

La crisis de la argumentación pública

*Por Ricardo Pablo Reca

I- Palabras previas

Agradezco especialmente a nuestra Universidad Nacional de La Plata y al Instituto de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, la invitación para participar en esta Escuela de verano que, en su tercer período consecutivo, lleva adelante cursos y actividades de significativo interés.

El tópico que nos convoca es el complejo y tan actual tema de “*Administración y Corrupción*”, que será desarrollado por distintos expositores con la disposición de favorecer un análisis, lo más abarcativo posible, sobre esta candente y siempre vigente cuestión.

Por nuestra parte, nos proponemos subrayar aquellas conductas que *corrompen* la confianza y la previsibilidad en las instituciones y, que, naturalmente, se expanden en incontrolable fuga sobre nuestro modo de vida.

Para ello, nos detendremos liminarmente en una breve reseña sobre la tipificación jurídica del tema, con el propósito de señalar la insuficiencia de las tipologías plasmadas en nuestras normas de fondo; para lo cual, hemos transcripto una sola de las figuras penales (enriquecimiento ilícito) para preguntarnos si sus contenidos, incluyendo la incorporación de un último apartado en el año '99, no reflejan por sí solos, una inocua consagración.

Luego señalaremos la inoperancia del *Tribunal Social de Responsabilidad Política*, previsto en nuestra Constitución Provincial y la grosera parábola entre las Declaraciones de los Organismos Internacionales y quienes tienen la alta responsabilidad de representarlos.

Desde esta opaca perspectiva, haremos hincapié en la necesidad de la *transparencia* como una política de Estado, que se proponga sanear las reglas que orientan y regulan nuestra organización social.

Con este fin, nos referiremos a distintos temas que comprometen lo dicho, sin soslayar algunas apreciaciones sobre los *actores*; que, en muchos casos, manifiestan un inexorable debilitamiento del perfil dirigencial; sobre el *contexto*; en particular, la referida *governabilidad* y, desde ya, la *cultura del poder*.

Finalmente aludiremos a la *crisis de la argumentación pública*, que entendemos como uno de los aspectos más visibles y severos de este deterioro.

II- Breve reseña sobre la tipificación jurídica del tema

En este orden, naturalmente debemos tener en cuenta lo previsto en el artículo 36 de nuestra Constitución Nacional y, por cierto, las muchas normas afines (observancia de la ética; declaración jurada; incompatibilidad de cargos públicos; difusión de los gastos gubernamentales; contrataciones públicas; origen de los fondos de los partidos políticos; etc.). Todas ellas, de estricta y necesaria referencia para abordar el temaⁱ.

Desde ya, esta impostergable materia no puede consagrarse como una modalidad oportuna o transaccional. En este sentido, debemos recordar, lo dispuesto por el artículo 3 de nuestra Carta bonaerense, que, como ya lo señaláramos en otras oportunidades, constituye una infecunda incorporación; dice el texto:

“Artículo 3.- En ningún caso y bajo ninguna circunstancia las autoridades provinciales pueden impedir la vigencia de esta Constitución. (...) También agravan y lesionan la sustancia del orden constitucional los actos de corrupción. La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales (...).”

Esta sugerente iniciativa, nunca fue implementada y sus finalidades resultaron vacuas, como el paso de los lustros lo pudo acreditar. Situación que conlleva a una necesaria observación: la Constitución no puede convertirse en un inventario que abulte sus contenidos, desde la coyuntura y la más absoluta puerilidad.ⁱⁱ

II.1- Obviamente, este horizonte fundante que acabamos de aludir despliega en nuestro ordenamiento público figuras específicas que sancionan la materialización de diversos tipos de delitos.

Nos referimos a lo previsto en nuestro Código Penal, bajo el título *“Los delitos contra la Administración Pública”*, en cuya determinación se inscriben los abusos de autoridad y violación de los deberes de funcionario público; cohecho y tráfico de influencias; malversación de caudales públicos; negociaciones incompatibles con la función pública; enriquecimiento ilícito; prevaricato; etc.

A modo ilustrativo, reproducimos la figura del enriquecimiento ilícito, que así dice:

“Artículo 268 (1). - Será reprimido con la pena del artículo 256, el funcionario público que con fines de lucro utilizare para sí o para un tercero, informaciones o datos de carácter reservado de los que haya tomado conocimiento en razón de su cargo.

