



POLÍTICA AGROINDUSTRIAL

**Fundamentos para el desarrollo sostenido
y sustentable de la agroindustria**

(enfoques institucional, histórico y económico-social)

Noviembre 2009



**FORO DE LA CADENA
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**



**FORO DE LA CADENA
AGROINDUSTRIAL ARGENTINA**

ENTIDADES QUE CONFORMAN EL FORO DE LA CADENA AGROINDUSTRIAL ARGENTINA

Asociación de Bancos Privados de Capital Argentino (ADEBA)
 Asociación de Cámaras de Tecnología Agropecuaria (ACTA)
 Asociación de Productores Exportadores Argentinos (APEA)
 Asociación de Semilleros Argentinos (ASA)
 Bolsa de Cereales
 Bolsa de Cereales de Córdoba y Cámara de Cereales y Afines de Córdoba. Tribunal Arbitral
 Bolsa de Cereales de Entre Ríos
 Bolsa de Cereales, Oleaginosos, Frutos y Productos de Bahía Blanca
 Bolsa de Comercio de Rosario
 Bolsa de Comercio de Santa Fe
 Cámara Algodonera Argentina
 Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado
 Cámara Argentina de Fabricantes de Maquinaria Agrícola (CAFMA)
 Cámara Argentina de la Industria de Productos Veterinarios (CAPROVE)
 Cámara Argentina de Productores Avícolas (CAPIA)
 Cámara de la Industria Aceitera de la República Argentina (CIARA)
 Cámara de la Industria Argentina de Fertilizantes y Agroquímicos (CIAFA)
 Cámara de Legumbres de la República Argentina (CLERA)
 Cámara de Puertos Privados Comerciales (CPPC)
 Cámara de Sanidad Agropecuaria y Fertilizantes (CASAFE)
 Cámara de Semilleros de la Bolsa de Cereales (CSBC)
 Cámara Industrial de Aceites Vegetales de Córdoba
 Centro Azucarero Argentino
 Centro de Consignatarios de Productos del País
 Centro de Consignatarios Directos de Hacienda (CCDH)
 Centro de Corredores de Cereales de Rosario
 Centro de Corredores y Agentes de la Bolsa de Cereales
 Centro de Corredores, Comisionistas y Consignatarios de Cereales y Oleaginosos de Santa Fe
 Centro de Empresas Procesadoras Avícolas (CEPA)
 Centros de Exportadores de Cereales (CEC)
 Confederaciones Rurales Argentinas (CRA)
 Federación Argentina de Entidades Empresarias de Autotransporte de Carga (FADEEAC)
 Federación Argentina de la Industria Molinera (FAIM)
 Federación Argentina del Citrus (Federecitrus)
 Federación de Centros y Entidades Gremiales de Acopiadores de Cereales
 Sociedad Rural Argentina (SRA)

La Declaración de Principios completa del Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina se encuentra disponible en www.foroagroindustrial.org.ar



QUIÉNES SOMOS

La cadena agroindustrial argentina nacional aglutina a la fuerza productiva más importante del país. Juntos, sus distintos “eslabones” representan:

- El 36%** de total los empleos.
- El 45%** del valor agregado por la producción de bienes.
- El 44%** de la recaudación tributaria nacional
- El 58%** de las exportaciones argentinas.

El Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina es una alianza estratégica integrada por entidades representativas de productores agropecuarios, proveedores de insumos, equipos y servicios, comercializadores internos y exportadores de granos y carnes, y empresarios de la industria de alimentos y del transporte.

En cumplimiento de su declaración de principios, el Foro edita su octavo trabajo: “Política Agroindustrial. Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria” desde los enfoques institucional, histórico y económico-social.

Con este documento, las entidades que lo integran, ratifican su objetivo de contribuir a la formación de una valiosa y actualizada fuente de conocimientos aplicados a la agroindustria argentina, con la finalidad de servir al diseño de políticas públicas eficaces.

En esta oportunidad, la investigación encargada a destacados académicos, realiza un análisis histórico del tratamiento de la agroindustria desde fines del siglo XIX, detalla los requisitos de orden institucional e inserción internacional necesarios para el crecimiento sostenido y sustentable del país, a la vez que plantea la superación del dilema: precio a los productores frente a equilibrio fiscal y pobreza.

Este ejemplar y su resumen ejecutivo, así como todos los documentos elaborados a la fecha, se encuentran disponibles en formato digital en www.foroagroindustrial.org.ar.



POLÍTICA AGROINDUSTRIAL*

Fundamentos para el desarrollo sostenido y sustentable de la agroindustria

(enfoques institucional, histórico y económico-social)

Noviembre 2009

Delia M. Ferreira Rubio

Fundación INAI

Convenio Foro Agroindustrial y Facultad de Ciencias Económicas UNLP

Julio Nogués

Alberto Porto

Alejandro Onofri

César Ciappa

** La presente publicación constituye la opinión de sus autores en los temas tratados y no necesariamente coincide con la de las entidades que integran el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.*



ÍNDICE

9	REQUISITOS DE ORDEN INSTITUCIONAL , por Delia M. Ferreira Rubio
9	I. El diseño institucional argentino
13	II. Instituciones y calidad institucional
18	III. El marco institucional y calidad de las políticas públicas
21	IV. Tres deficiencias institucionales clave
	a) La concentración de poder. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo
24	b) La representación ¿A quién representan los representantes?
27	c) Los controles controlados
29	V. Propuestas para una agenda mínima de calidad institucional
33	MODALIDADES DE INSERCIÓN AGRÍCOLA PARA ARGENTINA Y MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL , por la Fundación INAI
33	Objetivo
33	Contenidos
34	I Países que crecieron en participación porcentual de las exportaciones mundiales
35	II Evolución de la participación de Argentina en el valor de exportaciones mundiales
36	III Países competidores que perdieron porcentaje de participación pero crecieron en valor absoluto de sus exportaciones
37	IV Casos emblemáticos de éxito
45	V Herramientas de políticas públicas que han utilizado los países con mejor desempeño
45	VI Legalidad de las herramientas empleadas por tales países
45	VI.1 Derechos de exportación
45	VI.2 Diferenciales arancelarios a la Exportación
46	VI.3 Restricciones a las exportaciones
	VI.4 Reintegros, reducciones o exenciones de impuestos internos (directos e indirectos) para productos destinados a la exportación
47	VI.5 Aranceles a la importación
47	VI.6 Contingentes arancelarios
47	VI.7 Diferenciales arancelarios de importación
47	VI.8 Licencias de importación
47	VI.9 Drawback
48	VI.10 Zonas francas
48	VI.11 Políticas monetarias
48	VI.12 Institutos estatales de promoción
48	VI.13 Inversión pública
48	VI.14 Empresas de Comercialización Estatal
49	VI.15 Acuerdos comerciales
49	VI.16 Medidas de defensa comercial
50	VI.17 Subvenciones
52	VII Conclusiones
54	Bibliografía



57 **CRECIMIENTO AGROPECUARIO, CRECIMIENTO INDUSTRIAL Y DECADENCIA ECONÓMICA: UNA INTERPRETACIÓN DE LA EVOLUCIÓN ARGENTINA DESDE FINES DEL SIGLO XIX**, por Julio Nogués

57	I	Introducción
58	II	Marco de referencia
58	II.1	Patrones de producción y comercio
60	II.2	Protección y otras políticas sectoriales
62	II.3	Otros determinantes del crecimiento agropecuario e industrial
63	III	Las tendencias de largo plazo
63	III.1	Crecimiento comparado de Argentina
65	III.2	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial en el largo plazo
67	III.3	Términos del intercambio, protección y política cambiaria
70	III.4	Comercio y crecimiento
71	III.5	Conclusiones
72	IV	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial hasta 1930
72	IV.1	La acumulación de factores productivos
77	IV.2	Costos de transporte
77	IV.3	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial
82	IV.4	La política comercial hasta 1930
85	IV.5	Conclusiones
85	V	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1930-1945
89	VI	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1945-1955
96	VII	Crecimiento agropecuario y crecimiento industrial: 1955-1990
104	VIII	Crecimiento agropecuario e industrial: 1990-2008
104	VIII.1	1990-2001
110	VIII.2	2001-2008
115	IX	Agroindustria y costos de la protección en el sector manufacturero
116	IX.1	Industrias exportables y sustitutivas en el sector manufacturero
118	IX.2	Protección y distorsiones en los mercados de factores en la industria manufacturera
121	IX.3	Protección, pérdidas de PBI y la agroindustria
123	IX.4	Importancia de la agroindustria en el largo plazo
124	IX.5	Conclusiones
124	X	Argentina y Australia comparados
125	X.1	Crecimiento comparado
128	X.2	Protección, subsidios y crecimiento comparado
131	X.3	Fortaleza y transparencia institucional
131	X.4	Competitividad y distribución del ingreso
133	X.5	Resumen
133	XI	Resumen y lecciones
134	XI.1	Resumen
137	XI.2	Principales obstáculos
139	XII	Bibliografía



145	EFFECTO FISCAL DE LOS IMPUESTOS SOBRE LAS EXPORTACIONES (RETENCIONES) , por Alberto Porto
145	I. Introducción
145	II. Efectos sobre el federalismo fiscal y político
145	II.1 Los impuestos sobre las exportaciones y el funcionamiento del federalismo fiscal
145	II.1.1 Esquema de las relaciones fiscales Nación - Provincias
147	II.1.2 Representación simple del sistema tributario argentino y las retenciones sobre las exportaciones generando externalidades fiscales interjurisdiccionales verticales
150	II.2 Impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno. Aspectos cuantitativos
150	II.2.1 Introducción
151	II.2.2 Relevancia fiscal
153	II.2.3 Efectos fiscales de la eliminación o reducción de los derechos de exportación
154	II.2.3.1 Efecto directo
154	II.2.3.2 Efecto indirecto 1
156	II.2.3.3 Efecto indirecto 2
157	II.2.4 Efecto tributario consolidado. Impacto sobre la recaudación total y por niveles de gobierno
157	II.2.4.1 Eliminación completa de DEX CAI
158	II.2.4.2 Simulación del sendero temporal
159	II.2.5 Impacto desagregado a nivel de provincias y para las municipalidades de cada provincia
160	II.2.6 Impacto sobre el resultado financiero de los distintos niveles de gobierno y evaluación de alternativas
165	II.3 Comentario final
168	III. Anexos
168	III.1 Anexo I: definición de la CAI
169	III.2 Anexo II: detalle de los impuestos considerados 1997 a 2008
172	III.3 Anexo III: Sustitución de las retenciones sobre las exportaciones por un impuesto sobre la renta potencial de la tierra
174	III.4 Anexo IV: Revisión de algunos estudios que han estimado el impacto de las retenciones sobre las finanzas provinciales y municipales
183	IV. Bibliografía
185	IMPACTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DE LA ELIMINACIÓN DE DEX Y REX EN ARGENTINA - Revisión de Estudios Recientes , por Alejandro Onofri
185	I. Introducción
185	II. Descripción de Estudios Recientes
185	II.1 Anderson y Valenzuela (2006)
186	II.2 Nogués, Porto, Ciappa, Di Gresia y Onofri. (2007)
188	II.3 Cicowiez, Diaz-Bonilla y Diaz-Bonilla (2008)
189	III. Análisis de diferencias
189	III.1 Resumen de resultados
189	III.2 Cuestiones Metodológicas
193	III.3 Contrastación Empírica
194	III.3.1 Impacto en el Producto



200	III.3.2	Repercusiones en la Cadena Agroindustrial
203	III.3.3	Impactos en el Empleo y los Salarios
208	III.3.4	Ajuste del Tipo de Cambio Real y Enfermedad Holandesa
212	III.3.5	Supuesto de país grande
213	IV.	Conclusiones
214	V.	Bibliografía
217		DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS ALIMENTARIAS , por César M. Ciappa
217	I.	Introducción
217	II.	Políticas de precios de alimentos
217	II.1	Subsidios al consumo de alimentos
218	II.2	Políticas de subsidios de precios versus transferencias de ingresos
220	III.	Experiencias internacionales
221	III.1	Políticas sobre bienes-salario en México: el caso del maíz
222	III.2	Subsidio generalizado al trigo en Brasil
222	III.3	Políticas de estabilización de precios para el arroz y el trigo en Asia
223	III.4	Vales para compras de alimentos en los EE.UU.: Food Stamp Program
225	III.5	Programa Bolsa Familia, Brasil
226	IV.	Programas alimentarios en Argentina
226	IV.1	Reseña Histórica
226	IV.2	El Programa Alimentario Nacional -PAN
227	IV.3	Los Programas Alimentarios en los '90
229	IV.4	Los Programas Alimentarios del nuevo siglo
229	IV.5	La sanción de la Ley 25724. Programa de Nutrición y Alimentación Nacional
231	V.	Programas basados en transferencia de ingresos
231	V.1	Breve reseña histórica
232	V.2	Los programas nacionales de transferencias monetarias en Argentina
232	V.2.1	Jefes y Jefas de Hogar Desocupados
232	V.2.2	Seguro de Capacitación y Empleo
233	V.2.3	Familias por la Inclusión Social
234	V.3	Programas provinciales de transferencias de ingresos
234	V.3.1	Plan Más Vida (Provincia de Buenos Aires)
236	VI.	Propuesta subsidio compensatorio: Transferencias Condicionadas de Ingresos
237	VI.1	Transferencia Condicionales de Ingresos
239	VI.2	Simulación en base a la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)
242	VII.	Conclusiones y consideraciones finales
244	VIII.	Anexo: Resultados microsimulaciones programas de TCI
246	IX.	Bibliografía

248 ANTECEDENTES





REQUISITOS DE ORDEN INSTITUCIONAL

Delia M. Ferreira Rubio

I. El diseño institucional argentino

El diseño institucional de un país es la determinación de los actores, procesos y fines con que se distribuye y ejerce el poder. Las constituciones tienen dos funciones esenciales: por un lado reconocer y garantizar los derechos y libertades de las personas y por otro, fijar las líneas maestras del diseño de poder. Pero el cuadro institucional de un país no está definido sólo por la letra de la Constitución y de las leyes, sino también por la forma en que esas normas se aplican y operan en la vida real.

