

Panel: La evaluación y el control: meritocracia, sistema político y control ciudadano

## **La evaluación crítica de la representación política y el déficit en el control institucional**

**Héctor J. Zimmerman**  
**Alvaro Monzón Wyngaard**

Desde la transición democrática originada en Argentina en 1983 con el advenimiento del gobierno civil encabezado por el Dr. Raúl Alfonsín, dos tópicos básicos de la Ciencia Política han propiciado el debate respecto de la permanencia de los regímenes emergentes: la consolidación democrática y la gobernabilidad con desarrollo sustentable.

Una de las posibilidades de incrementar la discusión sobre los temas precedentes se dio con la crisis de fines del año 2003, que permitió a su vez visualizar tres cuestiones esenciales que desataron la polémica en el escenario político:

- 1) La crisis de representación política.
- 2) La calidad de la democracia y el rol del Estado.
- 3) La relación entre mecanismos de control y la responsabilidad pública.

### ***1. Crisis de la representación política.***

En un trabajo anterior hacíamos especial referencia a la crisis de la teoría de la representación política no solo en la formulación clásica "post rousseauiana", que tuvo su principal exponente en el Abate Sieyes como ideólogo del movimiento revolucionario francés. A partir de esta instancia, la representación clásica fue concebida políticamente con un estilo distinto del utilizado en la teoría del mandato que regulaba las relaciones civiles. Bernard Manin (1992)<sup>1</sup>, distingue con claridad lo que el denomina la "metamorfosis de la representación" con la finalidad de entender su evolución desde la aparición contrastando con el fenómeno que se vivencia actualmente en las sociedades occidentales.

La expresión aludida se refleja claramente en el párrafo que transcribimos: "... A menudo se afirma que la representación experimenta actualmente una crisis en los países occidentales. A lo largo de décadas parecía fundarse en una relación de confianza, fuerte y estable, entre los electores y los partidos políticos; la gran mayoría de los electores se identificaba con algún partido político y le era fiel por largo tiempo. Hoy, un número creciente de electores vota de manera diferente en cada elección y las encuestas de opinión revelan que aquellos que se niegan a identificarse con algún partido político también aumentan. Por otra parte, anteriormente las diferencias entre los partidos parecían ser efecto y reflejo de las divisiones sociales. En cambio, hoy se tiene la impresión de que los partidos imponen a la sociedad divisiones que, según deploran los observadores, tienen carácter artificial".

---

<sup>1</sup> MANIN, BERNARD: "METAMORFOSIS DE LA REPRESENTACION" en "QUE QUEDA DE LA REPRESENTACION POLITICA", Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1992, Pág. 9.

El sutil mensaje que da Manin también es tratado por varios autores como Rial y Loñ (1998)<sup>2</sup>, en el sentido que la crisis en realidad funciona como una crisis de los partidos políticos en su conjunto, mas que una velada critica a los dirigentes que la integran que tal, como expresáramos precedentemente, es el resultado de un proceso que abarca varios siglos.

La representación clásica cuyo planteamiento en definitiva es el de la teoría del gobierno representativo, emerge a fines del siglo XVIII y da sus frutos en la etapa conocida como de las revoluciones liberales cristalizadas con constituciones escritas, y la emergencia de gobiernos parlamentarios y presidenciales en Francia y Estados Unidos. Este proceso acompañado por la doctrina impulsada por los Tratadistas en base a la división de poderes y el control de los mismos y las limitaciones a la soberanía tradicional, haciendo girar la actividad política en torno a la responsabilidad de los Magistrados y Funcionarios, dieron luz a cuatro principios de la representación que en la práctica cuentan con adecuaciones diferentes pero que se integran tanto en los esquemas de división como de coordinación de poderes (presidencialismo y parlamentarismo). Manin los describe en el siguiente orden:

**A) *LOS GOBERNANTES SON ELEGIDOS POR LOS GOBERNADOS.***

La representación no existe sin la elección de los gobernantes por los gobernados, a diferencia de la monarquía clásica hereditaria de origen divino, la representación exige que sea la voluntad de los gobernados la que designe y legitime a los gobernantes.

**B) *LOS GOBERNANTES TIENEN UN MARGEN DE INDEPENDENCIA EN RELACION A LOS GOBERNADOS.***

Este principio indica la sutil diferencia entre el mandato legal y el político. En el segundo, no rigen las instrucciones dadas por los electores, ni tampoco funciona como una regla la revocabilidad de los representantes por parte de los representados.

Una reflexión interesante que trae Bernard Manin es que "la superioridad de la representación es que en contraposición a ello la de abrir la posibilidad de una distancia entre la decisión pública y la voluntad popular". En opinión de Sieyes los ciudadanos no tienen el suficiente ocio para poder ocuparse de los asuntos públicos, por ende eligen individuos que consagran su tiempo a esta tarea.

**C) *LA OPINION PUBLICA SOBRE TEMAS POLITICOS SE EXPRESA MAS ALLA DEL CONTROL DE LOS GOBERNANTES.***

La concepción que titula este planteamiento necesita de dos elementos:

Por el primero los gobernados pueden opinar sobre los temas políticos. Esto requiere cierta publicidad de los actos y la posibilidad de acceso a la opinión política. Por el segundo los gobiernos representativos deben garantizar la libertad de opinión. Parte de este principio se observa en la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana o alguna garantía referida a la libertad de expresión como en la Carta Magna argentina.

---

<sup>2</sup> BOUDON, LAWRENCE: "LOS PARTIDOS Y LA CRISIS DE REPRESENTACION EN AMERICA LATINA: LOS CASOS DE COLOMBIA, MEXICO Y VENEZUELA" en "CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA", Revista Contribuciones, 1/1998, Konrad Adenauer Stiftung, Bs. As. Argentina, Año XV, N° 1, Enero- Marzo 1998, Pág. 8.

