

## LA CRISIS ARGENTINA Y LA REFORMA POLÍTICA INSTITUCIONAL

Alberto R. ZARZA MENSAQUE

SUMARIO: I. *Prólogo*. II. *Aspectos económicos y sociales*. III. *El sistema tributario argentino y la distribución de su recaudación*. IV. *Derechos electorales y partidos políticos*. V. *El Congreso Nacional*. VI. *Poder Ejecutivo. El jefe de gabinete de ministros*.

### I. PRÓLOGO

El haber recibido la invitación para participar con este trabajo en el libro editado por la UNAM en homenaje al académico de derecho y profesor de la Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina, doctor Pedro José Frías, significa para mí un inmenso honor y una significativa responsabilidad; siento que soy uno de sus discípulos más cercanos pues tuve la oportunidad de formarme bajo su directa supervisión. Ingresé como adscrito a su cátedra de Derecho Público Provincial y Municipal en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba a fines de la década de los sesenta, y realicé toda mi carrera docente bajo su guía y consejo, hasta el momento que el gran profesor se alejara de los claustros universitarios. Nuestra asignatura, propia de una país federal, se denomina de distintas maneras: Derecho Público Provincial, Derecho Federal o Derecho Constitucional de las Provincias Argentinas, entre otras tantas acepciones.

El maestro Frías me transmitió la convicción de que en países como el nuestro, la democracia republicana se encuentra firmemente vinculada con la vigencia efectiva de una forma de Estado federal, en donde la distribución de competencias entre el gobierno central y los estados provinciales y municipales se sustenten en ciertas premisas, verbigracia la

cooperación entre los distintos niveles de gobierno por sobre la confrontación, la subsidiariedad y la solidaridad social entre todos los estamentos del Estado; que toda la gestión política debe ser un servicio hacia la comunidad antes que el ejercicio de un privilegio por quien la ejerce.

Frías, hombre intachable, generoso, fino, dotado de una cultura enciclopédica; me brindó con el ejemplo de su vida pública y privada, el paradigma de lo que debe ser un estadista y un docente de vocación; se trata, de una personalidad destacada por sus propios méritos en el campo del derecho constitucional hispanoamericano, por lo que este homenaje resulta altamente merecido.

En esta ocasión, y dada la extraordinaria difusión que tienen las publicaciones de la UNAM, he considerado conveniente abordar la crisis que se desatara en la República Argentina a mediados de 2001 y que aún no ha sido superada.

Esta temática debería considerarse con una perspectiva multidisciplinaria. En este caso, no resulta posible abarcar todos sus aspectos, tanto por carencias propias como por la naturaleza y la extensión que debe tener una colaboración de esta naturaleza.

Por ello trataré de señalar a grandes rasgos, síntomas o anomalías económicos, sociales y políticos, que resultan relevantes para entender la grave situación en que se encuentra la República Argentina; para luego aportar algunas ideas sobre las reformas que deben concretarse a la brevedad en la organización y funcionamiento de los partidos políticos y en algunas instituciones del Estado, partiendo de la convicción que al Estado argentino hay que recrearlo, para que cumpla efectivamente su función de gerente del bien común y garante de las libertades y dignidad de sus habitantes.

La preguntas que con mayor frecuencia nos formulan los extranjeros es: ¿cómo es posible que un país como el nuestro, considerado poseedor de ingentes recursos naturales, económicos y humanos, que hasta hace pocos años fue el referente en América Latina de integración, permeabilidad y convivencia armónica de clases, pueda haber caído tan estrepitosamente? ¿Cómo es que hoy se ha convertido en un referente negativo a nivel mundial y paradigma de lo que no se debe hacer?

Para acercarnos a la posibilidad de una explicación, debo hacer referencia a distintas cuestiones.

## II. ASPECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

Si analizamos la crisis en sus aspectos económicos más relevantes, hay que destacar que la Argentina en el último cuarto de siglo sufrió otras sacudidas económicas en los años 1975, 1981 y 1989; pero ninguna de ellas tuvo la gravedad de la que vivimos en la actualidad.

Nuestro país desde 1989 quedó estancado en su crecimiento económico. Aún así, en la década de los noventa aún mantuvimos la mejor posición relativa entre los países de América Latina en el índice de desarrollo humano.

Según datos de PNUD,<sup>1</sup> hoy la pobreza afecta al 53% de los argentinos y la indigencia alcanza al 25% de la población urbana, siendo este porcentaje mayor en las poblaciones rurales.

Ciertos indicadores económicos permitían presagiar el advenimiento de este colapso, pero la mayoría de la sociedad y su clase dirigente prefirieron durante años no tomar en serio estas advertencias.

Nuestro país a partir de los años noventa decidió insertarse en un mundo globalizado, para lo cual el gobierno adoptó una política de adhesión sin ningún tipo de restricciones, al sistema del libre mercado. Por ello privatizó las empresas de servicios y otras de las que era propietario, que en general venían funcionando mal y con grandes pérdidas que debían ser soportadas con recursos presupuestarios, tales transferencias de patrimonio se realizaron con el apoyo de la sociedad. Aunque se hicieron con poca transparencia, sin adoptar recaudos efectivos de control y vigilancia sobre la inversión de los adjudicatarios, el manejo de las mismas y su rentabilidad. Se adoptó también una política de paridad cambiaria entre nuestra moneda y el dólar estadounidense, con la consigna de impedir el crecimiento de procesos inflacionarios habituales en el país.