Artículo 268 (2) — Será reprimido con reclusión o prisión de dos a seis años, multa del cincuenta por ciento al ciento por ciento del valor del enriquecimiento e inhabilitación absoluta perpetua, el

que al ser debidamente requerido, no justificare la procedencia de un enriquecimiento patrimonial apreciable suyo o de persona interpuesta para disimularlo, ocurrido con posterioridad a la asunción de un cargo o empleo público y hasta dos años después de haber cesado en su desempeño.

Se entenderá que hubo enriquecimiento no sólo cuando el patrimonio se hubiese incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se hubiesen cancelado deudas o extinguido obligaciones que lo afectaban.

La persona interpuesta para disimular el enriquecimiento será reprimida con la misma pena que el autor del hecho.

(Artículo sustituido por art. 38 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)

Artículo 268 (3) — Será reprimido con prisión de quince días a dos años e inhabilitación especial perpetua el que, en razón de su cargo, estuviere obligado por ley a presentar una declaración jurada patrimonial y omitiere maliciosamente hacerlo.

El delito se configurará cuando mediando notificación fehaciente de la intimación respectiva, el sujeto obligado no hubiere dado cumplimiento a los deberes aludidos dentro de los plazos que fije la ley cuya aplicación corresponda.

En la misma pena incurrirá el que maliciosamente, falseare u omitiere insertar los datos que las referidas declaraciones juradas deban contener de conformidad con las leyes y reglamentos aplicables.

(Artículo incorporado por art. 39 de la Ley N° 25.188 B.O. 1/11/1999. Vigencia: a los ocho días desde su publicación.)”

II.1.1- Numerosos interrogantes asaltan cuando los contenidos previstos en este artículo del Código Penal, extravían su alcance ante los recurrentes sucesos, que frente a su previsión muestran una pavorosa esterilidad.

Circunstancias actuales han expuesto las irrisorias declaraciones juradas de diversos candidatos, generando observaciones de variado tono. Sin embargo, todo se diluyó sin mayores explicaciones.

Qué decir sobre las informaciones o datos de carácter reservados, cuyo conocimiento se toma en razón del cargo y se utiliza con fines de lucro. No necesitamos recordar las remanidas denuncias a las más altas jerarquías de la Nación o las insólitas resoluciones judiciales, frente a hechos cuya grosera exhibición han merecido ya un definitivo y callado juicio público.

No se trata solo de indicar situaciones cercanas y conocidas, sino de una impresión mayor y aún más preocupante. La corrupción, cuando se naturaliza y se justifica en nombre de un modelo superador, como si fueran costos informales del proyecto, relativiza y disipa situaciones precedentes, que se diluyen frente a la progresión ascendente de las actuales. Cabe entonces una reflexión:

La *corrupción* exculpa a la *corrupción*, beatificando situaciones que en contextos de mayor normalidad, deberían continuar su curso e investigación.

Los imputados dejan de ser tales y los pocos procesados se victimizan señalando una supuesta conspiración. Vale preguntarnos:

- ¿Qué es una norma sin aplicación?
- ¿Qué museo de palabras refleja un precepto sin operatividad?
- ¿Qué factores convierten la expectativa de una sanción en un decorado articular?

II.1.2- Como podemos ver, pareciera que en el terreno de los hechos, estos mandatos no satisfacen plenamente las características y modalidades que prevalecen.

En todos estos últimos lustros de vida democrática un solo y emblemático caso ha recibido sanción; todos lo demás han estado envueltos en una injustificada dilación, en expedientes que se han archivado con una perentoriedad sin fundamento o en multas inocuas que ofenden la credibilidad ciudadana.

Podríamos apelar a nuestra memoria para preguntarnos:

- ¿Qué funcionario público ha sido sancionado por transgredir alguna de las obligaciones indicadas?
- ¿Cuántas declaraciones juradas se han omitido o alterado?
- ¿Cuántos notorios y escandalosos enriquecimientos patrimoniales hemos podido observar?

En fin, pruebas e indicios que han sido indefectiblemente rechazados por una trama de intereses, que pareciera revelar una osada vinculación de favores, cooptación y reciprocidades.

Frente a este cuadro de situación, en estas inminentes elecciones se ha debatido sobre la imprescriptibilidad de los delitos de corrupción y la necesidad de incorporar al Código Penal una nueva figura, que permita definir de una manera precisa los alcances que la constituyen y los sujetos pasibles.

