

El concepto de *calidad institucional* en los discursos presidenciales en la Argentina

Jorge O. Bercholc¹
Diego J. Bercholc²

Introducción

En el presente artículo comentamos el uso y evolución del concepto *calidad institucional*, a través de los discursos presidenciales de apertura de la Asamblea Legislativa en la Argentina. Los datos que se presentan aquí, surgen de una investigación mayor³ llevada a cabo para el período 1983-2011, que abarcó todos los períodos presidenciales desde la restauración democrática en el país, hasta el último discurso del 1 de marzo de 2011 emitido por la Presidente Cristina Fernández. El trabajo completo es de próxima publicación.⁴

Los discursos estudiados están prescriptos por la Constitución Nacional en su artículo 99 inciso 8, y por ello son las verbalizaciones más importantes, en términos jurídicos e institucionales, de la Presidencia. Se trata del discurso que da cuenta del estado de la Nación ante la Asamblea Legislativa y que inaugura el período anual de sesiones parlamentarias.

El concepto de *calidad institucional*

El concepto de *calidad institucional* deriva del inglés *governance* que significa, “organización de gobierno” sujeta a regulaciones y mecanismos formales, y también a aquellas regulaciones que se han impuesto por consenso y que han

¹ Doctor en Derecho Político, Universidad de Buenos Aires. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Universidad de Buenos Aires. Profesor de Teoría del Estado, Postgrado y Doctorado, Facultad de Derecho Universidad de Buenos Aires. Profesor Titular de Sociología Jurídica y de Metodología de la Investigación Jurídica, Universidad Abierta Interamericana.

² Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Integrante del equipo de investigación.

³ Proyecto de investigación UBACyT acreditado en el marco de la Programación Científica de la Universidad de Buenos Aires 2004-2007, Código D013, con sede de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho. A partir del año 2007 el proyecto fue financiado por la Secretaría de Investigación y Desarrollo de la Universidad Abierta Interamericana.

⁴ Bercholc Jorge O., Bercholc Diego J., Análisis de contenido de los discursos presidenciales de apertura de las asambleas legislativas en la Argentina (1983-2011), Lajouane, Buenos Aires 2012. (En impresión)

obtenido legitimidad de modo informal. De este modo se incluyen en el análisis político, las novedades que asoman desde la sociedad civil (redes, ONGs) sean cuales fuesen las reivindicaciones esgrimidas.⁵

Según el *Libro Blanco de la Gobernanza*⁶, que la Comisión Europea pergeñó en el año 2001, tratando de establecer reglas para el “buen gobierno” de la Unión Europea, y para superar el llamado “déficit democrático” y la superposición y superabundancia normativa, la “Gobernanza” implica “mejores políticas, mejores regulaciones y mejores resultados”. Según el Libro Blanco es necesario sistematizar mejor el entramado normativo por el que se rige la Unión, tanto desde su estructura formal como desde la perspectiva de una mejor calidad en la formalización del tipo de norma adecuada para la regulación de finalidades concretas. La idea de constitucionalizar Europa responde a este tipo de planteamientos, ya que una organización, con la complejidad a la que se ha llegado, necesita reflexionar acerca de cómo organizar mejor su sistema normativo para adecuarlo a sus actuales necesidades. Esas necesidades abarcan desde las perspectivas politológicas y sociológicas a la superación del déficit democrático, la cuestión de la legitimación, la publicidad y el control (accountability) y la participación.

En el terreno jurídico se refiere a la implementación de una carta de derechos fundamentales, y a la clarificación y ordenamiento de los derechos que ya están presentes en los Tratados, para evitar superposiciones y otorgar transparencia al funcionamiento institucional.⁷

Las definiciones citadas son abarcativas de las dimensiones formales y sustantivas del concepto, dicotomía o binomio conceptual, que también se observa en el análisis de la democracia.

