

LOS PROBLEMAS DE LA REFORMA POLÍTICA

*por Ana María Mustapic**

Los resultados electorales de octubre de 2001 más los dramáticos acontecimientos vividos en diciembre y enero colocaron al desnudo la profunda crisis de representación que atraviesa nuestro sistema político. Inmediatamente, y desde los más variados rincones, comenzaron a formularse distintos tipos de alternativas, dirigidas a tratar de recomponer la falta de credibilidad y confianza en nuestros representantes y en la dirigencia política en general. En ese clima, el mismo gobierno nacional y los representantes de los gobiernos provinciales sellaron un acuerdo, el Acuerdo Federal para la Reforma Política, comprometiéndose a llevar adelante un conjunto de medidas destinadas a mejorar la relación gobernantes-gobernados. El argumento que quiero desarrollar es que los temas que conforman dicha agenda son, en algunos casos, poco relevantes y, en otros, tratados superficialmente. En consecuencia, más que recuperar la credibilidad, la actual dirigencia política corre el riesgo de socavarla aún más si es que no apunta a uno de los problemas centrales de nuestras instituciones democráticas: la falta de efectivos mecanismos de control.

Los temas de la reforma

El Acuerdo Federal se hace eco del consenso básico existente acerca de qué cosas debe contemplar la reforma política. Podríamos decir que los ejes que lo forman son básicamente dos: bajar el costo de la política, y lograr un contacto más estrecho entre gobernantes y gobernados. Así, las propuestas para satisfacer el primer objetivo han estado fundamentalmente vinculadas con el financiamiento de las campañas, su duración, la disminución del número de legisladores nacionales y provinciales, el unicameralismo en los gobiernos provinciales y la ocupación de cargos legislativos no remunerados en las municipalidades de pocos habitantes. En cuanto al segundo, las prin-

* Programa de Estudios Electorales y Legislativos, Universidad Torcuato Di Tella.

cipales iniciativas se orientan a suprimir la lista sábana, introducir candidaturas independientes e incorporar las internas abiertas.

En mi opinión, el primer grupo de reformas no eliminan los incentivos que alimentan el costo de la política, en particular, aquellos que promueven la utilización, ya sea en forma clientelar o corrupta, de recursos estatales para alimentar la política partidaria. Mientras estos incentivos subsistan, buena parte de las propuestas orientadas a disminuir el costo resultarán irrelevantes. Entre esos incentivos me interesa resaltar los que generan los mecanismos de elección directa que utilizan los partidos políticos para nominar a sus candidatos. Introducidos con el objetivo de limitar el papel de la cúpula de los partidos en la confección de las listas de candidatos, los mecanismos de democracia directa terminan, sin embargo, dando lugar a fenómenos negativos. Éstos se originan en la particular combinación que se da entre la necesidad de movilizar y la organización territorial-descentralizada de los partidos políticos.

Para dar cuenta del tipo de comportamiento que estimulan las reglas mencionadas, un punto de partida útil consiste en colocarse en el lugar de un hipotético líder, interesado en mantener su lugar o avanzar en su carrera política. Para cualquiera de estos dos objetivos y dados los mecanismos de democracia interna, el político necesita contar con apoyos dentro de su partido, por empezar, dentro del distrito en el que opera. Debe contar, ante todo, con el respaldo de un número determinado de afiliados ya que, con pocas excepciones, los cargos son electivos. Para conseguirlo, el político construye una red de apoyos. En esta tarea cuenta con la asistencia de una figura clave que, en la jerga política, se conoce como “puntero”.

El “puntero” es un producto de la democracia interna en los partidos, esto es, ha surgido en respuesta a la necesidad de afiliar y movilizar a los afiliados para las elecciones partidarias. Es un empresario político que controla un territorio determinado –en general, su zona de influencia se corresponde con las unidades electorales existentes en el distrito en el que actúa– y ofrece sus servicios a los líderes interesados. Dado que las divisiones internas de los partidos sólo ocasionalmente responden a líneas ideológicas, el puntero tiende a acercarse al líder que cuenta con los mejores recursos para distribuir o, nuevamente, en la jerga política, quien maneja “caja”. Entre las diversas monedas de intercambio entre líderes y punteros una de las más usuales es la promesa de cargos, tanto en el partido como en el gobierno.

