dista bastante de la situación real de la política en la Argentina. Miren ustedes este aspecto, que quizás esté directamente vinculado a la necesidad de reforma política.

En la reforma constitucional de 1994, generalmente abordada fuera de los ámbitos legales en el campo constitucionalista, el *issue* central con el cual la identificamos es la reelección; y sin embargo, la reelección constituye el aspecto más pasajero, más coyuntural de la reforma de 1994. Una vez pasada la primera reelección, que era justamente la más cuestionable, difícilmente hoy alguien cuestione la posibilidad de reelección por una vez del presidente de la nación desde el punto de vista institucional. Una cosa era la coyuntura, otra cosa, lo que estructuralmente quedó en el régimen federal. El resto de las reformas dentro de la Constitución, o las principales reformas de la Constitución, se vinculan a reformas de tipo regimental federal. ¿Qué es lo que se cambia? Yo creo que hay algunos aspectos que son muy significativos. Lo primero que se cambia es la elección indirecta del presidente. Al cambiarse la elección indirecta del presidente, lo cual supone una reforma política de magnitud en la Argentina, lo que se está haciendo en realidad es reforzar la elección del presidente en el marco de la ilusión unitaria, que obviamente se concretiza como tal, el presidente se elige en el conurbano bonaerense. Al haber elección directa, el mínimo sesgo preexistente que beneficiaba a la periferia desaparece, se consolida la elección presidencial en el conurbano bonaerense. De ahí que un partido que no obtenga un caudal de votos significativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, difícilmente pueda recuperar esa diferencia en la periferia. En cuanto a qué partidos son, eso lo dejo a la conclusión de ustedes. Ése es un punto central.

Sin embargo, se mantiene una diferencia, o sea, una desigualdad en la representación en la Cámara Baja —cuyo origen se encuentra en una norma de un período militar anterior— que beneficia a la periferia, siendo la Cámara Baja en regímenes federales, la cámara de representación ciudadana. Norma que, por otro lado, es inconstitucional, como también es inconstitucional, por ejemplo, la fórmula de aplicación en el sistema electoral nacional. De todas maneras, los elementos paraconstitucionales que se aceptan como tales constituyen un hecho en sí mismo y nadie dudaría hoy en hacer, por ejemplo, un recurso de inconstitucionalidad porque la fórmula es inconstitucional. También lo era la lista incompleta, si vamos al caso, de la Ley Saenz Peña, y sin embargo, debate mediante, se la aplicó en la organización y la selección de los candidatos y la representación política en la Argentina durante bastantes años.

El punto es que, además de esto, de mantener la diferencia, se modifica el número de integrantes de la Cámara Alta, que pasa de dos a tres por provincia, dos por la mayoría y uno por la minoría. Si uno hace el análisis

de las coyunturas que llevaron a la negociación entre los partidos políticos mayoritarios del momento, aparte de hacer el acuerdo que posibilita la reforma, lo que se observa es, que en realidad, el problema no estaba en el régimen nacional, el problema estaba en los regímenes provinciales. ¿Qué quiero decir con esto? Las condiciones que se sucedían en cada una de las legislaturas, en función de cada uno de los sistemas electorales provinciales, producía relaciones de fuerza entre el primer partido y los segundos partidos, a partir de las cuales se negociaba si era un solo senador para la mayoría, o un senador para la mayoría y otro para el tercer partido, o para el segundo partido, o los dos para la mayoría. Pero esto, dependía de las condiciones del sistema político provincial, no del nacional. Uno podría relatar y debería hacerlo, provincia por provincia, cuáles eran las características que fueron llevando a que en 1994 se llegara a este acuerdo. Podría sostenerse que era mejor garantizar la representación de una minoría por todas las provincias y aumentar con un premio de mayoría fija la representación mayoritaria. ¿Qué quiero decir? En un sistema binominal, como era anteriormente, cabía la posibilidad, de acuerdo con el sistema electoral provincial y las normas provinciales, que la minoría obtuviese un premio de representación, habida cuenta de que teniendo menos representación que la mayoría, obtenía la misma cantidad de senadores. En la situación actual, estructuralmente esto no es más así. La mayoría obtiene el doble de representación que la minoría, pero la minoría garantiza la representación. Normalmente, éstas son las verdades de los procesos de reforma política; después tenemos que encontrar la forma de justificarlo técnicamente. Pero el debate no se da técnicamente, el debate se da políticamente.