Al final del gobierno del presidente Menen resultaba evidente que era imposible mantener esa paridad, aunque ella había creado en la sociedad argentina la falsa ilusión que los salarios y los capitales acumulados estaban resguardados por la dolarización. Este proceso permitió también que se trasladaran al país capitales golondrinos que realizaron

<sup>1</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Aportes para el desarrollo humano. Desigualdad y pobreza*, p. 6.

jugosas operaciones a corto plazo que les permitió a los inversores retornar sus inversiones transitorias con jugosos dividendos.

Por otra parte, en todo el siglo pasado no se adoptaron medidas conducentes a revertir o frenar la grave concentración de población y de recursos económicos en las áreas del país más desarrolladas, en detrimento de aquellas con escasa población. Por el contrario, el proyecto del ex presidente Alfonsín de trasladar la capital federal al sur del país, quedó sin efecto por obra de los *lobbies* que trabajaron en su contra.

El Estado argentino para imponer este modelo económico liberal y globalizador, y a la vez mantener sus estructuras de gobierno con crecientes déficits, debió acudir a préstamos de bancos y otros organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, quien establecía los montos a acordar, las afectaciones y las condiciones bajo las cuales se les concedían. Es evidente que los modelos diseñados por estos entes internacionales no fueron adecuados para el país, tal como lo señala con suma elocuencia Stiglitz.<sup>2</sup>

Como consecuencia de lo expuesto y atento a que los acreedores exteriores siguieron otorgando créditos a la Argentina a pesar de los reiterados incumplimientos de pago, seducidos por las altas tasas de interés que imponían, la deuda externa ha ido aumentando constante y progresivamente.

Según investigaciones confiables,<sup>3</sup> el total de la deuda del país en 1966 era de 3,276 millones de dólares, al final del gobierno de facto de Videla, Galtieri, Bignone, había aumentado a 45,100 millones de dólares (364% superior a la dejada por el gobierno anterior (Martínez D.). Durante el periodo 1989 a 1999 se acrecentó de 65,300; a 146,219 (en una proporción de 123%); y en 2001 ascendía a 153,000 millones de dólares. Las estimaciones realizadas a la fecha por los economistas la estiman entre 180,000 y 190,000 millones de dólares.

La imposibilidad de afrontar su pago por un Estado prebendario e ineficiente, que gasta más de lo que recauda y que por ende se encuentra en permanente déficit fiscal, la inexistencia de un programa de gobierno y administración sustentable, así como la carencia de una figura presidencial respetada, el apoderamiento de los ahorros de la ciudadanía depositados en los bancos, entre otras causas, han sido los detonantes que

2 Stiglitz, Joseph E., *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus, 2002.

3 Diario *La Nación*, Buenos Aires, enero de 2002.

llevaron a la renuncia del presidente De la Rúa, su sustitución por varios presidentes provisionales hasta que asumiera tal función el doctor Duhalde, quien dispuso la conclusión del sistema de paridad entre el peso y el dólar, y la consiguiente devaluación mediante la cual la cotización de la moneda americana se elevó a pesos \$ 3,50 y la caída en situación de *default* con la consiguiente transferencia de recursos a favor de quienes tenían sus ahorros en la moneda estadounidense y a la actual declaración de emergencia económica.

El sistema federal establecido por la Constitución de 1853-1860 se ha desvirtuado; convirtiéndose el Estado en una suerte de confederación de feudos de desigual importancia. La caída de los ingresos per cápita acentuó el mapa de la inequidad en la Argentina. Así, consideradas las 23 provincias y la ciudad de Buenos Aires (capital de la República), de acuerdo al índice de desarrollo humano, encontramos seis distritos en situación más favorable, seis en situación favorable, cuatro en situaciones desfavorables, cuatro en situaciones graves y otras tantas en situaciones críticas que son las provincias del norte del país; Chaco, Corrientes, Jujuy y Formosa.<sup>4</sup> Existe así una notoria diferencia entre las provincias del norte, con las del centro y sur del país, en cuanto a educación, alimentación y salud.

La sostenida caída de los ingresos entre 1995 y 2002 agudizó la brecha existente entre el 20% que recibe mayores ingresos y el 20% que tiene menores, valga como ejemplo, que en 2002 la menor brecha de ingresos se registró en la provincia de Santa Cruz cuya diferencia fue del 11%, mientras que Formosa registró una diferencia del 52.7% entre quienes perciben mayores ingresos y los que reciben menos.

Si agrupamos a los distritos en relación con sus capacidades competitivas y niveles de desarrollo humano, advertimos que solamente las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza tienen estructuras económicas de gran tamaño y diversificadas, mientras que la ciudad de Buenos Aires, dotada de una economía urbana de servicios, registra el índice de desarrollo humano más alto.