El análisis del marco institucional debe combinar norma y realidad. Sólo así será útil para la calibrar la influencia de las instituciones en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Ese mismo enfoque es el que debe orientar las propuestas de reforma. La sola sanción de leyes no garantiza los cambios institucionales perseguidos. A continuación haremos una revisión de las líneas maestras del diseño institucional argentino, partiendo de las normas pero atendiendo al funcionamiento real y a partir de allí formularemos una valoración crítica en función de los principios esenciales de la república, la democracia y el Estado de Derecho.

Podríamos empezar por decir, como lo hace el artículo 1 de la Constitución, que Argentina “adopta para su gobierno la forma representativa, republicana, federal”. Claro que a esta altura del Siglo XXI, la descripción del funcionamiento real de las instituciones argentinas dista bastante de esa simple fórmula.

La distancia entre la norma y la realidad, sin embargo, no es nueva. “La verdad real y positiva es que nuestro régimen, en el hecho, no es representativo, ni es republicano ni es federal. No es representativo, porque las prácticas viciosas que han ido aumentando día a día,

han llevado a los gobiernos a constituirse en los grandes electores, a sustituir al pueblo en sus derechos políticos y electorales, y este régimen se ha generalizado de tal manera, ha penetrado de tal forma en nuestros hábitos, que ni siquiera nos extraña ni nos sorprende. Hoy, si alguien pretende el honor de representar a sus conciudadanos, es inútil que se empeñe en conquistar méritos y títulos, lo único que necesita es conquistar la protección o buena voluntad del mandatario. No es republicano, porque los cuerpos legislativos formados bajo este régimen personal, no tienen la independencia que el sistema republicano exige, son simples instrumentos manejados por sus mismos creadores. No es federal, porque presenciamos a diario cómo la autonomía de las provincias ha quedado suprimida”. Estas palabras podrían haber sido pronunciadas en 2009 y a nadie le hubieran sorprendido. Lo llamativo es que fueron pronunciadas por Carlos Pellegrini en 1906, hace 100 años¹.

El sistema de gobierno diseñado en la Constitución de 1853 fue el de un **presidencialismo** vaciado en el molde del presidente norteamericano, incluso más poderoso. La idea de un presidente fuerte se equilibraba, siguiendo el mismo modelo, con la garantía de la división de poderes que supone el reparto del poder en órganos independientes entre sí que deben cooperar para tomar decisiones y que se limitan y controlan recíprocamente, con el fin de evitar la concentración de poder, garantizando así libertad, la propiedad y los derechos de las personas.

Como veremos más adelante, el equilibrio e independencia de los poderes en la Argentina actual ha sufrido un serio deterioro. En lo que se refiere a la relación entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, desde la década del 90 se ha acentuado la tendencia a la concentración de poder en el Presidente en detrimento del Legislativo. En lo que se refiere al Poder Judicial, a pesar del intento de la reforma

¹ PELLEGRINI, Carlos: Discurso ante la Cámara de Diputados de la Nación, 9 de Marzo de 1906.



del 94 de despolitizar la designación y remoción de los magistrados, asistimos desde 2003 a un mayor control del Ejecutivo sobre los jueces, especialmente luego de la reforma del Consejo de la Magistratura que garantizó el control del cuerpo por parte del oficialismo².

El sistema presidencialista además de la separación de poderes se caracteriza por el principio de doble legitimidad y por la existencia de mandatos fijos. La doble legitimidad se refiere al hecho de que tanto el Poder Ejecutivo como el Congreso son elegidos por el voto popular. La legitimidad electiva propia es un elemento que refuerza, en teoría, la independencia de ambos órganos de poder. En efecto, ambos pueden reclamar para sí la representación de la voluntad popular. La segunda característica se refiere al término fijo de duración de los mandatos. Así, en Argentina, después de la reforma de 1994, el presidente dura 4 años en su cargo; el mandato de los senadores nacionales es de 6 años y el de los diputados nacionales es de 4 años.

La reforma de 1994, al tiempo que redujo el mandato presidencial a 4 años, introdujo la posibilidad de una reelección inmediata. La reelección es una institución que -dentro de ciertos límites- no contradice el esquema republicano. La idea de un mandato más reducido y una posibilidad de reelección inmediata trata de combinar el tiempo necesario para el desarrollo de un verdadero plan de gobierno -con políticas públicas de medio y largo plazo-, con la posibilidad de una relegitimación del mandato, a través de una elección.

Lo que choca con los principios republicanos es la reelección indefinida que, en la práctica, teniendo en cuenta el poder del Ejecutivo, lleva a una alta concentración de poder y a la posibilidad de enquistar a ciertas figuras -o familias- en el gobierno. La reelección de los cargos ejecutivos comenzó a introducirse en Argentina en la ronda de reformas constitucionales a nivel provincial que se verificó a mediados de los años 80 y que precedió a la reforma nacional. En algunas provincias se avanzó con la reelección indefinida, posición que fue corregida en las reformas provinciales posteriores a 1994.

Los mandatos indefinidos, aunque sean el producto de elecciones más o menos libres y transparentes, tienden

a personalizar peligrosamente el poder sobre todo en sistemas presidencialistas. No siempre los intentos de perpetuarse en el poder son producto de un defectuoso diseño normativo. En muchos casos, aunque las normas establezcan límites claros a la reelección, surgen intentos de establecer interpretaciones amañadas para hacer reelegibles a quienes no lo son, o para burlar los límites legales, con alternancias simuladas que encubren un único proyecto de poder. La culpa no es de las normas, sino de las prácticas y de la tolerancia de la ciudadanía.

En momentos en que en Argentina reaparece la discusión sobre el parlamentarismo, es oportuno recordar que en los **sistemas parlamentaristas** -como España, Alemania, Italia, entre otros-, al revés del presidencialismo, los mandatos no son fijos y la legitimidad es una sola y corresponde al parlamento. En efecto, en aquellos sistemas la ciudadanía elige sólo a los parlamentarios. El cargo de primer ministro -jefe del gobierno- no es electivo. La legitimidad del gobierno surge del apoyo de una mayoría parlamentaria, a veces integrada por un solo partido político; otras, producto de una coalición multipartidaria. La legitimidad del primer ministro proviene del parlamento y cuando éste le quita su apoyo, puede destituirlo. Para equilibrar el poder del parlamento, en los sistemas parlamentarios, el jefe de gobierno puede disolver el parlamento, hacer caducar los mandatos de los legisladores y convocar a elecciones. Los mandatos son máximos, pero pueden darse por terminados antes de ese plazo.

Un presidente electo por los ciudadanos y por un término fijo de mandato aporta estabilidad al gobierno y refuerza la legitimidad del Poder Ejecutivo al hacerlo independiente de la conformación -y los cambios de conformación- de las mayorías en el Congreso. Pero esa misma estabilidad puede transformarse en rigidez, ya que dificulta la adaptación del gobierno a los cambios que se producen en la realidad política. En los hechos, sólo dos presidentes -Menem y Kirchner- terminaron su mandato desde el restablecimiento de la democracia en 1983. El mandato fijo ha actuado, en los hechos, no como un compromiso de estabilidad y previsibilidad, sino más bien como un límite máximo a la permanencia en el poder. En los hechos ese período de 6 años hasta 1994 y de 4 años después de la reforma ha operado como una meta a alcanzar.

² Nos referimos a la ley 26.080 que modificó el Consejo de la Magistratura, aprobada en 2006.



El regreso a la democracia en toda la región, durante la década del 80, provocó un debate sobre la forma de gobierno más adecuada para fortalecer las incipientes democracias. El presidencialismo -por las características que acabamos de señalar- fue identificado como uno de los factores determinantes de las sucesivas quiebras del orden institucional. La falta de flexibilidad del sistema impuesta por los mandatos fijos y el permanente conflicto entre el Legislativo y el Ejecutivo que competían por la representación popular, fueron identificados como los causantes de la inestabilidad política³.

La reforma del 94 tuvo el propósito declarado de atenuar el presidencialismo y supuestamente flexibilizarlo para evitar la inestabilidad que había afectado históricamente a los presidentes constitucionales. En este sentido se acortó el mandato presidencial, autorizando la reelección inmediata y se introdujo la figura del Jefe de Gabinete, supuesto fusible que permitiría salvaguardar la figura presidencial en caso de crisis.

La introducción del Jefe de Gabinete no implicó la transformación del sistema de gobierno argentino en un sistema semipresidencial. Los sistemas mixtos combinan elementos del **sistema presidencialista** y del parlamentarista, con el objetivo de aprovechar las ventajas de ambos. El sistema francés es el ejemplo clásico de estos sistemas. Conviven allí: a) un parlamento elegido por el voto popular sin mandato fijo (es decir que el parlamento puede ser disuelto y convocarse a nuevas elecciones antes de que se haya cumplido el período de mandato); b) un primer ministro sin legitimidad electiva propia, dependiendo del apoyo de la mayoría parlamentaria y sin mandato fijo (es decir que el parlamento puede quitarle la confianza al jefe de gobierno en cualquier momento), y c) un presidente elegido directamente por el pueblo y con un mandato fijo que es el Jefe de Estado. En resumen: un “águila de dos cabezas”, ya que tanto el Jefe de Gobierno, como el Jefe de Estado tienen poder real y efectivo, pero sus legitimidades son independientes. Cuando la mayoría parlamentaria es del mismo color político del presidente, la figura del Jefe de Estado gana poder y ocupa el centro

de la escena, opacando al Jefe de Gobierno; el sistema actúa en forma más parecida a un presidencialismo. Cuando, en cambio, la mayoría parlamentaria corresponde a un partido político o coalición diferente, la figura del Primer Ministro -designado por esa mayoría- adquiere mayor relevancia y el presidente restringe sus funciones a las competencias específicas, resignando el rol de actor político principal⁴.

La inclusión de la figura del Jefe de Gabinete, en la reforma del 94, no morigeró la concentración de poder ya que este nuevo actor no es más que un *primus inter pares* que carece de poder político propio⁵. Para descartar cualquier interpretación errónea sobre un posible reparto del poder entre el Presidente y el Jefe de Gabinete, los constituyentes reservaron explícitamente para el Poder Ejecutivo unipersonal, la jefatura del Estado, la jefatura del gobierno, la jefatura de las Fuerzas Armadas y, además, la responsabilidad política de la administración general del país. Como sostienen dos de los constituyentes del 94: “entre nosotros se podrá seguir diciendo, como en Estados Unidos, que elegimos un rey cada cuatro años”⁶.

No siempre son las prácticas las responsables del fracaso de alguna institución. Muchas veces, el propio diseño normativo -intencionalmente o no- ya contiene el germen del fracaso. Ese es el caso del Jefe de Gabinete en Argentina. En efecto, la debilidad institucional del Jefe de Gabinete quedó sellada en la reforma constitucional del 94, ya que el funcionario depende no sólo del Presidente que lo designa y lo remueve discrecionalmente, sino que también puede ser removido por el Congreso, a través de un voto de censura. En un diseño que realmente aspira a un Jefe de Gabinete fuerte, es necesario equilibrar aquellos poderes de remoción, con alguna herramienta. En los sistemas parlamentarios (España o Alemania) o semipresidencialistas (Francia), el primer ministro cuenta con dos herramientas para balancear su poder: la posibilidad de provocar un voto de confianza en el parlamento, para fortalecer su posición, y la posibilidad de disolver el parlamento y convocar a elecciones anticipadas, para tratar de conseguir en las elecciones una mayoría que lo sostenga.

³ Puede consultarse al respecto -entre otros-: PÉREZ LIÑAN, A.: *Juicio Político al Presidente y Nueva inestabilidad política en América Latina*, FCE, Buenos Aires, 2009; MAINWARING, S. Y SHUGART, M.: *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Paidós, Bs. As., 2002.

⁴ Sobre el particular: DUVERGER, M.: *Jaque al Rey*, (trad. E. Piñeiro), Eudeba, Bs. As., 1981.

⁵ Sobre el particular, FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: “La reforma constitucional argentina: ¿un presidente menos poderoso?”, Ciedla-KAS, *Contribuciones*, Bs. As., Nº 1, 1995. Puede bajarse completo en: <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-gobierno/PresidentemenosPoderoso-Contribuciones1-1995.pdf>

⁶ DROMI, R. y MENEM, E.: *La Constitución Reformada*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1994, p. 330.



