

NOTA**EL CONCEPTO DE CALIDAD INSTITUCIONAL EN LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES EN LA ARGENTINA****por Jorge O. Bercholz**

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.

RESUMEN

The present study deals with the use and evolution of the concept “institutional quality” through presidential opening speeches of the Legislative Assembly. From the exhibition of the own concept of “institutional quality” is a detailed study of the different discourses in all their periods.

ABSTRACT

El presente estudio aborda el uso y evolución del concepto “calidad institucional” a través de los discursos presidenciales de apertura de la Asamblea Legislativa. Partiendo de la exposición del propio concepto de “calidad institucional” se procede a un estudio detallado de los diferentes discursos en sus diversos períodos.

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 mayor¹ 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.²

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.

1. 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.

2. Bercholz Jorge O., Bercholz Diego, Los Discursos Presidenciales en la Argentina democrática (1983-2011), Lajouane, Buenos Aires 2012. (En impresión)

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 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.³

Según el *Libro Blanco de la Gobernanza*⁴, 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.⁵

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.⁶

Con el criterio del Libro Blanco de obtener “mejores resultados”, la calidad institucional debe ser una referencia de la eficiencia de la estructura estatal, de la capacidad del

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

4. Se lo puede consultar en:

http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0428es01.pdf

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

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

sistema y de los gobernantes para aplicar los recursos estatales, mediante los mecanismos de toma de decisiones, normativamente existentes, al desarrollo de políticas públicas que satisfagan las expectativas de la ciudadanía y las finalidades del Estado.⁷

En este sentido, será crucial la percepción que la ciudadanía tenga sobre los resultados objetivos y la capacidad de acción atribuibles a los gobiernos en términos jurídicos y administrativos pero también económicos y sociales, para una mayor objetividad de esa percepción, a fin de que no dependa sólo de canales mediadores informativos que pueden interferir en la atribución de resultados. La calidad institucional, en una versión no restrictiva, sería un indicador de la utilidad práctica para resolver problemas de la sociedad por parte de los gobernantes a través de las regulaciones institucionales.⁸

LOS DISCURSOS PRESIDENCIALES Y LA CALIDAD INSTITUCIONAL

Calidad institucional es uno de los conceptos que se presenta en forma muy dispar en los discursos presidenciales analizados. Resulta ser una novedad teórica de aparición tardía en las enunciaciones de los presidentes. Fue un concepto casi inexistente hasta su aparición en los discursos de Kirchner quien lo menciona 30 veces, el 86% de las menciones registradas para todo el período, 1983-2011.

Cristina sólo lo nombra 5 veces en 2009. Antes sólo lo había mencionado De la Rúa, una vez, en su discurso de 2001.

De la Rúa y la calidad institucional: el “ajuste” de la política

De la Rúa utilizó el concepto de un modo por demás confuso. Equiparó *calidad institucional* con achicamiento del aparato político para lo cual proponía una reforma del sistema y, como corolario de ello, transferir recursos, supuestamente “malgastados” por la política, para mejorar la calidad de vida de la gente. La parábola lleva a la idea de que *calidad institucional significa menos política y el achicamiento de la política aumenta proporcionalmente la calidad de vida de la gente*. Ese menosprecio por la política contrasta enormemente con el rescate de la actividad política como pilar de la calidad institucional que se sostuvo en los discursos de Kirchner y Cristina.

- “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.”

7. Federici, Mario: “Calidad institucional y eficiencia del gobierno”, en *Calidad institucional o decadencia republicana*, Ob. Citada, pp. 207/21.

8. En el sentido dado en Bercholz Jorge O., Niveles de legitimación y expansión de la democracia en la Argentina, Temas de Teoría del Estado, página 53, donde se desarrolla el tema en relación a la democracia.

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*).

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."
- "... ha sido nuestro propósito trabajar decididamente en el mejoramiento de la *calidad institucional* de la República. En ello se inscriben las acciones que concluyeron con la renuncia o remoción de diversos miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la designación en esas vacantes por parte del Poder Ejecutivo Nacional de letrados de reconocida solvencia técnica y moral."
- "... es preciso entender que la *calidad de las instituciones* debe medirse en función de la capacidad que tengan para representar la voluntad popular y construir un estado de derecho. Es preciso decirlo cuando para algunas viejas elites evidentemente las instituciones tienen más calidad cuando más lejos del pueblo se encuentran. No se puede disociar *legitimidad y legalidad, democracia y derecho* se complementan."
- "... 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. ¿De qué *calidad institucional* me hablan? ¿De esa Argentina que votaba las leyes que pedía el Fondo, de esa Argentina que condenó a millones de argentinos a la pobreza, de esa Argentina que condenó a nuestros jubilados al hambre permanente, después de haber trabajado una vida, de esa Argentina que trabajó y generó leyes para salvar a los bancos sobre los argentinos? Todos ustedes lo saben y lo saben los argentinos. ¿Esa es la *calidad institucional*? La *calidad institucional* con acuerdos entre amigos para tratar de forzar y salvar intereses de unos pocos contra los intereses de muchos. ¿De qué

estamos hablando de *calidad institucional* cuando hablamos, de la Corte Suprema que teníamos o de cómo se movían las corporaciones de jueces, que todavía algunos lo siguen haciendo, esa era la *calidad institucional*?”