En estos distritos se concentran la mayor densidad poblacional, alrededor del 67% de los habitantes del país y la mayor cantidad de recursos económicos, al generar alrededor del 85% del producto total y en esos

4 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Un enfoque integral*, gráfico 1, p. 19.

lugares se tiene la mayor inversión privada, pero a su vez estos Estados paradójicamente, reúnen la mayor parte del déficit y endeudamiento público en valores absolutos. Si el problema económico es grave, no lo es menos en el aspecto político ante la falta de coincidencia de los distintos sectores sociales en el diseño arquitectónico de una “política de Estado”, superadora de las banderías partidarias, que es lo que permitió a otros países en situaciones similares, dominar la contingencia, generar el crecimiento y ejercer una más justa distribución de la riqueza.

Existe una conciencia general de que es menester cambiar totalmente el rumbo seguido hasta ahora; para salvar al país es necesario un cambio sustancial de las instituciones y de la sociedad toda.

Debemos modificar nuestras actitudes, no descansar en el facilismo de derivar la culpa al proceso de globalización mundial, o de un sector determinado de la sociedad, aunque algunos se encuentran más comprometidos que otros en lo acontecido; todos tenemos parte de responsabilidad sea por comisión o por omisión. En esta instancia decisiva no está en juego la vigencia de la democracia, sino fundamentalmente la posibilidad de tener un Estado y de integrar una nación.

En la consecución de este objetivo preeminente, pretendo volcar algunas ideas que han sido planteadas desde distintos sectores, sobre aspectos parciales de la problemática de nuestro sistema político y de sus instituciones; para que sean ser meditadas, discutidas, consensuadas por los protagonistas políticos, económicos y sociales para su pronta aplicación.

Algunos de estos temas han sido consignados en el Acuerdo Federal para la Reforma del Sistema Político Argentino, firmado el 6 de febrero de 2002 por el presidente de la nación y los gobernadores de las provincias; otras fueron planteadas en la Mesa del Diálogo de los Argentinos, en la que participaron representantes de distintos sectores sociales, partidos políticos, empresarios, sindicalistas, organizaciones no gubernamentales y las iglesias.

Estas sugerencias requerirán modificaciones legislativas, otras deberán concretarse mediante reformas constitucionales, pero fundamentalmente exigen un cambio de las conductas públicas y privadas.

### III. EL SISTEMA TRIBUTARIO ARGENTINO Y LA DISTRIBUCIÓN DE SU RECAUDACIÓN

Hay quienes adjudican la causa principal de la crisis económica a los déficit crónicos de las finanzas provinciales; esto resulta un dato cierto en la medida que se consigne que de la abrumante deuda que tiene el país, el porcentaje correspondiente a las provincias y municipios argentinos es sustancialmente inferior al que corresponde al gobierno nacional.

El agudo cuadro de situación económico-financiera presentado, se ve agravado por la distorsión de un sistema tributario tachado de inequitativo, distorsivo y con altos niveles de evasión. La Constitución de 1853-1860 determinó originariamente un sistema de división de fuentes tributarias, reservando exclusivamente para el gobierno federal los derechos aduaneros que eran los de mayor magnitud en esa época, además respetó la clásica división entre impuestos directos e indirectos, reservando los primeros para las provincias, admitiendo que por un tiempo determinado y en virtud de circunstancias de emergencia, pudiera percibirlos el Estado federal.

Los impuestos indirectos internos quedaron reservados en favor de los estados provinciales. Sin embargo, estas reglas de reparto no fueron respetadas y a partir de 1891 el gobierno central estableció tributos indirectos al consumo de ciertos productos y desde 1932 monopolizó los impuestos directos a los réditos, por plazos que se fueron prorrogando por tiempo indeterminado. Tal situación derivó en que el Estado central legislara sobre los impuestos más importantes y parte de lo percibido los distribuyera a través de leyes de coparticipación a las provincias.

La Reforma Constitucional de 1994, dentro de cuyos objetivos se encontraba el de consolidar el sistema federal, consideró necesario establecer un sistema que en parte legitimaba la inconstitucionalidad manifiesta del anterior, mediante nuevos dispositivos incorporados al artículo 75 (atribuciones del Congreso) en sus incisos 1o., 2o. y 3o. El nuevo texto constitucional ratificó la potestad del gobierno federal sobre los derechos de importación y exportación, admitió como facultad concurrente entre el Estado federal y las provincias la de imponer contribuciones indirectas. Ratificó la potestad del gobierno nacional para imponer contribuciones directas por tiempo determinado en situaciones de emergencia y consignó que las contribuciones previstas en el inciso sean coparticipables con las provincias.

También previó la sanción de una ley convenio sobre la base del acuerdo entre el gobierno nacional y las provincias que instituirá regímenes de coparticipación de estas contribuciones “garantizando la automaticidad de la remisión de fondos”. La norma citada determinó los criterios de reparto para las provincias y la ciudad de Buenos Aires. Creó un organismo fiscal federal en donde se encuentren representadas las provincias y la ciudad de Buenos Aires, encargado del control y de la fiscalización de la ejecución de lo establecido en el inciso.

