

HACIA LA DINÁMICA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

José Manuel BENVENUTI
Mariela UBERTI

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Las razones de la crisis*. III. *La crisis del Estado en su formulación clásica*. IV. *Presidencialismo*. V. *La racionalización del poder*. VI. *El Estado de derecho hoy: gobernabilidad-control*. VII. *Conclusión*.

I. INTRODUCCIÓN

Desde la perspectiva del derecho, como regulador de las conductas humanas, nos proponemos efectuar un diagnóstico del estado actual de la democracia para, finalmente plantear premisas que, entendemos, posibilitarán hallar un marco propicio que contribuya a la revalorización como sistema de relación político social en la faz introspectiva —del Estado y sus ciudadanos— y en la globalizadora el estado en la comunidad internacional.

En este orden de ideas, partimos de la aplicación de la teoría del “trialismo jurídico” para comprender que en el mundo jurídico convergen tres dimensiones —que consideramos fundamentales a la hora de efectuar un análisis macro de la situación de crisis— la realidad (hechos o conductas) las normas y los valores.

Por su complejidad sociológica, el centro de gravedad está en las conductas y valores; a nuestro criterio es donde deben buscarse las posibles soluciones.

Para ello es necesario desbrozar el comportamiento social. La crisis generalizada (de la representación, la política, el Estado) ha devenido en discurso crítico del malestar social, enfrentando a la dirigencia política y a las instituciones.

Ampliación de la participación, descentralización, periodicidad, alternancia, transparencia, control por un lado, y niveles razonables de gobernabilidad y eficiencia, por el otro, resultan presupuestos indispensables al momento de repensar posibles soluciones en el marco de las complejidades de las democracias contemporáneas.

II. LAS RAZONES DE LA CRISIS

Una práctica institucional desvalizadora ha desnaturalizado el sistema de “frenos y contrapesos”, robusteciendo de manera exorbitante la función ejecutiva en desmedro de la legislativa y de control. Con ello, el virtual equilibrio de poderes que pregonara “El Federalista” y se plasmara en la Constitución de Filadelfia, no transmutó en las jóvenes democracias de América del Sur.

El sistema de partidos políticos (mayoritarios, personalistas y verticales en su estructura interna), es de hecho controlado por el titular del Poder Ejecutivo —quien no pocas veces, ejerce simultáneamente su jefatura— a través de las mayorías legislativas y de peligrosas delegaciones de facultades legisferantes e institucionalización de los denominados “decretos de necesidad y urgencia” (Constitución argentina, artículos 76 y 99, inciso 3).

La crisis de valores, su fuerte déficit —generado en una situación de verdadera anomia—¹ se ve potenciada por decisiones educativas que paradójicamente parecen enderezadas a no educar, en lugar de proponer el cambio por la única herramienta posible, la capacidad volitiva del ciudadano.² El fracaso escolar, la repetición, el abandono, son problemas comunes en América Latina. La jerarquización de la educación —que tendría que ocupar un lugar central en las políticas públicas— debe apuntar a valores como

1 Nino, Carlos Santiago, *Un país al margen de la ley, El desequilibrio institucional argentino y la anomia en la vida social de la Argentina*, capítulo 3, pp. 73 y ss.

2 La encuesta nacional sobre lectura, realizada en 2001 —en 13 provincias argentinas— por el Ministerio de Educación de la Nación arrojó datos reveladores tales como que el 14% de los argentinos no lee ningún tipo de material escrito; entre el 35 y el 38% de los mayores de 18 años no lee libros y, de no mediar otras condiciones, es probable que no lo haga en el futuro; el 45% no leyó ningún libro durante el año, el 12% es comprador “habitual” de libros, el 7% es intensivo (compran más de diez libros al año); 28% nunca lee libros, 33% lee “de vez en cuando”; 21% lee libros casi todos los días, 18% lo hace con frecuencia semanal. Entre la población que no lee libros hay mayor proporción de varones, de personas mayores de 40 años y de individuos pertenecientes a los niveles socio-económicos más bajo. El 6% lee libros en su tiempo libre.

libertad, justicia, solidaridad, responsabilidad, equidad, esfuerzo, tolerancia.