Lo cierto es que con una cámara alta ampliada, el famoso problema de obtener los dos tercios en la Cámara Alta, para poder dominar la política legislativa argentina, se constituye en una situación relativamente fácil, si existe de hecho en la periferia un partido mejor implantado que otro; aun cuando el sistema sea bipartidista. A lo que se suma que si ese partido implantado en la periferia obtiene gran parte de sus diputados en la periferia, como el sistema electoral nacional para la Cámara de Diputados en la periferia funciona de manera mayoritaria y en el centro funciona de manera proporcional, nuevamente obtiene un premio de mayoría en la periferia también en la Cámara Baja. Ahora, ¿cuál es la contradicción? Que el presidente no se elige en la periferia sino en el centro. Tomé este *issue* porque es un *issue* claramente de diseño constitucional federal y de ingeniería institucional federal, justamente porque no es un ítem menor. El presidente es electo fundamentalmente en el centro y la mayoría de ambas cámaras es electa en la periferia. El centro es lo que antes había caracterizado como región pampeana, las provincias que tienen la mayor cantidad de población. Y como la elección del presidente es directa, por lo tanto, la determinación en la elección del presidente es donde hay mayor cantidad de votos.

Lo cual no se refleja en la elección de diputados, y mucho menos en la elección de senadores. Para la elección de senadores, el 20% de la población argentina elige el 80% de los senadores. Es la Cámara Alta más desigual del mundo; supera a la que le sigue, que es la brasileña, y a la que le sigue a ésta, que es la norteamericana. En la Cámara Baja, esta desigualdad también se mantiene en menor medida. Ese mismo 20% tiene el 49,2% de los escaños en la Cámara Baja. El sistema decisorio entre ambas cámaras en la Argentina privilegia a la cámara de origen, sistema único en la decisión intercameral en cualquier régimen bicameral. Generalmente, es la cámara revisora la que tiene la prioridad decisiva. En el caso argentino, es la cámara de origen. Por lo tanto, quien tiene los dos tercios en el Senado domina el Parlamento, según el sistema del régimen constitucional argentino.

Todo esto se vincula a las instituciones políticas, pero que yo sepa, no está en la agenda de la reforma política. Lo planteo, no por un problema de si están menos o más representados el centro y la periferia, sino por un problema de gobernabilidad. Esto es estructuralmente ingobernable en ciertas condiciones y en otras, no. Probablemente, cuando uno define *issues* en reforma política, debería primeramente tener un diagnóstico al respecto de estas cuestiones. Quiere decir, entonces, que probablemente el tema de la lista sábana –después de haberles planteado este ejemplo, podríamos haber buscado otro– no parece ser el problema más acuciante de la reforma política. No por eso descarto el tema de la falta de representatividad de los candidatos y de los electos. No estoy descartando ese tema como un tema prioritario de la reforma política. Pero la reforma política no solamente se vincula a la transparencia, no solamente se vincula a la calidad de la representación, también se vincula al funcionamiento del sistema democrático, entre otras cosas, a la gobernabilidad del sistema. Y todo esto va junto.

