

Informe de Economía e Instituciones

Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones
Año 1, N° 6, diciembre 2008

Este documento está disponible en la Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, repositorio institucional desarrollado por la Biblioteca Central "San Benito Abad". Su objetivo es difundir y preservar la producción intelectual de la institución.

La Biblioteca posee la autorización del autor para su divulgación en línea.

Cómo citar el documento:

Informe de Economía e Instituciones [en línea], Año 1 N° 6 (2008, diciembre). Universidad Católica Argentina. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Economía. Programa de Estudios en Economía e Instituciones. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/informe-economia-instituciones-06-2008.pdf> [Fecha de consulta:.....]

(Se recomienda indicar fecha de consulta al final de la cita. Ej: [Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010]).



Departamento de Economía
Programa de Estudios en Economía e Instituciones

Informe de Economía e Instituciones

Año 1 – Número 6
Diciembre de 2008

Índice

Resumen Ejecutivo 2

Columnas:

- **Nuevo escenario para el sistema previsional argentino**
por Patricio Millán 3
- **¿Ciudadanía sin participación?**
por Carolina Moreno 6
- **Algunas cuestiones del debate institucional**
por Hugo Luis Dalbosco 11

Editor: Dr. Marcelo F. Resico

Asistente de edición: Micaela Soria Guerrero.

Consejo Consultivo: Dr. Patricio Millán, Dr. José María Dagnino Pastore

Email: peiuca@uca.edu.ar

Tel: 4338-0649

El contenido del presente informe es responsabilidad de sus autores y no compromete la opinión de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Se autoriza su reproducción citando la fuente.

Resumen Ejecutivo

En su cuarto número el Informe de Economía e Instituciones cuenta con tres columnas que abordan cuestiones teóricas y de política económica relacionadas con la temática de la economía y las instituciones.

En la primera columna, **Un nuevo escenario para el sistema previsional de la argentina**, se aborda la modificación en el sistema previsional argentino, resaltando que a partir de noviembre de 2008, los trabajadores argentinos perdieron el derecho a la “libre opción” entre un régimen de reparto y uno de capitalización. Para lograr hacer un juicio crítico se examinan los sistemas previsionales existentes en Chile, Brasil, Perú y Uruguay, y el impacto de las recientes reformas introducidas en Argentina. Asimismo, Argentina, posee una larga historia de postergar a los jubilados y usar recursos del sistema previsional para otros fines dejando de proporcionar una protección que le permita a toda la población mayor vivir en condiciones dignas sus últimos años de vida. Se concluye afirmando la necesidad de una reforma que contemple los elementos estructurales de largo plazo en lugar de las necesidades más coyunturales.

En la segunda columna, **¿Ciudadanía sin participación?**, analiza los datos de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), realizada por el Observatorio del mismo nombre de la UCA. En ellos se verifica que en argentina, como ocurre en buena parte de Latinoamérica, existe un elevado grado de desconfianza en el gobierno y poca participación de los ciudadanos que permita fortalecer la cohesión social y el desarrollo de las virtudes ciudadanas. Dichos niveles de confianza pueden estar indicando la presencia de democracias débiles y la falta de calidad gubernamental. Esto lleva a un menor involucramiento de los ciudadanos en la vida social y política, afectando de esta manera la calidad de la representación republicana. Mientras más participen los ciudadanos en la vida democrática, mayores serán los canales de comunicación entre éstos y sus gobernantes y de esta forma los últimos contarán con el reconocimiento necesario para resolver los problemas y dificultades sociales.

En la tercera columna, **Algunas cuestiones del debate institucional**, el tema tratado es la inestabilidad institucional del sistema político argentino. Se parte de la aparente paradoja consistente en que la creciente debilidad de las instituciones parece compatible con la continuidad del sistema político. Se enuncian tres cuestiones que se encuentran en la base de la discusión sobre la “re-institucionalización” argentina: la perdurabilidad de la situación de emergencia, la proliferación de instituciones sin arraigo en la cultura subyacente y la adaptabilidad de los “modelos institucionales” disponibles. Las tres cuestiones poseen un defecto común de suponer que las instituciones son meras creaciones del poder. Sin embargo, en definitiva, se generan a través de procesos históricos de aprendizaje social.