La norma es compleja y de difícil implementación, tal como lo expresa Pérez Hualde<sup>5</sup> y requiere la sanción de la mencionada ley convenio, que por imperio de la cláusula transitoria sexta de la reforma constitucional debía dictarse antes de finalizar 1996. A la fecha han transcurrido más de seis años, sin haberse logrado el acuerdo necesario entre el Estado federal y las provincias, por lo que el país se sigue manejando con acuerdos sucesivos entre el Estado federal y las provincias, sin la posibilidad de concretar legislativamente los preceptos constitucionales. Estos acuerdos transitorios se modifican frecuentemente en razón que el gobierno federal en situación de insolvencia, no remite automáticamente los fondos recaudados a las provincias y éstas a su vez no concretan la reorganización de sus finanzas.

Planteado esquemáticamente tal cuadro de situación, resulta imprescindible concretar la ley convenio que determine la percepción de algunos tributos coparticipables por parte de las provincias y los municipios; que sean éstos los que transfieran al gobierno nacional los porcentajes correspondientes y que la norma sea respetada a rajatabla por las partes, o encarar estudios para imponer otro sistema tributario con una clara separación de fuentes de ingresos entre el gobierno central y las provincias, haciéndolas responsables a éstas y a sus municipios de la recaudación de sus propios tributos.

En nuestro país los vasos comunicantes entre el sistema político y la sociedad se han roto. Para restablecer esta relación y superar la crisis, es menester realizar una reforma política integral, que entre otros aspectos tienda a desarrollar un sistema eficiente, representativo y que promueva una mayor participación y compromiso ciudadano con la democracia.

<sup>5</sup> Pérez Hualde, Alejandro, *Coparticipación federal de impuestos en la Constitución Nacional*, Buenos Aires, Depalma, 1999.

Las siguientes reflexiones han de hacer hincapié fundamentalmente en dos estructuras que en la actualidad concentran la mayoría de los cuestionamientos de la sociedad.

#### IV. DERECHOS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático, por ello debe fortalecerse, fomentando una fluida relación entre éstos, las organizaciones sociales y comunitarias y los medios de comunicación social. A su vez, resulta necesario determinar un marco de responsabilidad política, social y económica para los candidatos y los gobernantes.

Desde hace más de 50 años existe en la Argentina un bipartidismo dominante, con estructuras poco transparentes y corporativas; para superar estos factores que alejan al ciudadano de la actividad política, deberían suprimirse las normas legales que establecen el monopolio de las candidaturas por los partidos políticos para cubrir los cargos públicos electivos. Con ello se facilitaría la posibilidad de que surjan figuras independientes, que sin pertenecer a una estructura determinada, cuenten con el aval de un porcentaje adecuado de ciudadanos que le permita competir para lograr su voto.

También sería adecuado adoptar el sistema de elecciones internas abiertas y simultáneas para la selección de las candidaturas para las elecciones generales.

Tanto en las elecciones internas partidarias como en las generales, los ciudadanos deberían gozar del derecho de efectuar tachas o formalizar su preferencia a favor de uno o más candidatos, dentro de los límites que permita la ley.

Creo conveniente establecer cronogramas electorales que impidan la simultaneidad de las elecciones municipales con las provinciales y nacionales. Ello facilitaría la libertad del elector para elegir el candidato que considere más adecuado para cada uno de los ámbitos en que sea convocado a elegir, impidiendo el efecto arrastre que implica la simultaneidad de la elección de autoridades nacionales junto con las provinciales y municipales.

En la conducción de los partidos políticos, debe respetarse una adecuada participación de las minorías (artículo 38, Constitución Nacional—CN—).

Con respecto al financiamiento de la actividad partidaria, podría optarse por un sistema en donde el Estado se haga cargo exclusivamente del mismo o por uno tipo mixto que permita el aporte limitado de fondos por los particulares. Pero resulta indispensable establecer un eficaz mecanismo de control y transparencia sobre el uso de dichos recursos.

También deberían garantizarse espacios de publicidad gratuita en los medios de comunicación social, durante las campañas electorales, para que los partidos políticos y sus candidatos difundan sus programas y propuestas. Estas campañas deben limitarse en su duración. Se ha sugerido la conveniencia de fijar un plazo máximo de 30 días de duración de las campañas para las elecciones nacionales, dado el costo considerable que implican las mismas.

Es conveniente propender a la fijación de límites temporales en el desempeño de los cargos electivos, impidiendo las reelecciones permanentes.

También sería necesario establecer un régimen obligatorio de formación y capacitación de los dirigentes y candidatos partidarios, sea a través de los propios partidos o, en su defecto, por organismos del Estado.

La reforma constitucional de 1994, incorporó mecanismos que otorgan una mayor participación de la ciudadanía mediante el derecho de iniciativa popular de las leyes y la consulta popular obligatoria o facultativa (artículos 39 y 40, CN). Para complementar tales instrumentos de participación popular, sería conveniente incorporar a niveles nacional y provincial la figura de la revocatoria del mandato de los funcionarios electivos.

Sin entrar a la espinosa cuestión sobre si las bancas pertenecen a los partidos o a los legisladores, me adhiero a la postura de quienes sostienen que cuando un legislador elegido por un partido o alianza, se separa de su bloque, debe cesar en su mandato en la próxima elección, ocasión en la que se deberá cubrir la vacante producida.