Si también nos refiriésemos al sistema electoral, deberíamos pensar en una reforma del sistema electoral que apuntase, no ya solamente a la personalización de las candidaturas, sino a la homogeneización del sistema electoral a nivel de todo el país. ¿Qué quiero decir? En la Argentina hay sistemas electorales que producen efectos mayoritarios y efectos proporcionales. Por lo tanto, la política en ciertas provincias está vinculada a estas condiciones. Hay provincias donde no hay posibilidad de que exista un tercer partido parlamentario. Pero no es una provincia, no son dos o tres estados, como puede ser en el caso de Estados Unidos, o diez sobre un total de cincuenta, es más de la mitad. El sistema nacional electoral es semimayoritario en la Argentina, no es proporcional, aunque la fórmula sea proporcional. Esto quizás sea excesivamente técnico, pero podría describirlo de la siguiente manera para aquellos que no conocen de sistemas electorales. Los sistemas electorales tienen varios componentes. Uno de los

componentes es qué cantidad de diputados se eligen en una unidad electoral, o sea, para una cantidad de electores, en nuestro caso son las provincias las unidades electorales, qué cantidad de diputados disponibles hay. Obviamente, es mucho más difícil repartir proporcionalmente cuando hay menos lugares que cuando hay más. Yo puedo tener una fórmula de distribución muy proporcional, pero si tengo treinta y ocho opiniones y tres lugares va a ser desproporcional. Ahora, si yo tengo treinta y ocho opiniones y treinta y cinco lugares, aun usando la misma fórmula va a ser más proporcional. Por lo tanto, sólo va a ser proporcional donde haya muchos lugares para repartir. Donde hay pocos lugares para repartir, la proporcionalidad se vuelve un "engaño pichanga". A eso me estoy refiriendo; y en la Argentina, esto es así. Con el aliciente de que además una fórmula proporcional, que permite transformar votos en número de bancas, tiene un efecto aún más mayoritario cuando se aplica en pocas cantidades de lugares que cuando se aplica en grandes cantidades de lugares. Con lo cual, es todavía más mayoritario aún. Quiero decir con todo esto que no es extraño entonces que ciertas fuerzas políticas, las terceras fuerzas políticas, surjan en la Argentina en ciertos lugares, lo cual no se debe solamente a condiciones socioeconómicas en esos lugares, sino también, no digo totalmente, pero por lo menos parcialmente, a las características de la regulación de una de las instituciones democráticas básicas como es el sistema electoral, que determina quiénes son los representantes.

Ahora bien, cambiar el sistema electoral en la Argentina puede significar una reforma constitucional o puede significar una ley nueva electoral. Hay varias cosas que se pueden hacer sin necesidad de hacer una reforma constitucional. Y hay otras cuestiones que, indudablemente, no se pueden hacer sin una reforma constitucional, digo, para hacerlas bien. Lo que no se puede hacer sin una reforma constitucional es lo que plantee primero. No se puede modificar el régimen hiperpresidencialista argentino, con esta desigualdad en el origen de la representación, para un poder y otro poder, sin una reforma constitucional que vaya hacia otro tipo de regimentación, ya sea semipresidencialismo, semiparlamentarismo u otra alternativa. Otra alternativa es reformar el origen de la desigualdad; eso es más fácil, pero tiene un solo problema: que quienes votarían eso son los mismos productos de esta desigualdad. Por lo cual, creo que es poco factible que voten contra sí mismos.

Aquí llegamos, entonces, a las condiciones de realidad de cualquier reforma política. Nosotros estábamos en contra de que esto fuera enviado al Senado, más allá de que el Senado podía bloquear cualquier reforma política. Pero enviarla al Senado, en nuestra idea, era simplemente poner la reforma política a disposición de un conjunto de provincias que no eran las que tenían el problema que se iba a debatir en la reforma política. Para decirlo de la manera más directa posible, aquello que se estaba tratando de

reformar, en muchos aspectos, era un problema porteño, era un problema bonaerense, era un problema cordobés, era un problema santafecino. Sin embargo, iba a ser discutido, en un ochenta por ciento, por personas que no eran ni de Santa Fe, ni de Buenos Aires, ni de la Capital Federal, ni de Córdoba. No hay un problema de discriminación sino un problema real. Y, por supuesto, la situación en el Senado es la que ustedes conocen; no se pudo discutir porque no hubo *quorum*. Y, además, la discusión también tuvo un perfil corporativo bastante alto. ¿Cuál es ese perfil corporativo? Y aquí pasaría a la segunda parte del tema de reforma política, que es el que está en los medios. Que es el que tiene que ver con el financiamiento de la política.