En el caso argentino, el Jefe de Gabinete ni siquiera tiene autonomía para nombrar a su gabinete; su peso específico depende enteramente de su relación con el Poder Ejecutivo -o con quien sea el centro de poder en el gobierno-. Esa dependencia política hace que, en caso de crisis, el Jefe de Gabinete no pueda funcionar como fusible para salvaguardar la figura presidencial, que era el objetivo declarado por la reforma. En el final de la crisis del 2001, por ejemplo, hubiera sido irrelevante que el Presidente De la Rúa ofreciera reemplazar a su Jefe de Gabinete, como una forma de salida al conflicto. La debilidad institucional del Jefe de Gabinete quedó también reflejada en la primera parte del conflicto del campo, con la desautorización por parte de la Presidenta de las gestiones desarrolladas por el Jefe de Gabinete y con la evidencia de su falta de autoridad sobre funcionarios de segundo y tercer nivel.

La función del Poder Legislativo, en el diseño normativo, es la de fijar las líneas maestras de las políticas públicas, a través de las leyes que no sólo reglamentan y garantizan los derechos consagrados por la Constitución, sino que además establecen las orientaciones y límites dentro de los cuales debe moverse el Poder Ejecutivo. El Congreso es el órgano autorizado a crear impuestos y establecer el Presupuesto y determinar en qué se aplicarán los recursos del Estado. Pero además de su función de dictar leyes, el Congreso tiene importantes funciones de control sobre el Ejecutivo, llegando incluso a la posibilidad de remover de su cargo al Presidente, a través del juicio político. Siempre de acuerdo a las normas constitucionales el Congreso, independiente del Poder Ejecutivo, puede interpelar ministros, debe revisar y aprobar las cuentas del Estado y es el poder en cuyo ámbito se inserta la Auditoría General de la Nación órgano de control externo del Estado.

El Congreso argentino está integrado por dos cámaras que, de acuerdo a las normas constitucionales, responden a relaciones de representación diversas. Así, en el Senado de 72 miembros están representadas las provincias y la Capital Federal; mientras la Cámara de Diputados -con 257 miembros- representa a los habitantes de la Nación, en proporción a la población de cada distrito⁷.

En la práctica, la representación en ambas Cámaras del Congreso responde más a las líneas partidarias que a los intereses de los votantes o los distritos. El eje partidario de la representación reforzado por la disciplina partidaria y, en muchos casos, por la obediencia acrítica a las instrucciones del Ejecutivo trastoca así tanto la base de representación, como la independencia del Legislativo que es clave para que exista una auténtica división de poderes. La situación se complica cuando los perfiles partidarios se desdibujan y las instituciones partidarias se debilitan, proceso que se agudiza y acelera con la crisis de finales de 2001. Los partidos políticos argentinos se han transformado en instituciones sumamente débiles desde el punto de vista organizacional. La institución partido, salvo escasas excepciones, ha sido reemplazada por un sistema de líderes + séquitos. Son esos líderes los que determinan, en acuerdos de cúpula o en soledad, quiénes son candidatos, qué políticas se impulsan, cómo se vota en el congreso, qué se aprueba y qué no.

Argentina sigue siendo una república representativa, en tanto no hay gobierno directo de la ciudadanía y quienes ejercen el poder surgen de la elección popular. La crisis de la representación afecta no el origen de los diputados y senadores, sino la relación entre electores y elegidos, entre representados y representantes. Hay una brecha entre los dos polos de la relación de representación. ¿Qué intereses y valores representan los funcionarios? ¿Qué temas los preocupan? En este sentido es ilustrativo el resultado de una investigación realizada entre dirigentes políticos argentinos; se les preguntó cuáles creían que eran las principales preocupaciones de la gente y luego se les preguntó por los temas de su agenda parlamentaria o ejecutiva. Las respuestas demuestran una llamativa descoordinación entre ambas agendas⁸.

La tercera característica del diseño institucional fijado en el artículo 1 de la Constitución es el régimen federal. El federalismo es una forma de organización territorial del poder en la que coexisten una unidad central soberana y varias unidades autónomas. La autonomía implica la facultad de autogobierno; en lenguaje constitucional: la facultad de elegir sus autoridades y darse sus leyes. Para

⁷ La proporcionalidad población/bancas en la Cámara de Diputados en realidad está distorsionada desde la vuelta a la democracia, a raíz de lo dispuesto por la ley 22.847 de 1982 que fijó el número de diputados generando la sobre-representación de los distritos poco poblados y la sub-representación de los distritos más poblados. Al respecto, FERREIRARUBIO, D.: "El Sistema Electoral Argentino", en JACKISCH, C.: *Sistemas Electorales y sus Consecuencias Políticas*, CIEDLA-KAS, Buenos Aires, 1997, Puede bajarse completo en: <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-elecciones/SistemaElectoralArgentino-1997.pdf>

⁸ SECCHI, P.: *Partidos Políticos para la Democracia II*, Poder Ciudadano Bs. As., 2009.



que el federalismo sea algo más que una declaración, es indispensable que las unidades autónomas -en el caso argentino, las provincias y la Ciudad de Buenos Aires- tengan poder real para ejercer esas facultades y esto supone contar con los recursos económicos y jurídicos suficientes.

El federalismo argentino es bastante sólido en las normas, tanto en la Constitución de 1853, como en la reforma del 94. Pero en la práctica, fue deficitario desde su origen por la formidable diferencia entre el puerto y el interior del país. Las distorsiones al régimen federal se acentuaron a partir de la década del 30, con las sucesivas interrupciones constitucionales que, evidentemente fueron centralistas. A la salida de cada gobierno de facto, el federalismo era más débil⁹.

De acuerdo a las normas, las provincias delegan a la Nación sólo algunas atribuciones y conservan todo el resto del poder, según el principio de subsidiariedad de la intervención de la unidad central, congruente con el origen histórico del federalismo argentino en el que las provincias preceden a la Nación.

La realidad es muy distinta. Las provincias han quedado atadas, en especial por la falta de recursos propios, a los designios del poder central. Esa dependencia económica se ha traducido en una dependencia política, tendencia que se ha visto agravada significativamente a partir de 2003. Mecanismos como la ley de coparticipación de impuestos que podrían reequilibrar el sistema están pendientes de sanción por parte del Congreso desde hace más de una década. La redefinición de las bases de representación, a la que hemos hecho referencia más arriba, evidentemente impactan en esta demora del Legislativo que, más que demora, se ha transformado en renuencia de la dirigencia política a revisar la distribución de la caja.

II. Instituciones y calidad institucional

El perfil institucional del país es un factor determinante en la calidad de las políticas públicas. Diseñar e implementar políticas públicas que faciliten el desarrollo económico y social sostenido es un proceso complejo en el que intervienen múltiples actores públicos y privados,

individuales y colectivos que se mueven en un contexto particular determinado por factores económicos, culturales, tradicionales e institucionales.

La segunda mitad del Siglo XX estuvo signada por la creencia en que los procesos de desarrollo eran independientes del contexto institucional de un país. El institucionalismo clásico de corte exclusivamente normativo fue en parte responsable de la desatención al factor institucional. El exceso de formalismo provocó una reacción y, en consecuencia, se puso el acento en la realidad de las conductas de los actores sociales, los incentivos y las reacciones; los cálculos y los intereses; la conducta y no la regla. Sin embargo, la experiencia demostró particularmente en materia económica que las recetas tecnocráticamente definidas no funcionaban igual en diversos contextos institucionales. En efecto, el diseño institucional influía en la forma en que los actores se comportaban, en el perfil de credibilidad y sostenibilidad de las políticas en el tiempo, en el respaldo social que las decisiones políticas generaban.

La reivindicación de la importancia de las instituciones vino de la mano de una concepción que podríamos llamar holística de las instituciones, que incluye pero no se limita a la formulación lógica y fría de las normas. Norma y realidad: ese es el enfoque que orienta estas páginas. Este abordaje no reniega, sin embargo, de una valoración crítica de las instituciones en vista de criterios orientadores que hacen a la democracia, la república, el Estado de Derecho, y el respeto y garantía de los derechos de las personas, el desarrollo sostenible, etc.

Una cosa es la descripción real del cuadro institucional y otra es su calidad. Así, por ejemplo si queremos describir la relación entre el Poder Ejecutivo y el Congreso en nuestro país, no podemos ceñirnos al análisis del reparto de competencias que hace la Constitución en los artículos 75 y 99; debemos analizar también cuál es el resultado del fenomenal proceso de delegación legislativa que se ha operado desde la década del 30 del Siglo XX; también habrá que estudiar las características del gobierno por decreto a partir de los noventa; deberemos tomar en cuenta también la conformación del Legislativo y el comportamiento de las bancadas -especialmente las

⁹ Sobre el particular, entre otros: HERNÁNDEZ, A.: *Federalismo, Autonomía Municipal y Ciudad de Buenos Aires en la Reforma Constitucional de 1994*. Depalma, Bs. As., 1997 y BARRERA BUTELER, G.: *Provincias y Nación*, Ed. Ciudad Argentina, Bs. As., 1996.



mayorías-, la disciplina partidaria, la autonomía respecto al liderazgo del partido, entre otros aspectos. El resultado será un cuadro de situación. La valoración crítica de ese cuadro y las consecuentes propuestas de reforma surgirán de la comparación entre ese cuadro de situación y los principios esenciales de la república que apunta a la división de poderes como garantía de la libertad de las personas y como mecanismo para evitar la concentración de la decisión en manos de una sola persona.

¿Cómo valorar la calidad institucional de un país, en un momento dado? Un parámetro básico para valorar la calidad institucional es la estabilidad. Esa estabilidad es constitutiva del concepto de instituciones. Para que un conjunto de reglas y conductas se conviertan en instituciones deben ser estables. Por eso se habla de instituciones débiles cuando no están consolidadas, cuando son volátiles, cuando no han arraigado en el tejido político y social de una determinada comunidad.

Las instituciones cumplen una función de certeza en las sociedades. Al consolidarse como cursos de acción aceptados, generan previsibilidad y esto da seguridad, en sentido genérico. La seguridad jurídica, por ejemplo, es un valor jurídico derivado de la confianza en que las instituciones se comportarán de determinada manera, que las reglas de juego serán respetadas, que quienes toman las decisiones no actuarán discrecionalmente, que si lo hacen en forma arbitraria se pondrán en marcha los mecanismos de corrección, y otra larga serie de condiciones que lamentablemente no son muy frecuentes en nuestro país.

¿Cuál es la señal que envía un país que consagra el derecho a la propiedad privada inviolable a nivel constitucional, que establece como regla básica del derecho contractual que “los contratos son ley entre las partes”, que dicta una ley especial sobre “intangibilidad de los depósitos bancarios, si después un presidente por decreto determina que las personas no pueden disponer de sus depósitos libremente, violando en simultáneo los tres principios antes mencionados? Esa en síntesis fue la historia del corralito y el corralón a fines de 2001 y principios de 2002. De eso hablamos cuando nos referimos a la seguridad jurídica. No se trata de un concepto filosófico muy complicado, sino de algo muy sencillo. Y lo más importante: la inseguridad jurídica nos afecta a todos, no

sólo a los grandes inversores o a los empresarios. Afecta a todos los ciudadanos. Veamos otro ejemplo: uno de los principios básicos derivados de la exigencia de seguridad es el de irretroactividad de las normas; las reglas rigen para el futuro, salvo casos excepcionales ¿Por qué? Porque de esa forma los ciudadanos cuando deciden una conducta, lo hacen sabiendo sus consecuencias. Si una persona sabe, por ejemplo, que la tarifa por el consumo de gas es X, puede regular su consumo. ¿Qué pasa si las autoridades aumentan la tarifa retroactivamente? Los consumidores se ven obligados a pagar más por algo que ya consumieron. Ni qué decir cuando las autoridades -como ha hecho el gobierno de la Sra. de Kirchner- deciden que van a aplicar sanciones por aumentar el consumo no respecto al mes anterior, o al año anterior, sino a lo que se consumió en un inmueble hace 6 años.

Otro criterio para evaluar la calidad institucional está vinculado a la correspondencia entre Norma y Realidad. Entre la letra de la ley y la forma en que se conducen los actores sociales. Si la distancia entre estos dos campos es muy amplia, la regla pierde legitimidad, cae en desuso, nadie le presta atención y lo que es una transgresión pasa a ser la forma normal y aceptada de comportamiento. En este contraste entre la norma y la realidad hay que saber distinguir de qué tipo y jerarquía de norma estamos hablando. En general la distancia debería tender a cero. Pero admitiendo cierto margen de apartamiento que puede provenir del propio proceso de adaptación y flexibilidad de las reglas sociales, no es lo mismo apartarse de lo que establece la norma más importante del sistema -la Constitución- que apartarse de un reglamento municipal sobre qué conducta deben seguir quienes saquen su perro a pasear a la calle. Entiéndase bien, no hablamos de que hay normas jurídicas que se deben cumplir y otras no. Lo que decimos es que la gravedad y las consecuencias de la distancia entre norma y conducta efectiva varían.

