

Extrait du El Correo

<http://www.elcorreo.eu.org/La-reforma-politica-argentina-no-es-la-solucion-magica-pero-es-necesaria>

La reforma política argentina no es la solución mágica pero es necesaria.

- Argentine -

Date de mise en ligne : mercredi 17 novembre 2004

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

*Para que se viva para la política
y no de la política.*

Parafraseando a Max Weber

Buenos Aires, 13 de noviembre del 2004

Comenzaremos, en primer lugar, con una consideración de carácter general que opera en el ámbito de lo político :

Si bien la problemática de la reforma política es de larga data, el énfasis actual está relacionado con el punto de inflexión que significaron las jornadas del 19 y 20 de diciembre de 2001. Ellas fueron una clara confirmación de la crisis de representación política que seguimos atravesando.

A propósito de ello, es que muchos sectores pretenden hacer aparecer la reforma política como la "solución mágica" de la crisis política.

El enarbolamiento de la reforma política, ha salido, por tanto, al encuentro de la justa indignación popular enfocada hacia los tradicionales dirigentes políticos o hacia la tradicional forma de hacer política y como respuesta al reiterado incumplimiento y burla de los mandatos populares o dicho de otra forma a la desembozada apropiación del consenso que sus propuestas habían conseguido generar.

Esta crisis de representación ha develado la ficción de la teoría de la representación política que otorga al sufragio el carácter de custodia de la soberanía popular, cuando en la realidad cotidiana los centros reales de decisión están en otra parte : en las elites amanuenses del capital concentrado y multinacionalizado. Esta realidad, degrada una institución tan importante como es la del voto universal, la arrincona a los niveles de un trasto utilizado pero sobre todo utilizable. Solamente la más amplia participación de los ciudadanos no exclusivamente como votantes sino en todos los niveles de control, ejecución y decisión pueden convertir la formalidad del ejercicio democrático en democracia.

La generación de nuevas formas espontáneas de representación surgidas a partir de la "pueblada" de diciembre de 2001, han sido entre otras, las asambleas de vecinos, con un claro rechazo a las expresiones manipuladoras e irrepresentativas de lo que ha dado en denominarse la "clase política". Ellas exigieron cambios profundos y sustanciales, niveles de participación decisional y político.

Sin embargo, los proyectos que se conocen en torno a la reforma política, particularmente desde la asunción de la crisis política a partir de su puesta de manifiesto con las elecciones de octubre de 2001 (voto "bronca") y de la protesta popular de diciembre, reducen las propuestas fundamentalmente a :

- 1) la modificación del sistema electoral ;
- 2) la cuestión del gasto político.

En cuanto a la primera de las cuestiones, algunos propuestas contemplan la adopción del sistema de

circunscripciones uninominales por el cual se elige un representante local por mayoría simple. Puede resultar atractivo el discurso justificante en torno al mayor acercamiento del candidato con sus electores, pero hay coincidencia entre los especialistas en atribuirle serias deficiencias y cierta "peligrosidad".

En efecto, por un lado, desperdicia en la práctica gran cantidad de votos que son los de aquellos que no votaron al candidato triunfante que en muchas ocasiones lo es por un escaso margen de votos. En consecuencia es cuestionable su legitimidad. Un ejemplo claro está presente en las elecciones de los Estados Unidos donde se aplica este sistema y en especial ha sido notorio en las dos últimas elecciones presidenciales en ese país, la primera, dudosa en cuanto a los guarismos que impusieron como presidente a George W. Bush por un fallo de un Estado administrado por su hermano y la segunda que impuso su reelección por un escaso margen. Quedaron así sin representación en cuanto a electores, casi el 50% de los votantes.

Por otro lado, y también como consecuencia de lo anterior, perjudica a los partidos pequeños que no pueden obtener un número de representantes acordes con los votos emitidos a su favor.

Otra parte de las representaciones afectadas, dentro de esa misma filosofía es la de las mujeres.

En nuestro país, el uninominalismo siempre estuvo de la mano de las oligarquías, se prestó al punterismo, al patoterismo, y pensándolo desde el hoy lo visualizamos como una especie de ley de lemas encubierta, que favorece a los partidos que tienen capacidad financiera, está pensado para eliminar a los partidos menores, ni que hablar de candidaturas auténticamente vecinales.