## V. EL CONGRESO NACIONAL

Según el esquema constitucional, el Congreso debe ser la expresión de los diversos intereses existentes en la sociedad, mediador entre los ciudadanos y el gobierno y, por ende, representativo de las diversas corrientes políticas que lo integran y de la forma de Estado federal.

Simultáneamente con la función de sancionar las leyes que rigen en el país, debe ejercer el control del funcionamiento del Poder Ejecutivo y su administración.

En la historia de nuestro sistema presidencialista, el Congreso siempre ha aparecido debilitado frente a la actividad encarada por el Poder Ejecutivo, sea por las constantes interrupciones de su actividad como consecuencia de los golpes de Estado que establecieron regímenes de facto y clausuraron el órgano legislativo sin que ello sacudiera la indiferencia de la sociedad, o porque a partir del retorno de las instituciones democráticas, las sucesivas crisis económico-fiscales, la férrea disputa del poder por los dos partidos dominantes, incentivada por la natural competitividad electoral, unidas a una pertinaz actitud demagógica de un buen número de legisladores, acentuaron el riesgo del bloqueo legislativo y su funcionamiento espasmódico, con la consecuente pérdida de prestigio de este organismo.

Hoy el órgano legislativo se encuentra devaluado por sospechas de corrupción entre sus integrantes que no han sido esclarecidas, los frecuentes ausentismos de muchos de sus miembros, las demoras en los trámites parlamentarios, el obstruccionismo y la malsana tendencia de las mayorías para imponer sus proyecto, sin discusiones ni consensos y de las minorías de ejercer un obstruccionismo estéril.

Este descrédito se acentúa ante una serie de privilegios en favor de sus miembros, que resultan doblemente irritantes en una situación de grave crisis como la que vive el país.

A pesar de lo expuesto, la existencia y funcionamiento del Parlamento resulta indispensable para la vigencia de un sistema democrático; por lo tanto, es necesario proponer soluciones para las más graves anomalías que presenta, propendiendo a un funcionamiento más eficiente y transparente frente a la sociedad.

El Congreso Nacional, para su funcionamiento tiene asignado el 1% del presupuesto nacional, que en 2001 ascendió a 498 millones de pesos, cuenta con 10,431 empleados (3.6% del total de agentes de la administración nacional).<sup>6</sup> El 35.3% de su presupuesto total corresponde a la Cámara de Senadores y el 49.3% a la Cámara de Diputados.

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Mapa del Estado argentino*, Buenos Aires, Poder Legislativo Nacional, 2001.

La relación de empleados por legislador alcanza a aproximadamente 30; aunque es justo dejar constancia que este fenómeno se repite en la mayoría de los cuerpos legislativos provinciales.<sup>7</sup>

La Cámara de Diputados de la nación está integrada por 257 miembros, elegidos por el sistema de representación proporcional y que en la actualidad están divididos en 20 bloques legislativos, ninguno de los cuales cuenta con mayoría absoluta, por lo que para obtenerla se necesita el apoyo de alguna otra fuerza política. No obstante lo señalado, los dos tradicionales partidos dominantes, el Justicialismo y la Unión Cívica Radical, concentran más del 84% de la representación parlamentaria.<sup>8</sup>

El número de sus integrantes se determinó de acuerdo con la Ley 22,847 en relación a un diputado por cada 161,000 habitantes o fracción mayor de 80,500 por distrito (provincias y ciudad de Buenos Aires), pero ningún distrito podrá tener menos de cinco diputados.

Ello significó un aumento importante de representantes de los distritos de menor población y distorsionó la proporción de éstos para la cobertura de vacantes de diputados; amén de otros cuestionamientos que efectuamos en ocasiones anteriores.

En conclusión, la Cámara Baja se encuentra sobrerrepresentada; basta tener en cuenta que los Estados Unidos de América, con una población que quintuplica con creces a la Argentina, cuenta con una Cámara de Representantes integrada por 435 miembros (un diputado por cada 537,000 habitantes).<sup>9</sup>

La propuesta consiste en reducir el número de diputados, disminuyendo el mínimo de la representación por distrito a dos y aumentando la relación legislador/población, con base en un representante por cada 200,000 habitantes o fracción mayor de 100,000.

El mismo criterio debería adoptarse con relación al Senado de la nación que luego de la reforma de 1994 está integrado por 72 miembros. El sistema aplicado por el artículo 54 de la Constitución, determina que deben elegirse: "3 senadores por cada provincia y 3 por la capital federal, elegidos en forma directa y conjunta, correspondiendo 2 al partido po-

<sup>7</sup> Diario *La Voz del Interior*, Córdoba, 8 de abril de 2002, diario *Página 12*, reproducido en la revista *Nueva*, núm. 459, del 30 de abril de 2000.

<sup>8</sup> *Mapa del Estado argentino*, cit., p. 57.

<sup>9</sup> Zarza Mensaque, Alberto, *El Congreso en la Argentina Finisecular*, Córdoba, U.N.C., 1986.

lítico que tenga mayor número de votos y la restante al partido político que le siga en número de votos”.