## **D) LAS DECISIONES COLECTIVAS SON EL PRODUCTO DE LA DELIBERACION.**

Para Manin el gobierno a través de la deliberación esta asociado a la idea de la representación. El argumento surge con la posición de que la discusión juega un papel importante en el gobierno representativo, y la regla es que para la discusión lo que se pretende es una instancia colectiva y no individual. La regla entonces sería que la instancia colectiva se manifiesta a través de una asamblea y la excepción con un gobierno representativo de carácter individual.

Finalmente en este punto convendría hablar más de “crisis de representatividad de los partidos políticos”, fenómeno que va más allá de fronteras o sistemas políticos en atención a que esta situación es comprensiva tanto de los países con democracias consolidadas de larga data, como también incluye a los que se encuentran en vías de democratización.

Distintos fundamentos se han dado para explicar esta crisis.

- 1) *Lawson citado por Boudón (1998)<sup>3</sup> entiende que los partidos fueron incapaces o no tuvieron la voluntad necesaria para cumplir con sus funciones expresivas. El fracaso del partido es una consecuencia de la pérdida de utilidad como enlace entre la ciudadanía y el Estado.*
- 2) *Mair (1998)<sup>4</sup> sustenta que la realidad lo que demuestra es el aislamiento de los partidos respecto de sus bases de apoyo, lo que debería entenderse como que los partidos en crisis ya no representan los intereses de los votantes sino de sus propios intereses.*
- 3) *Para Rial<sup>5</sup>, los partidos de masas pasaron a ser inadecuados para la política actual donde se impone una ejecución personalizada de la misma atendiendo diversos sectores de la población.*
- 4) *Loñ<sup>6</sup> entiende que los partidos sufren una profunda disfuncionalidad, pero que el mal funcionamiento de los partidos podría ser corregible. La base de su razonamiento está en que los dirigentes partidarios desconocen el rol principal que en las organizaciones contemporáneas cumple el “management”. Por ende el gerenciamiento se constituiría en clave para mejorar la representación y la funcionalidad de los partidos.*
- 5) *En opinión de García Delgado(1996)<sup>7</sup>, los factores de la crisis son diversos entre los cuales se encuentran:*

---

<sup>3</sup> MAIR, CITADO POR BOUDON, en: “CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA”, Revista Contribuciones, 1/1998, Konrad Adenauer Stiftung, Bs. As. Argentina, Año XV, N° 1, Enero- Marzo 1998, Pág. 9.

<sup>4</sup> RIAL, JUAN: “LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN CUESTION”, en “CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA”, Revista Contribuciones 1/1998, KONRAD, ADENAUER STIFTUNG; Buenos Aires, Argentina, Año XV, N° 1, Enero Marzo 1998, Pág. 46.

<sup>5</sup> LOÑ, FELIX: “LA REPRESENTATIVIDAD Y LOS PARTIDOS POLITICOS”; en “CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA”, Revista Contribuciones 1/1998, KONRAD, ADENAUER STIFTUNG; Buenos Aires, Argentina, Año XV, N° 1, Enero Marzo 1998, Pág. 68.

<sup>6</sup> GARCIA DELGADO, DANIEL: “CRISIS DE REPRESENTACION Y NUEVA CIUDADANIA EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA” en “ EL PRINCIPE” Revista de Ciencias Políticas, Año III, N° 5/6, Buenos Aires, Primavera de 1996, Pág. 71 y ss

<sup>7</sup> WEFORT, FRANCISCO: “EL POPULISMO EN LA POLITICA BRASILEÑA” EN MACKINNON, MARIA MOIRA – PETRONE, MARIO ALBERTO “POPULISMO Y NEOPOPULISMO EN AMERICA LATINA: El Problema de la Cenicienta”; EUDEBA, Buenos Aires, 1998, Pág. 317.

- A) **Los incumplimientos programáticos.** Esta situación se vivió particularmente en la Argentina, y señala la brecha existente entre las promesas en el discurso de las campañas electorales y el gobierno efectivo. La invasión de los planes neoliberales hizo mella en partidos de tradición reformista, agotando primero el modelo neokeynesiano con el radicalismo, y la estabilización y el ajuste con el menemismo. Al citar a Weffort (7) observa un retraimiento a lo privado y un desinterés por los asuntos públicos.
- B) **El fenómeno de la corrupción.** La nueva relación entre política y sociedad estuvo signada por la corrupción. El electorado adquiere así una visión negativa de la política, donde los miembros de la clase política se ven identificados en su conjunto. Esta situación también se vio reforzada por la labor de la prensa en la denuncia de irregularidades, pero con una cierta continuidad entre las prácticas corruptas y la impunidad.
- C) **La situación social declinante.** En las dos últimas décadas se distingue una ampliación de la brecha existente entre las clases sociales. No solamente se produjo un achicamiento de la clase media sino que también resalta la aparición de nuevos pobres. En la actualidad existe un fuerte enlace entre condiciones declinantes del bienestar y la elevación del nivel de vida de la clase política y de otros sectores privilegiados por el sistema. La concentración del ingreso y la ampliación de la pobreza aparecen como indicadores determinantes de esta situación.
- D) **Los efectos de la mayor profesionalización.** Los políticos se han visto en la necesidad de obtener cada vez más una mayor y mejor especialización, producto de la diversificación de las demandas societales y de la complejidad de los temas que requieren tratamiento legislativo e implementación ejecutiva. La añeja concepción de Max Weber de la política como profesión más que una idea debe entenderse como una realidad, lo que hace que los dirigentes sigan un modelo de carrera política con una habilitación full time.
- E) **La crisis de los grandes relatos.** El autor refleja aquí la "escasa credibilidad en las utopías de la modernidad (El Desarrollo Nacional, El socialismo La emancipación plena, etc.) significa el quiebre del imaginario revolucionario, de la conciencia de clases y nacional popular. "Esto implica el pase de una política redentista a la política como gestión de servicios. Para llegar a este momento se vivió la decadencia del Estado de Bienestar y el quiebre ideológico derivado de la caída del muro. El maniqueísmo doctrinario se fue extinguiendo en la medida en que fue avanzando la globalización y la economía de libre mercado.
- F) **La influencia de los medios de comunicación.** El peso de los medios tiene relación con el fortalecimiento de una opinión pública más independiente y el nacimiento de un espacio público novedoso. En pocas palabras "los ciudadanos buscan en los medios lo que no logran en las burocracias estatales, partidarias y sindicales: reparaciones, justicia o simple atención". Sobre este punto centraremos nuestra atención más adelante.
- G) **La nueva estructura de poder.** En los últimos años se vivió un cambio en las relaciones de poder entre política y economía. La modificación de las relaciones de fuerza encuentra a la Argentina, al igual que el resto de Latinoamérica con una fuerte orientación neoliberal donde los márgenes de negociación con los organismos y