En una palabra, hay una impresión generalizada de que los delitos cometidos en este orden, no son suficientemente contemplados por las prescripciones existentes, cuestión que pone de manifiesto las fallas del propio sistema en esta materia, considerando, obviamente, la responsabilidad que le cabe al poder judicial y a los organismos encargados de su prevención y control.

II.2- En cuanto a las normas internacionales, no se puede soslayar la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, del 10 de diciembre de 1948. Esta resolución 217, considera integrante de este conjunto de derechos y libertades inherentes a la dignidad de la persona humana, no solamente a los Derechos Civiles y Políticos, sino también, con idéntica jerarquía, a los Económicos, Sociales y Culturales.

Es decir, un abordaje integral y amplio de la relación entre la política pública y los Derechos Humanos, que debe tener por mira, la satisfacción de los derechos de las personas bajo su jurisdicción.

A partir de esta declaración basal, en las últimas décadas del siglo precedente, se intensificaron las propuestas, declaraciones y tratados sobre la materia, con la significativa relevancia que, en este último caso, una vez suscriptos por el país y aprobados por el Congreso, asumen jerarquía constitucional en nuestro ordenamiento jurídico interno, como lo dispone nuestra Carta fundamental en su artículo 75 inc 22ⁱⁱⁱ.

En este orden de ideas, cabe mencionar la Convención Interamericana contra la Corrupción (Caracas 1996), que fuera aprobada por la Ley 24.759.

A título meramente ilustrativo, señalamos algunos párrafos de su preámbulo que ponen de manifiesto los motivos y objetivos que persigue esta Declaración.

Señala entre otros conceptos, que:

Se propone combatir toda forma de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas.

Que el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones en la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social.

Reconoce que la corrupción tiene en algunos casos trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada de los estados.

Que la corrupción guarda un estrecho vínculo con el ingreso proveniente del tráfico ilícito de estupefacientes.

Desde esta perspectiva, su artículo III, –medidas preventivas-, entre otras consideraciones postula normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas; mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas; instrucciones al personal de las entidades públicas que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades; y distintos sistemas para la declaración de los ingresos activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas; para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del estado adecuados para la recaudación y control de los ingresos del estado; y para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción.

Es necesario señalar, que por su artículo IV, esta Convención es aplicable siempre que el presunto acto de corrupción se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado parte. También determina la jurisdicción y el alcance de los actos de corrupción, artículo VI, y por su artículo VIII y siguientes, el alcance del soborno transnacional y del enriquecimiento ilícito. Prescripciones estas que resultan una insoslayable referencia.

II.2.1- Asimismo, resulta pertinente señalar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, resolución 5814 del 21 de diciembre del 2003. En su preámbulo se expresa en términos equivalentes al anterior documento, admitiendo la amenaza que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley.

Igualmente, reconoce que estamos ante un fenómeno transnacional y que su enfoque debe ser amplio y multidisciplinario para prevenir y combatir eficazmente sus alcances.

Sin perjuicio de esta precaución, el texto ofrece una mayor especificidad en cuanto a su finalidad tuitiva. Así alude a las políticas y prácticas de prevención de la corrupción, a sus órganos de prevención, a las responsabilidades en el sector público que le caben a los estados parte, como también a los códigos de conducta para funcionarios públicos (“entre otras cosas promoverá la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos...”); la contratación pública y gestión de la hacienda pública, y la información pública y las medidas relativas al poder judicial y al ministerio publico.

También, han realizado pronunciamientos en la materia el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional; todos enderezados en análoga orientación.

II.2.1.1- Por cierto, las disposiciones establecidas por estos organismos exigen, más allá de las calidades funcionales de los mismos, referencias que permitan visualizar en sus actores principales un perfil acorde a la preocupación y amparo que resguardan sus resoluciones.

En virtud de lo dicho, no podemos dejar de señalar el escandaloso *affaire* del director general del Fondo Monetario Internacional Strauss Kahn, que en el ejercicio de su delicada misión, se vio envuelto en un bochornoso episodio, que muy lejos estaba de la inescindible representatividad que ostentaba.