Otra propuesta que tuvo su inicio en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires es la llamada de representación proporcional personalizada que combina las listas partidarias en el ámbito distrital de la Ciudad, con la elección de candidatos individuales locales por mayoría relativa uninominal o sea un sistema mixto. Este es un sistema que se aplica en Alemania desde 1949 y en Nueva Zelanda, lo que significa que involucra tan sólo al 3,3% de los países. Es un sistema sumamente complejo, ya que los que ganan uninominalmente obtienen directamente su banca, a lo que se suman los obtenidos por la lista cerrada de partido. Si los segundos son más que los primeros se suman, si los uninominales son más que los obtenidos por la lista cerrada, se aumenta el número de bancas en el Parlamento. Es decir, no existe una cantidad de bancas cerradas sino variables. Sin embargo, la experiencia en Alemania indica que en la práctica los uninominales no tienen un peso importante sino que éste está puesto en el voto por la lista cerrada. Esta propuesta pretendió imponerse en el 2002, sin ningún tipo de debate previo popular. Lo cierto es que la consulta con los expertos derivó en la absoluta crítica al sistema propuesto, ya que aunaba a los inconvenientes ya señalados respecto a la uninominalidad, una complejidad ajena a la cultura política nuestra.

En síntesis, pareciera que el sistema más conveniente sigue siendo el de la representación proporcional, aun con todas las observaciones que se le podrían imputar. Es habitual que la principal de ellas sea la de la existencia de las denominadas "listas sábanas". No negamos que en sí mismas, no constituyen el ideal de régimen electoral, pero es necesario decir que también alrededor de ellas se ha creado una especie de mistificación, sobre si se conoce o no su integración y hasta que punto.

Decimos mistificación porque en un sistema de proporcionalidad, en realidad, ningún partido puede alentar la expectativa de lograr sino una cantidad de escaños relativamente minoritaria en relación al total de las listas presentadas que tienen la obligación de integrar la totalidad de bancas en disputa.

Si por ejemplo, en un distrito se disputan 20 bancas (estamos manejando cifras imaginarias) entre varias listas partidarias, la expectativa de la primera minoría podrá oscilar (de acuerdo a últimas elecciones) a lo sumo, en alrededor de un 25% de las mismas, o sea, 7 bancas. Esa cantidad no representa la idea que se da de una "lista

sábana". Este ejemplo, en distritos con menos bancas en juego, obviamente que minimiza el concepto aun más.

Este es el caso de las listas sábanas verticales.

Proponemos pensar sí en la problemática de las listas sábanas horizontales, o sea, aquellas que contemplan en una misma elección el conjunto de candidaturas a representación federal, provincial y local.

En cuanto a la segunda cuestión referida al llamado "gasto político", constituye el otro argumento al cual se aferraron también varias intervenciones y proyectos en danza.

Así el gobernador Sola se "entusiasmó" (a principios del año 2002), por el ahorro de 20 millones de pesos que podía resultarle de reducir a la mitad a los diputados provinciales, mientras que la realidad de la Provincia de Buenos Aires era que estaba prácticamente en quiebra. O el presidente Duhalde (para la misma época) y sus sostenedores, fueran propios o ajenos, se "entusiasmaban" porque la reforma pensada podría ahorrar 1.000 millones de pesos (suma reducida si se tiene en cuenta el déficit que se anticipaba iba a producirse o a "necesitarse" dentro del presupuesto de 2002).

Quizás, el proyecto que, en su momento, apareció con más contundencia, haya sido el Acuerdo Federal suscripto por gobernadores y Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (fue el primero en suscribirlo) en febrero de 2002 durante la Presidencia del Dr. Duhalde, proyecto que poco a poco se fue diluyendo. En él los firmantes se comprometían, entre otras cosas, a la disminución (inspirada por la gestión del Gobernador De la Sota en Córdoba) en un 25% del número de legisladores nacionales, provinciales y municipales, a limitar el presupuesto del Congreso, eliminar gastos reservados y prohibir a los partidos la contratación de publicidad en televisión y radio. Es curioso, en nombre de la democratización se proponía una reducción de los espacios democráticos o sea de las legislaturas que constituyen el lugar de la representación proporcional de los ciudadanos, aunque por diferentes razones no siempre lo sean cabalmente, cuando lo que se necesita es mayor representación y no menor. En cuanto al resto de las propuestas, como dijimos, se fueron diluyendo en la medida que afectaban la forma habitual del prebendismo político que, aunque objeto de retórica, evidentemente, no se estaba dispuesto a enfrentar sustancialmente. Especialmente ello fue así, cuando la efervescencia popular originada en diciembre de 2001, comenzó a debilitarse por falta de organización y canalización.