Columnas

Nuevo escenario para el sistema previsional argentino

*Patricio Millán**

Aun cuando la ley que elimina las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), aprobada por el Congreso en noviembre del 2008, no se encuentra implementada a la fecha de escribir este artículo, varios afectados ya han hecho presentaciones ante la Justicia. La base de los reclamos está en que se ha afectado el "derecho de propiedad", ya que las cuentas de capitalización que administraban las AFJP eran individuales y pertenecían a los trabajadores que contribuían a ellas con un porcentaje de sus salarios. Según los autores de la nueva ley este era un derecho "en expectativa" y no real, ya que solo se produciría cuando se llegara a la edad de retiro. Otros juristas indican que si existía un derecho "real" dado que los fondos acumulados por los afiliados eran heredables y bajo ciertas condiciones se podía disponer de ellos sin contar con un mínimo de 30 años de aportes o en forma anticipada a la edad requerida para la jubilación.

Los trabajadores argentinos perdieron el derecho a la "libre opción"

Independientemente de lo que resuelva la Justicia, los trabajadores argentinos perdieron el derecho a la "libre opción" entre un régimen de reparto y uno de capitalización, tal como fue establecido en 1993 por la ley 24.241 que creó el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones

(SIJP). Las reformas previsionales implementadas en otros países de la región (Uruguay, Costa Rica, Ecuador, Perú, Colombia) también establecieron sistemas mixtos público privado con posibilidades de elección, aunque se consideraba a la Argentina como el país que ofrecía el menú más amplio de beneficios. En Chile, México, Bolivia, República Dominicana, El Salvador y Nicaragua no existe la posibilidad de elección y se sustituyó el sistema público de reparto por un sistema privado de capitalización, mientras que en Brasil continua siendo obligatorio el sistema público de reparto, que puede complementarse con ahorros suplementarios voluntarios.

Recientemente se realizó en la Universidad Católica Argentina una jornada en que se examinaron los sistemas previsionales existentes actualmente en Chile, Brasil, Perú y Uruguay y el impacto de las recientes reformas introducidas en la Argentina. Independientemente de que en el futuro se publicarán las diferentes presentaciones, es conveniente presentar algunas elementos que sirven para dar una perspectiva sobre lo que pueda pasar con el nuevo régimen previsional de la Argentina.

En Chile hay un sistema previsional de capitalización privado que ha sido convenientemente reformulado

Chile implementó en 1981 un sistema previsional de capitalización de administración privada basado en cuentas de ahorros individuales. Para los trabajadores que estaban afiliados en ese momento existió la posibilidad de continuar con el viejo sistema de reparto, pero la afiliación al nuevo sistema de capitalización fue obligatoria para todos aquellos que se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo. Actualmente un 96% de los trabajadores

* Director del Departamento de Economía y Profesor de Política Económica en la UCA.

activos está afiliado a una administradora de fondos de pensiones (AFP) y ellas tienen activos que ascienden a aproximadamente US\$ 92.300 millones, equivalentes a un 61% del PIB del país. La utilización de estos activos ha tenido un importante impacto en el crecimiento económico del país permitiendo la financiación de grandes proyectos de infraestructura y de muchas nuevas viviendas y el desarrollo de un importante mercado de capitales.

El sistema chileno ha provisto financiamiento para proyectos de infraestructura, viviendas y el desarrollo de un mercado de capitales que apuntalan el crecimiento

A pesar de la maduración que había experimentado el sistema previsional chileno, cuatro de cada diez personas en edad de trabajar no estaban cotizando para obtener una pensión cuando llegaran a su edad de retiro. Los principales problemas en esta campo se concentraban en los trabajadores de

bajos ingresos y los por cuenta propia y en las mujeres. Para solucionar estas dificultades se aprobó en el año 2007 una reforma que -manteniendo las características básicas del sistema de capitalización en cuentas individuales- fortalecía el pilar solidario del sistema previsional. La reforma fue producto de una Comisión Especial para la Reforma Previsional que promovió la Presidente Michelle Bachelet y fue integrada por un amplio espectro de especialistas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. Esta reforma introdujo la garantía de una pensión mínima a todos los ciudadanos mediante una contribución de impuestos generales, además de establecer -entre otros aspectos- incentivos para aumentar las cotizaciones individuales. Existe un amplio consenso en la sociedad chilena a favor del reformado sistema previsional.

El caso de Brasil es la antítesis del sistema previsional chileno dado que el sistema público de reparto cubre a todos los trabajadores y puede proporcionar importantes lecciones para la Argentina. En realidad, en Brasil hay tres regímenes previsionales: (i) el Régimen General de Previdencia Social (RGPS) administrado por el Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) que cubre a los trabajadores privados; (ii) los llamados Regímenes Propios de Previdencia Social (RPPS) que están destinados a los funcionarios públicos, existiendo regímenes separados para los funcionarios del Gobierno Nacional y de cada uno de los Estados; y (iii) el Régimen de Previdencia Suplementaria, que está formado por los Fondos de Pensiones establecidos de manera facultativa por empresas privadas o estatales, que pagan beneficios adicionales a los de los sistemas anteriores. Los principios básicos de los dos primeros sistemas fueron establecidos por la Constitución de 1988, que buscó ampliar los beneficios sociales de todos los ciudadanos al término del periodo de gobiernos militares.