La adopción de este sistema significó dejar de lado la concepción vigente hasta la reforma de 1994, que consideraba a este cuerpo como expresión de las autonomías provinciales. En la actualidad, ellos son expresión de los dos partidos políticos más importantes de cada distrito.

Considero que el aumento en el número de senadores nacionales debe dejarse sin efecto; por el contrario, sugiero que mediante una reforma constitucional, se disponga reducir el número de senadores a uno por provincia y uno por la capital federal, elegidos por el sistema de voto uninominal a doble vuelta.

Ello permitiría elevar la calidad de la representación, al posibilitarle al elector inclinar su voto definitivo a favor del candidato de mayor prestigio o confiabilidad; obligaría a los partidos políticos a ponderar adecuadamente el perfil del candidato mas allá de los méritos partidarios y a tener en cuenta adecuadamente sus calidades personales e intelectuales. En caso que los resultados electorales homogeneizaran la representación en un partido político dentro del Senado, se podría establecer un cupo de cargos senatoriales para los partidos que no triunfaron en las elecciones, con lo que se garantizaría la pluralidad ideológica del cuerpo y el debido control en la legislación y gestión de gobierno.

Debería estudiarse si, en el futuro, tal como acontece en la República hermana de Chile, el presidente que cesa en su mandato constitucional ocupe una banca en el Senado por un periodo legal, lo que permitiría aportar su experiencia en la consideración de los temas que ocupan la agenda política, defender los proyectos de mediano y largo plazo aprobados durante su gestión de gobierno y mantener una política de Estado más allá de las conveniencias coyunturales.

Otras de las críticas formuladas a la actividad de ambas cámaras legislativas, reside en los limitados resultados que se producen durante el periodo de sus sesiones. Una de las posibles alternativas para superar este escollo, consistiría en modificar las disposiciones del artículo 63 de la CN que impone un receso de tres meses por año al funcionamiento del Congreso, los adelantos alcanzados en materia de transporte permiten calificar de obsoleto un receso legislativo de más de 30 días al año.

Un aspecto sumamente urticante para la opinión pública reside en las dietas que reciben los legisladores como contraprestación de la tarea que

realizan. En la Cámara de Senadores, sus miembros perciben una dieta mensual, más una suma fija en concepto de mantenimiento de automotor y 20 pasajes de avión canjeables por dinero en efectivo. A los senadores que lo solicitan, la Cámara les paga el seguro de sus automotores. Todos estos adicionales y prerrogativas deberían suprimirse de cuajo, reconociendo solamente la posibilidad de que cada senador utilice ocho o diez pasajes de avión para trasladarse y retornar de sus lugares de residencia.

También pueden incorporar como asesores contratados, un número indiscriminado de personas, a las que no se les pide requisitos o conocimientos especiales. Los datos estadísticos han demostrado que en general, el nivel de capacitación educativa de los asesores, es inferior a la de los componentes del cuerpo. Esta situación resulta altamente cuestionable y su modificación depende de una decisión del propio cuerpo.

Cabe destacar que en esta Cámara se constituyó una comisión para diseñar un nuevo esquema de funcionamiento y de reducción de gastos del cuerpo; sus sugerencias aún no han sido conocidas por la opinión pública.

La situación en la Cámara de Diputados no exhibe mayores diferencias, el Cuerpo arrastraba una deuda de alrededor de 30 millones de dólares o pesos. Los diputados reciben una suma considerable en concepto de dieta. No existen límites en cuanto al número de asesores que se puedan designar; cada bloque cuenta con una dotación mensual por diputado integrante, para pagar sus asesores. Los diputados cobran por pasajes aéreos, que pueden ser canjeados por vales de nafta y éstos por dinero en efectivo.<sup>10</sup>

Estas anomalías exigen inmediata solución, no solamente por razones económicas sino también para recuperar la confianza de la sociedad en sus representantes.

No obstante lo expresado precedentemente, discrepo con aquellos que aconsejan reducir las remuneraciones de los legisladores a montos mínimos; adoptar tal criterio significaría admitir que solamente podrían asumir estas funciones quienes tienen un patrimonio consolidado, o lo que resulta más peligroso: que el legislador que asuma las funciones en tales condiciones, sea tentado a aceptar prebendas económicas para hacer más rentable su tarea.

<sup>10</sup> Diario *La Nación*, 10 de marzo de 2002.

Sin que la solución que se propone garantice por sí misma la transparencia de la gestión, debe aceptarse que tanto los diputados nacionales como los senadores reciban una retribución mensual digna, dentro de la situación de grave emergencia económica, en tal sentido sería recomendable una remuneración similar a la de los jueces de primera instancia.

Ambas cámaras deben contar con una oficina técnica de asesoramiento parlamentario integrada por personal seleccionado por concurso de antecedentes y oposición, y que gocen de estabilidad, que sirva de apoyatura técnica para la recopilación de antecedentes y redacción de anteproyectos a cualquier legislador que lo requiera. Así se limitaría la potestad de cada representante a la designación de un máximo de tres auxiliares para colaborar con su gestión mientras desempeñe su mandato.