Es importante tener presente en este aspecto, que la responsabilidad en el deterioro de la calidad institucional no es sólo de los políticos o de los dirigentes. El clima cultural y la reacción de la sociedad son determinantes. En sociedades donde el que evade impuestos es el “vivo” y el que los paga es el “tonto”; donde se justifican los abusos con la frase “roban, pero hacen”; donde la pequeña corrupción está a la orden del día; en esas sociedades el respeto a la ley es un valor de baja intensidad. Se trata



de sociedades anónimas en las que existe un alto grado de tolerancia a las transgresiones, lo que claramente desincentiva el cumplimiento y apego a la norma. Un estudio de la cultura constitucional en Argentina aportó datos sumamente interesantes al respecto. Por ejemplo, el 62% de los encuestados está de acuerdo en que “es difícil cumplir la ley cuando mucha gente no la cumple”; el 82% opina que “Argentina es un país que vive la mayor parte del tiempo al margen de la ley” y el 88% cree que “los argentinos son más bien desobedientes y transgresores”, pero como dato paradójico el 83% está de acuerdo en que “la obediencia y el respeto a la autoridad son los valores más importantes que un niño debe aprender”¹⁰.

También podemos valorar la calidad de las instituciones de un país en función de los principios básicos de la democracia. Por ejemplo, el principio de igualdad, que entre nosotros consagra el artículo 16 de la Constitución. Ese principio tiene múltiples derivaciones prácticas: la igualdad ante las cargas públicas (impuestos y otros gravámenes); la igualdad en el acceso a los beneficios que otorga el Estado (evitando prebendas y favoritismos y también el clientelismo); la igualdad de condiciones en la competencia por las concesiones y contratos de obras y servicios públicos; la no discriminación, etc. Pero igualdad no significa ni uniformidad, ni eliminación del pluralismo, ni intolerancia frente a las diferencias. Este principio es un parámetro válido para evaluar las instituciones de un país democrático.

¿Qué sucede por ejemplo, si las reglas y las prácticas permiten que los funcionarios de turno discrecionalmente favorezcan y privilegien a sus seguidores, familiares o amigos, en lugar de ejercer su poder de manera imparcial y tratar de la misma manera que quienes discrepan con ellos, no comparten sus ideas o incluso son sus adversarios? Evidentemente la evaluación de la calidad del sistema institucional sería negativa. Pongamos un caso real: la inversión en obras públicas y la distribución de planes sociales ha estado orientada, en el último tiempo, por

dos criterios centrales: la cercanía ideológico-política del gobernador o intendente y las necesidades electorales del gobierno nacional. Durante y después del Conflicto por la 125, no fueron pocos los gobernadores que pusieron de manifiesto sus reclamos con la relación a las transferencias de fondos y muchos de ellos han decidido recurrir a la Corte Suprema de Justicia para demandar a la nación¹¹.

Esta discrecionalidad de los funcionarios en el manejo de los recursos públicos se manifiesta en múltiples sectores. Por ejemplo, la distribución de la pauta publicitaria del Estado no está reglamentada en forma específica y esto ha determinado que el gobierno utilice estos fondos para intentar disciplinar a los medios de comunicación, premiando a los medios afines y castigando a aquellos que tienen una línea editorial crítica¹².

En la misma línea de potenciar la discrecionalidad de los funcionarios se encuadra el decreto 906/09, sobre distribución de la Cuota Hilton firmado por la Presidenta Kirchner el 16 de Julio pasado. Después del mensaje electoral de rechazo a un estilo de concentración de poder y después de los anuncios de una etapa de consenso, anunciada por la Presidenta el 9 de Julio, la medida se adopta en soledad y sin dialogar ni con los sectores económicos vinculados a la cuestión, ni con las fuerzas políticas que habiendo ganado la elección conformarán un nuevo panorama en el congreso a partir del 10 de diciembre.

Para completar el deterioro de la calidad institucional, el decreto 906/09 autoriza a la Ministro de la Producción en conjunto con la ONCCA -Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario- a “tomar medidas de excepción y/o declarar la emergencia del régimen” (art. 4º). El decreto constituye un compendio de discrecionalidad, delegación e inseguridad jurídica. Cabría preguntarse incluso si no corresponde al Congreso determinar las normas aplicables a la distribución de la Cuota Hilton, dejando al Poder Ejecutivo sólo la reglamentación en implementación del sistema.

¹⁰ HERNANDEZ, A., ZOVATTO, D. y MORAYARAUJO, M.: *Encuesta de Cultura Constitucional. Argentina: Una Sociedad Anónima*, UNAM, México DF, 2005. El libro completo puede bajarse en el siguiente link: <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1647>

¹¹ Ver artículo de A. VENTURA, en La Nación del 11 de Julio de 2009 en el siguiente link: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1149370

¹² Sobre el particular puede ver el excelente informe de la Asociación por los Derechos Civiles - ADC: *El Precio del Silencio*, Bs. As., 2008. El informe completo puede bajarse en el siguiente link <http://www.censuraindirecta.org.ar/advf/documentos/48b6c1648efab0.21386672.pdf>.

Poder Ciudadano ha organizado una base de datos interactiva en la que cualquier interesado puede consultar quiénes reciben publicidad oficial, cuánto reciben, cuáles es el organismo que paga la publicidad, etc. Para consultar la base: http://www.poderciudadano.org/po/panel_busqueda.php



Uno de los principios esenciales de la república es la limitación del poder. El poder no es absoluto, ni está concentrado en una sola mano. La doctrina de la división de poderes apunta precisamente a garantizar la no-concentración del poder. El objetivo de este principio no es el de multiplicar los cargos públicos o complicar la gestión de gobierno. Muy por el contrario, el objetivo es defender la libertad de las personas. Si evaluamos el perfil institucional de un país y observamos que no se respeta la división de poderes, que alguien concentra el poder y el grueso de las decisiones, podremos decir que la calidad institucional es deficiente.

El respeto de la división de poderes no se satisface sólo con la existencia de un Ejecutivo, un Legislativo y un Poder Judicial. Es indispensable, además, que el poder esté repartido entre esos órganos de gobierno; que cada uno respete los límites de su propia actuación; que funcionen los pesos y contrapesos, es decir los controles recíprocos y que la Justicia tenga la independencia necesaria para restablecer el equilibrio si alguno de los poderes se extralimita. El deterioro de la calidad institucional en Argentina tiene mucho que ver con la degradación de la independencia de los poderes Legislativo y Judicial frente a un avance notable del Poder Ejecutivo.

Correlacionado con la división de poderes, la independencia de la autoridad judicial es otro parámetro clave en un Estado democrático. Cuando las reglas y las prácticas de un Estado otorgan al gobierno de turno, o a algún sector social, la posibilidad de presionar a los jueces para que no investiguen o no sancionen determinados hechos, la calidad de las instituciones se ve afectada seriamente. Ello es así ya que la Justicia es el último resguardo de las libertades y derechos de los ciudadanos frente a los abusos del poder. La politización del Consejo de la Magistratura -órgano encargado de la selección y remoción de los jueces en el orden nacional- así como el control de las decisiones por parte del oficialismo de turno han transformado al organismo en un filtro de ingreso que busca promover jueces amigos y una forma de presión para los jueces en ejercicio, a través de la apertura de procesos de investigación que se dilatan en

el tiempo y mantienen a los magistrados en una situación de incertidumbre cuya resolución depende -por el juego de las mayorías necesarias- de que el oficialismo levante o baje el pulgar.

En un sistema democrático, la Justicia no es el único mecanismo de control del poder. Existen órganos específicos encargados de controlar, por ejemplo, la gestión económica del gobierno. Si esos organismos son controlados por aquellos cuya gestión deben controlar, es evidente que se afecta la calidad institucional. ¿Es posible, por ejemplo, que la Oficina Anticorrupción cumpla adecuadamente su función de control cuando depende del Ministro del Justicia del gobierno de turno? Obviamente no.

La manipulación de las reglas de juego fundamentales en beneficio personal de quienes ejercen el poder, es una práctica que deteriora la calidad de las instituciones de un país. Pensemos, por ejemplo, en las reglas que rigen las elecciones que -en democracia- deben ser libres, imparciales, periódicas y frecuentes. Cuando las normas o las prácticas no garantizan esas condiciones, se afecta la calidad institucional en un área de capital importancia para la gobernabilidad ya que el respeto a esas reglas contribuye a fortalecer a las autoridades y legitimar el ejercicio del poder. De cambios de reglas electorales para favorecer a los gobernantes de turno está plagada la historia argentina, para muestra basta mencionar, por ejemplo, primero la suspensión y después la derogación de la ley de internas abiertas y simultáneas, sancionada en 2002¹³, o la modificación de la fecha de las elecciones en 2009, estableciendo una excepción por única vez a lo dispuesto por el Código Electoral Nacional¹⁴.

La calidad institucional de un país se ve afectada cuando los derechos y libertades de las personas figuran escritos en los catálogos legales, pero no son respetados por las autoridades en el día a día. La afectación de los derechos y libertades puede adquirir diversos modos, desde los más agresivos y violentos -como la persecución o acoso en función de las ideas- hasta otros más sutiles, como la intervención del Estado más allá de los límites razonables de la regulación.

¹³ Ley 25.611 suspendida por Ley 25.684 y derogada por Ley 26.191. Al respecto, FERREIRA RUBIO, D.: "*Corsi e Ricorsi: Otra vez las Internas Abiertas*", en www.deliaferreira.com.ar

¹⁴ Ley 26.495, sancionada el 26 de marzo de 2009.

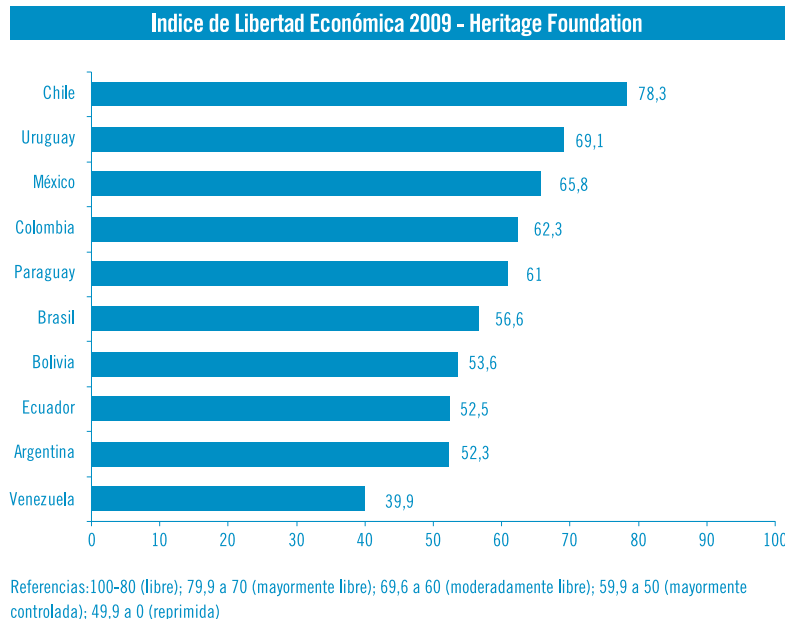


Desde hace una década el *Wall Street Journal* y la *Heritage Foundation* elaboran un Índice de Libertad Económica, en el que analizan en más de 180 países, diez variables claves de la libertad económica. Traemos este Índice a colación porque en realidad el perfil de los aspectos analizados abarca un cúmulo de libertades y derechos que hacen no sólo a los grandes inversores, sino que afectan la vida diaria de los ciudadanos. Los aspectos que el índice toma en cuenta son los siguientes:

- a) la libertad de negociar: relacionada con las regulaciones y límites a la capacidad negocial de las personas y las empresas;
- b) libertad de comerciar: tanto en materia de comercio interior como exterior, tarifas, derechos aduaneros y barreras no arancelarias;
- c) la presión tributaria;
- d) el tamaño del gobierno: con referencia al gasto público y la intervención estatal en la economía;
- e) la libertad monetaria, que hace referencia a la libertad para fijar precios y tarifas;
- f) la libertad para invertir, es decir las condiciones, requisitos, restricciones y garantías que rodean la inversión nacional y de capitales extranjeros;
- g) la libertad financiera, relacionada con el acceso al crédito y las características del sistema bancario en general;
- h) los derechos de propiedad, que incluye no sólo la propiedad tanto física como intelectual y el valor de los contratos, sino también las medidas y herramientas que permiten su defensa, en especial el funcionamiento eficiente del Poder Judicial;
- i) la ausencia de corrupción, tanto en el sector público como privado;
- j) regulaciones laborales: salarios, cargas sociales, etc.

En el siguiente cuadro se observa la posición de Argentina en comparación con otros países de América Latina¹⁵.

El respeto de la libertad y los derechos de los ciudadanos es un parámetro ineludible cuando se trata de evaluar la



¹⁵ Ver el reporte para Argentina 2009 en <http://www.heritage.org/Index/Country/Argentina>



calidad de las instituciones de un país. Además de los aspectos analizados en el Índice de Libertad Económica, el respeto de otras libertades es esencial para medir la calidad de las instituciones democráticas; por ejemplo: la libertad de prensa y de información; la libertad de expresión; el derecho a participar libremente en la actividad política, entre otros.

Los parámetros que hemos mencionado no son meras cuestiones formales u organizativas, son sustanciales porque, en última instancia, son los mecanismos y las herramientas que garantizan la libertad de las personas. Esa es la razón fundamental por la cual todos deberíamos estar interesados en que las instituciones funcionen bien: lo que está en juego es nuestra libertad y nuestra seguridad.

III. El marco institucional y calidad de las políticas públicas

No cualquier acción de gobierno constituye una política pública. Una política pública es un conjunto de decisiones y acciones del poder público coherentes, racionales y realizables con vistas a solucionar algún problema de la agenda pública. Las políticas públicas son lo contrario del *impromptu*, del “manotón de ahogado”, de la improvisación o la respuesta irracional frente a los problemas sociales.