La migración poblacional hacia centros urbanos incrementó el conflicto social, principalmente en los denominados “cinturones de pobreza”.³

Nuevos grupos sociales —“los piqueteros”— son cooptados por el poder político, en importante medida, en función del mal llamado asistencialismo del Estado, que no promueve nuevas y diferentes alternativas educacionales, laborales, de reinserción social, sino la entrega de pequeñas sumas de dinero sin contraprestaciones, fomentando el facilismo. En suma, no se estimula la iniciativa, la contracción al trabajo, la independencia, sino la pasividad y el clientelismo.

Agréguese a ello que la creciente desnutrición infantil determina un menor coeficiente intelectual, aumentando el de por sí bajo rendimiento escolar cuando no la deserción, que importa decir que generacionalmente los problemas resultantes de tal situación de desamparo, sumada a la falta de hábito laboral, se trasladarán en el tiempo con todas sus secuelas negativas.

El asistencialismo “impúdico y desordenado” —al decir de Marcos Aguinis—⁴ se puso en marcha en la década de los ‘50 contribuyendo a que “...millones de personas se acostumbraen a quedar “sólo prendidos de las ubres del Estado”: los pobres, los ricos, y el empresariado nacional.”

En realidad y desde nuestra óptica, los sectores empobrecidos fueron los últimos en incorporarse a este comportamiento disvalioso (empresarios ricos, generalmente a partir de prebendas del o al gobernante de turno; propietarios de empresas quebradas, etcétera).

Estos grupos también forman parte de la estructura del Estado toda vez que sus líderes, en general, acceden a cargos electivos.

El gobierno de los hombres y no de las leyes tiene en la figura del “caudillo” su máximo exponente. Es también un rasgo característico de nues-

³ Así, la distribución poblacional en el primer censo nacional realizado en la Argentina (en 1869, durante la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento) refleja los siguientes guarismos: zona este (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes) 48,79%; zona centro 22,83% (Córdoba, San Luis, Santiago del Estero); zona oeste: 14,64% (Mendoza, San Juan, La Rioja, Catamarca); zona norte: 13,74% (Salta, Tucumán, Jujuy). Los resultados del censo 2001, con relación a dichas zonas, arrojan respectivamente los siguientes porcentajes: 52,7%; 11,7%; 7,8% y 8,4%. Los datos provisorios del último censo nacional (2001) arrojan una población total de 36.223.947 habitantes correspondiendo 32.352.909 a la urbana.

⁴ Aguinis, Marcos, “Un fenómeno incorregible”, *El atroz encanto de ser argentinos*, pp. 120 y ss.

tras sociedades, resultado de una especie de determinismo histórico y de una lenta evolución de factores étnicos y psicológicos.

La mentalidad latinoamericana, por su complejidad hereditaria y su raíz en esencia sentimental y simplista, fomentó tendencias congénitas hacia el fetichismo personal, sobre cuya base se erigió tal dominador político.

La permanencia en el poder, el continuismo, conspiran contra la esencia republicana por contradecir los principios básicos de la alternancia y la periodicidad en el desempeño de la función pública.

El Estado federal tampoco ha funcionado en los hechos en nuestro país como en los Estados Unidos fuera previsto por los padres fundadores. La natural tendencia centrípeta opera en forma más acentuada. El caudillismo, la inorganicidad y fragilidad de los partidos políticos; la debilidad económica de los Estados miembros (donde no se correlaciona la autonomía política con la económica financiera), el aumento de las funciones gubernamentales y de los deberes, sobre todo en el ámbito social, son factores primordiales que influyen en el proceso centralizante porque confluyen en la ayuda federal al precio de la abdicación de la autonomía.⁵

Las diferencias existentes entre la norma constitucional y la práctica gubernativa que la desnaturaliza, cuando no directamente, la viola.

Los mecanismos de control jurisdiccional, político (formalmente previstos) y social, en general no han funcionado adecuadamente. La falta de control; de premios y castigos, aseguran la impunidad.

Los intereses económicos de los medios socavan la objetividad en la cobertura de las noticias. Ha dejado de distinguirse con claridad la información de la opinión. La gran concentración —no obstante que los nuevos medios: televisión por cable e internet, posibilitaron al público el acceso a diversas fuentes informativas—⁶ ha puesto en riesgo reglas y normas de conducta que tendían a asegurar la imparcialidad.