Para reconocer la dedicación a la labor parlamentaria, deben aplicarse efectivamente los descuentos por inasistencia de los legisladores a las sesiones plenarias y de comisiones y admitirse la posibilidad de su remoción por el cuerpo, a quienes incurrieran en tal causal.

El número de las comisiones permanentes de ambas cámaras ha aumentado considerablemente. Además de las seis comisiones bicamerales: *a)* Administración de la Biblioteca del Congreso; *b)* Fiscalización de los órganos y actividades de Seguridad Interior e Inteligencia; *c)* Emergencia Económica; *d)* Parlamentaria conjunta del Mercosur; *e)* Revisora de cuentas de la Administración, y *f)* Defensor del Pueblo. Tanto la Cámara de Diputados como el Senado de la nación cuenta con 46 comisiones permanentes. (Cabe señalar que el profesor Jorge Gentile en 1997 detallaba 40 comisiones para la Cámara de Diputados y 41 para el Senado).<sup>11</sup>

El permanente incremento de las comisiones incide negativamente en el presupuesto, pues la creación de cada una de ellas implica la designación de autoridades, funcionarios, asesores, dotación de vehículos y partidas para su funcionamiento, sin que se haya demostrado el mejoramiento de la producción legislativa.

La presidencia de cada una de las comisiones se encuentra distribuida preferentemente entre los dos partidos más importantes. Un proceso de reforma integral del órgano legislativo torna necesaria una fuerte reducción de las mismas.

<sup>11</sup> Gentile, Jorge H., *Derecho parlamentario argentino*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997.

Debo referirme a otro privilegio del que gozan los legisladores en la Argentina; cada uno de ellos puede otorgar anualmente a particulares u organizaciones sociales, subsidios no reintegrables. El ejercicio de tal potestad ha permitido que quedaran en descubierto grave irregularidades aunque en escasas ocasiones llegan a conocimiento de la opinión pública y aun en situaciones groseramente inadmisibles no han sido objeto de investigación penal. Por ello sugiero anular las partidas que tienen asignadas los legisladores para la entrega individual de subsidios. Tales beneficios o deben suprimirse o concentrarse en decisiones colectivas de las cámaras, para que no puedan utilizarse como instrumento de corrupción.

En este genérico análisis de cuestiones revisables sobre la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, no puedo dejar de referirme a la situación de gravedad institucional que ha aparejado la carencia de reglamentación de las atribuciones conferidas por el artículo 99 inc. 3o. de la Constitución reformada en 1994.

La norma habilita al Poder Ejecutivo en acuerdo de ministros al dictado de decretos de necesidad y urgencia en situaciones de emergencia.

El texto obliga al jefe de gabinete de ministros a someter la medida excepcional a la consideración de la Comisión Bicameral Permanente, quien debe producir despacho dentro del término de diez días al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento, quienes resolverán en definitiva sobre su legitimidad y vigencia.

El texto requiere la sanción de una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara para regular el trámite y los alcances de la intervención del Congreso. La norma reglamentaria no ha sido aún sancionada y su inexistencia ha permitido que los titulares del Poder Ejecutivo hayan acudido con frecuencia creciente a este tipo de medidas excepcionales en temas de singular trascendencia. Esta omisión ha permitido a los legisladores no pronunciarse sobre temas altamente importantes y dejar de ejercer sus naturales cometidos de legislación y control sobre el Poder Ejecutivo.

## VI. PODER EJECUTIVO. EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS

El diseño de los órganos de gobierno en la Argentina se concretó bajo la idea de instituir un presidencialismo fuerte; así lo aconsejaban

nuestras tradiciones históricas y la realidad social que generaban la necesidad popular de ser guiadas por un líder carismático. Tal lo sostiene Alberdi<sup>12</sup> cuando expresa que debía dársele al presidente de la nación todos los poderes que fueran necesarios para encarar su cometido, pero por medio de la ley.

Luego de la sanción de la Constitución de 1853-1880, el modelo funcionó cuando ejercieron el poder líderes carismáticos (*v. gr.*, Urquiza, Mitre, Sarmiento, Roca, Irigoyen, Perón, Alfonsín, Menem), pero mostró sus falencias en los gobiernos de aquellos que carecían de tales calidades.

El 25 de mayo de 2003 está previsto que asuma la Presidencia de la nación quien sea elegido como tal en las elecciones del 27 de abril de este año.

Entre los candidatos con mayores posibilidades hay tres de origen radical y tres del Partido Justicialista. El sistema de elección presidencial es de doble vuelta (artículo 94, CN) entre los dos candidatos más votados, pero se admite la consagración directa de un candidato siempre que hubiera obtenido el 45% del total de los votos válidos afirmativos, o el 40% siempre que hubiera una diferencia mayor de diez puntos, con relación al candidato que le sigue en número de votos.

Los sondeos de opinión realizados hasta la fecha, señalan que ningún candidato ha superado en tendencia del votos, más del 20% del electorado, ello permite presagiar que quien sea definitivamente designado en el cargo, no será un presidente fuerte; por el contrario es de presumir que para gobernar deberá realizar acuerdos con otras fuerzas políticas para garantizar la paz social y la implementación de su programa de gobierno. Deberá mantener una fluida relación con el Congreso y para ello deberá darle un protagonismo especial al jefe de gabinete de ministros.