El ejercicio que acabamos de realizar nos muestra que la combinación entre organización territorial y democracia interna alimenta el clientelismo. Aclaremos que el clientelismo no es una peculiaridad argentina. Todas las democracias tienen reservados cargos políticos a los que recurren los partidos

para compensar a quienes colaboran con él. La diferencia en el caso argentino tiene que ver con la magnitud. Dar prueba de la magnitud del clientelismo no es una tarea sencilla, sin embargo, un modo indirecto de hacerlo es a través de las afiliaciones a los partidos políticos.

Un dato decididamente curioso es el total de afiliados. En 1999, en un contexto de creciente crítica hacia los partidos y hacia la clase política –distante, por cierto, de los fuertes tonos que alcanzó hacia fines de 2001– el Ministerio del Interior registraba el extraordinario número de 8 millones de afiliados. Contrastado con el padrón electoral que sumó 24.118.320 electores, el total de 1999 da como resultado que un tercio de los ciudadanos está afiliado a un partido político. Para tener alguna referencia comparativa con otros partidos, señalemos que el laborismo inglés cuenta hoy con alrededor de 400.000 afiliados individuales y el Partido Socialista Español con 190.000.

Nadie, ni los políticos ni los funcionarios de gobierno, pone en duda de que se trata de una ficción. Una prueba contundente es que en algunos distritos el voto por el partido puede ser igual o menor al número de afiliados. Por ejemplo, en 1995, en la provincia de San Luis la UCR registró 29.038 votos y 33.345 afiliados y en Jujuy, el PJ obtuvo 60.496 votos pero declaró 68.751 afiliados. Existen diversas razones por las cuales esta ficción se mantiene: el número de afiliados es un criterio de distribución que utilizan los partidos, por ejemplo, para integrar sus órganos colegiados; es un recurso central para dirimir la competencia interna, es decir, en muchas ocasiones el lugar que ocupan los candidatos en la lista responde al peso de los distintos líderes medido por su capacidad de movilizar afiliados. Finalmente, cabe mencionar la ausencia de adecuados mecanismos que controlen la veracidad de las afiliaciones.

Admitiendo que los mecanismos de control son inoperantes y que dicha inoperancia abulta las cifras, llama de todo modos la atención que entre 1983 y 1999 hubo quienes se tomaron la molestia de presentar fichas. En ese período el total de afiliados se incrementó en un 270 por ciento. Las razones pueden ser varias pero, cuando menos, da cuenta de una hiperactividad en el mercado electoral partidario, ya sea activado por el ingreso de más punteros o porque se producen movimientos en los portafolios, esto es, un puntero pasa sus servicios a otro partido, llevándose consigo las fichas que controla sin darlas de baja en el partido que abandona. Sea como fuere, esta hiperactividad implica que los líderes deben contar con más recursos para distribuir si es que buscan conservar o aumentar apoyo. Los cargos en el Estado se convierten, así, en una fuente de subsistencia de gran importancia.

La organización descentralizada de los partidos completa el cuadro. La necesidad de movilización y financiamiento se agudiza desde el momento

en que el esquema se repite en las 23 provincias y la Ciudad de Buenos Aires, cada una con un número determinado de líderes dispuestos a competir entre sí. Cuanto más competitiva sea la elección mayor será el “costo” de la política. Esta dinámica partidaria, de base territorial y que gira en torno del esfuerzo electoral, se ve exacerbada, además, por la cantidad y frecuencia de comicios. En efecto, hay elecciones nacionales cada dos años y luego están las elecciones provinciales y municipales que no siempre coinciden.

En vista de lo aquí expuesto, una auténtica reforma política dirigida a reducir el gasto de la política debería, ante todo, ocuparse de promover efectivos mecanismos de fiscalización. En general, buena parte de los mecanismos de control existentes no funcionan o son de origen partidario, esto es, quienes controlan son casi los mismos que deben ser controlados. El ejemplo más flagrante ha sido la reciente sanción de la ley de financiamiento de los partidos en la que, descaradamente, los legisladores incorporaron como mecanismos de control nada menos que la Auditoría General de la Nación, órgano integrado por representantes de los partidos que deben ser controlados. Este episodio revela la escasa predisposición democrática que poseen nuestros representantes para rendir cuentas.