Parece ser que hay dos tipos de estadísticas actualmente en la Argentina. Quienes dicen que la política cuesta 2.000 millones de pesos y quienes dicen que la política cuesta 20.000 millones de pesos. O alguien se equivocó con el lápiz o usamos calculadoras distintas. No se puede discutir entre 20.000 y 2.000, hay algo que no funciona; parece que ciertamente se están midiendo cosas distintas. Por ejemplo, si ajustar los gastos de la política significa bajarle el salario a los diputados y al personal superior, o sea, a los ministros, los subsecretarios, secretarios, etc., en las provincias y en el gobierno nacional, bueno, seguramente nunca vamos a poder ajustar mucho más que esos 2.000 millones. Si a eso le sumamos el conjunto de las instituciones políticas argentinas, o sea, vamos al tercer nivel político argentino, el tercer orden del Estado argentino, que sería el municipal, es imposible hacer un cálculo efectivo. Esto lo digo quizá porque hace muchos años que me dedico a calcular este tipo de cosas. No hay forma de calcular exactamente cuál es el gasto político del Concejo Deliberante municipal o de los cuerpos colegiados semiejecutivos en todo el país, porque no tienen, generalmente, un monto uniforme. Hay desde concejos deliberantes que son *ad honorem*, hasta concejos deliberantes que están cobrando 7.500 pesos. Lo que ustedes quieran, a lo largo de todo el país. Para poder tener un cálculo, habría que saber, municipio por municipio, cuánto es lo que cobran. Por lo tanto, los cálculos hechos para los 20.000 millones están hechos a partir de generalizaciones. No estoy diciendo que no ande por eso, probablemente sea mucho más que 20.000. Porque cuando se está calculando 20.000, básicamente se está pensando en las instituciones legislativas del país. A esto habría que sumarle los gastos del Poder Judicial—sabiendo, por otro lado, que el Poder Judicial de la Argentina no es electo de manera autónoma, sino que depende de decisiones políticas del Ejecutivo y del Legislativo— y el gasto político, que es el fundamental, en el Poder Ejecutivo. Salvo que normalmente las plantas de gabinetes y las plantas de personal contratado no sean gasto político. Con lo cual, el gasto político, y cuando estoy diciendo el gasto político, no lo digo de manera peyorativa, sino que estoy diciendo el gasto que está vinculado directamente a de-

cisiones políticas en cada una de las unidades de gobierno del país, para cada uno de los tres órdenes federados. O sea, el gasto que depende de las decisiones políticas, no el gasto que se vincula a la planta de personal, que, indudablemente, también, históricamente, tiene que ver con decisiones políticas, pero que goza de un conjunto de derechos independientemente de las decisiones políticas de quienes se eligen en un determinado momento. A eso se está haciendo referencia cuando se habla de gasto y puede parecer abrumador. En la situación de crisis argentina, decir que el gasto político son veinte mil millones o decir que son cincuenta mil millones, para cualquier ciudadano puede parecer algo desmesurado. Para cualquier ciudadano que gana doscientos pesos por mes, esto es algo desmesurado. Lo que también resulta desmesurado es no plantear que el gasto político se vincula, entre otras cosas, al funcionamiento de la democracia en la Argentina. Salvo que la democracia pueda ser *ad honorem*, meritocrática y exclusivamente ligada a aquellos que pueden hacer de manera absolutamente desprendida actividad política, sin necesitar un ingreso para poder llevarla adelante. Si nosotros abordamos el problema de la reforma política desde el punto de vista exclusivamente del costo de la política, como si la política, en realidad, fuera una especie de aditamento que hay que soportar para que funcione el sistema democrático, creo que la perspectiva es bastante equivocada. Salvo que una democracia pueda funcionar sin políticos, cosa también poco probable.