- “Una política de derechos humanos se vincula no sólo al respeto a los valores inherentes a la condición humana sino también a una mejora en su *calidad institucional*. Una política de derechos humanos en la Argentina de hoy implica luchar contra otro tipo de amenazas que superan la conquista de los derechos políticos y civiles y nos llevan al campo a los *derechos sociales y económicos*. La *construcción de ciudadanía* será posible en la medida en que se incluya a los excluidos en un proceso de integración social, capaz de garantizar no solamente la *titularidad de los derechos* sino la posibilidad del *ejercicio pleno* por parte del conjunto.”

*Cristina y la calidad institucional:
vetos, división de poderes y decretos de necesidad y urgencia*

Sin hacer mucha mención del concepto de calidad institucional –hemos visto que fue muy citado por Kirchner– Cristina se refirió en forma casi inédita a dos institutos que, si bien se encuentran dentro de las facultades conferidas por la Constitución al poder ejecutivo, siempre despiertan críticas y resquemores, los *vetos y los decretos de necesidad y urgencia*, demostrando que fue la presidente que menor utilización hizo de esos recursos normativos excepcionales de los que dispone el poder ejecutivo.⁹

*Cantidad y frecuencia de decretos de necesidad y urgencia*¹⁰

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

9. Sobre los DNU y su uso por los presidentes desde 1983 pueden verse: Bercholz 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 ¿Confín 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.

10. 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.

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.

- “Yo creo en serio en la *división de poderes*, no me lleno la boca hablando de la *república y de la división de los poderes* y veo luego a legisladores que como no logran tener los votos que necesitan aquí adentro, van y encuentran jueces..., encuentran los jueces que según la Argentina mediática manejamos nosotros que les dan la razón y se introducen en *cuestiones que son estrictamente políticas* y a resolver entre el Poder Ejecutivo y ustedes que son el otro poder político de la República, el que representa a las provincias y al pueblo.”
- “La Argentina real es la del gobierno que dio la Corte de Justicia más independiente del gobierno que se recuerde en toda la historia de la República Argentina. No hay Corte más independiente del Gobierno que esta Corte.”
- “Y en esta Constitución del ‘94, hay *decretos de necesidad y urgencia*. No los puse yo, les aclaro que comparto la figura de los instrumentos de *decretos de necesidad y urgencia*, si no estuviera de acuerdo no los utilizaría, pero también quiero recordarles que de todos los presidentes argentinos, de todos, fui la que menos *decretos de necesidad y urgencia* utilizó. Pero están allí, en la Constitución, son una atribución del Poder Ejecutivo que es el que administra el país en general.”
- “Y también me tocó cuando fui legisladora impulsar la sanción que reglamentara el ejercicio de ese derecho por parte del Poder Ejecutivo para que pudiera haber controlador de ustedes, el Parlamento. Desde 1994, donde antes inclusive de que estuviera en la Constitución se dictaban *decretos de necesidad y urgencia*, desde 1994 hasta el 2006, se dictaron cientos de *decretos de necesidad y urgencia* que ustedes nunca controlaron, nunca. Si hoy pueden controlarlos es porque yo presenté un proyecto como legisladora y obtuve los votos de la mayoría para poder sancionarlo.”
- “... lo que debe ser resuelto políticamente, debe ser resuelto en términos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. Esto no quita que la Justicia revise un *decreto de necesidad y urgencia*, porque puede ser votado por unanimidad del Cuerpo y la Justicia igual tener derecho a revisarlo porque lesiona algún interés particular de algún derecho constitucional aún cuando sea aprobado por unanimidad del Parlamento.”

BIBLIOGRAFÍA

- ANCAROLA GERARDO et al, *Calidad Institucional o Decadencia Republicana*, Lajouane, 2007, Buenos Aires.
- BERCHOLC JORGE O., *Temas de Teoría del Estado*, Editorial La Ley, Agosto 2003, reimpresión mayo de 2005, Buenos Aires.
- BERCHOLC 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, en Revista Aragonesa de Administración Pública, número 35, Diciembre de 2009, Zaragoza, España.

- BERCHOLC JORGE O., BERCHOLC DIEGO, Los Discursos Presidenciales en la Argentina democrática (1983-2011), Lajouane, Buenos Aires 2012. (En impresión)
- 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, Exceptocracia ¿Confín de la democracia?, Lumiere, Buenos Aires, 2005. ■