Algunos ejemplos ayudarán a captar el concepto de políticas públicas. Construir una escuela no es una política pública. Poner en marcha un programa de creación de escuelas que tenga en cuenta la localización de las poblaciones en déficit y las necesidades a cubrir en el mediano plazo, eso sí puede constituir una política pública. Construir una pista de aterrizaje para grandes aviones en un distrito que no tiene una actividad que justifique esa decisión no es una acción de gobierno que merezca el nombre de política pública de aeronavegación. Pavimentar en un distrito la calle que conduce a la vivienda de un aportante de campaña no es una política pública. Aplicar un programa de urbanización para mejorar el acceso de la población a los servicios escolares o de salud o para mejorar la comunicación entre comunidades, eso sí puede ser una política pública.

Para hablar de políticas públicas no bastan los hechos aislados, ni los discursos, ni los planes irrealizables, ni las previsiones presupuestarias que no se ejecutan, ni las

acciones descoordinadas, ni las acciones sin evaluación ni control; tampoco basta actuar coordinadamente ejecutando los gastos previstos, si estas acciones están orientadas al exclusivo beneficio de los amigos y no al bienestar de la población y a la solución de los problemas reales actuales y previsibles en el futuro.

El marco institucional es clave en el proceso de políticas públicas porque determina, entre otros aspectos, quiénes son los actores que participan en el proceso, con qué grado de autonomía actúan y qué restricciones deben enfrentar; cuáles son los procedimientos formales que requiere la puesta en marcha de las políticas; cuáles son los canales de participación -formales e informales- de otros actores sociales.

Entre los factores institucionales que influyen en el cuadro de situación, los principales son: el sistema de gobierno; el grado de concentración del poder; la configuración y fortaleza institucional del congreso; la relación entre los diversos órganos y niveles de gobierno; el sistema de partidos políticos; la autonomía de los órganos de control.

La **calidad de las políticas públicas** reside en una serie de características y condiciones: credibilidad, estabilidad, flexibilidad, coherencia y coordinación, implementación adecuada, eficiencia y orientación al bien común. El perfil institucional incide en estas condiciones, a veces favorablemente y en otras ocasiones negativamente.

La **credibilidad** de la política pública se vincula con la confianza que genera en los actores sociales involucrados. Esa confianza que obviamente opera como incentivo a la conducta de los destinatarios de la política, -por ejemplo, a través de decisiones de inversión- está determinada por la razonabilidad de las medidas con relación al contexto y también por la credibilidad de las autoridades que las ponen en marcha. Esa credibilidad, a su vez, dependerá fuertemente de la percepción que se tenga sobre el poder real y efectivo con que cuentan los funcionarios y con su capacidad para llevar adelante las decisiones. La estabilidad institucional refuerza esa percepción y contribuye a fortalecer la autoridad, lo que redundará en la credibilidad de las políticas. Por otro lado, un funcionamiento institucional débil, con autoridades vaciadas de poder real o de capacidad de implementación atenta contra la credibilidad de una política pública.



En Argentina es frecuente escuchar a gobernadores de provincia anunciar políticas públicas que parecen razonables, pero que no son creíbles porque el contexto de operación de las instituciones pone de manifiesto que, en los hechos, esos gobernadores no tienen poder para imponer sus decisiones, en parte por la política de clientelismo institucional que ha impuesto el gobierno nacional desde 2003. En efecto, aún cuando los gobernadores cuenten con las competencias necesarias y tengan un plan razonable es muy probable que no puedan poner en marcha esas políticas públicas porque carecen de los recursos económicos necesarios; dependen de que el gobierno nacional les envíe los recursos o destrabe los procesos que bloquean el acceso al crédito. Según ha reiterado, por ejemplo, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el plan de extensión de la red de subterráneos no se puede llevar a cabo porque el gobierno nacional no firma los avales para una línea de crédito internacional. Esta situación, al generalizarse, afecta la credibilidad de las políticas públicas anunciadas.

Otro elemento que influye en la credibilidad de las políticas públicas es la performance de cumplimiento y ejecución de una determinada autoridad. La credibilidad de la política pública se ve afectada cuando los funcionarios que la anuncian se han caracterizado por el incumplimiento sistemático de sus declaraciones, bien por decisión política bien por imposibilidad o incapacidad para transformar el discurso o la norma en acción. Los anuncios grandilocuentes o rimbombantes suelen operar como boomerang. Un buen ejemplo de este efecto es lo ocurrido, en sucesivas gestiones gubernamentales, en el área de la política ambiental, donde los ambiciosos e incumplidos anuncios en algún tema -ej. saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo- han mellado la credibilidad de los funcionarios y han afectado la credibilidad de las políticas en otros temas vinculados al medioambiente.

Si la política pública no es creíble, las personas y las empresas no confiarán en que ése será el curso de acción, por lo tanto tomarán decisiones que no son las buscadas o que serán claramente contradictorias con la reacción que el gobierno espera. Esto suele ocurrir en nuestro país con decisiones de política monetaria o cambiaria, por sólo mencionar algunos ejemplos tristemente célebres: “El que apueste al dólar, pierde” (Ministro de Economía Lorenzo Sigaut, 1981); “Les hablé con el corazón y me

respondieron con el bolsillo” (Ministro de Economía Juan Carlos Pugliese, 1989); “El que depositó dólares, recibirá dólares” (Presidente de la Nación Eduardo Duhalde, 2002). Los argentinos tenemos una experiencia en crisis económicas superior a la media de los países desarrollados y aún de nuestros vecinos latinoamericanos, de resultas de lo cual, nuestra reacción no es la que el gobierno quiere impulsar, sino la que deriva de la desconfianza que las políticas públicas despiertan en algunos momentos de la historia. Otro ejemplo viene al caso, la política anti-inflacionaria de la gestión Kirchner hace de la manipulación de las cifras del INDEC un eje central. Sin embargo, en las negociaciones salariales aún los sindicatos afines al gobierno utilizan para calcular los ajustes, las cifras de la “inflación de los supermercados” no las cifras del INDEC. La razón de esta conducta: falta de credibilidad de la política oficial.

La **estabilidad**, es decir, el mantenimiento de la dirección adoptada en el mediano y largo plazo es una condición de calidad de las políticas públicas. Las políticas públicas apuntan a la solución de problemas sociales generalmente complejos que requieren continuidad en la acción para cambiar patrones de operación de los actores sociales, para consolidar resultados y para poder evaluar el impacto de las medidas. El perfil institucional de un país es clave para determinar la estabilidad de las políticas públicas. En contextos de cooperación entre los actores, con incentivos para la política de consenso, es más fácil establecer acuerdos trans-temporales que permitan el mantenimiento de las líneas básicas acordadas, aún cuando se produzca la renovación de autoridades y la alternancia de mayorías en el gobierno. La posibilidad de alternancia es condición esencial de la democracia y de la república y consecuencia del principio de participación plural. Las elecciones y los cambios de gobierno son de la esencia de la democracia y para nada afectan, en un contexto institucional maduro y sólido, la posibilidad de establecer políticas públicas a largo plazo.

La estabilidad de las políticas públicas es un factor central en el desarrollo de un país pues hace a la seguridad jurídica y a la previsibilidad que requieren no sólo los inversores sino todos los actores sociales. En este sentido, por ejemplo, en algunos países se acuerdan políticas impositivas garantizadas para ciertos sectores económicos cuyas inversiones y planes de negocio son



necesariamente de largo plazo. En la década del 90 en Argentina se sancionaron regímenes de este tipo, por ejemplo, para la actividad minera y la actividad forestal. Como dijimos, no basta con la sanción de las leyes, si los cambios de autoridades implican la revisión retroactiva de aquellas condiciones.

La estabilidad no es sólo necesaria en las políticas públicas económicas y de producción, sino en cualquier área de gobierno. Por ejemplo, en materia de política educacional los cambios permanentes impiden consolidar los logros y genera inconvenientes para docentes, alumnos, padres, y también -en muchos casos- para la cadena de producción y servicios relacionada al área. El cambio constante en la dirección de la política educacional provoca no sólo complicaciones en el corto plazo, sino un deterioro del rendimiento en el mediano plazo. La formación de los equipos docentes va siempre a la zaga y esto también afecta la calidad de la educación. Este ejemplo, sirve para demostrar que la importancia de las políticas públicas de calidad no sólo afecta a las inversiones y decisiones económicas, sino que afecta la calidad de vida de los ciudadanos.

La estabilidad de las políticas públicas no implica su rigidez. Por el contrario, la calidad de una política pública depende también de una dosis de **flexibilidad** que permita la adaptación de las medidas y herramientas a los cambios en la situación política, económica social, etc. y también su ajuste cuando sea necesario en función de los procesos de evaluación. Esta condición se vincula con las etapas de implementación. En contextos institucionales descentralizados, la adaptación puede ser más eficiente que en contextos centralizados en los que hay más distancia institucional entre la decisión y el impacto real de la política pública. En algunas situaciones, los mecanismos institucionales vigentes conspiran claramente contra la flexibilidad de las medidas de políticas públicas. Por ejemplo, el diseño de política pública para enfrentar las emergencias agropecuarias ha demostrado no ser adecuado para dar respuesta en tiempo oportuno a los problemas que se supone debe abordar. El procedimiento de declaración y ratificación de la emergencia, con la intervención de organismos nacionales y provinciales, es tan complejo y engorroso que el resultado es su falta de adaptación para responder adecuadamente a emergencias de diversa naturaleza.

La **coherencia y coordinación** entre las diferentes medidas adoptadas es esencial. La coherencia se refiere a la compatibilidad y no contradicción entre las acciones, mientras la coordinación está referida a la relación entre los órganos de decisión y los encargados de la implementación, en el mismo o en distinto nivel del gobierno. La forma de operación institucional puede favorecer o perjudicar la coherencia y coordinación; por ejemplo, la circulación de información entre las diversas áreas del gobierno las favorece, mientras la actuación en compartimentos estancos las dificulta. En Argentina, hay cierta contradicción, por ejemplo, entre la política de diplomacia comercial que impulsa el gobierno y la obstaculización de la exportación de los productos agropecuarios que, al menos por el momento, son la base de las exportaciones del país.

El mejor diseño y programa de política pública puede fallar si la **implementación** no es la **adecuada**. La fase de implementación es la puesta en práctica de la decisión política y es el momento institucional de aparición de un nuevo actor en el proceso: la burocracia. En general, la decisión está reservada a los máximos niveles de los organismos públicos, mientras en la implementación intervienen funcionarios de menor nivel. En un sistema institucional sólido, existen mecanismos que permiten controlar la cadena de ejecución de las medidas para que haya correspondencia entre lo que se decide y lo que se hace; para asegurarse que los beneficios de la política pública lleguen a los destinatarios; para garantizar que entre la decisión y la ejecución medie un plazo razonable. Si estos mecanismos de auditoría y control interno no funcionan adecuadamente, puede verse obstaculizada la implementación de la política pública.

Algunas veces la distancia entre la decisión y la implementación no surge de un defecto del diseño institucional, sino de la deliberada acción de los gobernantes. Esto es lo que ha sucedido, por ejemplo, con algunos de los escasos compromisos a los que se llegó en el diálogo entre la Mesa de Enlace y el gobierno a principios de 2009. Todo quedó en anuncios y los productores nunca recibieron los beneficios acordados. En materia de lechería, por ejemplo, los acuerdos establecían el precio por litro que debían recibir los tamberos, pero los tamberos nunca recibieron ese precio.



La calidad de las políticas públicas tiene que ver con la **eficiencia en la asignación de los recursos** y la relación costo-beneficio de las medidas. Para garantizar el uso adecuado de los recursos públicos, el diseño institucional clásico utiliza dos mecanismos: la ley de Presupuesto y un sistema de control financiero del Estado. La ley de Presupuesto fija los lineamientos generales sobre ingresos y gastos, fija prioridades y asigna recursos en función de esas prioridades. La trascendencia de esta decisión justifica que la competencia esté atribuida al órgano representativo por excelencia: el Congreso. El Poder Ejecutivo puede actuar de acuerdo a esos lineamientos e incurrir en malversación de fondos públicos si desconoce la asignación fijada en el Presupuesto. Los organismos del control como la Sindicatura y la Auditoría General de la Nación deben verificar la correcta asignación de los recursos. El problema surge cuando, a través de delegaciones o de decretos excepcionales, el Poder Ejecutivo concentra atribuciones para modificar el Presupuesto discrecionalmente, como sucede en Argentina.

En cuanto a su finalidad, las políticas públicas deben estar **orientadas al bienestar general**. No podemos detenernos aquí en la discusión sobre qué es el bien común y cómo se determina en cada contexto. Pero, desde el punto de vista de las políticas públicas podemos decir que la idea es evitar que se utilice el poder público para beneficiar a algunos en detrimento de la comunidad. Existen muchos mecanismos institucionales que apuntan a prevenir la captura del Estado; entre ellos, pueden mencionarse los mecanismos para prevenir, detectar y sancionar la corrupción; las garantías de un sistema judicial independiente y la existencia de organismos de control autónomos e independientes del poder político.