En Brasil el sistema público de reparto tiene una amplia cobertura

El impacto fiscal inicial del sistema previsional brasileño establecido por la Constitución de 1988 fue atenuado por la sub-indexación de los beneficios en un contexto de altas tasas de inflación. Sin embargo, a partir del Plan Real de julio de 1994 no fue posible continuar con esta política y tanto los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso como el de Luis Inacio Lula da Silva han procurado introducir reformas que reduzcan el gasto que el sistema previsional implica para las cuentas públicas.

La primera reforma se estableció mediante la Reforma Constitucional No. 20 del 15 de diciembre de 1998 que retiró de la Constitución la fórmula de reajuste de las pensiones del Régimen General, elevó el techo para el pago de las

contribuciones, pasó a exigir un tiempo de contribución efectiva para jubilarse y estableció edades mínimas para la jubilación en los Regímenes Propios de los funcionarios públicos. Esta reforma fue complementada por la ley No. 9.876 del 26 de noviembre de 1999 que alteró la fórmula para el cálculo de los beneficios y creó incentivos para postergar la edad de la jubilación.

El sistema de brasileño es una carga dentro del gasto y afecta negativamente la inversión pública

En el gobierno de Lula se aprobaron las Enmiendas Constitucionales Nos. 41 y 47, de diciembre de 2003 y 5 de julio de 2005 respectivamente, que nuevamente elevaron el techo para el pago de las contribuciones, cambiaron la indexación de

las jubilaciones de los funcionarios públicos de los salarios equivalentes de los trabajadores activos a un índice de inflación e introdujeron un impuesto del 11% a las pensiones de los jubilados del régimen especial de los funcionarios públicos que superen un cierto monto mínimo.

A pesar del significativo esfuerzo reformista de los últimos gobiernos, el sistema previsional de Brasil constituye una enorme carga dentro del gasto público, lo que eleva la carga impositiva de los ciudadanos y las empresas y afecta negativamente la inversión que realiza el sector público. El gasto total del sistema previsional representa un 33% del gasto público y es aproximadamente un 12% del PIB del país. Esta cifra es el doble de lo que gastan en promedio los países de la OECD y solo la alcanzan países en los que los jubilados son un porcentaje de la población tres veces superiores a lo que ellos representan actualmente en Brasil. Todos los estudios –incluyendo los presentados en la jornada organizada por la Escuela de Economía de la Universidad Católica Argentina– indican que Brasil enfrenta una situación explosiva en su sistema previsional que ira agravándose con el tiempo.¹ Es probable que los futuros gobiernos sigan implementando reformas que recorten los beneficios actualmente existentes.

La reciente reforma previsional de la Argentina se aprobó sin la realización de estudios detallados que permitieran cuantificar sus beneficios y medir su impacto y sin que existiera un amplio consenso. La Argentina tiene una larga historia de postergar a los jubilados y usar los recursos del sistema previsional para otros fines. Recientemente se han hecho anuncios de nuevas obras públicas que se iniciarían con los recursos traspasados a la ANSES sin indicarse cual será la rentabilidad que se obtendrá con los recursos previsionales invertidos. Por otra parte, más del 50% de los recursos del sistema previsional provienen actualmente de impuestos no vinculados al salario de los trabajadores activos y existen serias dudas sobre las posibilidades de financiar en el futuro un adecuado sistema de jubilación y retiro para toda la población, como lo que existen en Chile y Brasil. Estas dudas se acentúan por el gradual envejecimiento de la población y por la necesidad de incorporar al sistema a la gran masa de trabajadores informales y otros que no son actualmente contribuyentes y carecen de mecanismos de protección para la vejez.

La Argentina tiene una larga historia de postergar a los jubilados y usar los recursos del sistema previsional para otros fines.

Por otra parte, los datos existentes indican que el 76% de los jubilados del actual sistema de reparto reciben la contribución mínima, que actualmente es de

¹ A pesar de las reformas de los gobiernos de Cardoso y Lula, en los últimos 5 años el gasto del sistema previsional se incrementó en 2 puntos del PIB.

\$690, y que aproximadamente un 25% de los mayores de 65 años está actualmente en una situación de pobreza. El sistema previsional debe establecer un sistema sustentable de protección que le permita a toda la población mayor vivir en condiciones dignas sus últimos años de vida. Desgraciadamente, este aspecto no fue clave en el diseño de la reciente reforma previsional y la incertidumbre y la desconfianza permanecen.