Ahora bien, ¿cómo se vincula el financiamiento político con la calidad de la representación y las condiciones del régimen federal argentino, para mezclar las tres cosas que estuve planteando hasta ahora? A mayor opacidad de la representación, a mayor diversificación del régimen y mayor manipulación institucional, mayores posibilidades de que el financiamiento político, de lo que podría yo llamar los gastos corrientes de la política —no los extraordinarios, es decir, los gastos de campaña, los gastos cotidianos, los gastos de aparato, los gastos que permiten mantener un *staff* técnico más allá de los avatares electorales— puedan desarrollarse de manera descontrolada. Si yo tengo más espacios político institucionales, esto es característico de un régimen federal, vinculado a una pulverización de las situaciones de representación, tengo mayores posibilidades de aumentar el gasto político. Esto, visto desde una perspectiva.

Desde otra perspectiva, en un régimen federal, la mayor dispersión de las situaciones de representación, aumenta, justamente, la representación. En un gobierno unitario, uno no tiene distintas arenas de representación política y de participación política como tiene en el régimen federal. Ahora, obviamente, la descentralización política y un aumento de la participación implican, necesariamente, un aumento de costo político; es directamente proporcional. No hay forma de ampliar los espacios de representación, de ampliar la participación política, sin ampliar, hasta un cierto

punto el gasto político. El problema es que hay una relación entre inversión y resultados. ¿Cómo hacer para que este mayor gasto político permita obtener mejores resultados en el ejercicio de la tarea política y por supuesto administrativa? Éste es el punto a encarar en una reforma política, éste es el debate. Si nosotros no vinculamos las tres cosas y las manejamos como compartimentos estancos, y resumimos la reforma política como una rebaja del salario, bueno, terminamos diciendo que están ganando ocho mil pesos, que es una vergüenza, bájenselo a tres mil, no entendemos nada. Si ése fuera el problema, es muy fácil. Si el problema es bajarle el salario al presidente, que es bastante bajo, bajarle el salario a los secretarios, bajarle el salario a los ministros, hacer que los gobernadores ganen lo mismo, con todo eso, no se reduce nada significativo. Simbólicamente es importante y desde el punto de vista ético también. Pero desde el punto de vista de las condiciones de funcionamiento del régimen, de las instituciones políticas democráticas, no tiene trascendencia ya que no es el punto. Los argumentos lineales en relación con las condiciones de desempeño de las instituciones políticas argentinas, pueden ser bastante peligrosos en su generalización. Y básicamente porque la Argentina es una república federal y sus instituciones políticas y, por lo tanto, una reforma política consistente, no debería encararse pensando solamente en el impacto o en las condiciones de desempeño de las instituciones políticas nacionales. Porque éstas están vinculadas necesariamente a las instituciones políticas provinciales y a las instituciones políticas municipales en todas sus diferentes versiones provinciales. Y dentro de una misma provincia, con cuatro o cinco tipos de municipios distintos.

Por último, creo que también es tomar el camino equivocado, plantear el ajuste de la política como una crítica a las condiciones de su financiamiento por gastos de campaña o de funcionamiento de partidos, por afuera de la diversidad de condiciones institucionales donde se producen las situaciones concretas de financiamiento. O, por lo pronto, sería un camino muy cercano a la posibilidad de resumir la reforma política en una no reforma, lavando la cara de lo que en realidad no se transforma. Creo que eso sería lo que yo quería decir.