IV. Tres deficiencias institucionales clave

En función de lo que llevamos dicho sobre la calidad institucional y las condiciones que deben reunir las políticas públicas, es sencillo detectar 3 áreas centrales del diseño institucional argentino que presentan deficiencias clave: la concentración de poder; la calidad de la representación y el control.

a) La concentración de poder. Relación entre el Ejecutivo y el Legislativo

La división de poderes, característica esencial de la república, exige no sólo la existencia de un congreso, sino la reivindicación de la independencia del Legislativo y la recuperación de los espacios de deliberación en el órgano representativo por excelencia. El restablecimiento del equilibrio de poderes republicano es una asignatura pendiente en el cuadro institucional argentino.

La concentración de poder en el Ejecutivo, en desmedro de la función institucional y de la independencia del Congreso, se consagró como un rasgo característico del sistema institucional a partir de la década del 90. Esa concentración de poder se ha consolidado a través de dos mecanismos: a) los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y b) la delegación de facultades legislativas. En el primer caso, el Poder Ejecutivo toma la iniciativa y asume excepcionalmente facultades que son propias del Congreso. En el caso de la delegación, es el Congreso el que concede al Ejecutivo la facultad de ejercer funciones legislativas, con ciertos requisitos y por un plazo determinado.

La práctica de legislar por decreto se había instalado con fuerza en la política argentina a partir de 1989, pero no existía una autorización constitucional que la avalara. La reforma constitucional de 1994 constitucionalizó la facultad del presidente de dictar DNUs. Se sostuvo, en aquel entonces, que el objetivo de incorporar esa facultad era acotarla, ponerle límites, restringir las facultades presidenciales. Un análisis institucional serio permitía, por el contrario, afirmar que la constitucionalización de la facultad de legislar por decreto consolidaría la práctica y que, dado el diseño elegido por la reforma, los límites no serían efectivos. Como surge de los datos que veremos enseguida, no nos equivocamos con aquel pronóstico¹⁶.

El presidente cuenta, desde 1994, con la facultad de “legislar”, asumiendo las facultades propias del Congreso, pero sólo como herramienta excepcional de decisión. El principio básico de la organización política argentina sigue siendo que “El Poder Ejecutivo no podrá en ningún

¹⁶ FERREIRA RUBIO, D. y GORETTI, M.: “Gobierno por decreto en Argentina (1989 - 1993)”, *El Derecho*, Bs. As., Tomo 158 (1994), p. 848 y ss



caso, bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”, como establece el artículo 99 inc. 3 de la Constitución reformada.

La situación que autoriza, como medida extraordinaria, la utilización de los DNU es la existencia de “circunstancias excepcionales” que hagan “imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes”. La Corte Suprema ha definido estas circunstancias excepcionales como aquellas situaciones que ponen en peligro “la subsistencia misma de la organización jurídica y política, o el normal desenvolvimiento de sus funciones”¹⁷.

La situación extraordinaria genera la necesidad de una solución urgente que imposibilita esperar el trámite normal de una ley. Ello es así, porque se supone que la acción del Congreso es lenta y le impide reaccionar con la celeridad que exige la emergencia que se ha planteado. Frente a estas circunstancias tan extraordinarias, como excepción, el presidente puede dictar DNU siempre que no regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de partidos políticos.

El uso excepcional de los DNU está justificado en la excepcionalidad de la situación. Lo peligroso es que el presidente recurra a los DNU como herramientas ordinarias de gobierno, y legisle suplantando al Congreso, generando una situación de gobierno por decreto. El abuso de los DNU deteriora la calidad institucional porque implica la concentración de poder en manos del Presidente y desarma los mecanismos de control y las restricciones indispensables previstas en el sistema republicano para evitar el autoritarismo.

En algunos países, los DNU han sido la vía que ha permitido a los presidentes gobernar frente a situaciones de bloqueo parlamentario a sus iniciativas. La particularidad del caso argentino es que los presidentes recurren al gobierno por decreto no como respuesta a la debilidad de su partido/coalición en el parlamento, sino amparados por una mayoría afín que les garantiza que el Congreso no controlará eficientemente los decretos. Menem en sus 10 años de gobierno dictó 545 DNU y

Kirchner recurrió a estos decretos en 270 ocasiones, entre mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007. La gestión de Cristina Fernández de Kirchner ha marcado una diferencia en la tendencia al uso creciente de estas herramientas excepcionales: en su primer año de mandato sólo dictó 7 DNU.

El control congresional de los DNU está a cargo de una Comisión Bicameral que fue recién creada en 2006 a través de la ley 26.122. El diseño de la Comisión con una mayoría oficialista es contradictorio con la función de control que dicha comisión debe ejercer. La ineficiencia del control parlamentario sobre las “facultades legislativas” del Poder Ejecutivo, particularmente sobre las más graves de ellas -los decretos de necesidad y urgencia- no reside exclusivamente en la conformación de la Comisión. En efecto, la Ley 26.122 dispuso que el silencio del Congreso no afecta la plena vigencia de los DNU, exigiendo que ambas cámaras se pronuncien expresamente por rechazo del decreto para que éste quede derogado. Al Ejecutivo le basta tener una mayoría disciplinada en una de las Cámaras para obstaculizar el control sobre los DNU.

La acumulación de facultades del Congreso en manos del Poder Ejecutivo se ve agravada por el recurso permanente a la delegación legislativa. También en este caso, la práctica era anterior a la reforma de 1994 que la introdujo como una de las herramientas de gobierno. Con el típico “doble discurso normativo” argentino, la norma del artículo 76 empieza diciendo que “se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo”, pero a continuación se consagra una salvedad tan amplia que ha determinado que en los hechos se produzcan delegaciones de magnitud. En efecto, la delegación está autorizada “en materias determinadas de administración o de emergencia pública”. Con el justificativo de la emergencia se han delegado en el Ejecutivo un cúmulo de facultades que no abarcan sólo cuestiones administrativas, sino también de fondo como la fijación de la paridad de la moneda, la renegociación de los contratos privados, la modificación de las reglas laborales, entre otras.

Como dijimos ya, la delegación legislativa era una práctica recurrente en nuestro país, por eso la reforma

¹⁷ CSJN, 27/12/90, “Peralta, Luis c/ Estado Nacional Ministerio de Economía”, La Ley 1991-C-141.



del 94 determinó que las facultades delegadas en el Poder Ejecutivo con anterioridad caducarían en 1999, salvo aquellas que el Congreso ratificara expresamente y de acuerdo a los nuevos parámetros (plazo de vigencia y bases para su ejercicio). Cuando llegó agosto de 1999, el Congreso decidió prorrogar en forma genérica todas las delegaciones y así se ha venido haciendo sucesivamente hasta el presente. La última ratificación es de 2006 y mantiene la vigencia de las facultades legislativas hasta el 24 de Agosto de 2009.

El conflicto del campo, más allá de su contenido estrictamente sectorial, puso de manifiesto las falencias de un estilo de gobierno caracterizado por la concentración de poder en el Ejecutivo, la falta de diálogo y debate sobre políticas públicas. El debate previo a la adopción de medidas ha sido reemplazado por la estrategia del hecho consumado. La exigencia de la intervención del Congreso sobre todo en temas impositivos tiene que ver con la defensa de la libertad y la propiedad y, desde el punto de vista del proceso de toma de decisión, la intervención obligatoria del parlamento busca garantizar el debate, la discusión y la publicidad.

La discusión sobre la constitucionalidad de las retenciones aplicadas por las resoluciones 125/08 y 141/08 del Ministro de Economía, se vincula con ese complejo entramado de leyes, delegaciones, decretos de excepción, emergencias y subdelegaciones que ha transformado el ordenamiento jurídico argentino en un laberinto que en nada contribuye a generar estándares aceptables de seguridad jurídica.

La Constitución establece con claridad meridiana que corresponde al Congreso establecer los derechos de exportación”. Teóricamente la ley no podría modificar a la Constitución y el Congreso no podría delegar en el Ejecutivo esta facultad. Pero en el mundo de las excepciones, las cosas no siempre funcionan como es debido. Una ley -el Código Aduanero- dispone que “el Poder Ejecutivo podrá: a) gravar con derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería que no estuviere gravada con este tributo; b) desgravar del derecho de exportación la exportación para consumo de mercadería gravada con este tributo; y c) modificar el derecho de exportación establecido” (art. 755).

Surge así el primer problema: el Código Aduanero (una ley) vigente otorga al Poder Ejecutivo la facultad de crear y eliminar derechos de exportación, modificar su monto y establecer exenciones individuales o sectoriales. ¿Es constitucional semejante delegación de facultades tributarias? A nuestro juicio, no. Pero la Corte Suprema ya resolvió sobre este asunto y lo hizo para sostener la validez de esta delegación y no sólo eso, sino que sostuvo que “la enumeración de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo por el artículo 755 del Código Aduanero **no es taxativa**”. Lo que quiere decir, nada más y nada menos, que la Corte admitió una delegación abierta que incluye esas facultades sólo a título de ejemplo. El Poder Ejecutivo, de acuerdo a esa interpretación, podría ejercer otras facultades propias del congreso, aunque no estén enumeradas expresamente¹⁸.

Para diluir aun más la representación en la fijación de estos tributos a la exportación -las famosas retenciones-, en 1991, por decreto, el Presidente subdelegó la facultad en el Ministro de Economía.

Un caso similar es el de las retenciones a la exportación de hidrocarburos. La Ley de Emergencia de 2002 creó un impuesto a las exportaciones de hidrocarburos y delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de fijar la alícuota que se cobraría. En 2007, el Congreso dictó la ley 26.217 que prorrogó la vigencia de ese derecho a las exportaciones de hidrocarburos y la facultad del Ejecutivo de fijar la alícuota a cobrar por 5 años más y además autorizó expresamente al Ejecutivo a subdelegar esas atribuciones en el Ministerio de Economía y Producción. So pretexto de la emergencia, el congreso delegó en el Ejecutivo la facultad de fijar el impuesto. Es cierto que el impuesto fue creado por ley, pero esto sólo cumple la exigencia constitucional en lo formal. En los hechos el que fija si el impuesto será del 10%, del 33% o del 90% es el Presidente o el Ministro de Economía.

La Constitución establece que esas delegaciones deben hacerse con un plazo de vigencia específico y que el Congreso debe determinar una serie de bases o parámetros que delimiten el campo de acción del Presidente y la orientación de las medidas que puede tomar. A pesar de esta exigencia, el Congreso ha sancionado algunas

¹⁸ CSJN: Fallos 315:1820.



delegaciones de forma permanente, como sucede con los llamados “super-poderes” que autorizan al Ejecutivo y al Jefe de Gabinete a modificar el Presupuesto General de la Nación. Los superpoderes son tan amplios que mucho de lo que antes hacía el Poder Ejecutivo a través de DNU, ahora lo hace simplemente el Jefe de Gabinete a sola firma.

Los super-poderes que autorizan al Jefe de Gabinete de Ministros a modificar el Presupuesto General de la Nación sin pasar por el Congreso fueron incorporados en forma permanente a la ley 24.156 (Ley de Administración Financiera) en agosto de 2006. A partir de ese momento, “...El Jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del total aprobado por cada ley de presupuesto, quedando comprendidas las modificaciones que involucren a gastos corrientes, gastos de capital, aplicaciones financieras y distribución de las finalidades”. Sin perjuicio de esta amplísima delegación, las leyes de Presupuesto posteriores han seguido incluyendo otras delegaciones de facultades específicas.

Cuando ya no alcanzan los super-poderes, el Ejecutivo sigue recurriendo a los DNUs para modificar el presupuesto, como lo hizo la Presidenta Kirchner en 2008, a través del Decreto 1472/08 (B:O: 16-09-08) que, además de modificar en un 25% las partidas presupuestarias, también modificó: a) la Ley de Ministerios para darle más facultades al Super-ministro de Planificación para el manejo del paquete accionario del Estado en las empresas de transporte aerocomercial, y b) la Carta Orgánica del Banco Central de la República, eliminando la prohibición de otorgar préstamos al gobierno nacional que había sido establecida para evitar que los gobiernos de turno utilicen las reservas que respaldan la moneda y las reemplacen por “pagarés” oficiales.

La concentración de poder en el Ejecutivo es uno de los factores que afecta la calidad institucional argentina. La deserción del Congreso del ejercicio de su cuota de poder independiente no sólo depende de la normativa y su interpretación extensiva, sino también de la docilidad con que los parlamentarios aceptan las instrucciones que imparte el Poder Ejecutivo.

El debate sobre la Resolución 125 le dio al Congreso la oportunidad de reivindicar su poder después de un

prolongado período de resignación de su independencia. Sin embargo, aquella decisión fue un hecho aislado y no el comienzo de una nueva práctica en el funcionamiento institucional argentino. La mayoría oficialista advirtió que cuando se produce una deliberación prolongada y cuando la ciudadanía se hace dueña de un tema, disminuyen las chances de aplicar la disciplina partidaria y el control remoto sobre los legisladores.

El oficialismo aprendió la lección y a partir de aquel traspié, acortó al máximo la deliberación en los proyectos que siguieron, aplicando un mecanismo de trámite urgente de facto. En el camino perdió algunos votos seguros, pero disciplinó a la mayoría en ambas cámaras. Después de la votación sobre la 125, el gobierno logró la aprobación de iniciativas como la confiscación de los ahorros de los futuros jubilados del sistema de AFJP, los dos proyectos sobre estatización de Aerolíneas Argentinas, el Presupuesto 2009 para un país que sólo está en la imaginación kirchnerista, la prórroga de impuestos seriamente cuestionados como el llamado “impuesto al cheque”, la ratificación de un DNU de la Sra. de Kirchner que modificó de un plumazo el Presupuesto 2008, la prórroga de la ley de emergencia que delega un cúmulo de facultades legislativas en el Ejecutivo y el blanqueo de capitales.