¿Ciudadanía sin participación?

Carolina Moreno*

La ciudadanía es un concepto que está relacionado no sólo con el respeto por los derechos del ciudadano, sino también con las obligaciones de los mismos en su vida social y política. A través de la participación, los individuos pueden lograr el cumplimiento de sus responsabilidades dentro de una comunidad política determinada. Los resultados de la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA), realizada por el Observatorio del mismo nombre de la UCA, demuestran que la población urbana presenta bajos niveles de confianza y participación ciudadana, abriendo, de esta manera, una problemática en el seno del concepto de ciudadanía.

No sólo la participación funciona como medio para el fortalecimiento de la cohesión social y el desarrollo de virtudes ciudadanas, sino que además, puede ser utilizada como mecanismo de control social y puente para canalizar demandas sociales y políticas. A pesar de que muchos autores destacan la peligrosidad del aumento de la participación en determinadas circunstancias, en general, ésta es valorada como algo positivo y como condición para el desarrollo de las democracias.

Por su parte, y como ya lo advirtió el politólogo estadounidense Joseph Nye, la confianza ciudadana en las instituciones de gobierno permite a las diferentes agencias públicas actuar con mayor libertad, y al mismo tiempo, los ciudadanos más confiados estarán más predispuestos para

Bajos niveles de confianza política pueden indicar la presencia de democracias débiles y la falta de calidad gubernamental.

cumplir con sus obligaciones y participar activamente en la vida pública. Por esta razón, los bajos niveles de confianza política pueden estar indicando la presencia de democracias débiles y la falta de calidad gubernamental. Asimismo, en el enfoque de desarrollo humano presentado por el Premio Nobel indio Amartya Sen se destaca que la desconfianza política entraña condiciones de desigualdad al generar efectos de exclusión o formas adversas de participación en esferas relevantes de actividad.

Por esta razón, el grado de confianza ciudadana afecta el desarrollo humano entendido como la máxima expansión de las libertades de los individuos para el desenvolvimiento de sus capacidades y habilidades. Así, el mismo va a depender de la solidez de la democracia como régimen político que tiende a asegurar las libertades colectivas e

El grado de confianza ciudadana afecta el desarrollo humano.

* Doctoranda en Ciencias Políticas de la UCA e investigadora del *Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina* de la misma Universidad. Agradece los comentarios recibidos de la Licenciada Silvia Lépore, investigadora del *Observatorio de la Deuda Social Argentina*.

individuales. Si, a su vez, la confianza política repercute sobre la eficacia de la representación política y sobre la calidad de la democracia, se puede inferir que la crisis de confianza política que, como se verá a continuación, existe en el sistema social argentino y latinoamericano en general, está estrechamente asociada al deterioro de la calidad democrática y del funcionamiento del sistema representativo.

Valoración de la democracia y confianza en las instituciones
Desconfianza ciudadana por estratos socioeconómico. Año 2008 (en porcentaje)

| | Muy Baja | Baja | Media Baja | Media Alta | Total |
|-----------------------------------|----------|-------|------------|------------|-------|
| DEMOCRACIA | 58,3% | 58,9% | 58,3% | 58,6% | 58,5% |
| El Gobierno | 87,4 | 84,1 | 90,1 | 78,7 | 85,1 |
| El Congreso | 92,5 | 85,0 | 89,7 | 82,9 | 87,3 |
| Los tribunales de justicia | 88,8 | 81,4 | 91,8 | 84,6 | 88,1 |
| Los partidos políticos | 97,9 | 93,6 | 96,2 | 92,8 | 95,1 |
| La Policía | 82% | 80% | 79% | 83% | 81% |
| Las Fuerzas Armadas | 83,5 | 79,8 | 77,9 | 82,9 | 81,0 |
| El Empresariado | 88,7 | 88,7 | 83,6 | 80,3 | 85,3 |
| Caritas y org de caridad | 48,9 | 44,7 | 46,6 | 41,1 | 45,4 |
| Iglesia | 46,0 | 43,7 | 57,7 | 66,0 | 53,4 |

Fuente: EDSA, UCA

Los resultados de la EDSA dan cuenta de que en Argentina los bajos niveles de confianza en las instituciones democráticas y el descreimiento generalizado existente sobre los dirigentes políticos llevan a un menor involucramiento de los ciudadanos en la vida social y política afectando de esta manera la calidad de la representación republicana. Además, que el amplio apoyo a la democracia y el aumento relativo de la confianza política registrados en los últimos años no presentan como correlato una mayor participación ciudadana.