5 En 1991, antes de la segunda transferencia, (las primeras se dieron a fines de los años 70 y principios de los 80) de servicios educativos y de salud a las provincias, el gobierno federal tenía una participación en los gastos totales del 55,6% aquellas un 35% y los municipios el 8,7%. En lo atinente a los recursos, también en 1991 —previo incluso de importantes medidas re-centralizadoras producidas entre el 92 y el 95— el 82% de la recaudación bruta total correspondía al Estado nacional; el 14% a las Provincias y el 4,1% a los municipios. Es evidente la asimetría entre la capacidad de recaudar y las responsabilidades del gasto.

6 En realidad, se ha expandido, principalmente la gama de opciones vinculadas al entretenimiento, mucho menos, la cobertura informativa.

III. LA CRISIS DEL ESTADO EN SU FORMULACIÓN CLÁSICA

La historia y la ciencia política enseñan que toda modificación de las bases estructurales de una comunidad nacional, importa necesariamente, un cambio correlativo del sistema político.

Parece incuestionable, por ejemplo, que las formas institucionales de la monarquía limitada y la República democrática, postuladas por Locke, Montesquieu y Tocqueville fueran la respuesta jurídico-política a las exigencias que imponía el surgimiento y crecimiento de la sociedad capitalista.

Nuestra propia experiencia nacional es confirmatoria; en efecto, cuando los gobernantes en turno asumieron la tarea de cambiar las estructuras económico sociales del país, luego de caseros, comenzaron con una importante modificación del régimen del poder estatal y, además, precisaron, en uno de los artículos de la Constitución histórica, sancionada hace 150 años, la decisión de promover debe entenderse inmediatamente como “la reforma de la actual legislación en todos sus ramos” (artículo 24), como una especie de condición previa al cambio que se proponían. La necesidad de un esquema político apropiado es notoria en países como los nuestros que pugnan por convertirse en sociedades democráticas, modernas y eficientes.

Ciertos aspectos puntuales, tales como los referidos a las funciones del Estado, su reforma, descentralización, control, solidaridad, subsidiaridad, etcétera, no ofrecen ninguna respuesta de parte de un Estado arcaico que hace ya tiempo ha dejado de satisfacer los requerimientos de la comunidad. Es claro que las cuestiones referidas a la configuración y las decisiones del poder pueden ser enfocadas desde distintos ángulos. Nosotros nos proponemos hacerlo desde el jurídico, habida cuenta que los aspectos jurídicos son esenciales e imprescindibles para la descripción y acabada comprensión de las estructuras y actividades estatales, como también, para el señalamiento de sus defectos o la incompatibilidad que, eventualmente, pudiera aparecer entre ellas junto con los fines sociales buscados. Decía Alf Ross, en efecto, que el poder político es siempre ejercido mediante las técnicas del derecho.

Tal vez porque nuestra Constitución histórica sólo fijaba un marco normativo muy amplio y deliberadamente impreciso —lo que seguramente la hizo perdurable—, el régimen de poder vigente en la Argentina de nuestros

días —consecuencia de un proceso inorgánico y, a veces, contradictorio— dista mucho de ser simple, claro y coherente.

La reforma de 1994, a pesar de su loable intención, de atenuar el presidencialismo y fortalecer el federalismo, no ha alcanzado, en los hechos, el objetivo perseguido.

Desde la crisis de 1929 el poder mínimo del Estado liberal (*laissez faire*, que se implementara en Argentina a fines del siglo XIX, liberal, agropecuario, exportador de materias primas, importador de manufacturas, desentendido, prácticamente, de la cuestión social) ha pasado a ser una categoría histórica, dando paso al *new deal* que se afianza cuando el presidente F. D. Roosevelt gana la batalla judicial a la Corte Suprema Americana, tornando viables las nuevas normas estructurales.

Al efectivizarse la convocatoria para las elecciones presidenciales de 1932, la economía americana atravesaba el peor momento de su historia. El candidato demócrata —Franklin Delano Roosevelt— promete medidas drásticas para resolver la situación. El pueblo le concede su confianza por una gran mayoría, a tal punto que desde George Washington ningún presidente había iniciado su mandato con tanto apoyo popular. Una vez en el poder, Roosevelt cumple el programa anunciado.