agencias internacionales se han reducido notablemente en consideración a la autonomía nacional dentro del sistema internacional.

La relación Estado - Sociedad Civil ha trocado los factores de poder. Mientras que en el Estado de Bienestar propio del Siglo XX el esquema de dominación pasaba por los sindicatos, fuerzas armadas, sectores empresariales, y la Iglesia, actualmente los grupos económicos, las empresas transnacionales, los organismos internacionales y los medios de comunicación son los actores que cuentan a la hora de intervenir en los procesos decisionales, especialmente en la determinación de las políticas públicas.

En consecuencia, la crisis de representación a la que hemos aludido en este punto, debe entenderse como un proceso de transición en la búsqueda de un nuevo modelo, y para ello se torna necesario entender el papel fundamental que desempeñan los partidos políticos que monopólicamente se encuentran habilitados para promover candidatos a los cargos públicos. No se ha encontrado por el momento alguna otra asociación o agrupación que permita la sustitución del tradicional partido político por otra organización que se encuentre en condiciones de competir en los procesos electorales.

## **2. La Calidad De La Democracia y El Rol Del Estado**

Durante bastante tiempo los científicos hicieron hincapié en que la falta de desarrollo político y la baja institucionalización eran los factores que más incidían y perjudicaban la posibilidad de constituir gobiernos democráticos consolidados. También se dejaba entrever que la alternancia entre regímenes civiles y militares transformaba constantemente el rol del Estado y que con ello se impedía la formación de una clase política, y se alteraban las capacidades del Estado en tanto y en cuanto se prohibían los partidos políticos y se eliminaban las legislaturas con el ascenso de las dictaduras militares.

Sin embargo, una de las cuestiones que más debate ha producido en la década del '90 tenía que ver con que las democracias no eran interrumpidas por golpes de Estado, pero aún así, los resultados de la permanencia del sistema no aseguraban de ninguna manera la eficiencia del sector público ni la calidad de la representación. En principio, se plantearon para casi todos los gobiernos latinoamericanos las denominadas reformas de primera y segunda generación con la aparición de los programas neoliberales y el entendimiento de que la configuración de un Estado de menor cuantía iba a asegurar una mejor administración burocrática. Paradójicamente ningún político en su campaña electoral hizo referencia precisa a la implementación de la reforma propiciada del mal denominado "Consenso de Washington", la única excepción quizá la constituyó Bucaram en Ecuador de corta vida como primer mandatario.

El débito mayor que se le ha efectuado al Estado democrático argentino en su primer tramo 1983-1990 es que no pudo conjugar el aumento de los niveles de participación con el mejoramiento de las condiciones de la calidad de vida. Este último punto no solamente refiere al hecho de lograr el mantenimiento de la calidad sino que también con los procesos de modernización y complejidad de las sociedades el clásico "overload" (sobrecarga) de demandas no tuvo su contrapartida en la gestión de gobierno. Lo que denominamos "Consenso de Washington" no fue consensado por los Estados que incursionaron en los Estados neoliberales como el nuestro, sino que más bien surgió como una respuesta al agotamiento del Estado de Bienestar y como una solución "de carácter democrático" dentro del sistema capitalista y como consecuencia de la crisis.

La crisis del Estado no solo emerge por la pérdida de confianza en el marco keynesiano y la debilidad del modelo productivo - reproductivo que había dado sus frutos aproximadamente hasta fines de la década del '70 a través de la industrialización para sustitución de importaciones (I.S.I.), sino que la transnacionalización de la economía, la internalización del capital y el comienzo de la era de la

globalización no produjeron cobertura alguna a pesar de las transformaciones en el contexto mundial sino que más bien en los países en vías de desarrollo o periféricos aumentaron la brecha respecto de dos cuestiones:

- a) El aspecto social. Atento a que el sistema no se encontraba en condiciones de garantizar las prestaciones básicas del Estado de Bienestar.
- b) El modelo económico que parecía demostrar que en la intervención estatal de tipo keynesiano no aparejaba la solución a la crisis sino que más bien seguía sumando problemas.

La década del '90 demuestra que las políticas públicas aparecen altamente condicionadas por las reformas de primera y segunda generación. En el caso argentino el cambio de rumbo estuvo muy marcado por la crisis del año 1991 donde la inflación asomaba como primer condicionante de la gobernabilidad. Existe coincidencia en los autores en relacionar la pérdida de legitimidad de Alfonsín con la hiperinflación y un manejo deficiente de la economía. Para frenar un proceso similar, Menem - su sucesor-, apeló a una política de shock que tuvo como principal responsable al Ministro de Economía Domingo Cavallo quien propició la política del ajuste en base a:

- 1) La disminución del déficit fiscal.
- 2) La apertura de la economía al contexto internacional.
- 3) Un proceso de desregulación.
- 4) La privatización de los servicios públicos deficitarios

En esta etapa, también se promovió el ingreso de capitales, que como resultado traería una mayor injerencia de los organismos internacionales en las políticas de Estado a la vez que se iban sumando nuevos actores con intervención en el proceso de toma de decisiones.