La tendencia general observada en varios países de América Latina² – según la Encuesta Ecosocial 2007– permite afirmar que el Gobierno y el Presidente son quienes gozan de mayor aceptación, seguidos por los Intendentes y los Tribunales de Justicia. A su vez, el Congreso y los Partidos Políticos son las instituciones menos confiables en la región. En 2007 más de la mitad de los entrevistados de la Región declararon no tener confianza en el Presidente, mientras que 8 de cada 10 desconfiaban del Congreso y de los Partidos Políticos de su país. Si se analiza el caso argentino en particular, la menor desconfianza hacia el Poder Ejecutivo y la mayor desconfianza hacia los Partidos Políticos ocurre con más fuerza que en el resto de Latinoamérica (el 41% de los argentinos declararon no confiar en el

En Argentina hay un menor involucramiento de los ciudadanos en la vida social y política afectando la calidad de la representación republicana

El resto de Latinoamérica (el 41% de los argentinos declararon no confiar en el

² Ecosocial fue realizada por Cieplan y el Inst. Fernando Enrique Cardoso en siete países de América Latina. En Argentina estuvo a cargo del Observatorio de la Deuda Social de la UCA.

Presidente mientras que el porcentaje aumenta a más del doble tratándose de la desconfianza hacia los Partidos Políticos).

La desconfianza en las instituciones afecta el compromiso con la participación en los actos electorarios

La tendencia a confiar más en la democracia y en la figura del Presidente y el Gobierno Nacional que en el resto de las instituciones políticas se ve confirmada al analizar los resultados de la Encuesta sobre la Deuda Social Argentina (EDSA). Sin embargo, a pesar de que desde 2004 hasta

2007 hubo una relativa mejora con respecto a la desconfianza en las instituciones políticas del país empujada principalmente por la caída en la desconfianza en el Gobierno Nacional, el Poder Ejecutivo superó en el año 2008 los niveles de desconfianza obtenidos en 2004. Esto puede explicarse tanto por las mejoras económicas producidas luego de la crisis del 2001 como porque el 2007 fue un año electoral y durante el mismo los sectores más empobrecidos se vieron favorecidos por la campaña oficial produciendo, de esta manera, un aumento de la confianza hacia el poder que los beneficiaba; sin embargo, la inflación y la crisis del INDEC acentuada en 2008 produjeron una retracción de los salarios y un aumento de la desconfianza que opacaron el crecimiento económico y las promesas electorales del año anterior.

La crisis de confianza en nuestro país se verifica al observar el alto grado de desconfianza que mantienen los otros poderes de gobierno y otras organizaciones "fundamentales del sistema democrático", como los Partidos Políticos que son cuestionados por el 95% de la población de las grandes ciudades de nuestro país.

Probablemente la desconfianza en las instituciones de gobierno y específicamente, en los Partidos Políticos, este sustentando la creciente falta de compromiso con la participación en los actos electorarios. En el período analizado el desinterés en el acto de votar como factor de cambio político alcanzó al 44% de la población.

Cuanto más participen los ciudadanos sus gobernantes contarán con el reconocimiento para resolver las dificultades sociales

Como resultado de lo antedicho la crisis generada este año impactó en la tendencia y la desconfianza medida en junio 2008 supera las mediciones de 2004 en los tres poderes de gobierno (Nacional: 85%, Congreso y Justicia: 87% y 88% respectivamente). En todos los casos el descrédito aumenta cuanto menor es el nivel socioeconómico de la población.

Bajos niveles de Participación política y social**Participación política y social por estrato socioeconómico. Año 2008 (en porcentaje)**

| | Muy Bajo | Bajo | Medio Bajo | Medio Alto | Total |
|---|----------|------|------------|------------|-------|
| Grupos religiosos | 10,2 | 7,6 | 5,5 | 6,6 | 7,5 |
| Grupos de beneficencia | 4,2 | 7,5 | 9,5 | 12,1 | 8,3 |
| Sindicatos o asociación política | 3,4 | 5,8 | 4,9 | 11,4 | 6,4 |
| Asociación de barrio | 2,0 | 5,0 | 2,3 | 2,9 | 3,1 |
| Grupos de protesta | 2,8 | 1,2 | 1,2 | 2,7 | 2,0 |

Fuente: EDSA, UCA

Dijimos que la participación política y social constituye un medio para mejorar la eficiencia y calidad de los gobiernos democráticos. Cuanto más participen los ciudadanos en la vida democrática, mayores serán los canales de comunicación entre éstos y sus gobernantes y de esta forma los últimos contarán con el reconocimiento necesario para resolver los problemas y dificultades sociales. Por ello, es importante destacar las obligaciones de los ciudadanos en cuanto a sus quehaceres públicos y sociales. No sólo deben proteger sus derechos de ciudadanía, sino que también deben responder a sus deberes frente a la sociedad.