Para llevar a cabo esta política el presidente forma un equipo de expertos que inician una reforma a fondo de la estructura socioeconómica estadounidense. En tres meses —los famosos “cien días”— el Congreso vota las medidas necesarias. No obstante, encuentra en su triunfal camino una importante barrera: el Tribunal Supremo. En enero de 1935 los jueces americanos se pronuncian por primera vez contra una disposición del *new deal*. Durante dos años, presidente y magistrados se enfrentan en una guerra sin cuartel. Roosevelt no cede y luego de las elecciones de 1936 que fueron un auténtico referéndum y donde consigue su primera reelección, el presidente cansado de “nueve venerables ancianos” que desfiguraban con hábiles sentencias buena parte de la legislación que daba sustento al *new deal*, decide desmontar el reaccionario tinglado judicial y, apoyándose en el retraso del trabajo de los jueces, nombra magistrados adjuntos a cada uno de los miembros del tribunal supremo con más de 70 años y 6 meses. Seis miembros del alto tribunal —entre nueve— habían cumplido ya los setenta años. La llegada de esta media docena de nuevos magistrados y el contundente resultado electoral, pusieron fin a la obstinada lucha de la Corte contra el *new deal*.

Nuestro país no fue ajeno a tales cambios, aplicándose también entre nosotros una política de regulaciones y control de las actividades económicas en general, acentuada a partir de 1946. La Constitución sancionada en 1949, luego de consagrar la función social de la propiedad, el capital y la actividad económica, artículo 38, precisa que los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, sin poder, bajo ningún concepto, ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaban en poder de particulares debían ser transferidos al Estado, artículo 40.

La crisis del Estado de bienestar ha determinado —en la práctica— serios desequilibrios de funcionamiento debido a la multiplicación de demandas insatisfechas y de expectativas frustradas.

Por otra parte, el dinamismo democrático aparece acotado por las tecno estructuras, como la televisión, que direcciona hasta el extremo valores y comportamientos imponiendo una especie de relativismo para el que todo es igual —valores y antivalores— exacerbando un individualismo que diluye los vínculos sociales en egoísmos particulares. A la soledad de los sectarismos, debería oponerse un solidarismo activo, militante.

La crisis de la política expresada por la deslucida, gris y, en general, arrogante y venal dirigencia profesional no puede devenir en antipolítica.

IV. PRESIDENCIALISMO

Siempre hemos pensado que más que de sistema presidencialista, en nuestro país —y en la mayoría de los americanos— debería hablarse de presidencialismo.⁷ Ya Loewenstein, observando la preponderancia del presidente contraponía al sistema presidencialista el “presidencialismo” sudamericano.⁸

Aun antes de la reforma de 1994, el Poder Ejecutivo tenía en la Constitución facultades colegislativas vinculadas en sustancia a la iniciativa y al veto.

Dispone de un gran aparato burocrático cuya jefatura ejerce, siendo ostensible el liderazgo de su titular con tendencia a personalizar el poder, má-

7 Alberdi, en su discusión con Sarmiento —comparando la Constitución norteamericana con la argentina— sostuvo que la nuestra convertía al presidente, jefe supremo de la nación, de la administración general del país, de las fuerzas de mar y tierra y de la capital federal. Se observa con claridad la influencia de la Constitución chilena de 1833. Tanto Alberdi como Egaña proponían, en los hechos, un cuasi monarca denominado “presidente”.

8 Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, Ariel, p. 140.

xime a partir de la intervención del poder público en la política económica y social y su gestión.

Como jefe del Estado corresponde al presidente de la República la conducción real de las relaciones exteriores, menoscabando, en la práctica, los roles que en la materia la Constitución atribuye al Congreso federal.⁹

Podría sostenerse, sin exagerar, que un sistema de tales características simplemente republicanizó al monarca pues, si en los albores del constitucionalismo, la función legislativa fue la herramienta imprescindible para la toma de decisiones democráticas en el Estado, tal realidad giró con el esquema estadounidense, según lo destacara Karl Loewenstein del estado legislativo al estado administrativo, correspondiendo al Poder Ejecutivo, por excelencia, hacer efectiva la ejecución de la decisión política.¹⁰

El Constituyente de 1994 modificó el esquema clásico, robusteciendo aún más la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, al diferir la regulación del procedimiento de control, contradiciendo el declamado propósito de sus impulsores, tendiente a lograr la atenuación del presidencialismo; fortaleciendo el Congreso y la independencia del Poder Judicial.

Hoy por hoy, el Poder Ejecutivo puede legislar a través de tres vías, dos de carácter excepcional (pero a la luz de la experiencia, debería concluirse que se han tornado habituales): los decretos de necesidad y urgencia —artículo 99.3— (con las limitaciones en la materia que prescribe la propia C.N.) y los decretos delegados por “emergencia pública” —artículo 76—, a las que cabe agregar las importantes modificaciones introducidas en los casos de promulgación parcial de las leyes artículo 80.