PREGUNTAS Y COMENTARIOS

Pregunta: ¿Cómo se podría hacer para que tenga vigencia un mínimo análisis de la justicia de determinados actos, si en realidad lo único que hay es economicismo que aprieta y dice: o se hace esto o el caos?

Respuesta: Yo creo que en realidad hay economicismo, pero, por otro lado, algo de economicismo también es justificable. Para decir las dos cues-

tiones. Simplemente cuento una pequenísima anécdota que se vincula a la posreforma política. A mí me tocó participar en el Ministerio del Interior, colaborando con la que en su momento era la Secretaria de Asuntos Políticos, a cargo de Nilda Garré, en un proceso que se hizo en el último momento de la gestión de Storani y que fue este encuentro de legisladores provinciales, que supongo que se acordarán que se produjo unos meses atrás. Primero con los legisladores provinciales de la Alianza, que era un paso previo a un encuentro de legisladores de todas las fuerzas políticas a nivel nacional, legisladores provinciales. Lo concreto es que en un momento de la discusión —ya que estamos contando anécdotas y cosas que no salen a la prensa—, que se daba en un hotel muy importante, había más de cuatrocientas personas. En un momento dado, entre los diputados y senadores provinciales, se había llegado a un acuerdo para discutir el tema de las pensiones graciables y los subsidios otorgados directamente por los diputados. Puede ser que eso sea economicismo, ¿pero saben cuál era el argumento? Se preguntaba: ¿qué hacemos con la gente que necesita esas pensiones y que se las vamos a quitar? La contrapartida era bastante obvia, es que hay mucha gente que las necesita, ¿por qué alguien, desde una situación de poder, toma una decisión para la que no fue electo y ayuda a alguien? Digo desde la positiva, en el caso de que ayude, digamos, preocupado. No quien ayuda a un militante, un hermano, su sobrina, etc. Sacando ese caso, está el que ayuda realmente de buena onda aunque en forma clientelista; pero cuando toma la decisión sobre uno, excluye a otro. Esto es una situación real ya que tiene un efecto político que se expresa en una transformación de tipo económico. Eso no era economicismo. ¿Y saben cuál era el argumento? Es el economicismo, porque de esta forma nos están cuestionando cómo nosotros ayudamos a la gente. Yo creo que el argumento del economicismo como un límite a la autonomía de la política, también habría que tomarlo con pinzas. No nos vayamos al otro extremo ya que lo que está clarísimo es que el gasto político, desde 1983 hasta la actualidad, aumentó más de cuatro veces. Simplemente véase cómo se ha ampliado la planta de personal, cómo se ampliaron los contratos; es una realidad a lo largo y ancho de todas las instancias de poder en el gobierno de la República, ya sea a nivel nacional, municipal y provincial. Por supuesto, pagan justos por pecadores, pero es una situación generalizada. No es lo mismo el costo de la política en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con un producto bruto per cápita de u\$s 22.000 que puede ser muy alto, que esta misma situación en la ciudad de Catamarca o en la provincia de La Rioja, o en la provincia de Neuquén, donde el producto bruto per cápita no es ése. No es lo mismo hacer política en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el financiamiento del 98% del gasto público proviene de los impuestos de los habitantes de la Ciudad, que hacerlo en Formosa, donde el 92% de los ingresos para el financiamiento del sector público provienen de la coparticipación federal.

Por lo tanto no hay ningún tipo de vinculación entre la capacidad de recaudación y quienes efectivamente gobiernan. Es representación sin tributación, la inversión del principio republicano. ¿Qué tipo de *accountability* hay en Formosa y qué tipo de *accountability* hay en la ciudad de Buenos Aires y somos el mismo estado nacional? Por lo tanto, en la provincia de Formosa si yo voy a proponer a la legislatura que hay que sacarle de esos cincuenta y seis millones, cuarenta millones, para que vuelvan a la coparticipación, va a haber una manifestación popular en contra. ¿Por qué? Porque a través de ese dinero hay un conjunto de familias, de personas, que se financian y no tienen otra posibilidad, otra alternativa. ¿Está bien eso, está mal? Eso es otro problema. Lo real es que si yo cambio el gasto político en Formosa se me cae la demanda agregada y no tengo más provincia. Ésa es la realidad. Que el problema economicista, entre comillas, existe, sin duda que existe; el problema es cómo abordarlo. No podemos negar que hay un problema de inequidad en el financiamiento de la política. Eso no significa que compartamos las soluciones de aquellos que plantean esto para que no haya política. Son dos cosas totalmente distintas. Pero podemos empezar compartiendo el diagnóstico.