Los niveles de participación política en Argentina no superan el 6% y las actividades de voluntariado y filantropía se redujeron desde la crisis

Los resultados de la Ecosocial 2007 demuestran que en América Latina se registran niveles muy bajos de participación, tanto en actividades políticas como en actividades sociales y solidarias; siendo Argentina y México los países que menos participan. Sólo 5 de cada 100 argentinos respondieron haber

participado activamente en dos o más instituciones, mientras que otros países latinoamericanos registraron niveles más elevados de participación (por ejemplo Perú con 12%, Chile y Guatemala con 9% y Brasil con 8%). Sin embargo, se observa que en estos países dichos niveles se ven influenciados por la alta participación registrada en Grupos Religiosos (sobre todo en Guatemala y Perú donde esta representa el 29% y 19% respectivamente) y en menor medida por pertenecer a Asociaciones de Barrio, Educativas y Clubes o Asociaciones Deportivas. Por otro lado, la participación política es más uniforme en la región ya que en promedio, solamente 2 de cada 100 latinoamericanos indicaron haber integrado algún Sindicato o Asociación Gremial. Lo mismo ocurre con la participación en Grupos de Beneficencia o Voluntariado que registra niveles muy bajos en toda la región: sólo el 4% de los latinoamericanos encuestados declararon haber participado en este tipo de actividades.

En un sistema democrático, la confianza debe recaer en todos los poderes del Estado.

Asimismo, los resultados de la EDSA, indican que los niveles de participación política en Argentina no superan el 6% y las actividades de voluntariado y filantropía se redujeron fuertemente entre el 2004 y 2008. Hay que tener en cuenta que las diferencias observadas en los resultados de ambas mediciones (Ecosocial y EDSA) marcan la misma tendencia.

En cuanto a la experiencia Argentina, es importante destacar que la crisis económica del 2001 produjo una fuerte movilización social que luego se fue diluyendo a favor de una mayor concentración de poder, cooptación de líderes y exclusión de participación republicana en el sistema político. Así, la crisis no se utilizó para ampliar los márgenes de participación democrática en las decisiones públicas, sino para profundizar la confusión entre Estado y gobierno, y entre gobierno y mando autoritario de los ocupantes de turno del Poder Ejecutivo.

Los ciudadanos reducen su participación y se vuelven "clientes" del aparato político del Estado lo que desvaloriza el voto como factor de cambio.

Por otra parte, los resultados de la EDSA permiten dar cuenta que el aumento de la confianza política es relativo ya que se produjo una mejora únicamente en la confianza en el Gobierno Nacional que volvió a disminuir en el 2008, manteniéndose

niveles críticos de desconfianza en todas las instituciones analizadas. Es importante destacar que en un sistema democrático, la confianza debe recaer en todos los poderes del Estado, de lo contrario, se estará frente a una democracia débil, sostenida únicamente por la figura que inspira mayor credibilidad.

Esto explica la manera en que se hace hoy política pública en Argentina. La persistencia del uso de "decretos de necesidad y urgencia" por parte del Ejecutivo, la falta de participación del Congreso en la definición de cuestiones que le atañen (como todo lo actuado en materia de deuda pública), normas que otorgan discrecionalidad y "superpoderes" para disponer del presupuesto público son algunos ejemplos.

En este contexto, los ciudadanos pasan a ser actores esporádicos del espacio político en tiempos electorales y se vuelven "clientes" del aparato político del Estado lo que da lugar a una marcada desvalorización del voto como factor de cambio. El propio sistema de partidos políticos está convulsionado por la reiterada práctica de cooptación de lealtades de todo tipo mediante el uso de recursos públicos. Por ello, la crisis de credibilidad que se pone de manifiesta en los elevados índices de desconfianza ciudadana en las principales instituciones del sistema político no se limita al cuestionamiento de los órganos de gobierno, sino que se recuesta también y en mayor medida, sobre aquellas instituciones de la sociedad civil que encuentran en la representación de los intereses colectivos y sectoriales su fin ostensible.

Para lograr un mayor involucramiento deben reforzarse las instituciones para alcanzar mayor credibilidad

De esta forma, la Argentina continúa profundizando rasgos de debilidad institucional donde son muy frágiles los mecanismos de control y fiscalización. Por esta razón es preciso generar condiciones de mayor credibilidad hacia las instituciones representativas con el objetivo de mejorar la calidad democrática y el funcionamiento del sistema representativo y lograr contar con un proyecto colectivo de vida en común que impulse el Desarrollo Humano de la población.