Una de las propuestas convocantes de la Convención de 1994, consistía en atenuar los poderes del presidente de la nación, a través de la figura del jefe de gabinete de ministros, al que se le delegarían el ejercicio de algunas de las competencias presidenciales. Lamentablemente de acuerdo con el texto de la reforma constitucional (artículos 99 inc. 7, y 100 y 101, CN), y a la realidad exhibida por quienes ejercieron el cargo, deliberadamente se lo transformó en un ministro que en ciertas ocasiones puede tener mayores potestades que los otros y nada más.

12 Alberdi, *Bases*, cap. XXV, pp. 180-182).

La experiencia recogida por nuestras recurrentes crisis políticas nos llevan a propiciar que la designación del jefe de gabinete esté a cargo del presidente de la nación, con acuerdo mayoritario prestado por ambas cámaras. La aplicación de este procedimiento obligaría a lograr consensos necesarios con los partidos de la oposición para la adopción de las políticas arquitectónicas a implementar. El jefe de gabinete vería jerarquizada sus actividades al coordinar y controlar la acción de gobierno y su figura protegería a la del presidente de innecesarios desgastes.

No obstante lo señalado, el presidente de la nación seguirá reservando para sí importantes cometidos. El manejo del presupuesto, la cantidad de agentes y funcionarios bajo su dependencia (según el presupuesto de 2000: 260,181), sin contar becas pasantías contrataciones en partidas diferentes, etcétera);<sup>13</sup> las competencias constitucionalmente asignadas, lo erigen como el órgano del poder más importante del Estado.

Bastan estas razones para sostener que resulta imprescindible su reestructuración, el Ejecutivo ha mostrado sus falencias en la carencia de control de los servicios públicos privatizados, en el mantenimiento de entes residuales que no cumplen cometido alguno, tampoco ha logrado diseñar un sistema eficiente de control de impuestos, ni en materia previsional y de asistencia social, ni ha diseñado un plan sustentable para reducir hasta eliminar el déficit crónico de las cuentas públicas, tampoco ha avanzado en la promovida “Reforma del Estado”, para señalar alguna de las asignaturas pendientes.

Por su parte, el Congreso tampoco ha ejercido la actividad de control que la Constitución le encomendara y la justicia interviene tardía y con cierto grado de complacencia, cuando debe revisar la actividad de la administración pública.

Con relación al Poder Judicial, se encuentra encabezado por su órgano máximo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sus integrantes fueron denunciados en su totalidad ante la Cámara de Diputados para someterlos al juicio político. Aunque en dicha Cámara no se logró la mayoría necesaria para proseguir dicho procedimiento, los vocales del cuerpo no gozan de la confianza de la mayoría de la sociedad. Atento a que sus designaciones han sido de origen netamente político, existen fuertes sospechas de que sus integrantes trasuntan en sus votos antes que argumentos jurídicos, preferencias políticas.

<sup>13</sup> *Mapa del Estado argentino, cit.*, p. 47.

La reforma constitucional de 1994 tuvo la intención de hacer más transparente la designación de los magistrados federales mediante selección a través del Consejo de la Magistratura, decisión que fue recibida con beneplácito por la ciudadanía.

Sin embargo, el sistema no ha resultado tan auspiciosa pues al ser reglamentada la institución por la Ley 24,937, se implementó un órgano de 20 miembros integrado por distintos estamentos, con una preeminencia de representantes de origen político.

Preside el cuerpo el presidente de la Corte Suprema y lo integran cuatro jueces federales, ocho legisladores, cuatro representantes de los abogados, un representante del Poder Ejecutivo y dos representantes del ámbito académico científico<sup>14</sup> que en su accionar ha resultado poco ágil y ha generado una costosa burocracia, de tal manera que el proceso de selección de los jueces y cobertura de las vacantes en el Poder Judicial, resulta extremadamente lento.

Este trabajo es una incompleta síntesis de propuestas relacionadas con la reforma del Estado argentino y de las normas en que se sustenta.

Mi intención es que sirva de referencia para comprender el gran esfuerzo que deberá realizar la sociedad toda, para superar esta dolorosa etapa y reconstruir el país. Es una empresa heroica pero no imposible.

Como conclusión quiero recordar las palabras de Jorge Arias y Frank Priess en el epílogo del libro *La reforma política en Latinoamérica. Una propuesta de reforma para la Argentina*:

Las urgencias de hoy no deben privarnos de asegurar el camino para la construcción de un futuro diferente. Una eficiente reforma política no asegura por sí sola nuestro futuro que, sin duda, será construido en base al esfuerzo y la inteligencia de todos, pero es una herramienta indispensable para refundar y fortalecer nuestra democracia, condición de entorno indispensable para nuestros sueños de libertad, justicia y crecimiento.

Las reflexiones volcadas en el presente trabajo son la consecuencia de compartir estos objetivos.

<sup>14</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires, Editorial La Ley, 2000, pp. 690 y ss.