Un conspicuo miembro de la Asamblea Nacional Francesa, un ex ministro de economía, un candidato presidencial por el Partido Socialista, un catedrático estudioso de las finanzas públicas y la política social, involucrado en un grosero episodio de incontinencia, que exponía una impunidad ligada al tráfico de influencias, negocios y veladas celebraciones, que nos dejan otra inquietante reflexión:

-¿Pueden los *corruptos* tutelar la *corrupción*?

Desde ya, este comentario no pretende anecdotizar los contenidos aquí desarrollados, pero nos parece de una impostergable asociación subrayar los perjudiciales efectos que genera este tipo de gravísimas situaciones, que nos permite reiterar: la corrupción se combate naturalmente con normas que deben, fundamentalmente, asentarse en las insobornables conductas de quienes las inspiran, custodian y ejecutan.

III- El alcance de la Corrupción

Hasta ahora, hemos ligeramente referido a la consagración y tipificación del tema que nos ocupa en nuestro plexo jurídico; pero ello, lejos está de agotar la cuestión, pues su figura compromete distintas perspectivas que connotan su espacio de actuación.

Parece interesante detenernos por un momento en el alcance de este concepto que nos permitirá arborecer sus sentidos y la aproximación que nos proponemos en estas páginas.

La organización Transparencia Internacional define a la *corrupción* como “el mal uso del poder encomendado para obtener beneficios personales”.

Sin embargo, *corromper* también presume alterar las formas de una cosa, echar a perder, pervertir, depravar, viciar, sobornar; en definitiva, el abuso introducido en las cosas no materiales. Por lo tanto, podemos advertir que la figura en estudio, no se ajusta solamente a la malversación de los fondos públicos con objetivos privados y a las muchas secuencias que este alcance infiere.

Del mismo modo, se constituye esta alteración, vicio o abuso, cuando se asumen insólitas argumentaciones que pretenden justificar desvíos ó propósitos ocultos, en las conscientes omisiones de un comportamiento debido o en las solapadas interpretaciones judiciales que difieren en su correspondencia sancionatoria, respecto a un mismo caso.

Sobre este alcance nos referiremos, convencidos de que este flagelo está íntimamente vinculado a la construcción de la confianza en nuestro sistema democrático y en los valores que la sustentan.

III.1- Por eso, abordaremos aspectos que únicamente expresan, la *corrupción estructural*; entendiendo a esta, como una forma generalizada de conducir los asuntos públicos.

Una erosión que se manifiesta en la pérdida de legitimidad del sistema político; la falta de previsibilidad; el tráfico de influencias y la manipulación en la asignación de recursos. Sin perjuicio de tantos otros rasgos que, subsumidos en los anteriores, guardan en la esfera

social equivalentes efectos, como el desplazamiento del profesionalismo o la segregación de la idoneidad.

Los síntomas citados se retroalimentan en un mismo ciclo. La *pérdida de legitimidad* del sistema político acentúa la percepción personalista del poder, que, a su vez, se refleja en un constante *síndrome de inauguración*, donde todo se presenta como un nuevo comienzo desentendiéndose del más inmediato pasado; un trance inmutable que afecta los cimientos que deben conformar la *previsibilidad institucional*; estimulando un *tráfico de influencias* que favorece prerrogativas individuales y/o grupales en su dimensión transaccional.

Muchos ejemplos se han sucedido en este tiempo de democracia en el país, que exponen con crudeza el síndrome comentado. Así, podríamos aludir a los vertiginosos cambios que, en apenas dos décadas, nos han llevado de la privatización a la nacionalización; de la racionalización al subsidio; de la excepción a la emergencia; de la nueva conformación de la Corte Suprema al proyecto de democratización de la justicia.

No se trata necesariamente de una valoración, sino de una descripción que intenta señalar que cada una de estas iniciativas va acompañada de un marco regulatorio de excepción; de un compromiso económico vinculado a los conflictos asociados a estas definiciones; y, finalmente, de un brusco cambio cultural que no termina de afianzarse.

IV- El alcance de la transparencia

Por eso, creemos prioritario reivindicar la transparencia en la vida pública.

El término remite a un cuerpo que permita ver o dejar pasar la luz a través de él; es decir, que permita observar lo que hay del otro lado. Si bien el concepto plasma una mera definición; en este caso, lo planteamos como un imperativo asociado a la legitimidad intermediadora que traduce la relación entre Estado y Sociedad y, naturalmente, a los valores que dan razón a esa fuerza monopólica del poder público que se delega en nombre del interés general^{iv}.