La eficacia de una reforma, más allá de la necesidad o urgencia de la misma, no puede basarse, como la mayoría de las propuestas lo indican, en una obra simplemente ingenieril, periférica. Cualquier cambio de reglas institucionales no constituye una reforma, ésta debe referir a modificaciones estructurales e interpelar a toda una cultura política que intenta preservar un modo de hacer política, que ha sido reiteradamente rechazado por la sociedad civil.

Es por lo menos ingenuo, pero en realidad manipulador, pensar que con arquitecturas electorales se pueda siquiera abordar la grave situación en la que estamos. No tiene razón Giovanni Sartori cuando supone que en la medida que se domine la técnica política en forma predictiva deja la política de ser un arte o una ideología para integrarse al área de lo tecnocrático y desde allí operar sus consecuencias. Esto es no tener en consideración a los sujetos sociales, su posicionamientos, sus conflictos y sus luchas. Algunos tratan de convencer (Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires) acerca de que si acudimos a una mixtura de régimen electoral, tal como elegir una parte de los diputados por sistema uninominal por circunscripciones, y otra en forma proporcional, habrá verdadero "control" sobre los representantes y tendrán acceso a los cargos "los vecinos". Esto no es cierto, no es un problema de cálculos matemáticos o planeamiento urbano, sino de actividad humana, de la necesidad de cambiar los ejes sustanciales de la actividad política. Se trata de que esos ejes no estén puestos en el quehacer de comportamientos que se dirigen a la mayor probabilidad de permanecer en un cargo o de estar al servicio de intereses de generación de mayores desigualdades sociales. Por otra parte, insistimos, ningún cambio sustancial puede pensarse sino es

fruto de un profundo debate popular.

El slogan levantado por los partidos tradicional, refiere fundamentalmente al costo financiero político, como "presunto responsable" de las penurias populares, lo que tiene repercusión en la ciudadanía, puesto que aparece como bastante visible últimamente, y tratando de pasar a segundo plano, aquello que es principal en la estructuración político-económica de nuestro país y que refiere a la desnacionalización de recursos básicos, así como al mantenimiento de una deuda externa que se ha calificado como "odiosa" (y no en cuanto a sentimientos, sino a la aplicación de la doctrina aplicada por los EEUU para rechazar la deuda de Cuba con España a finales del siglo XIX en ocasión de la independencia de la isla y la intervención de los EEUU en la misma), o a la no asunción de la deuda interna resultado del saqueo permanente operado sobre el pueblo argentino.

Claro que somos partidarios de la reducción del costo de la política, por ejemplo de la retribución de legisladores y funcionarios, así como de la anulación de partidas de gastos reservados, reducción de gastos en campañas electorales, etc.). Pero lo que quiero decir, es que sosteniendo esa necesidad de reducción, es menester también, aludir a las verdaderas razones de la crisis actual en nuestro país.

Algunas observaciones sobre las reformas propuestas y propuestas programáticas que formulamos.

- ▶ 1. Proponemos la anulación de la Cámara de Senadores y no meramente su reducción. El Senado es una rémora feudal o del imperio romano quizás. Representa habitualmente los intereses más conservadores, patriarcalistas y "federalistas".
- ▶ 2. Sobre la proposición de reducción de las cámaras de representantes (diputados nacionales, provinciales, concejales) en un 25% : Estamos rotundamente en contra. Hace más anémica aún la democracia representativa, y la institucionalización republicana, ya que en todo caso no es democrático reducir, sino AMPLIAR. Se necesitan mayores grados de participación del pueblo en la cosa pública, en la política y por tanto también en sus instrumentos institucionales a nivel de poder político, tenemos que ampliar la posibilidad de los mecanismos de participación y uno de ellos, no el único, son los órganos deliberativos de gobierno. Además la reducción de legisladores favorece el bipartidismo, refuerza a los partidos de aparatos electorales y clientelistas, del tipo de los llamados "atrapatodo".
- ▶ 3. Se propone la reducción de dietas de los legisladores en todos los niveles.
- ▶ 4. Sobre el tema de las listas sábanas, las cuales se propone reemplazar por los llamados mecanismos de "preferencias y/o circunscripciones", o "mixtos", que se propone, opinamos que las listas sábanas no son lo ideal, pero en nuestro país, es mucho peor el sistema uninominal, siempre utilizado por los punteros políticos.
- ▶ 5. Ligado a lo anterior, está el tema de la posibilidad de la participación de candidatos independientes. Esto no debe implicar una ley de lemas encubierta o de grupos aparentemente independientes pero en la práctica periféricos a los partidos. Es preferible trabajar la idea de la apertura de los partidos políticos a esos candidatos.
- ▶ 6. Sobre el carácter del régimen político : presidencialista o parlamentario. Somos abiertamente partidarios del parlamentarismo. Concentra menos el poder, da más fuerza a las instituciones deliberativas, puede (sólo puede) ser más democrático. Pareciera que un primer ministro licuaría un poco el impacto de los conflictos, se intentó hacerlo con la figura del Jefe de Gabinete, pero resultó totalmente diluido. En realidad, con esa modificación practicada en la Reforma de 1994, se está invocando el régimen francés, con un presidente y un primer ministro nombrado por el Congreso, régimen a mitad de camino, justamente producto de una reforma de De Gaulle, que lo que buscaba era mayor concentración de poder en el Presidente, mediatizado con un Primer Ministro, que es el que "recibe las bofetadas" y cae o queda en medio de las crisis, quedando incólume la figura del Presidente.