La determinación de la “emergencia” y “necesidad”, en la doctrina invariable de nuestra Corte Suprema de Justicia, es una cuestión política de mérito, oportunidad y conveniencia ajena —al menos en principio— al control constitucional.

El uso y abuso —antes y después de 1994— se ha hecho de tales “facultades”, resulta a nuestro criterio peligroso para el armónico desenvolvimiento de las instituciones de la República, la libertad e igualdad de sus ciudadanos.

Esa modalidad, por la que se sancionan normas sin la intervención del órgano legislativo, no parece una solución prudente, sobre todo cuando se

⁹ En *Martínez Casas* (F. 248:462). La Corte Suprema de Justicia de la Nación dio por cierto que en la Argentina existe un órgano estatal preeminente y que ese órgano no es el Congreso.

¹⁰ Loewenstein, Karl, *op. cit.*, pp. 137 y ss.

ha dejado sistemáticamente de lado el procedimiento que prevé la Constitución.¹¹

Es cierto que la reforma legitimó una práctica que desnaturalizaba el esquema clásico de división de funciones. Pero no lo es menos que el contralor parlamentario, que es en el derecho europeo firme, aquí, no ha funcionado, lo que nos permite concluir que a diferencia de lo que acaece en los Estados Unidos de América (donde el Congreso ejerce propiamente la función legislativa y de control) en nuestro país el Poder Legislativo funciona, cuando lo hace, como parlamento convalidando en buena medida las iniciativas del Poder Ejecutivo.

Con el ropaje de la eficacia se ha maximizado su poder y en la misma medida debilitado al Legislativo.

El control posterior del Congreso —al no haberse implementado la comisión bicameral permanente— no ha sido tal, no habiendo asumido, tampoco, el Pleno de ambas cámaras dicha función.

Así las cosas, el control social debería ejercerse con la mayor intensidad posible, buscando una reacción positiva de los poderes constituidos en el marco de las responsabilidades constitucionales que le son propias.

V. LA RACIONALIZACIÓN DEL PODER

La democracia es la resultante de la participación popular en el proceso de elección de los gobernantes, (para los distintos niveles: federal, estados miembros, municipal–comunal) y a través de los institutos de la democracia semi directa (iniciativa, plesbicitito, referéndum, revocatoria, audiencias públicas, presupuestos participativos).

Su vigor depende en forma decisiva de la vitalidad de los partidos políticos y de un sistema electoral idóneo para la coyuntura histórica que transitamos.

La gobernabilidad, tan necesaria, está indisolublemente atada a la fortaleza del sistema de partidos que posibiliten la alternancia y el control y que hacen al dinamismo democrático.

La búsqueda de la hegemonía es la contracara en la que las tecno-estructuras, *vgr.* la televisión cumplen un rol fundamental en una sociedad más

11 La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en sus artículos 103 y 91 ha mejorado el diseño del artículo 99.3 de la CN.

individualista, egoísta; paradójicamente más dócil y relativista, para la cual todo sería igual (valores–antivalores).

El poder que es la energía social para imponer comportamientos, debe racionalizarse. La racionalización es una exigencia del bien común; le viene al Estado desde su fin; desde los requerimientos de la comunidad; desde las instituciones intermedias y los individuos reales. Pero ¿qué es el bien común? No es el bien individual; no es la suma de toda la porción de felicidad relativa a que puede cada uno aspirar, como se ha definido el bienestar general con inspiración positivista.

No es tampoco el bien de un todo que nada deba a las partes. Es la buena vida humana de la comunidad; la suma, en cuanto integración sociológica, de todo lo que hay de virtud y riqueza en las vidas individuales, según que todo esto es, en cierta medida, comunicable y se vuelve sobre cada uno de nosotros para perfeccionar nuestra vida y libertad de personas. No es utilidad solamente, sino fin bueno en sí, sujeto a la justicia y a la bondad moral.

Claro que, como lo señalara el Concilio Vaticano II: "...la autoridad pública... debe procurar el bien común concebido de manera dinámica... El bien común... por lo que toca a sus exigencias concretas, está sometido a los cambios incesantes del tiempo" (parágrafos 74 y 78).

Nuestra Corte Suprema de Justicia, por su parte, ha sostenido reiteradamente que el cometido del Estado es el de agente o custodio del bien común.