A fines de los '90 las reformas trataron de mejorar la capacidad de gestión del Estado, su transparencia y la democratización del aparato burocrático mientras que la primera reforma incidía sobre la economía del sector público y reducía el aparato del Estado la segunda pretendía incrementar la calidad del funcionamiento de éste, y la responsabilidad pública.

La incidencia sobre las políticas públicas también denotaron dos vertientes de corte transformador. Por la primera, se produjeron cambios en la centralidad de sus estructuras pasando de un sistema anterior de universalidad a uno de focalización. Por la segunda el carácter intervencionista del Estado trajo un giro traspasando la mayor cantidad de recursos a las políticas de tipo asistencialista.

Culminando los '90 pretender continuar con las políticas de ajuste y con un sistema económico casi impermeable hubiera sido totalmente ilusorio. El Estado no sólo que aumentó su deuda externa sino que perdió completamente el rol que se había asignado en otras épocas como generador de empleo y distribuidor de recursos. Aquí también comienzo del Siglo XXI se desbarataría parte del imaginario social que entendía que el regreso a la democracia traería la solución a los problemas de desarrollo socioeconómico cuando en realidad el diagnóstico sería el de denotar el subdesarrollo existente con déficits estructurales de larga data.

El inicial trajinar por el Siglo XXI trajo el clamor popular para mejorar las condiciones de vida en las sociedades democráticas se imponía la reforma política. En un intento de condensar la posibilidad de canalizar la protesta social y de promover reformas que mejoren la administración del Estado, reestablezcan la equidad de sus habitantes, y garanticen los derechos civiles sociales políticos y económicos, la reforma institucional podía ser el punto de partida para contar con una mejor democracia y una mayor participación y una sólida institucionalización. En un comienzo, con una

errónea percepción, “que se vayan todos” sindicaban como culpables a los miembros de la clase política y los identificaba con el aprovechamiento de las instituciones para sus intereses personales, la corrupción, y la ineficacia. Aun así pasó casi inadvertido que el Senado Nacional se haya renovado por la transición producto de la reforma constitucional de 1994 en un 80%, o que las provincias casi en su totalidad renovaron sus mandatarios en el 2003, al igual que el Ejecutivo nacional dentro de los márgenes institucionales luego de la crisis del 2001. En otro sentido la revisión de los proyectos de reforma política que habían ingresado al Congreso Nacional demostraban una cifra superior al centenar, mostrando varios perfiles y señalando que la reforma parecía un diamante de varias caras. Así se pretendía transformaciones en:

- a) Las instituciones políticas.
- b) El sistema electoral.
- c) El Estatuto de los partidos políticos.
- d) El régimen económico y tributario.
- e) Transformación de la Administración Pública.
- f) Cambios en la estructura del Poder Judicial.

Ya de por sí la reforma constitucional de 1994 había integrado algunos institutos y transformados otros con la pretensión de ejercer un mayor control sobre las instituciones y mejorar el sistema clásico de frenos y contrapeso. En consecuencia se plasmaron regulaciones respecto de:

- a) El Poder Judicial. Se introdujo el Consejo de la Magistratura que dentro de sus múltiples funciones tiene la de proponer al Poder Ejecutivo Nacional una terna para la elección de los jueces inferiores como así también constituirse en jury de enjuiciamiento para juzgar su conducta en el desempeño del cargo.
- b) Garantías para proteger derechos e incorporación de nuevos derechos. Aquí nos encontramos principalmente con la inclusión de las Convenciones Internacionales en el mismo cuerpo de la Carta Magna dándole rango constitucional a Tratados Internacionales que el Estado Argentino había rubricado, a esto se puede sumar la inclusión de la acción de amparo y el hábeas corpus, en el nuevo art. 43°. A su vez se incorpora el Ministerio público otorgándole independencia, autonomía funcional y autarquía financiera promoviendo la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.

Por otra parte en el art. 36° asegura el orden institucional y el sistema democrático. En el art. 42° se protegen los derechos de los consumidores y los usuarios con la posibilidad de constituir asociaciones y la necesaria participación de los mismos en los organismos de control.

Como Derechos Nuevos se incluyen el pleno ejercicio de los derechos nuevos y la institucionalización de los partidos como elementos fundamentales del sistema democrático.

- c) Formas semidirectas de la democracia. Se trata de dos formas de participación de la democracia semidirecta prescribiendo el art. 39° la iniciativa popular, el art. 40° la consulta popular.
- d) El sistema electoral. En este ítem la reforma cambió el período de duración en el mandato de los Senadores y su forma de elección como así también el período del Poder Ejecutivo y su elección directa, introduciendo además el sistema del ballottage o doble vuelta.

- e) Incorpora con rango constitucional la Auditoría General de la Nación que dictamina sobre el desempeño y situación general de la Administración pública para el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimonial, económico y operativo como una atribución del Poder Legislativo. En otro orden aparece en el art. 86° la creación de la Defensoría del Pueblo como órgano independiente cuya misión en la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos garantías e intereses tutelados en el ordenamiento jurídico.
- f) El sistema actual prevé la reelección del Presidente, teniendo cada mandato una duración de cuatro años. Expresamente ha prohibido la reelección por más de una vez, salvo con mandato intermedio de otro presidente.

No se tratará aquí la institucionalización de los decretos de necesidad y urgencia ni de la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo ni la inclusión de la figura del ministro coordinador en el gabinete, atento lo contradictorio de las disposiciones constitucionales y la crítica mayoritaria de la doctrina argentina.