En nuestro país se ha entendido, desde una perspectiva formal-procedimental, que la calidad institucional involucra ciertas cuestiones fundamentales: 1) mecanismo efectivo de división de poderes; 2) rotación en los cargos públicos; 3) publicidad y transparencia de los actos de gobierno; 4) responsabilidad política (accountability) de los gobernantes; 5) respeto de la ley por todos los ciudadanos y por aquellos que tienen las funciones de dirección y administración de la cosa pública; 6) la existencia y vigencia de libertades y derechos individuales; 7) el gobierno de la mayoría y el respeto de las minorías; 8) reglas y procesos claros y transparentes que definan la participación de los ciudadanos; 9) respeto por los gobernantes de la legitimidad popular; 10) la existencia de políticas de Estado. Estos principios abarcan al diseño de las instituciones y de sus reglas y también a los actores del sistema político, esto es, la dirigencia y los ciudadanos.⁸

⁵ Definición tomada de Dieter Nohlen en su *Diccionario de Ciencia Política*, Tomo 1, pág. 662.

⁶ Se lo puede consultar en: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

⁷ El futuro de Europa y la “gobernanza” europea, Teresa Freixes, Catedrática de derecho constitucional, http://ec.europa.eu/governance/contrib_ied_es.pdf

⁸ Serrafiero, Mario: “Calidad institucional: cuestiones y desafíos”, en *Calidad institucional o decadencia republicana*, AAVV, págs.. 14-16, Lajouane, Buenos Aires, 2007.

- “Señores legisladores: ante las dificultades sociales y económicas que afrontamos, mejorar la calidad institucional es una de nuestras metas principales por todos compartida. La política debe transparentarse y ajustarse en el sentido de reducir sus gastos y sus costos. No es admisible una clase política con privilegios cuando el pueblo pasa privaciones.”
- “... Así lo anuncié en su momento: el ajuste debe hacerlo la política...”
- “¡Que sea la gente la que decida en cuánto tenemos que achicar la política! Gastamos mucho y es hora de empezar a transferir los recursos que sobran en la política para mejorar la calidad de vida de la gente.”

Kirchner y la calidad institucional: calidad institucional para todos

Como ya se ha dicho, el concepto fue sólo enunciado una vez hasta las menciones en los discursos de Kirchner. Este lo ha utilizado en términos restrictivos o procedimentales, cuando se refiere a calidad institucional en relación a los cambios en la Corte Suprema. Pero luego lo hace extensivo, y lo usa en modo ampliado, para referirse a cuestiones del plano económico-social, o cuando sostiene que no pueden disociarse legitimidad (*consenso popular*) y legalidad (*normas positivas vigentes*).

184

Esas referencias de Kirchner se asemejan a las invocaciones democráticas en los inicios de la presidencia de Alfonsín, cuando sostiene, en el discurso de 2007, que: “... no hay mayor *calidad institucional* que poder educarse, poder trabajar, poder comer, poder tener libertad, poder tener respeto a los derechos humanos, poder tener derecho a trabajar, poder tener derecho a soñar...”

Entre ambas enunciaciones pareciera haberse transitado una ruta elíptica. Alfonsín debió restringir sus invocaciones democráticas amplias y sustantivas y revalorizar criterios procedimentales de legitimidad democrática, de los que la ciudadanía carecía, a fin de su consolidación.

Veinte años después, Kirchner en sus discursos presidenciales, sostiene que la calidad institucional, medida sólo en términos procedimentales, no resulta suficiente, como test de eficacia y utilidad, para satisfacer por sí las expectativas y necesidades ciudadanas, que exigen respuestas sustantivas, económicas y sociales. La categoría teórica calidad institucional entonces, no responde sólo a criterios “republicanistas” de frenos, contrapesos y controles, debe, además, expandir la ciudadanía a través de la materialización de los derechos económicos y sociales.