Por esta vía, la racionalización del poder no sólo es una exigencia de la estructura política, sino y, ante todo, de la estructura ética de la sociedad.

El apogeo del Estado, su hipertrofia, está hoy puesta a prueba: a prueba la soberanía, por los organismos supranacionales, sean pluriestatales, sean privados, como las empresas transnacionales y a prueba, también, la dominación, porque la sociedad trata de imitar el comportamiento del Estado: el poder subordinado a la sociedad civil tiende a sucederle una sociedad que controla al Estado por la penetración en sus niveles de decisión.

Un *slogan* repetido precisa que "achicar el Estado es agrandar la nación". Pero en realidad, la nación, que es la comunidad con vocación estatal, sólo puede achicar al Estado si crece en convivencia y responsabilidad y, por ende, en autorregulación.

No parece posible entonces un abandono unilateral por parte del Estado de ciertas competencias si no la asumen razonablemente la comunidad y sus sectores específicos. "Agrandar la nación" exige un empeño positivo y no una mera abstención del Estado.

Lo más seguro, es atenerse al principio de subsidiaridad del Estado en función del cual se concluye que el bien común no le atribuye facultades que excedan lo que el hombre individual o la sociedad pueden hacer por propio impulso. Claro que, y como contrapartida, corresponde al Estado procurar a los individuos y comunidades menores todo aquello que sólo él puede brindar o puede procurárselo mejor que los particulares.

El principio tiene el mérito de reenviar a la idoneidad para la selección del responsable. Pregunta: ¿quién está capacitado? y contesta: a igualdad de eficacia, es preferible la unidad social menor.

Así, la subsidiaridad asegura la justicia y exige justificar la concentración de funciones. Esta regla fundamental, es una contribución de la doctrina social católica, para la asignación de competencias entre el Estado, los grupos intermedios y los individuos.

Es que no parece posible que una sociedad descentralice la actividad económica, las comunicaciones y tantos otros procesos cruciales sin verse en la necesidad, también, tarde o temprano de descentralizar el proceso de toma de decisiones en el plano político.

A ello, como precisara el arzobispo de Colonia, Joseph Höffner, debe agregarse el principio de solidaridad que le exige al Estado mediar en la armonización de los intereses de los diversos sectores, evitando la confrontación entre ellos.

Pero, si bien es preciso reestructurar el Estado para que no se vuelva contra la persona, debe precaverse sobre los graves riesgos que, en la práctica, importa un Estado que se abstiene, desentendiéndose, de los roles que le son propios, sin perjuicio, claro está, de la necesidad de optimizar al máximo los recursos económicos —generalmente escasos— y técnicos disponibles.

Afirma Germán José Bidart Campos, con acierto, que

El Estado, como forma de organización política de la convivencia social, siempre está presente. Lo que se disputa, o se quiere substituir, es la estructura organizativa de un Estado concreto, pero no para vivir en la anarquía, al margen de toda organización política, sino para modificar o reemplazar a una que causa disgusto o malestar.¹²

12 Bidart Campos, Germán J., *El derecho público actual*, homenaje al profesor P.A. Ramella, Depalma, p. 25.

Aspiramos, por fin, a una sociedad más plural, mucho más abierta y diversa, revitalizada por una mayor participación y educación.

VI. EL ESTADO DE DERECHO HOY: GOBERNABILIDAD-CONTROL

La clásica teoría de la división tripartita del poder ha sido superada, haciéndose visible la presencia de otras dos funciones que, sin perjuicio de las tradicionales, existen por encima del esquema de Montesquieu. Nos referimos a la función gubernamental y a la de control.

La función gubernamental consiste primordialmente en el trazado de la política global y en la adopción de las decisiones fundamentales destinadas a realizarla.

La función de control, que no debe ser vista como una función de achicamiento, tienen por objetivo asegurar, en el grado que los factores sociales y humanos hagan posible, la limitación del poder. Su ejercicio corresponde a los jueces y a las minorías legislativas.

La función gubernamental es la más ardua y complicada; la de control la más delicada. Puede sostenerse que los “poderes” que resultan del proceso gubernamental se proyectan en las siguientes fases:

- A. Asesoramiento (un verdadero “poder de consulta” para Duverger).
- B. Decisión —ejecución— control y responsabilidad (que emerge de aquél).

Esta división funcional se corresponde más exactamente con la dinámica del Estado contemporáneo.