El panorama puede cambiar con la nueva integración del Congreso a partir del 10 de diciembre. Por ahora es una incógnita.

b) La representación.

¿A quién representan los “representantes”?

La problemática de la representación está íntimamente ligada a la calidad institucional porque afecta en forma directa la legitimidad de los órganos de decisión de políticas públicas. La desconfianza de la ciudadanía, la distancia entre representados y representantes minan la credibilidad de los actores y su capacidad de dirección y deterioran también el compromiso y respeto de la población en relación a las decisiones de la autoridad. En una democracia representativa, la calidad de la relación de representación es esencial para alcanzar niveles aceptables de gobernabilidad y estabilidad.

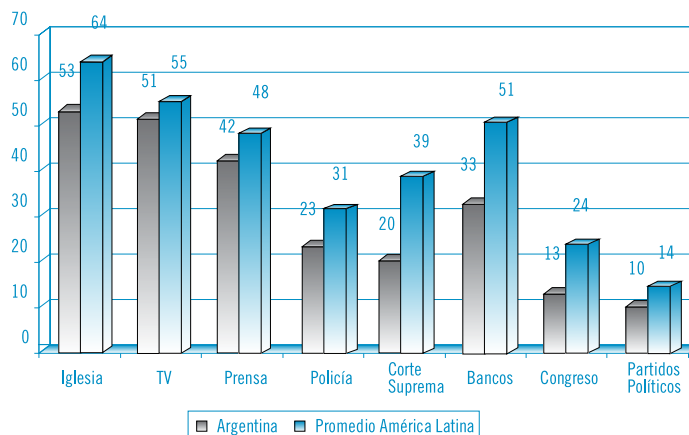
En el marco de la llamada crisis de la representación, lo que la sociedad cuestiona, en realidad, no es la democracia



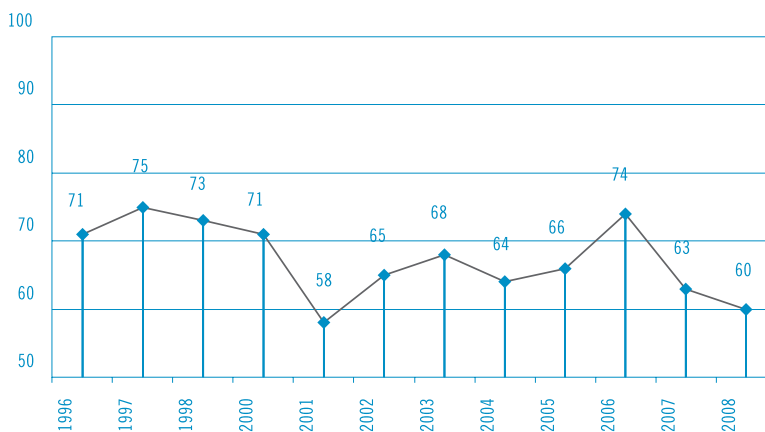
representativa como forma de gobierno. Tampoco reniega -al menos por el momento- de la democracia como forma de vida. Lo que está en tela de juicio son los liderazgos sociales tradicionales -en especial, el liderazgo de los dirigentes políticos- a quienes precisamente se les desconoce la legitimidad, capacidad y calidad de dirigentes, de líderes, de conductores de los procesos políticos.

La crisis de representación que afecta a los partidos políticos, instituciones básicas de la democracia y canales insustituibles para la puesta en marcha de la representación política, se traslada a los órganos del Estado donde la actuación de los partidos es más visible, empezando por el Congreso y afectando también al Ejecutivo y la administración pública.

Confianza en las Instituciones (en porcentaje)
Barómetro Iberoamericano 2008
CIMA - Consorcio Iberoamericano de Investigaciones de Mercado y Asesoramiento



Argentina: Apoyo a la democracia (en porcentaje)



Fuente: Latinobarómetro

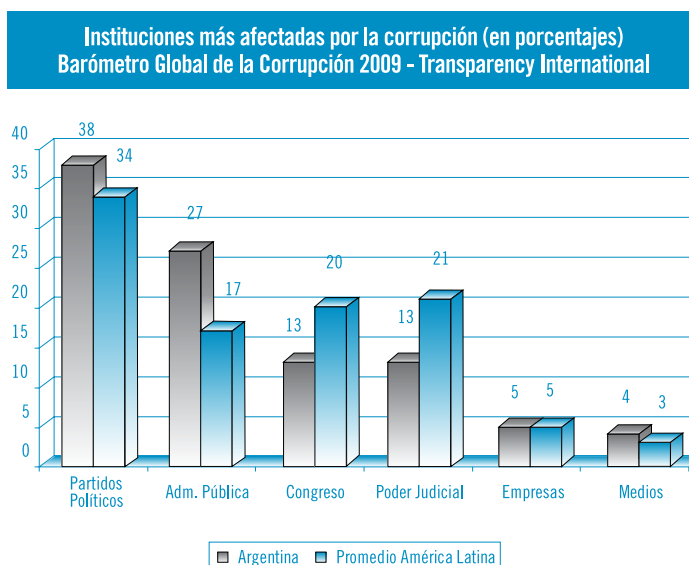


El deterioro en la confianza en las instituciones puede afectar a su vez el apoyo de la ciudadanía a la democracia, mucho más en contextos de una creciente insatisfacción con los resultados de la democracia. El Latinobarómetro mide el apoyo a la democracia en función del acuerdo con la siguiente afirmación: “La democracia es preferible a cualquier otro tipo de gobierno”. Como se aprecia en el siguiente cuadro, el apoyo a la democracia en Argentina ha descendido notablemente en los dos últimos años.

Uno de los factores que determina estos niveles de desconfianza con relación a los partidos políticos es sin dudas la corrupción. La preocupación de la ciudadanía por la corrupción, y los problemas derivados, está directamente relacionada con la aparición de escándalos vinculados con el enriquecimiento ilícito de los funcionarios, el descubrimiento de licitaciones manipuladas o las denuncias sobre coimas o venta de influencia. La actividad política, los partidos, los dirigentes políticos y los funcionarios públicos son identificados como factores determinantes de la corrupción. Existe la percepción de que hay un divorcio entre una dirigencia política corrupta y una sociedad civil honesta, impoluta, transparente, aunque como señalamos ya los políticos no son habitantes de un planeta lejano, sino miembros de la sociedad y productos de las pautas culturales imperantes en ella. Según los resultados del Barómetro Global de Corrupción -edición 2009- de *Transparency International* los partidos políticos resultaron la institución percibida como más corrupta.

En Argentina, se ha identificado al sistema electoral como la causa principal de la crisis de la representación que afecta a la dirigencia política, a los partidos políticos y especialmente a las instituciones legislativas. Desde muchos sectores se sostiene que la forma de recomponer la relación representantes/representados pasa por la modificación del sistema electoral, especialmente por la eliminación de la llamada “lista sábana” que es -en lenguaje técnico- una lista cerrada y bloqueada, es decir una lista (sin importar si es larga o corta) en la que el elector no puede introducir ni quitar ningún candidato y tampoco puede alterar la posición que los candidatos ocupan en la lista.

Se afirma que si se elimina la “lista sábana” y se elige sólo a 1, 2, 3 ó 5 diputados por unidad geográfica se personalizará la elección, los candidatos serán conocidos y se solucionará la crisis de la representación. Este es un argumento centrado en el punto de mira de los distritos grandes del país -Buenos Aires, Ciudad de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe-. Nos preguntamos: ¿acaso no hay crisis de representación en provincias como Catamarca, Chubut, Formosa, Santa Cruz o Río Negro? Por supuesto que hay crisis de representación; por supuesto que los ciudadanos se quejan por que no conocen a los candidatos. Sin embargo, en esas provincias las listas para la elección de diputados tienen 2 nombres, en una elección, y 3 nombres, en la siguiente. Los senadores nacionales que se eligen a razón de 3 por distrito -con



listas de sólo 2 nombres ya que la lista que gana ocupa 2 bancas y la que queda segunda, 1 banca- tampoco son más representativos que los diputados. El acortamiento de la lista no garantiza, pues, la solución del problema.

La construcción o modificación del sistema electoral de un país determinado, en un momento concreto no es un mero ejercicio teórico, en el que se pueden inventar infinitas combinaciones y proponer cualquier sistema. Cuando se trata de introducir nuevas reglas electorales en un sistema político concreto, hay que tener en cuenta cuáles son los objetivos buscados y cuáles son las restricciones constitucionales e institucionales que se presentan; cómo se articulan las reformas propuestas en el sistema político integral y qué efectos producirán sobre el funcionamiento de las instituciones. Un sistema electoral puede servir para ampliar la participación de la ciudadanía o para ampliar la intervención del elector. Pero no hay sistema electoral que garantice, por ejemplo, la elección de representantes más idóneos, capaces u honestos. En este aspecto, también es importante tener en cuenta la coherencia de los objetivos planteados. Por ejemplo, hay quienes pretenden garantizar la proporcionalidad de la representación en los cuerpos legislativos, pero postulan la aplicación del sistema de circunscripción uninominal que es, por esencia, mayoritario. Si no se tienen en claro los objetivos perseguidos por la reforma y la aptitud de las reformas propuestas para contribuir al logro de esos objetivos, en lugar de mejorar la relación representantes/representados podemos producir una nueva desilusión de la ciudadanía frente a la incapacidad de las instituciones políticas para responder a las demandas de los ciudadanos.

El sistema electoral es un complejo entramado de normas e instituciones que permiten la puesta en marcha de un sistema de democracia representativa y que se integran en un complejo institucional mayor que es el sistema de gobierno. Las modificaciones que se introducen en el sistema electoral repercuten, para bien o para mal, en el funcionamiento general de las instituciones. Al encarar la reforma electoral hay que lograr un equilibrio entre representación y gobernabilidad; entre amplitud de la participación o ampliación de las opciones del elector y claridad, sencillez y legitimidad democrática de los resultados.

Es importante tener presente, para no defraudar legítimas expectativas de la ciudadanía, que el sistema electoral

no es la causa de todas las disfuncionalidades de la democracia argentina. Éste no es un problema de normas o leyes, es un problema de valores. Es fundamental que los argentinos todos asumamos un verdadero compromiso para fortalecer los valores democráticos como fundamento indispensable de una verdadera república. Sin ese compromiso no se resolverá la crisis de la representación, cualquiera sea el contenido de la reforma electoral.

c) Los controles controlados

La función de control es esencial para el buen desempeño de las instituciones. Los distintos órganos de control representan la última garantía frente a los errores o abusos de las autoridades. Son los órganos de control los que hacen efectiva una característica central de la forma republicana de gobierno que es la responsabilidad de los funcionarios, es decir de la obligación de dar cuenta de sus actos y hacerse cargo de sus consecuencias.

La función de control está distribuida entre diversos órganos del Estado. Así, por ejemplo, el Congreso ejerce funciones de control sobre el Poder Ejecutivo a través de mecanismos como los pedidos de informes, las interpelaciones, la censura del Jefe de Gabinete o el juicio político. El Poder Legislativo también tiene la atribución del control externo del sector público en sus aspectos económicos, patrimoniales, financieros y operativos, para lo cual cuenta con los dictámenes de la Auditoría General de la Nación. El sistema de pesos y contrapesos, propio de la división de poderes, hace que al estar distribuidos algunos procesos de toma de decisión, los órganos se controlen entre sí. Por ejemplo, para la designación de magistrados, además del Consejo de la Magistratura, intervienen el Ejecutivo y el Congreso. En el proceso legislativo, el Ejecutivo puede ejercer cierto control sobre las decisiones del Congreso, a través de los mecanismos de veto y de promulgación parcial.

Para que un sistema de control funcione eficientemente son indispensables algunas condiciones: a) diferenciación entre controlado y controlante; b) independencia del organismo de control; c) capacidad del organismo de control (infraestructura, recursos humanos) y d) competencia, es decir, capacidad legal de acción. La ausencia de algunas de estas condiciones es lo que ha deteriorado la función de control en nuestro país.



El órgano de control por excelencia es el Poder Judicial. La Constitución previó algunos mecanismos para garantizar la independencia de los jueces: la inamovilidad y la intangibilidad de las remuneraciones. El objetivo de estas medidas es dar seguridad a los magistrados de que el contenido de sus resoluciones no pondrá en peligro su trabajo, ni sus ingresos, para que puedan resolver con libertad aun cuando deban decidir causas en que estén involucrados los otros poderes del Estado. A pesar de estas garantías, la creciente politización en la designación y remoción de los jueces comenzó a mellar la independencia judicial; la designación era facultad del Presidente con acuerdo del Senado y la remoción era producto de un juicio político en el que actuaban las dos Cámaras del Congreso. El predominio del poder político se hizo cada vez más notorio en ambos procesos.

En 1994 la reforma constitucional creó el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento, con el objetivo declarado de “despolitizar” el nombramiento y remoción de los jueces y reforzar la independencia de los magistrados respecto al poder político. La integración del Consejo, según la Constitución, debe incluir a representantes de los órganos políticos electivos -Poder Ejecutivo y Congreso-, de los jueces, los abogados y los académicos. A partir de 1998, el Consejo funcionó con una integración de 20 miembros.