- ▶ 7. Necesidad de sostener firmemente la revocabilidad de los mandatos y la implementación regulatoria de esa institución en los casos en que está prevista, así como la rendición de cuentas referida a todos los cargos deliberativos y ejecutivos como forma de transparencia de la función pública.
- ▶ 8. Implementación del mecanismo de las audiencias públicas con carácter vinculante.
- ▶ 9. Obligación de que los candidatos presenten no sólo declaración de bienes sino también antecedentes que den cuenta de su conducta respecto a derechos humanos, violencia doméstica, cuestiones de vecindad, sobre temas ético-políticos como la guerra, la ecología. Certificaciones y compromisos, encuestas que se archiven.
- ▶ 10. Tener en consideración, que la prohibición de más de dos mandatos consecutivos para Presidente y Vice, podría hacerse extensivo a los demás cargos.
- ▶ 11. Reducción de costos electorales, campañas controladas en cuanto a sus erogaciones, etc. Esto hace fundamentalmente a una ley electoral. Oponerse a que se anulen espacios radiales y televisivos gratuitos, porque esa medida perjudica sólo a los partidos que no tienen medios económicos. Los grandes partidos de aparato electoral cuentan con los medios que les permiten pagarlos, si no lo reciben gratis y esto crea una total desigualdad en la exposición ante los ciudadanos.
- ▶ 12. Tener en cuenta, que pese a las manipulaciones que también en este sentido se hacen, la anulación del Senado como Cámara, la reducción de diputados nacionales, la duración o modificación en los mandatos y los tiempos electorales, la transformación de régimen presidencialista en parlamentario, sólo puede tener lugar mediante una reforma de la Constitución, puesto que son temas que ya están resueltos en ella y solo su modificación puede cambiarlos. (arts. 45 y 54 de la CN entre otros).
- ▶ 13. Una última cuestión sobre las asambleas populares, barriales e interbarriales que subsisten. Deben pensarse como formas de organización de la sociedad civil, pero en todo caso, reconocerles capacidad de proposición y fundamentalmente control, consideración que debe extenderse a las comunas que habrán de conformarse en la Ciudad de Buenos Aires.

La conclusión a la que podemos arribar, es que es imprescindible reformular y recrear una forma nueva de hacer política que responda a los reales intereses del pueblo, para el pueblo e implementada por el pueblo como definía Lincoln a la democracia en su sentido más lato y que se refleje en una institucionalización acorde en la cual el sufragio reconocido en su importancia sustancial no sea la actividad en la que se agote la participación de las mayorías, que son las que fundamentalmente sufren los efectos y las consecuencias de una desigualdad lamentablemente creciente.

Es menester encontrar los mecanismos de combinación que permitan conciliar un pluralismo institucional en su formulación, con una pluralidad de recursos y de prácticas representativas y participativas en decisión y ejecución, a disposición de los distintos actores e instituciones. El diseño de tal sistema debe abreviar en la propia historia, incorporar las del resto del mundo, pero fundamentalmente ser lo suficientemente creativos y responsables para poner en el centro de las preocupaciones a los hombres y mujeres de existencia real y no a las combinaciones tecnocráticas y/o burocráticas con las que muchos intentan reemplazarlos.

* **La Dra. Beatriz Rajland** es Profesora consulta en Teoría del Estado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Post-scriptum :

*"Presentado ante el Seminario sobre Reforma
Constitucional de 1994. Facultad de Derecho.
Universidad de Buenos Aires".*