Por otra parte, el proceso globalizante —que es una realidad instalada pero no un valor— lleva a una mayor concentración del poder, creando una nueva manera de dominación a través de lo tecnológico que excede las fronteras políticas.

Se universalizan no sólo noticias, sino formas y maneras de vida, homogenizando y distorsionando los valores de los pueblos.

La gobernabilidad, en el Estado de derecho, con plena vigencia de los derechos humanos, no se alcanzará a partir de utopías como la sugerida por Kant en sus últimos años en su tierra natal: un gobierno universal como garantía de paz perpetua. Estamos persuadidos, que la respuesta hay que bus-

carla en el crecimiento de la educación y, en general, en el ámbito de la cultura humana en sus aspectos tanto individuales como colectivos.

Pedro José Frías, se ha pronunciado frente al fenómeno por una especie de síntesis sutil designada por alemanes con un neologismo; “glo-cal”. Parafraseando al maestro argentino, “...ser a la vez provincianos y cosmopolitas, es decir, estar parados en diagonal, una pierna en nuestro medio para no caer en el vértigo de la globalización y otra pierna —la cosmopolita— en cualquier lugar del mundo”.¹³

Ello importa, en el marco del Estado de derecho y en el ámbito de Latinoamérica, mejorar en forma urgente la calidad de la democracia representativa.

Claro que hay otros controles que anidan en el seno de la sociedad antes que en los mecanismos del aparato estatal: básicamente en el control que nace del pluralismo, ejercido a través de la crítica. La posibilidad real y legal de “crítica” es un elemento que hace a la supervivencia misma del sistema democrático.¹⁴

Resulta imprescindible, entonces el control que, dentro del poder o extragubernamentalmente, inspecciona, limita, revisa, influye, etcétera, para que el ejercicio del poder sea regular, justo, constitucional.

El control —dentro y fuera del poder— anuda fuertemente todo el sistema constitucional. La refundación moral de un Estado real y en efecto descentralizado será viable en la medida que no se concedan derechos ni poderes sin las respectivas garantías y controles verdaderamente efectivos.

Claro que lo señalado nos lleva al consabido interrogante de quién controla al control. Tan sabida como el interrogante es la respuesta que nos ofrece la ciencia política: no existen fórmulas mágicas e infalibles para esta verdadera “cuadratura del círculo” que se presenta en el Estado moderno.

¹³ Estados de derecho con aceptable funcionamiento interno, agrupados bajo la forma de comunidades político-económicas (como sería la Unión Europea; el MERCOSUR en la medida que las intenciones pasen al campo de las realizaciones) pueden llegar a ejercer un grado de contralor importante respecto de las consecuencias, en especial, las negativas de la globalización.

¹⁴ La Convención Nacional Reformadora de 1994, incorpora como órganos de control del Parlamento sobre la Administración y el Poder Ejecutivo, la Auditoría General de la Nación (artículo 85) y Defensor General del Pueblo (artículo 86). Por otra parte, la inclusión en el artículo 120 del Ministerio Público, está llamado a cumplir una importante función de control; es decir, se agregan a los controles políticos clásicos que buscan el equilibrio en los frenos y contrapesos (*checks and balances*).

La técnica constitucional puede colaborar mediante el ofrecimiento de mecanismos de control más o menos perfeccionados; como en el espíritu, al menos, de la reciente reforma constitucional pero también sabemos que luego de probar todos los refinados procedimientos expuestos en el derecho constitucional comparado, sólo nos queda en pie como *ultima ratio*: la fe en el hombre y la generación de una verdadera cultura para vivir en democracia.

VII. CONCLUSIÓN

Aspiramos a la superación de la democracia formal, que desde el punto de vista fáctico fue protagonista central en el siglo XX, imponiendo sus valores económicos: poder y dinero (gobernados por oligarquías políticas y económicas, con pobre rendimiento para el conjunto social), en desmedro de los principios básicos de igualdad, solidaridad, justicia, real y efectiva participación popular.

El punto de inflexión que en la República Argentina significó la crisis de diciembre de 2001, sacó a la luz la dificultad del hombre común para encontrar cauces orgánicos que —más allá de un evento electoral concreto— le garanticen una interacción permanente con el Estado.¹⁵

Los requerimientos de transparencia en lo atinente a las fuentes de financiamiento de la política (partidos políticos, campañas electorales, clientelismo) hasta el presente, se han revelado limitados para revertir la situación.