Va de suyo entonces, que el concepto aludido lo debemos abordar como una premisa inherente al propio sistema. Es decir, con normas que en su propia conformación, conciben la operatividad de sus objetivos saneando las alteraciones, irregularidades y/o vicios que corroen la expectativa social.

Aspectos, muchos de ellos, que no requerirían un ciclópeo andamiaje sino, por el contrario, asumirse con medidas que expongan un indubitable indicio en esta imprescindible dirección. Por lo tanto, el tránsito de esta transformación, no debe desdeñar simbólicos y progresivos campos de acción que materialicen su finalidad.

IV.I- En principio, la transparencia debería presentarse en el *régimen electoral*, como el decisivo instrumento que legitime la representación y nuestro propio sistema de valores. Está de más decir que, la crónica deuda sostenida en este campo, sin perjuicio de recientes y polémicas implementaciones, sigue presentando modalidades inadmisibles que desvirtúan en los hechos nuestras expectativas públicas.^v

Qué otra cosa si no, pueden representar las listas sábana, las candidaturas testimoniales o las alianzas transitorias que permiten constituir una *junta electoral provisoria*, para establecer reglas propias que se esfuman con el solo paso del tiempo que les dio origen. No es este el tema específico que nos convoca, pero sin duda es una menoscabo sustancial que, como hemos podido ver en reiterados episodios, logran finalmente su cometido frente a un reclamo que los sucesivos hechos parecen consumir^{vi}.

De más está decir, que el tema también se proyecta sobre *aspectos políticos* donde el instituto de la reelección indefinida del Poder Ejecutivo sigue implementándose en varias Constituciones Provinciales y, desde ya, en todas las intendencias de nuestro ámbito bonaerense, provocando una injustificada prerrogativa por quien detenta el poder respecto a la natural alternancia que debería custodiar nuestras propias reglas institucionales.^{vii}

Desde el punto de vista del *control*, si bien ha habido una promisoría incorporación en nuestra Carta Nacional (Art. 85 CN; Ley 24156) más allá de sus significativas finalidades, podemos observar que dichas funciones exponen en los hechos límites que resultan infértiles a los objetivos que lo motivaron.^{viii}

Basta recordar al cercano y luctuoso saldo de la tragedia de Once y considerar las numerosas advertencias que sobre el tema había emitido la Auditoría General de la Nación. Situación que invita a preguntarse si la naturaleza no vinculante de sus informes excluye y/o difumina toda responsabilidad de los actores vinculados en la materia, y si no debería el Congreso reformular su condición de inmediato y preventivo intérprete de sus dictámenes.

En este mismo orden, la alardeada *participación* sigue siendo, si bien consagrada, (artículos 41, 42 CN) un tema pendiente en cuanto a su efectiva implementación. Bien sabemos que estos institutos complementan nuestro sistema representativo promoviendo una modalidad institucionalizada que canalice nuestra energía social. Pero también sabemos que una norma no se cumple por el solo hecho de su sanción ni se integra a nuestro plexo por el solo hecho de su vigencia. Necesita enraizarse culturalmente para expresar en conductas, hábitos y costumbres su efectiva operatividad.

En el ámbito de la Provincia de Buenos Aires cabría señalar las pocas experiencias en esta materia, en la mayoría de los casos asociadas a algunos aislados *referendums* por razones electorales; como ocurre con las audiencias públicas, que tampoco tienen, al día de hoy, el marco legal que garantice su implementación. En una palabra, más de cuatro

lustros después, podemos afirmar que estas herramientas no integran nuestra sustantividad democrática y lejos están de cumplir la finalidad que las motivara.

En el plano *institucional*, también hay un significativo retardo respecto a las leyes que deberían dictarse para el pleno desarrollo de los contenidos previstos en nuestra Constitución. El ejemplo del instituto de coparticipación federal sigue siendo una de las deudas más paradigmáticas que se consolida bajo la fuerza omnipresente de la coyuntura y la necesidad. Atalaya que recrea esta disfuncionalidad en las respectivas jurisdicciones provinciales, afectando severamente la equidad de su distribución y la salud de las economías regionales.^{ix}

Por cierto, no se trata de puntualizar un catálogo de deficiencias, sino de señalar que estas referencias guardan entre sí una inescindible vinculación que subraya una predominante tendencia a la concentración del poder, afectando severamente el tema en análisis.