Luego de esta revisión, podemos decir que el Estado en la práctica no ha aumentado su capacidad de gestión en la satisfacción de demandas sociales ni tampoco incrementó el contralor institucional con las transformaciones de la Carta Magna nacional. Observamos que permanecen los siguientes inconvenientes:

- 1) El Estado actual sigue siendo un Estado “remanente”, donde las reformas aisladas no alteraron sus atributos básicos. Esto se comprueba fácilmente con los problemas que acarrea el funcionamiento del aparato burocrático. Salvo casos aislados de algunas administraciones provinciales (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Neuquen), la falta de informatización y la actualización de datos dejan en la práctica inconclusa cualquier tarea que se precie de reformista.
- 2) La baja participación de las actividades civiles impide la concientización respecto de la necesidad de reconocer que las políticas públicas no corresponden solo al sector del gobierno, sino que son la consecuencia de la interacción entre diferentes actores. Actores que antaño podían satisfacer demandas en los distintos tipos de asentamientos barriales, hoy prácticamente son una excepción. La rápida desaparición de las cooperadoras, cooperativas de consumo y clubes de barrios no han sido resultado de la falta de atención del estado, sino también de la penetración del esquema neoliberal y en parte, de lo que en su momento el politólogo Sartori ha llamado el *homo videns*, reemplazante del *homo sapiens*.
- 3) La cultura política, y la fuerte dependencia externa en lo económico, no permiten salir, ni siquiera gradualmente, de la matriz Estadocentrista, por la cual el Estado es el principal actor, gestor, y garante de la cobertura de las demandas socioeconómicas. Por ejemplo la flexibilización laboral no sólo ha traído el aumento de “trabajo en negro”, la falta de cobertura social y el desempleo, esta situación, que muestra que el mercado no corrige por sí solo las deficiencias, encuentra apenas un paliativo con distintos planes de asistencia social, que no alcanzan a cubrir el salario mínimo vital y móvil, gozando de la misma precariedad que el trabajo estable.
- 4) La reforma del Estado se ha planteado con una tendencia al achicamiento o al ajuste de estructura burocrática sin un análisis profundo de las capacidades institucionales. El retiro anticipado, la jubilación anticipada con la contrapartida de mini-emprendimientos productivos, ha tenido su mejor exponente en lo que se ha denominado “la patria kiosquera o la patria remisera”, para los que se retiraban del Estado. Al mismo tiempo, los que

quedaban dentro de la estructura y los que podían ingresar luego, sólo debían responder con el requisito de la idoneidad, requisito que hasta ahora no cuenta con pautas ni parámetros, ni evaluaciones uniformes.

- 5) La corriente “economicista” de transformación estatal propende al control sobre el gasto, el cierre de las cuentas fiscales, antes que a una fijación de políticas efectivas para la obtención de recursos. Recientemente y como una ofensiva de la AFIP, se comenzó como práctica innovadora ha publicar los desajustes entre las declaraciones juradas de las empresas que facturan más de 1.000.000 de pesos anuales y lo que el organismo recaudador entiende como lo que se debía haber declarado. En el mismo sentido, la recaudación mayor para el equilibrio de la balanza fiscal proviene de la retención a las importaciones, como consecuencia de la subvaluación del peso en relación al dólar estadounidense, que a su vez esta última moneda está mantenida en el precio de mercado por la intervención directa del Banco Central.
- 6) El avance neoliberal donde se privilegia al Mercado sobre el Estado, ha quitado a este último su capacidad reguladora y de árbitro ante los conflictos sociales. Un indicador interesante resulta el de la queja de los usuarios ante los organismos que defienden los derechos del consumidor, especialmente ante el Defensor del Pueblo. El fundamento de mayor peso se ha esgrimido contra el servicio prestado por las tarjetas de crédito y las compañías telefónicas, y consiste en la imposibilidad de conseguir la revisión de las facturaciones, o de poder desacreditar los consumos que las citadas compañías aducen que se han efectuado. Con un menor rango, son normales los reclamos contra otros servicios, otrora públicos – hoy privatizados- como energía y agua, tanto en las provincias como en Capital Federal, en ocasiones es imposible contar con la intervención de algún organismo de contralor por parte del estado, o una participación directa de los “entes residuales”.
- 7) El Estado ha incorporado nuevos actores a los procesos de toma de decisiones políticas. Se ha tornado normal que las compañías multinacionales con mayor paquete accionario en el capital de los servicios públicos, negocien directamente con el Estado -sin dar intervención a los clientes o usuarios-, las tarifas públicas, salvo en aquellas legislaciones provinciales que preven el régimen de audiencia pública.
- 8) Ni los costos ni los precios, ni los subsidios, son en estos casos competencia de los consumidores.
- 9) Los institutos incluidos en la reforma constitucional de 1994 no necesariamente han mejorado el funcionamiento de los poderes ni tampoco han garantizado la capacidad del Estado para incrementar los niveles de desarrollo. Sobre esto comentamos oportunamente en los párrafos precedentes.

Este Estado parcelado, “ausente”, “colonizado”, con nuevos actores, ha empezado a generar algunas transformaciones a partir de la crisis del 2003. Por una parte el proceso de sucesión en el gobierno se resolvió por medios institucionales dentro de un margen de previsibilidad y gobernabilidad que condujeron a un marco de estabilidad sistémica en incremento. Por la otra, ya han comenzado las primeras rescisiones de contratos por servicios públicos privatizados tanto a nivel central como en los Estados provinciales. Aun así, el Estado asistencialista ha cobrado mayor vigor, la percepción social cuestiona las prácticas de corrupción, y el deterioro de la relación clase política – electorado sigue vigente .

### 3. La Relación Entre Mecanismos De Control y La Responsabilidad Pública.

Uno de los rasgos característicos de la democratización es el reconocimiento de que las democracias emergentes en Latinoamérica pueden constituir poliarquías cumpliendo con los atributos básicos que Dahl (1989)<sup>8</sup> ha asignado a este sistema. Los tratadistas se basan principalmente en la institucionalización a través del sistema eleccionario que permite el traspaso de gobiernos civiles a civiles, la no interrupción de los mandatos por actores exógenos al sistema, y la alternancia en el poder entre partidos de distinto cuño. Esto no impide la distinción entre viejas y nuevas poliarquías, donde O'Donnell (1996)<sup>9</sup> distingue un funcionamiento diferente en instituciones similares, lo que lleva a la literatura política contemporánea a entender que las nuevas poliarquías o no están consolidadas o están pobremente institucionalizadas porque no alcanzan el grado de institucionalización con que cuentan las viejas. El punto de partida estaría dado por la aceptación y/o adaptación de las instituciones democráticas y sus reglas formales, especialmente por la interacción del Ejecutivo, el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos.