En cuanto al segundo grupo de temas, vinculados con el acercamiento entre representantes y representados, quisiera referirme a la recientemente sancionada ley sobre internas abiertas. El primer aspecto que conviene destacar es que incrementa el costo de la política. Al imponer su obligatoriedad el Estado debe proveer los medios para hacerlas efectivas. En segundo lugar, me permito formular mi escepticismo respecto de sus resultados. La imposición de internas abiertas en forma obligatoria se ha presentado como un gran avance en las prácticas políticas. Las bondades de esta metodología para elegir candidatos se predicán a partir de un presupuesto, el interés de la población por participar. Ahora bien, es sabido que el nivel de participación suele ser muy bajo –aquí y en todas partes donde se recurre a internas abiertas– lo que significa que la gravitación de los aparatos partidarios no se ve afectada en lo más mínimo y son ellos los que, en definitiva, continúan siendo los árbitros últimos de los resultados. Su influencia se ve, entonces, reforzada al declararlas obligatorias.

En tercer lugar, resulta conveniente evaluar los resultados de este sistema ya que ha sido adoptado y aplicado voluntariamente en distintas ocasiones por diferentes partidos políticos. El ex-presidente De la Rúa, por ejemplo, fue nominado candidato a través de internas abiertas. Su fracaso y dramático final en el gobierno nos está indicando que son muchos los factores que afectan el desempeño y no el mero hecho de los procedimientos a través de los cuales se nominan los representantes. Esta experiencia representa, además, todo un llamado de atención acerca de la pertinencia de los criterios que suelen ser pro-

puestos para oxigenar a la clase política; la honestidad personal o, por caso, la austeridad en la gestión pública no son equivalentes a un buen desempeño a la hora de tomar decisiones y ejercer responsabilidades de gobierno.

Por último, desearía formular un comentario a propósito de la tantas veces mentada lista sábana. Algún avance se advierte respecto del modo en que se ha abordado con frecuencia esta cuestión. Por ejemplo, ya se ha tomado nota de que la lista sábana, de constituir un problema lo es sólo para la provincia de Buenos Aires y, en mucho menor medida, para la Capital Federal, Córdoba, Santa Fe y Mendoza en donde se eligen numerosos candidatos. De todos modos, no dejan de llamar la atención dos cosas. Por un lado, que no se tiene en cuenta que el principio democrático de representación proporcional deja de ser operativo en aquellos distritos en que se eligen pocos legisladores. Esto es, las circunscripciones de menor magnitud favorecen a los partidos que obtienen más votos en ellas, las más perjudicadas serían las fuerzas minoritarias. Constituye, pues, una paradoja que sean estas últimas las que promuevan este cambio en favor de un sistema más mayoritario. En segundo término, es oportuno destacar que son varias las provincias que eligen sólo dos o tres legisladores como asimismo recordar que la elección de los senadores, tan decisivos como los diputados a la hora de participar en el proceso de decisiones, no es por lista sábana. Cada ciudadano elige sólo dos senadores y no una lista abultada de candidatos desconocidos. Y, francamente, no resulta fácil apreciar cambios significativos luego de la renovación reciente de ese cuerpo.

Hemos querido mostrar con algunos ejemplos que el menú reformista es tímido y puede resultar también irrelevante. Entendemos que esto se debe a que ignora el núcleo más débil de nuestras instituciones democráticas: la ausencia de efectivos mecanismos de control, aquellos que obligan a los representantes y funcionarios públicos a rendir cuenta de sus actos. La respuesta a preguntas tan básicas como, por ejemplo, cuál ha sido el destino de los fondos, cuáles han sido los resultados de un programa determinado, cuáles son las irregularidades detectadas, cuáles son las sanciones aplicadas, debería poder formularse y documentarse casi en forma instantánea. Hasta ahora esta responsabilidad que le cabe a todo representante y funcionario público ha sido eludida a través de una estrategia de encubrimiento. En efecto, muchos de los mecanismos de control existentes responden en su diseño y conformación a criterios partidarios y están expuestos, por lo tanto, a complicidades e intercambios. Sacarlos de esa órbita es una de las deudas democráticas que poseen los políticos con la ciudadanía. Los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, los ciudadanos interesados en estas cuestiones deben redoblar sus esfuerzos para lograr que sea saldada.