Pregunta: El tema de la reforma política forma parte también de la agenda del Banco Mundial, que el año pasado hizo un proceso consultivo sobre los préstamos que otorga y convocó a funcionarios del Estado, al sector económico y a la sociedad civil. En el documento que elaboró incorporaba como una de las recomendaciones, las reformas de segunda generación: todo lo que es la reforma judicial y la reforma de las provincias. Entonces, a mí me queda medio desdibujado el papel del Banco Mundial. Supuestamente puede poner condicionamientos a todo esto. Me pregunto ¿cuál es el lugar que le corresponde a estos organismos internacionales en un proceso tan importante como el proceso de reforma política? ¿Cuál es el lugar y cuál es su interés por llevarlo adelante?

Respuesta: Como vos bien dijiste, éstas son propuestas impulsadas por el Banco Mundial, que tienen un impacto completamente distinto en función de las condiciones institucionales de cada país donde se aplican. Pero hay algo que sí es cierto: están ligadas a las condiciones de financiamiento internacional. Por lo tanto, hay que diferenciar estados nacionales con regímenes federales o unitarios. En el caso nuestro, federal, la única forma es que el condicionamiento nacional esté vinculado a la coparticipación, y en general, a las transferencias que la Nación le da a las provincias, a partir de un régimen de coparticipación de impuestos. Por lo tanto, las provincias tienen que negociar con la Nación esas transferencias, tienen que negociar su propia deuda y, a través de ésta, entran las propuestas del Banco. Así se maneja a través de un país federal. Una provincia más débil

frente al Estado Nacional, va a tener una mayor injerencia de esto y otra provincia, más fuerte va a tener una menor injerencia.

Es necesaria la reforma política para que los políticos hagan la reforma administrativa y la reforma estatal; eso en un sentido. También es necesaria la reforma política para que los políticos, aquellos que están de acuerdo con hacer determinado tipo de reforma, hagan la reforma de segunda generación. ¿Cómo vamos a hacer la reforma de segunda generación si aquellos que van a ganar el poder en el gobierno del Estado no están de acuerdo con hacerla? Una interesante política del Banco es dejar hacer para garantizar que primero ganen los políticos y después hagan la reforma. Porque la reforma, lo dije al principio, no se hace en términos técnicos, sino que se hace en términos políticos. Son los políticos los que hacen la reforma. No son los organismos internacionales ni los politólogos ni los técnicos en general. Por lo tanto, si no hay condiciones políticas para hacer una determinada reforma política, esa reforma política no se va a poder producir. Creo que éste es el mejor ejemplo.

Pregunta: Yo quería preguntar cuál era su opinión sobre el tema de la reforma política, porque a mí me resulta un poco sospechoso que se centre solamente en los cargos electivos y no tanto en los ejecutivos y los del Poder Judicial. Por ejemplo, se comparan los gastos de nuestras legislaturas con las de otros países del mundo. Una de las recetas para disminuir este gasto de la política podría ser sacar las cámaras de senadores que no tendrían ninguna razón de ser en las provincias.