En general podemos concluir afirmando que para lograr un mayor involucramiento de los pueblos latinoamericanos en general y de los argentinos en particular, deben reforzarse las instituciones para alcanzar mayor credibilidad y, a su vez, deben incentivarse los espacios de participación social y política. Esta participación actuará como medio para acrecentar los niveles de cohesión social y de desarrollo en los países de América Latina, actualmente amenazados por la exclusión e inseguridad latentes en la región.

Algunas cuestiones del debate institucional

*Hugo Luis Dalbosco**

La debilidad institucional del sistema político argentino es un tópico en los análisis sobre la situación nacional, al menos, desde 2001. Esta característica – que arrastra antecedentes históricos-, reemplazó la preocupación teórica por el proceso de democratización a medida que las políticas desplegadas durante los noventa indujeron, vía la reforma del Estado, una profunda transformación de la estructura social. En este contexto, sin embargo, resalta la paradoja según la

La creciente debilidad de las instituciones parece compatible con la continuidad del sistema político.

cual la creciente debilidad de las instituciones parece compatible con la continuidad del sistema político. La cuestión plantea dos interrogantes importantes, el primero, relacionado con la perdurabilidad hipotética de dicha compatibilidad, el segundo, relativo a la calidad de la democracia medida como resguardo de los derechos personales y sociales frente a la acumulación de poder.

Sin perjuicio de ello, la propuesta de crear o fortalecer instituciones a través de “arreglos” requiere un análisis más detenido. Me limitaré a enunciar tres cuestiones que se encuentran en la base de la discusión sobre la “re-institucionalización” argentina: la perdurabilidad de la situación de emergencia, la proliferación de instituciones sin arraigo en la cultura subyacente y la adaptabilidad de los modelos institucionales disponibles.

1) *Sobre la perdurabilidad de la emergencia:* en la segunda mitad de los noventa se advertía sobre el “decisionismo”. Los extremos de aquel entonces no han cambiado aunque, sugestivamente, las referencias a dicho fenómeno son menos frecuentes. Sigue vigente, sin embargo, la justificación universal de la acumulación de poder en función de la emergencia. Mientras ella dure, es tolerable la restricción de la institucionalidad y sobran motivos para sostener una lógica de la transitoriedad, curiosamente, durante mucho tiempo.

Es evidente el peligro que esta postura encierra: ¿en qué consiste una emergencia en la Argentina? ¿cuánto puede durar? Mientras tanto aquellos procedimientos, mecanismos, salvaguardas y

Mientras haya emergencia no podemos mejorar las instituciones y no mejoramos las instituciones porque hay emergencia

certezas que debían funcionar están entre paréntesis, bajo el paraguas de un liderazgo que restringe el orden democrático a los límites mínimos y no negociables. El razonamiento es circular: mientras haya emergencia no podemos mejorar las instituciones y no mejoramos las instituciones porque hay emergencia. Aunque resuelve la ecuación coyuntural, la persistencia de esta tesis hegemónica precariza el sistema político, porque quien resuelve la emergencia no necesita del diálogo.

Esta es también la lógica del populismo que se basa en la activación del conflicto social para legitimar la concentración hegemónica de poder. Mientras haya conflicto, habrá emergencia; mientras haya emergencia, las instituciones concebidas como reductoras de la incertidumbre, como mecanismos colectivos de regulación del poder, quedarán subordinadas. Pero este planteo sólo puede

* Profesor de Ciencias Políticas en la UCA.

funcionar mientras se cuenta con los recursos suficientes, básicamente con dinero y fuerza física. Como no hay un acuerdo, sino una imposición subliminal basada en la emergencia, cuando ésta sea superior a la capacidad del "soberano" para resolverla, el conflicto aflorará en su expresión más nítida, pero con un grado de deterioro institucional más agudo y extremo.

2) *Sobre la proliferación de instituciones y su base "cultural"*: por un lado, es preciso intensificar y diversificar las relaciones entre el Estado y la sociedad. Los gobiernos establecidos deben seguir gobernando con la doble lógica de obtener logros colectivos y la continuidad de la fórmula política. Por otro lado, los clamores sociales se extienden y reproducen, exigiendo de los poderes públicos comportamientos y respuestas. La actitud se resuelve en un activismo centripeto: programas, organismos para fines determinados, reformas de leyes, procedimientos, diseños organizacionales, incorporación de tecnología sofisticada, créditos para fines específicos ("fortalecimiento institucional", por ejemplo), etc. Indudablemente, la materialidad de todas esas cosas queda, pero las ideas que las originaron en no pocas oportunidades van a parar al cadalso con un cambio de gobierno o de plantel dentro de un mismo gobierno.