IV.2- Desde ya, las normas también deben asentarse sobre los valores que inspiran nuestros principios republicanos, que no se agotan en la periodicidad, en el sufragio, en la libertad de expresión y en la publicidad de los actos de gobierno, sino que deben ensanchar sus alcances en otras tutelas de íntima vinculación.

La libertad de expresión requiere educación, como un umbral indefectiblemente asociado a esta garantía. Nos referimos a la formación, al estímulo por una autonomía reflexiva que se desintoxique de slogans, mensajes impersonales y monosilábicas respuestas.

La publicidad de los actos de gobierno es una aspiración mucho más amplia que su formalización en el boletín oficial o, en el mejor de los casos, en periódicos de alguna circulación. Es decir, la publicidad es el epílogo homologatorio de un procedimiento, cuya reglada sujeción tutela valores como la equidad, la igualdad, la razonabilidad.

Su finalidad pierde fuerza cuando estas reglas están afectadas constantemente por la emergencia, por potestades extraordinarias o por la discrecionalidad. Este marco de situación desnaturaliza su decisiva garantía, pues convierte su contenido en una ritual formalidad.

El sufragio exige partidos políticos que den cause y sentido a su representación. No basta con avalar esta instancia legitimante, si no se afianza un sentido de participación y pertenencia que dote a esa voluntad del compromiso que presume la representación.

En cuanto a la periodicidad, no se refiere únicamente a la frecuencia del sufragio, sino a la alternancia con que se ejercita el poder. Esta elemental apreciación no se cumple acabadamente en los hechos, basta pensar en las distintas iniciativas sobre la reelección que, tanto en el orden nacional como provincial, ha signado el impulso del Poder ejecutivo, y el, ya aludido, tema de la reelección indefinida de los intendentes de los municipios bonaerenses, cuestión que no permite ingenuas observaciones si, una vez

más, consideramos que en la Provincia de Buenos Aires, y en especial en su conurbano, se aglutina el 38% del padrón electoral nacional.

Parece obvio señalar que mientras muchos de nuestros Estados provinciales contemplan un límite en este aspecto, el distrito de La Matanza, con sus casi dos millones de habitantes, absorbe electoralmente varias provincias y su gravitación resulta decisiva en cualquier instancia electoral, como se ha puesto de manifiesto en muchas candidaturas presidenciales.

En una palabra, la periodicidad no es solo una garantía al elector, sino un principio que debe contemplar todos los factores que integran el régimen político.

V- Los actores del sistema

No necesitamos señalar que cualquier sistema depende en gran parte de los actores que lo interpretan, ejecutan y controlan.

El sentido de la ejemplaridad no puede ser una nostálgica referencia a otra época. Debe ser una actitud genuina y consciente frente al ejercicio de nuestras responsabilidades que presuma un sistema de valores compartidos.

En este tiempo dominado por la *instantaneidad* y la *imagen*, la participación se fragmenta y retrae en nuevas búsquedas. Un callado compromiso rehabilita sus intereses en causas ajenas y alternativas al andamiaje público, en ejemplos que reconfortan y emocionan. No hace falta hacer nombres, pues rápidamente coincidiríamos sobre estas referencias, que con sus conductas nobles y desinteresadas, se erigen como líderes de nuestro patrimonio social.

Pero estas magníficas excepciones no se trasvasan necesariamente al campo dirigenal y político; por el contrario, innumerables episodios aletargan el asombro y nos acostumbran a un escepticismo infructífero. Como hemos dicho, nos hemos habituado a que los funcionarios públicos, en el ejercicio de su actividad, aumenten su patrimonio en una escala inusitada con justificaciones inverosímiles que siempre aluden al éxito precedente de sus actividades personales.

También al escandaloso ejercicio de la información privilegiada, que favorece negocios obscenos amparándose en el sentido de la oportunidad, en situaciones que, por públicas y conocidas, no necesitamos citar.

Ahora bien, estas lamentables demostraciones parecen sarcásticamente indicar que el poder requiere como requisito indispensable una condición económica; capaz de financiar los ingentes gastos proselitistas, exponer en su ejercicio un patrón de invulnerabilidad y asegurar, fuera del mismo, una solvente impunidad.