Sin embargo, aún cuando los controles interorgánicos sean débiles o disfuncionales, esto no implica que las actitudes y los comportamientos no se guíen por determinadas reglas. Más bien lo que existe son inadecuaciones entre las reglas formales y los comportamientos reales, lo que indica que pueden existir reglas informales con vasto consenso que al estar profundamente arraigadas son las que se encuentran altamente institucionalizadas. Tampoco podríamos caer en el error de creer que el reconocimiento la aceptación y el cumplimiento de estas reglas informales tenga por sustento una base irracional, sino que más bien lo que sucede es exactamente lo contrario. El compartir las reglas racionalmente marca los parámetros de los comportamientos y las expectativas.

Al sustentar la institucionalización en la celebración de elecciones y el reconocimiento de reglas aún informales las nuevas poliarquías marcan un particularismo basado en el clientelismo tradicional. Para O'Donnell este particularismo se expresa en concepciones que no permiten distinguir la esfera pública de la privada, situación que aunque difusa en las viejas poliarquías encuentra mayores límites. El resultado de la existencia de los particularismos lleva a reconocer distintas poliarquías como así también distintos regímenes políticos. Para aquellos autores que basan la consolidación democrática en la adecuación entre las reglas formales y el comportamiento llevaría a desconocer las nuevas poliarquías. Así por ejemplo, Gunther, Diamandouros y Puhle (1997)<sup>10</sup>, entienden que el régimen político es democrático basándose en dos dimensiones. Por la primera aparece la identificación con la "operacionalización" de Dahl en su concepto de poliarquía. Por la segunda, se refiere a la "estabilización, rutinización, institucionalización y legitimación de pautas de conducta políticamente relevantes". Esta definición implica la consolidación. Para saber si un régimen está consolidado o no según esta conceptualización habría que recurrir a indicadores, siendo los mismos.

El mismo O'Donnell (1996)<sup>11</sup> hace referencia a que su interés por la accountability horizontal surge en relación a su ausencia. Esto resulta claro en virtud de que las elecciones libres y regulares que

---

<sup>8</sup> DAHL ROBERT : "DEMOCRACY AND ITS CRITICS", NEW HAVEN », YALE UNIVERSITY PRESS, 1989, Pág. 221.

<sup>9</sup> O'DONELL, GUILLERMO : "OTRA INSTITUCIONALIZACION", AGORA – CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS, N° 5, INVIERNO DE 1996, Editora : Grupo Universitario de Estudios Políticos, Argentina, 1996, Pág. 5 y ss.

<sup>10</sup> GUNTHER, RICHARD ; DIAMANDOUROS, NIKIFOROS ; y PUHLE, HANS: "LAS ILUSIONES DE O'DONELL: UNA REPLICA", AGORA – CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS, N° 6, VERANO DE 1997, Editora : Grupo Universitario de Estudios Políticos, Argentina, 1997, Pág. 197.

<sup>11</sup> O'DONELL, GUILLERMO : "ACCOUNTABILITY HORIZONTAL", AGORA – CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS, N° 8, VERANO DE 1998, Editora : Grupo Universitario de Estudios Políticos, Argentina, 1998, Pág. 5 y ss.

permiten favorecer a los gobernantes para ocupar los cargos públicos o castigarlos rechazándolos o votando por otros candidatos indican la dimensión electoral de la accountability vertical. A esto se suma tal como detalláramos anteriormente los atributos 4, 5, y 7 de Dahl y una razonable funcionalidad de la libertad de los medios de comunicación. Existiendo coincidencia en cuanto a que en las democracias emergentes a partir de la década del '80 se practican elecciones institucionalizadas regularmente la accountability vertical se encuentra presente y es un indicador constituyente del funcionamiento de las nuevas poliarquías.

La accountability horizontal estudiada por O'Donnell refiere más que nada en su debilidad, al basamento de que las poliarquías constituyen una combinación compleja de varios elementos: las tradiciones democrática liberal y republicana, y el Estado moderno basado territorialmente.

El elemento democrático consiste en que los cargos públicos pueden ser ocupados por personas que se encuentran calificadas igualmente para el desempeño de los mismos, privilegiando entonces la igualdad del demos en su conjunto siendo su exponente máximo el acceso por sorteo. Este componente proveniente de la tradición griega no exige "personas particularmente virtuosas o dedicadas". El componente liberal encuentra su razón de ser en la idea de la existencia de ciertas esferas que no pueden ser invadidas por el poder político especialmente. Justamente se la reconoce como una teoría negativa del poder porque limita esencialmente la acción del Estado aunque reconoce la necesidad de su presencia. Se basa más que en la igualdad - protegida por la democracia - en la libertad.

El ingrediente republicano plantea la separación entre las esferas pública y privada. Exige que el desempeño del poder, o de la función pública, se adecue a la normativa vigente y a la noción especial de servicio del bien público.

Finalmente existe una coincidencia temporal en el dictado de las constituciones, y la emergencia del liberalismo y el capitalismo dando surgimiento al Estado moderno basado originalmente en el principio de ordenación territorial y, conforme al criterio weberiano, el monopolio de la violencia legítima en manos del mismo.

Si las poliarquías son combinaciones complejas de las tradiciones democrática republicana y liberal y el Estado moderno, deberían privilegiarse todos estos elementos para definir la mejor poliarquía o por consiguiente la mejor democracia posible. Para O'Donnell sin embargo la poliarquía se identifica con la institucionalización de las elecciones y se deprecia en ocasiones la importancia del ingrediente liberal o el republicano.