- “La *calidad institucional* supone el pleno apego a las normas, en una Argentina que por momentos aparece ante el mundo como un lugar donde la violación de las leyes no tiene castigo legal ni social. A la Constitución hay que leerla completa. La *seguridad jurídica* debe ser para todos, no sólo para los que tienen poder o dinero.”

que menor utilización hizo de esos recursos normativos excepcionales de los que dispone el poder ejecutivo.¹¹

Cantidad y frecuencia de decretos de necesidad y urgencia¹²

Menem	1995-1999 (60 meses)	102; 20 por año
De la Rúa	1999-2001 (25 meses)	59; 29 por año
Duhalde	2002-2003 (17 meses)	154; 108 por año
Kirchner	2003-2007 (55 meses)	234; 51 por año
Cristina	2007-2009 (18 meses)	7; 5 por año

Cristina también dedicó párrafos a la división de poderes y a la judicialización de la política, entendida como intromisiones de la justicia, o atajos que utilizan los políticos para dirimir en la justicia, lo que es competencia de los poderes ejecutivo y legislativo en la propia lucha y debate políticos a desarrollarse en los ámbitos legislativos.

Resulta de interés también observar que, para responder a las críticas, se basó en datos estadísticos a fin de despejar de toda duda y subjetividad a la cuestión. Son los datos estadísticos y empírico-cuantitativos un recurso, de pretendida objetividad y rigor metodológico, que la presidente ha usado en todos sus discursos para enunciados de distintos temas.

- “... numerosos dirigentes políticos, titulares, decían que iba a existir una *vetocracia*, que en fin, que parecía que se venía el mundo abajo. Miren, me tomé el trabajo, yo no en realidad, el Jefe de Gabinete que le encanta los números y todas esas cosas de la computadora, hacer los cálculos y demás, se tomó el trabajo de ver en materia de *vetos*, cómo había sido la historia de los *vetos* en la República Argentina de la democracia. ¿Se acuerdan que me decían que iba a ser *vetocracia*, que yo casi iba a ser *Vetina* casi no Cristina? Bien, déjenme decirles que esta Presidenta en 3 años de gestión proporcionalmente ha hecho *vetos* por el 0,70 por ciento; solamente superada en menor cantidad de *vetos* por el presidente Kirchner, que fue el 0,68, y el período Alfonsín fue el 0,83. El período donde más se *vetó* fue durante el año 2002 que fue de 6.92 *vetos*. Pero además, y como sé que hay una fuerza política muy importante y con representación aquí que tiene el gobierno de la Ciudad, en realidad el récord de récords lo bate el gobierno de la Ciudad con el 9.28 por ciento de *vetos* en la ciudad Capital.

¹¹ Sobre los DNU y su uso por los presidentes desde 1983 pueden verse: Bercholg Jorge O., La emergencia permanente del Estado democrático y el control parlamentario. El Parlamento frente a la crisis de la representación política, el decisionismo y la delegación legislativa permanente; Serrafiero Mario, Exceptocracia ¿Confin de la democracia?; Leiras Santiago, El Cono Sur y sus líderes durante los años ‘90”; Borzi de Lucía, Máximo Los decretos de necesidad y urgencia luego de la reforma constitucional de 1994. Ver listado bibliográfico.

¹² Según Máximo Borzi de Lucía, Los decretos de necesidad y urgencia luego de la reforma constitucional de 1994, trabajo publicado en El Dial, del 21.9.09, suplemento de Derecho Público.

Borzi de Lucía Máximo, Los decretos de necesidad y urgencia luego de la reforma constitucional de 1994, El Dial 21.9.09, suplemento de Derecho Público.

Discursos Presidenciales a la Asamblea Legislativa, 1983-2011, Dirección de Publicaciones del Senado de la Nación, Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.

Freixes Teresa, El futuro de Europa y la «gobernanza» europea, http://ec.europa.eu/governance/contrib_ied_es.pdf, 2002.

Leiras Santiago, El Cono Sur y sus líderes durante los años '90", Lajouane, 2009, Buenos Aires.

Libro Blanco de la Gobernanza Europea, Comisión Europea, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf, 2001, Bruselas.

Nohlen Dieter, Diccionario de Ciencia Política, 2 Tomos, Editorial Porrúa, México 2006.

Serrafero Mario, Excepcocracia ¿Confín de la democracia?, Lumiere, Buenos Aires, 2005.