Esta tríada que tiene -entre otros ejemplos- la desviación de los fondos públicos en las campañas electorales, las inadmisibles actividades y negocios paralelos en el ejercicio de la función y los suntuosos retiros de quien la ejerció; se presentan en las antípodas de los valores republicanos, que parecieran únicamente servir para las circunstancias discursivas.

VI- El contexto

No está de más señalar que como expresión de este contexto en el que vivimos, una de las palabras que ha adquirido mayor predicamento es el de la *governabilidad*.

La Organización de las Naciones Unidas, define este término como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles. Esto abarca los mecanismos, procesos e instituciones, a través de los cuales los ciudadanos pueden aclarar y expresar sus intereses, ejercer sus derechos legales, cumplir con sus obligaciones y mediar en sus diferencias.

Sin embargo, esta prístina definición del organismo internacional, lejos está de asumirse con el alcance recién citado. Como una interpretación autóctona, nosotros asociamos el concepto a un excluyente estilo político que garantice la permanencia y continuidad en el poder.

Este es el unívoco sentido que le atribuimos a esta palabra, como si los dolorosos episodios de nuestra vida democrática, fueran una sombra definitiva y acechante frente a tan elemental pretensión. Si esta sensibilidad sigue consolidándose, nunca podremos levantar la vista sobre los otros alcances que definen su expresión.

VI.I- La gobernabilidad, con el alcance recién comentado, adquiere todavía mayor relevancia en el marco de la globalización que caracteriza estos tiempos.

Dejando de lado los muchos y significativos aspectos que conforman esta decisiva transformación, en el tema que nos ocupa, sus mismas e indudables ventajas, conmueven las estructuras sociales e institucionales de los países de nuestra región.

Valga citar que este *permanente presente*, que nos provee una actualidad multifacética y virtual, recrea inconscientemente un fin de época, que por un lado inspira un dinámico e inagotable futuro, y por el otro, las naturales zozobras que promueven el vértigo y el anonimato de toda mundialización.^x

En este cuadro, la gobernabilidad se justifica a sí misma; ya no solo por las características especiales del país donde se interpreta y ejercita, sino también como la manifestación emergente de un fenómeno común.

En definitiva, dos circunstancias parecen confluír; por un lado *situaciones internas* que retroalimentan en permanente recuerdo antecedentes traumáticos; y por el otro, *situaciones externas* que rehacen con volatilidad la agenda pública internacional. En este marco, la tolerancia a la corrupción se socializa, favorecida por una expectativa que se repliega en los más elementales resortes de nuestra vida cívica.

Gobernabilidad, que no tiene que dar explicaciones, que hace de sus medios el propio fin, que transita la emergencia ajena a las circunstancias excepcionales que la pudieran originar, como si esta fuera un sello inevitable de nuestro tiempo.

Así se puede observar infinidad de posiciones públicas que se contradicen en minutos; lealtades políticas que se alternan con una rapidez inverosímil; responsabilidades que se difuminan; apelaciones interminables; sanciones inexistentes; etc.

Nada pareciera importar más que garantizar la gobernabilidad en un contexto resbaladizo. De otra forma, no se puede explicar este acostumbamiento con que se observa la realidad pública, con la misma atracción y/o indiferencia con que se distrae un televidente. Las imputaciones más fuertes resuenan en nuestros oídos, como si se tratara de una pieza de teatro, que paradójicamente pareciera elevar el conocimiento del destinatario.

Para colmo, la variedad de ofertas políticas están ajenas a cualquier plataforma, en una aparente uniformidad solo diferenciada en los rasgos personales de quien titulariza los distintos sectores. Esta ausencia de credibilidad no solo se refleja en la mentada fuga de capitales, sino fundamentalmente en las miles de personas, impedidas de canalizar su voz ante un desconcierto generalizado.

Cualquier episodio público se sucede mucho más rápido que la posibilidad de su valoración; la actualidad todo lo desplaza y envejece; y en este ritmo, el político se presenta como un *argumentista de los hechos consumados*, con la excluyente motivación de justificar y consolidar el poder.

VII- La cultura del poder

Si se nos permite la licencia, esta tendencia por la concentración del poder, pareciera nutrirse de los teóricos que acompañaron la aparición del Estado en los albores del siglo XVI.