¹⁵ Si bien al impulso de los reclamos populares, el Congreso federal aprobó algunas leyes —imprescindibles pero insuficientes para mejorar la calidad de la democracia— en la práctica, su aplicación ha quedado diferida.

La ley 25.600 (control financiero de los partidos políticos) no define claramente el sistema contable requerido ni los instrumentos que los partidos deben cumplimentar para que los controles se tornen efectivos; agréguese a ello que la Cámara Nacional Electoral debió requerir el auxilio de reparticiones del Estado para concretar tal control, cuando lo ideal sería que dependieran directamente de dicho Tribunal.

Las disposiciones que determinaban la obligatoriedad de las elecciones internas, abiertas y simultáneas (Ley 25611), fueron suspendidas por el mismo Congreso que la sancionara, a través de la Ley 25864 de convocatoria electoral. Como es fácil advertir, el saldo ha sido escaso y el futuro poco prometedor.

El dictado de la ley 25.600 y las modificaciones introducidas en el Código Electoral Nacional, denuncian la necesidad de un giro de ciento ochenta grados en el sistema de financiamiento partidario–electoral.¹⁶

Es necesario, un cambio trascendente del escenario institucional, pero también cambios en la forma de hacer política y la participación popular.

Los valores eminentes que expresa el derecho constitucional se han visto sistemáticamente frustrados por un déficit cada vez más evidente en la excelencia y moral de los comportamientos personales, sociales, institucionales.

Resulta imprescindible reconciliar la democracia con la ética (M. Haurion precisaba que “las creencias políticas morales son la fuerza del

16 El 6 de febrero de 2002, el entonces presidente E. Duhalde, firmó un acuerdo con los gobernadores de las Provincias Argentinas (excepto San Luis) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para implementar reformas en los tres niveles de gobierno (Nacional, Provincial y Municipal) y en los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El 5 de marzo del mismo año se suscribió el Acta Constitutiva del Consejo de Seguimiento de las Acciones para la Reforma Política a nivel nacional entre el ministro del interior, licenciado R. Gabrielli, cuatro organizaciones de la sociedad civil (Asociación Conciencia, Foro Social para la Transparencia, Fundación Desarrollo Comunitario, Centro de Implementación para la Equidad y el Crecimiento) y la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Entre los puntos más destacados se señalan los que siguen: eficiencia en el gasto de la administración nacional; limitar el gasto de la función legislativa provincial y municipal; reducción de miembros de los cuerpos legislativos; abstención de la facultad ejercida por el Poder Legislativo Nacional y las legislaturas provinciales de otorgar subsidios, pensiones gratias y becas eliminando dichas partidas de los respectivos presupuestos; sistema electoral nacional; ampliación efectiva del derecho del ciudadano de acceder a la información pública; renovación de la totalidad de los cargos legislativos a nivel nacional, provincial y municipal cada cuatro años.

El artículo décimo prevé que el Congreso Federal y las legislaturas provinciales deberían ratificar el acuerdo federal para su entrada en vigor. En realidad, en el orden federal, solo fue ratificado en el Senado pero sigue pendiente el tratamiento en la Cámara de Diputados y solamente algunas legislaturas de provincias (Mendoza, Chubut, La Rioja, entre otras) y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo han ratificado.

Concluyendo el proceso de renovación de las autoridades electivas que se iniciara en abril de 2003 con la consagración del actual presidente, debemos señalar que: solo tres provincias cambiarán de signo político (Tierra del Fuego, San Juan y Entre Ríos); varios de los gobernadores que desempeñaban sus funciones en el momento más álgido de la crisis (De la Sota, Fellner, Rovira, Sobisch, Maza, Romero e Ibarra—jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) resultaron reelectos. A partir de 10 de diciembre el partido justicialista tendrá quórum propio en ambas cámaras del Congreso federal, y muchos de quienes fueron repudiados en aquella ocasión, reaparecerán al amparo de lisas sábanas en los distritos electorales de mayor población.

régimen constitucional. No importan tanto los mecanismos políticos, como las energías espirituales que los han creado y que los animan”).

Ello posibilitará verdadera justicia social. Así la libertad, igualdad, solidaridad, subsidiariedad, pluralismo y el reconocimiento acabado como valor supremo de la eminente dignidad de la persona humana —presupuestos del constitucionalismo social del siglo que comenzamos a transitar— servirán verdaderamente al desarrollo integral del hombre y la sociedad.