Respuesta: Yo te voy a responder porque soy bastante culpable de este tipo de cosas. Yo he producido mucha información al respecto de la situación comparada de las legislaturas provinciales, de los poderes legislativos y de la organización legislativa provincial, que es generalmente lo que ha salido. Justifico por qué esto. En primer lugar porque los que integran la legislatura provincial son todos electos por el pueblo, son un conjunto de personas que han sido electas por el pueblo. En el caso de los poderes ejecutivos, quien ha sido electo es el titular del Poder Ejecutivo. El resto son designados. Tienen dos densidades políticas distintas; más allá de si el gasto es mayor o es menor. Acordando con que en realidad el problema no está necesariamente en el Poder Legislativo.

En cuanto al bicameralismo y el unicameralismo, la mayor parte de la discusión teórica al respecto de sus virtudes y desventajas está vinculada a los regímenes nacionales, ya sean éstos federales o unitarios, en sus distintas versiones. Existe bibliografía sobre los regímenes subnacionales, en mucha menor cuantía. ¿Por qué? Porque en realidad, en los grandes estados federales, que son los que tienen poderes legislativos subnacionales, en la mayor parte de los casos las condiciones son cuasi uniformes. En el ca-

so norteamericano, todas las legislaturas son bicamerales, salvo el caso de Nebraska. En el caso australiano, todas son bicamerales, salvo el caso de Queensland. En el caso argentino, el cuadro es muchísimo más heterogéneo, de la misma forma en que les describí el sistema electoral de los regímenes municipales. La Argentina tiene una muy alta heterogeneidad política institucional. Estados Unidos supera a la Argentina en heterogeneidad político institucional a nivel municipal, no hay duda, y a nivel submunicipal también. Es el país con mayor diversidad político institucional del mundo, en ese plano. Pero la Argentina es el país con mayor diversidad del mundo en el plano electoral y en el plano de las relaciones entre poderes a nivel subnacional y de las características del Poder Legislativo a nivel subnacional. En la Argentina hay nueve provincias que son bicamerales, de las veinticuatro. Todas las provincias bicamerales son algunas de las catorce provincias originales del pacto federativo argentino. Todas las provincias que son el resultado de la provincialización del territorio nacional, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, son unicamerales. Existen casos de provincias que eran unicamerales, como San Luis, que se transformaron en bicamerales. Y otros casos de provincias que eran bicamerales y se transformaron en unicamerales, como el caso de Tucumán. Nosotros, hicimos un trabajo comparado sobre cuatro aspectos institucionales de las legislaturas, que eran: la autonomía del Legislativo *vis à vis* del Ejecutivo, o sea, cuál era la capacidad autónoma del Legislativo sin que existiera legislación delegada en el Poder Ejecutivo. Encontramos que la provincia donde el Poder Legislativo tenía mayores capacidades legislativas era Entre Ríos, a lo cual se sumaba que el Senado de Entre Ríos era el senado más poderoso desde el punto de vista de las condiciones institucionales de la Argentina. Tenía mayores competencias, un senado formado por dieciséis miembros, uno por cada departamento, por lo tanto, casi un comité ampliado; no es lo mismo tomar decisiones entre dieciséis que entre cuarenta. Un senado mayoritario, en tanto y en cuanto se elige uno por departamento, con una cámara baja semimayoritaria, ya que tiene garantía de mayoría para la primera minoría. Y que además de ser un senado que tenía más competencias que la cámara baja –incorporando, por ejemplo, la necesidad de votación en ambas cámaras, también del presupuesto, que generalmente está a cargo de la cámara baja– funcionaba y funciona como Consejo de Estado. Tiene una serie de prerrogativas muy amplias en la designación de distintos funcionarios del Poder Ejecutivo provincial. Hay otras provincias donde el Senado tiene capacidades divididas, pero que al ser muy pequeño, como el de San Luis, integrado por nueve personas designadas mayoritariamente, tiene una capacidad de veto sobre la Cámara de Diputados altísima. Y así podemos seguir. Nuevamente, el problema del financiamiento de estas instituciones no puede encararse con seriedad sin tomar en cuenta su real funcionamiento.