Para arribar a la conclusión precedente el autor define la accountability horizontal como "la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente ser calificados como ilícitos". Es probable que si seguimos esta definición a rajatabla en realidad la esfera que ha sido mayormente aceptada en las nuevas poliarquías es la republicana, lo que nos lleva a desarrollar el último punto de la concepción poliárquica de O'Donnell.

Escritores como Mazzuca (1998)<sup>12</sup> expresan que es posible encontrar en O'Donnell la distinción entre poliarquías y democracias, tomando como punto de partida que la democracia "incluye a la poliarquía. Y bastante más". Pero esta distinción no obsta para entender algunas de las relaciones que encuentra O'Donnell para desembocar en el subtipo de democracia delegativa como una variante de las nuevas poliarquías, comprendiendo en estas últimas a las democracias latinoamericanas incursas en procesos de transición desde la década del '80. El razonamiento utilizado es el siguiente:

- a) *Las teorías y tipologías de las democracias toman como referente empírico a las democracias representativas de los países capitalistas desarrollados.*
- b) *Las democracias emergentes (o nuevas democracias) cubren los requisitos de Dahl para ser consideradas poliarquías.*
- c) *Estas nuevas poliarquías no parecen consolidarse en democracias representativas sino que más bien se conformarían como democracias delegativas.*
- d) *Si bien no son democracias consolidadas o institucionalizadas pueden ser duraderas.*
- e) *Estas democracias siendo la herencia de precedentes autoritarios refuerzan la práctica del ejercicio del poder encaminada hacia una democracia delegativa antes que a la consolidación de una democracia representativa.*

Con la premisa apuntada precedentemente la democracia delegativa surge como un subtipo de democracia diferente de las existentes en los países capitalistas desarrollados, diferenciándose entonces de lo que es una democracia institucionalizada representativa y consolidada. Esta conceptualización supone que en los procesos de transición democrática necesitan de dos etapas. La primera es la que transcurre entre la salida del régimen autoritario a un gobierno democráticamente electo. La segunda es la que va desde el gobierno democráticamente electo a la consolidación democrática, que puede variar con el alcance de una democracia representativa e institucionalizada o en su defecto una democracia delegativa (Sain, 1995)<sup>13</sup>.

La democracia delegativa se basa en el supuesto que la persona que ha ganado las elecciones se encuentra autorizada a gobernar como ella quiere con la sola limitación del término de su mandato. La característica principal, parecer ser que los candidatos ganadores se encuentran por encima de los partidos políticos y de los intereses organizados. La accountability horizontal desarrollada anteriormente, es más una molestia que una necesidad propia de los procesos democráticos.

Como segunda cuestión surge un reforzamiento del individualismo basado en nociones tales como el "liderazgo" y el "movimiento". El gobernante y sus colaboradores son los principales gestores de la política, con el tiempo se aíslan de la mayoría de las instituciones y asumen con exclusividad la responsabilidad de la gestión. Como contrapartida si no cuenta con la mayoría en las Cámaras puede sobrevenir el bloqueo legislativo y un aumento del aislamiento del Ejecutivo.

La diferencia esencial con la democracia representativa es que en ésta la accountability funciona tanto en sentido vertical como horizontal, a la vez que el proceso de decisiones es lento. En la democracia delegativa la accountability horizontal es prácticamente inexistente y el proceso decisorio es rápido, asumiendo la responsabilidad el Ejecutivo casi con exclusividad.

---

<sup>12</sup> MAZZUCA, SEBASTIAN : "LOS SILENCIOS DE LA POLIARQUIA", Revista Argentina de Ciencia Política, N° 2, EUDEBA. 1998, Pág. 174.

<sup>13</sup> SAIN, MARCELO FABIAN : "SOBRE DEMOCRACIA DELEGATIVA CONCEPTO DESARROLLADO POR GUILLERMO O'DONELL ", EL PRINCIPE, Revista Argentina de Ciencia Política, N° 3/4, Argentina, 1995, Pág. 179.

La ventaja con que han contado los gobiernos delegativos en los procesos transicionales se han basado en:

- 1) *Las crisis heredadas de los gobiernos autoritarios.*
- 2) *la necesidad de producir reformas para paliar la situación socioeconómica.*
- 3) *La cultura política del electorado partidaria de las transformaciones rápidas para salir de los procesos de crisis.*
- 4) *La falta de desarrollo de la clase política.*
- 5) *La alta institucionalización de reglas informales.*
- 6) *La posibilidad de plebiscitar gestiones reformando la Constitución (si no hay reelección) o buscando la reelección, (si está permitida).*
- 7) *La alternativa de tomar medidas en forma de "paquetes".*

Finalmente, un interesante apoyo a la consolidación de la poliarquía se daría con el reforzamiento de la accountability horizontal que acercaría la democracia al criterio de la representatividad sustituyendo el de delegación. Como las democracias delegativas pueden moverse entre los criterios de trasgresión y corrupción la institucionalización se podría mejorar de la siguiente manera:

- A) *Asignar a los partidos de oposición ( primer minoría generalmente) el papel de agente de contralor en organizaciones tales como fiscalías, defensorías del pueblo, auditorías generales, etc.*
- B) *Dotar de presupuesto a esta agencia en forma tal que sean independientes del Ejecutivo.*
- C) *Capacitar y profesionalizar al Poder Judicial para que su labor funcione autónomamente en relación a los restantes poderes.*
- D) *Entender que el Poder Judicial en definitiva es el último garante de los elementos democrático, liberal y republicano por lo que debe situarse por encima de cualquier agencia y estar liberado de cualquier influencia que debilite su capacidad de contralor.*