La cantidad de instituciones no mejora la calidad institucional, su implantación proviene de la cristalización de una cultura

La cantidad de instituciones no mejora la calidad institucional, porque el fondo de las instituciones es inmaterial. Su implantación proviene de la cristalización de una cultura que entiende que es mejor, más seguro y previsible, el

comportamiento institucional experimentado reiterada y, a veces, hasta dolorosamente, que la precariedad hegemónica de turno. De allí que la multiplicación de instituciones no asegure un mejor desempeño del sistema político, sino, en el mejor de los casos, una mayor confusión e inmovilidad.

3) *Sobre la adaptabilidad de los modelos*: en la misma línea, corresponde advertir sobre un camino que no es desconocido en la Argentina: la mimesis institucional. Es cierto que la mayoría de las instituciones del mundo occidental se origina en un pensamiento que, pese a la variedad de fuentes, reconoce muchas continuidades, a las cuales se suman una experiencia secular y tradiciones particulares de los sistemas políticos que las adoptan. La originalidad, que confiere la reproducción de la conducta institucional a los sistemas estables, no es total, sino más bien, de matices arraigados en las historias nacionales. Tampoco puede decirse que haya sistemas idénticos, sino más bien orientaciones coincidentes. Sin embargo, unos sistemas funcionan bien por un diseño prolijo y previsor, y, otros, pese a ello. La tentación de la importación acrítica de instituciones o, lo que es peor, su diseño adaptado a necesidades circunstanciales³ es frecuente en nuestro país y fuente de la proliferación comentada en el punto 2), pero no necesariamente contribuye a la saludable evolución del sistema político.

Un diseño adaptado a necesidades circunstanciales, no necesariamente contribuye a la saludable evolución del sistema político.

En este sentido, a menudo se postula un cambio radical del sistema político; concretamente, la migración desde el presidencialismo –recargado paradójicamente, pese al aligeramiento fallido de la Reforma del '94- a un sistema parlamentarista. Según esta propuesta, nuestro presidencialismo es un

³ Pienso, por ejemplo, en la Auditoría General de la Nación cuyo modelo del *general attorney* fue neutralizado por la creación de un Colegio de Auditores en el cual presidente siempre está en minoría. O en la peculiar naturaleza del *ballotage* argentino, pensado a la vista de los resultados electorales históricos de los partidos signatarios del Pacto de Olivos.

fracaso –al igual que casi todos, excepto el norteamericano- y para nuestro espectro cultural de referencia –Europa- el parlamentarismo resultaría más amable, brindaría la posibilidad de resolver más rápidamente las crisis sin poner en peligro el orden democrático y permitiría un mayor equilibrio de poderes. Aunque, los fundamentos teóricos de esta postura son atractivos, debe tenerse en cuenta que los sistemas políticos son productos históricos de idiosincrasias populares que cambian mucho más lentamente que los gobiernos y presentan no pocos atavismos. Luego de más de ciento cincuenta años de dolorosas experiencias institucionales parece ingenuo suponer que vamos a tener con las instituciones parlamentarias el éxito que no pudimos tener con las presidencialistas, si permanecen intactos los condicionantes culturales que las sustentan.

Un defecto común es suponer que las instituciones son meras creaciones del poder cuando éste puede difícilmente crearlas

Las tres cuestiones encierran el defecto común de suponer que las instituciones son meras creaciones del poder. La realidad parece ser inversa: el poder sólo puede destruirlas, a lo sumo sostenerlas, pero difícilmente crearlas,

salvo en circunstancias muy extraordinarias y no exentas de violencia. Se trata, más bien, de un aprendizaje colectivo que sólo puede ser realizado si el poder pierde su carácter tuitivo y brinda espacios para que la comunidad ensaye modos de reducir la incertidumbre. Es síntesis: para tener instituciones sanas es preciso, primero y sobre todo desde el poder, propiciar un comportamiento institucional. Desde el principio, hablamos de la continuidad del orden democrático; no debemos plantearnos entonces una situación fundacional, sino, más modestamente, aquellas que resulten funcionales a la reproducción de ese orden y que se encuentran en la base de nuestro sistema político: la transparencia del régimen representativo, el funcionamiento autónomo y responsable de los controles republicanos, la apertura autónoma de los gobiernos locales y la alternancia y periodicidad de los mandatos, entre otras cosas.