En 2006, a pesar de la resistencia de todo el arco opositor y de las organizaciones de la sociedad civil, la integración del Consejo fue modificada, mediante la ley 26.080, reduciéndose a 13 el número de miembros del Consejo. De ellos, hay 5 miembros que responden al oficialismo: el representante del Poder Ejecutivo, 2 Diputados de la mayoría y 2 Senadores de la mayoría. La representación de las minorías parlamentarias se redujo a 2 legisladores correspondientes a la primera minoría de cada Cámara. A partir de la nueva integración, ninguna decisión ni el nombramiento ni la iniciación del proceso de remoción de un magistrado puede hacerse sin contar con el voto del oficialismo. En efecto, el oficialismo domina más de un tercio del cuerpo, con lo cual tiene capacidad de bloqueo de estas decisiones. Una forma de presión indirecta a los jueces, denunciada por la Asociación de Magistrados,

consiste en la apertura de procesos de acusación cuya resolución se dilata en el tiempo¹⁹.

Otro órgano de control central en el sistema argentino es la Auditoría General de la Nación, un organismo que en 1994 adquirió rango constitucional y que actúa como asistencia técnica del Congreso para el ejercicio del control externo del sector público. La Auditoría ejerce un control *ex post* de los actos de la administración nacional en aspectos económicos, de gestión, de legalidad. La Auditoría General está compuesta por 7 miembros. El presidente es designado a propuesta del partido político de oposición que tenga mayor cantidad de bancas en el Congreso. Los otros 6 miembros son designados 3 por el Senado y 3 por Diputados, correspondiendo en cada cámara 2 a la mayoría y 1 a la minoría. En los hechos, a pesar de que el presidente corresponde a la oposición de turno, el oficialismo conserva la mayoría en el cuerpo. No es éste el único factor que complica la independencia del organismo. En función de las prácticas, en los últimos años se registra una tendencia de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas -con predominio de la mayoría parlamentaria- para avanzar sobre la Auditoría General, con el objeto de limitar y controlar su actuación. El último intento de avance se produjo a comienzos de 2009 cuando se intentó recortar las facultades del presidente de la Auditoría, especialmente aquellas relacionadas con la transparencia y publicidad de la actividad de la Auditoría.

Otros organismos de control en el sistema argentino carecen de la primera condición que señalamos antes: la independencia entre controlado y controlante. Por sólo mencionar dos casos, la Sindicatura General de la Nación que es el órgano de control interno de la administración, depende del Poder Ejecutivo. Para sólo mencionar un dato respecto a la capacidad de control efectivo de este organismo, cabe recordar que durante la presidencia de Néstor Kirchner la segunda autoridad de la SIGEN fue la esposa del Ministro de Planificación. El otro caso es el de la Oficina Anticorrupción que es una dependencia del Ministerio de Justicia que, además, en la última gestión ha visto recortada su capacidad de investigación y de difusión de información.

¹⁹ Ver reportaje de P. RODRÍGUEZ NIELL al Presidente de la Asociación de Magistrados Dr. Ricardo Recondo, La Nación, 21 de julio de 2009. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1152827



Finalmente en materia de organismos que operan -o pueden operar- como límite y control de la administración pública, cabe mencionar el caso del Defensor del Pueblo, una figura que también fue incorporada con rango constitucional en 1994, cuya función es la tutela de los derechos y garantías contemplados por la Constitución y las leyes. El Defensor del Pueblo es un órgano independiente que tiene autonomía funcional, es decir que actúa dentro de su competencia sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Hasta el momento -y particularmente durante la gestión del Dr. Mondino- la actuación del Defensor del Pueblo se ha caracterizado por su independencia de criterio y por su energía en la defensa de los derechos de los ciudadanos, aún cuando ha tenido que cuestionar decisiones de las máximas autoridades, como por ejemplo, en materia de movilidad de las jubilaciones, de aumentos en las tarifas de los servicios públicos y también en el caso del conflicto de las retenciones.

V. Propuestas para una agenda mínima de calidad institucional

El diseño y funcionamiento de las instituciones argentinas son responsables en parte de la dificultad de sucesivos gobiernos de desarrollar políticas públicas de calidad, sin pasar por alto que también otros factores han contribuido a ese déficit y se vinculan con las formas de hacer política, con la cultura y la tradición. Obviamente la modificación de los factores culturales es un proceso complejo y lento y requiere la reconstrucción colectiva de un consenso valorativo y un esfuerzo de toda la sociedad en el cambio de la educación -formal e informal- que sea consistente con esos valores.

Corregir las falencias del diseño institucional puede resultar más sencillo y directo, siempre y cuando se den por lo menos dos requisitos: a) la voluntad política para poner en marcha los procesos de reforma indispensables y b) el compromiso de los actores políticos y sociales relevantes respetar las instituciones.

Reformular el diseño institucional puede requerir en algunos casos la modificación de las reglas constitucionales o simplemente introducir reformas a

nivel de las leyes. A nuestro juicio, la actual coyuntura política del país hace desaconsejable cualquier intento de reforma de la constitución. Los riesgos que se corren son mayores que cualquier beneficio potencial. Por otro lado, más allá de las deficiencias del Pacto de Olivos y la reforma de 1994, el déficit institucional argentino no proviene tanto del diseño constitucional como de las prácticas en el ejercicio del poder y de la sanción de leyes que han tergiversado aquel diseño.

No siempre la sanción de leyes es la vía de solución de un problema. En muchos casos, dictar una ley puede ser contraproducente si se trata de regular aspectos de la vida económica y social que son esencialmente volátiles y cambiantes. En otros casos, las correcciones son posibles con la simple modificación de algún decreto o de normas incluso de rango inferior. Es indispensable, en cada caso, la autoridad con competencia de decisión y producir los cambios a ese nivel.

Las propuestas de la agenda que sugerimos a continuación pueden ponerse en práctica en algunos casos a través de la modificación de normas de rango de ley o inferior y, en otros casos, se trata de impulsar procesos de cambio en la forma de ejercicio del poder para ajustarla a los parámetros constitucionales y legales ya vigentes, es decir, se trata sólo de corregir el rumbo. Ninguna de estas propuestas requiere una reforma constitucional.

Derogación de los superpoderes. Es necesario eliminar la facultad del Jefe de Gabinete para modificar el Presupuesto, corrigiendo la ley de Administración Financiera del Estado. Asimismo es importante no repetir tampoco el mecanismo anterior a 2006 que introducía esa delegación año por año en la propia ley de presupuesto. Es importante señalar que esta delegación no está contemplada entre aquellas anteriores a 1994 que han venido siendo prorrogadas desde 1999 y que, de no modificarse la situación, caducarán el 24 de agosto de 2009.

Revisión del régimen de control de los DNU. Dos reformas de rango legal son aconsejables. En primer lugar, es necesario reformular la ley para evitar la ratificación tácita de los decretos, en caso de silencio del Congreso. Por otra parte habría que reformar la conformación y forma de decisión de la Comisión Bicameral encargada de la revisión.



Resolución del tema de las delegaciones legislativas.

Para el caso de las delegaciones anteriores a 1994, una solución que equilibra la estabilidad jurídica y la reivindicación de las facultades del Congreso, consiste en el análisis particular de algunas de dichas delegaciones. Así, por ejemplo, no causaría un caos jurídico -argumento que se ha utilizado desde el año 99 para las prórrogas globales- la revisión en concreto de la delegación contenida en el Código Aduanero sobre la facultad de imponer derechos a las exportaciones. Es necesario señalar también que el Congreso puede siempre y en cualquier momento retomar las facultades delegadas, antes o después de 1994. También sería importante que los legisladores -del oficialismo y de la oposición- cuando presenten iniciativas o voten leyes tengan en cuenta que la Constitución dispone que las delegaciones no pueden hacerse en cualquier tema y que si se delegan facultades legislativas en el Ejecutivo hay que poner un plazo de vigencia y unos parámetros de actuación.

Derogación de la legislación de emergencia. Las leyes de emergencia y de excepción deben ser medidas extraordinarias para situaciones especiales, no la forma de evadir las restricciones institucionales. Se debe evitar la práctica de dictar normas de emergencia que después se prorrogan año tras año. Si no se derogan las emergencias vigentes, por lo menos deberían evitarse nuevas prórrogas.

Modificación de la regulación de la Auditoría General de la Nación. Es necesario reforzar la autonomía de la Auditoría, limitando la intervención de la Comisión Mixta Revisora de Cuentas, garantizando la independencia del organismo en la determinación de su plan de trabajo, en la realización de sus investigaciones, en la difusión de sus informes y otorgándole legitimación procesal para iniciar las acciones legales pertinentes cuando detecte la comisión de delitos o incluso para requerir la reparación de daños o la recuperación de activos. Asimismo sería aconsejable establecer algún mecanismo legal que garantice la implementación de las sugerencias de la Auditoría y la corrección de las irregularidades detectadas.

Modificación del Consejo de la Magistratura. Es necesario corregir la actual integración del organismo que concede al oficialismo de turno poder de veto en las decisiones del Consejo. El diseño institucional que se adopte debería apuntar a la despolitización y agilización de los procesos de nombramiento y remoción de los jueces. En este sentido resulta lamentable la decisión del gobierno de no modificar la integración del Consejo, tal cual lo ha anunciado Ministro de Justicia a poco de asumir²⁰.

Medidas de transparencia y anti-corrupción. En este punto más que dictar leyes o normas hay que cumplir la Ley de Ética Pública y las Convenciones Anticorrupción de OEA y Naciones Unidas que han sido ratificadas por ley de la Nación. Es necesario constituir la Comisión de Ética Pública. La agenda anticorrupción excede con creces los alcances de este artículo, pero es importante señalar que en esta materia, más aún que en otras, un cambio en la conducta de los funcionarios es más importante que una reforma legal. Por supuesto, la lucha contra la corrupción exige la independencia de la Justicia como condición indispensable para la aplicación de las sanciones correspondientes.

Sanción de una ley de acceso a la información pública.

El acceso a la información pública es la herramienta esencial en la lucha contra la corrupción y en la posibilidad de control ciudadano sobre la gestión de gobierno y de defensa de sus propios derechos e intereses. Este derecho, consagrado en la Constitución aun no ha sido reglamentado y aunque es posible obtener alguna información, en otros casos el ciudadano se topa con restricciones inaceptables. Recordemos por ejemplo que organizaciones como Poder Ciudadano y la Asociación por los Derechos Civiles -ADC- han tenido que recurrir a la Justicia para acceder a información que debe ser pública sobre la distribución de la publicidad oficial o la forma en que se calcula el Índice de Precios que elabora el INDEC.

Reforma política. La reforma en esta materia no puede limitarse a la adopción del régimen de internas abiertas dictado y suspendido en 2002 y derogado en 2006. La agenda de una reforma política en serio debería incluir, como mínimo, los siguientes temas:

²⁰ Ver reportaje de RODRÍGUEZ NIELL y H. CAPPIELLO al Ministro de Justicia Julio Alak publicado en La Nación el 19 de julio de 2009. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1152166



a) Eliminación de la intervención del Ministerio del Interior en todo el proceso electoral, desde la emisión y distribución de los DNI hasta el escrutinio provisorio.

b) Adopción del sistema de boleta única para los cargos nacionales, separada de las boletas para cargos provinciales y municipales. Se terminaría así con los problemas de distribución de boletas, el efecto arrastre de los cargos nacionales, las listas colectoras y se abarataría el costo de la elección.

c) Limitación en las candidaturas:

- 1) cada partido o alianza sólo puede presentar una lista;
- 2) cada candidato sólo puede presentarse por un partido, con lo cual se acaban las “listas espejo”;
- 3) los candidatos que pierdan la interna o la primaria no pueden presentarse con ningún otro rótulo partidario o alianza, lo que contribuirá en parte a disminuir la fragmentación del sistema de partidos y la creación de partidos-comodín; 4) una persona sólo puede presentarse a un cargo, sea nacional, provincial o municipal, con lo cual se terminan las “listas quiniela”. Habría que establecer también alguna sanción para los candidatos que no asuman los cargos que han ganado, para evitar las candidaturas testimoniales²¹.

Sanción de un nuevo régimen de coparticipación de impuestos. La redefinición de un régimen de coparticipación de impuestos es indispensable. De las reglas que se adopten al respecto depende la viabilidad política y económica del país federal. La sanción de este régimen no puede limitarse a un retoque de los porcentajes asignados o de la masa de impuestos coparticipables. Es el momento de revisar el esquema impositivo previsto por la Constitución y ajustar el sistema a esos parámetros lo que podría llevar a la revisión de los mecanismos de recaudación, abandonando como justificativo para algunas decisiones la cómoda excusa de que la Nación es más eficiente para recaudar.

Obviamente es necesario revisar también el régimen impositivo general y el reparto de la carga tributaria entre los ciudadanos, en muchos aspectos injusto y regresivo, mejorando los mecanismos de recaudación, evitando la discrecionalidad que da lugar al acoso fiscal y abandonando la práctica de incentivar y premiar el incumplimiento a través de blanqueos y moratorias.

²¹ D. FERREIRA RUBIO: “Cumplir las reglas, clave para el cambio”, publicado en La Nación del 14 de julio de 2009. http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1150285