En definitiva, la institucionalización debería propender en sus comienzos aunque más no sea a limitar las democracias delegativas, alentando la institucionalización de reglas formales que permitan vigorizar el control interorgánico y mitigando prácticas regulares que se ven robustecidas tales como el clientelismo, el patrimonialismo y la corrupción. En los capítulos siguientes por consiguiente trataremos de otros fenómenos políticos asociados a la transición como el neopopulismo y las nuevas formas de hacer política, y el sistema político local.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALCANTARA SAEZ, MANUEL: « GOVERNABILIDAD, CRISIS Y CAMBIO ». Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1984
- BOUDON, LAWRENCE: "LOS PARTIDOS Y LA CRISIS DE REPRESENTACION EN AMERICA LATINA: LOS CASOS DE COLOMBIA, MEXICO Y VENEZUELA" en "CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA", Revista Contribuciones, 1/1998, Konrad Adenauer Stiftung, Bs. As. Argentina, Año XV, N° 1, Enero- Marzo 1998
- DAHL ROBERT : "DEMOCRACY AND ITS CRITICS", NEW HAVEN », YALE UNIVERSITY PRESS, 1989
- GARCIA DELGADO, DANIEL: "CRISIS DE REPRESENTACION Y NUEVA CIUDADANIA EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA" en " EL PRINCIPE" Revista de Ciencias Políticas, Año III,

Nº 5/6, Buenos Aires, Primavera de 1996

- GUNTHER, RICHARD ; DIAMANDOUROS, NIKIFOROS ; y PUHLE, HANS: “LAS ILUSIONES DE O’DONELL: UNA REPLICA”, AGORA – CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS, Nº 6, VERANO DE 1997, Editora : Grupo Universitario de Estudios Políticos, Argentina, 1997
- LIPSET SEYMOUR MARTIN : « REPENSANDO LOS REQUISITOS SOCIALES DE LA DEMOCRACIA » AGORA. CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS Nº 5, Argentina, 1995
- LOÑ, FELIX: “LA REPRESENTATIVIDAD Y LOS PARTIDOS POLITICOS”; en “CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA”, Revista Contribuciones 1/1998, KONRAD, ADENAUER STIFTUNG; Buenos Aires, Argentina, Año XV, Nº 1, Enero Marzo 1998
- MAIR, CITADO POR BOUDON, en: “CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA”, Revista Contribuciones, 1/1998, Konrad Adenauer Stiftung, Bs. As. Argentina, Año XV, Nº 1, Enero- Marzo 1998
- MANIN, BERNARD: “METAMORFOSIS DE LA REPRESENTACION” en “QUE QUEDA DE LA REPRESENTACION POLITICA”, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1992
- MAZZUCA, SEBASTIAN : “LOS SILENCIOS DE LA POLIARQUIA”, Revista Argentina de Ciencia Política, Nº 2, EUDEBA. 1998
- O’DONELL, GUILLERMO : “OTRA INSTITUCIONALIZACION”, AGORA – CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS, Nº 5, INVIERNO DE 1996, Editora : Grupo Universitario de Estudios Políticos, Argentina, 1996
- O’DONELL, GUILLERMO : “ACCOUNTABILITY HORIZONTAL”, AGORA – CUADERNO DE ESTUDIOS POLITICOS, Nº 8, VERANO DE 1998, Editora : Grupo Universitario de Estudios Políticos, Argentina, 1998
- O’DONELL, GUILLERMO Y OTROS : « TRNSICIONES DESDE UN GOBIERNO AUTORITARIO ». Tomos I, II, II, y IV. Edición Castellana, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Salamca, España
- RIAL, JUAN: “LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN CUESTION”, en “CRISIS DE REPRESENTATIVIDAD EN AMERICA LATINA”, Revista Contribuciones 1/1998, KONRAD, ADENAUER STIFTUNG; Buenos Aires, Argentina, Año XV, Nº 1, Enero Marzo 1998
- SAIN, MARCELO FABIAN : “SOBRE DEMOCRACIA DELEGATIVA CONCEPTO DESARROLLADO POR GUILLERMO O’DONELL ”, EL PRINCIPE, Revista Argentina de Ciencia Política, Nº 3/4, Argentina, 1995
- WEFFORT, FRANCISCO: “EL POPULISMO EN LA POLITICA BRASILEÑA” EN MACKINNON, MARIA MOIRA – PETRONE, MARIO ALBERTO “POPULISMO Y NEOPOPULISMO EN AMERICA LATINA: El Problema de la Cenicienta”; EUDEBA, BuenosAires,1998

### **CURRÍCULUM BREVIS**

HECTOR J. ZIMERMAN (1954), Argentina.  
Salta 459 – 3400 CORRIENTES, Argentina – TE (03783-425283)  
e-mail: decano@dch.unne.edu.ar

Doctor en Derecho (Universidad Nacional del Nordeste, U.N.N.E., Argentina), Máster en Relaciones Internacionales (Universidad de Belgrano, U.B., Argentina), Magíster en Procesos de Integración Regional, (U.N.N.E.), Magíster en Epistemología y Metodología de la Investigación, (U.N.N.E.) y Especialista en Docencia Universitaria, (U.N.N.E.), y Abogado, (UN.N.E.).

Vicerrector de la Universidad Nacional del Nordeste (U.N.N.E., Argentina). Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la U.N.N.E. Profesor Titular de Derecho Político (U.N.N.E.). Profesor de Sociología Política de la Maestría en Ciencia Política (U.N.N.E.). Profesor de Introducción a la Ciencia Política del Doctorado en Derecho Público Política y Gobierno (U.N.N.E.). Director de la Maestría en Procesos de Integración Regional (U.N.N.E.). Codirector del Doctorado en Derecho Público, Política y Gobierno (U.N.N.E.).

Publicaciones Editoriales: La Reforma del Estado en la Provincia de Corrientes (2000), El Abordaje de la Política (2000), Transición Democrática y Nuevas Formas de Hacer Política (2005), (entre otras publicaciones).

ALVARO MONZÓN WYNGAARD (1962), Argentina  
Salta 459 – 3400 CORRIENTES, Argentina – TE (03783-425283)  
e-mail: alo@dch.unne.edu.ar

Abogado y Magíster en Salud. Doctorando en Derecho Público. Profesor Adjunto Ordinario de Derecho Político, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas (Universidad Nacional del Nordeste, U.N.N.E., Argentina).