Nos referimos al propósito de la política de aquellos tiempos que hacía de la obtención y conservación del poder, la razón del Estado mismo y de esta formulación, el criterio para el discernimiento constante de su propósito.

Resulta curioso que cinco siglos después, guarden alguna forma de vigencia aquellas reflexiones de Nicolás Maquiavelo, al expresar: “*La razón del Estado no es solo la forma de reservar para los políticos una serie de argumentos propios, sino que es fundamentalmente las supremacías de las razones del poder sobre cualquier otras razones e intereses*”.

Este embrionario pensamiento concebía al Estado como un organismo integral capaz de tener intereses propios y hasta conciencia. No es casual que los teóricos de la razón del Estado, como Thomas Hobbes (El Leviathan 1649), fueran a su vez los grandes teóricos del Estado absolutista.

Una institución que define a esta etapa es la *arcana imperii*, una reserva que expone una visión elitista del uso de la información, incluyendo los secretos políticos y naturalmente la reverencia por el poder bajo el ancestral concepto que solo el filósofo y el político son los únicos capaces de entender sus supremos valores.^{xi}

Esta prerrogativa no se asentaba solamente en los secretos del Estado, sino también en verdades que poseían un sentido casi sagrado, *misterios insondables de la política*. No se trataba solo de una relación cognoscitiva (*saber más*), sino de una relación política (*gobernar a los otros*). Por lo tanto, la *arcana imperii* establecía un adentro y un afuera en el poder político, que Norberto Bobbio, con su proverbial claridad, señala como dos aristas de un mismo fenómeno: *el poder oculto y el poder que oculta*.

Desde ya, no estamos promoviendo una forzada analogía sobre las características que signaron la génesis de esta concepción con nuestro tiempo, sino remarcando que, cada etapa de la evolución del Estado ha ido desgajando parcelas filosóficas de su conformación; hijuelas que se han puesto de manifiesto en pleno siglo veinte, con la irrupción de Estados totalitarios o autoritarios, cuyos devastadores efectos, conoce bien el lector.

VII.I- El origen terrenal del poder adosó a los derechos del soberano decidir acerca de lo que resultaba necesario y no tener que discutir en igualdad de condiciones con los súbditos, produciendo una corriente filosófica contraria (John Locke. Siglo XVII), que se definió, en términos generales, por las libertades fundamentales de los ciudadanos.

En una palabra, el Estado es representativo de intereses que no le son propios, que por naturaleza conforman la esfera previa e irrenunciable de los individuos, como la libertad, la igualdad y la propiedad privada.^{xii}

En esta idea, el Estado solo se justificaría por su capacidad de tutelar estos derechos y castigar su transgresión. La privacidad constituye el alcance sacro del orden liberal, pues

sostiene que el Estado no debería tener razones propias legítimas, y que su existencia es un *mal necesario*.

Pero esta filosofía, al depositar exageradamente la capacidad en los particulares, afronta graves problemas para determinar una idea de *bien común*, pues minimiza los fundamentos esenciales de la justicia social y, por ende, las posibilidades de reformas por vía de la acción pública.

No necesitamos mucho para recordar recientes años, que se sustentaron bajo un consenso regional, con el sugerente prefijo de un liberalismo que enraizaba sus bondades en las fuerzas del mercado. El Estado fue un actor más en esta etapa, y en ese rol extravió su propia ontología, devastando el interés general.^{xiii}

VII.2- Como vemos, en estas dos concepciones ligeramente aludidas, se suscita una atávica tensión que, bajo distintas fórmulas, tendencias e hipótesis, subyacen como una manifestación latente.

El Estado totalitario o liberal es consecuencia de una pulsión recurrente, que solo un cabal ejercicio democrático y el Estado de Derecho pueden delimitar.^{xiv}

No se trata de planteos teóricos, sino de una posición, que distintos y gravísimos episodios pueden de alguna manera confirmar. Desde los brutales regímenes que azotaron a Europa en el reciente pasado o las funestas y autocráticas expresiones de ayer.

Pero como lo hemos sugerido, esta tendencia también se ha puesto de manifiesto en estos años democráticos; así lo expuso la atroz marginalidad de los años '90, bajo un inaudito modelo de racionalización o la intolerancia de los últimos tiempos, que pareciera recrear ese estilo de discurso único, tan válido para la uniformidad de las recetas económicas, como para la reivindicación popular.^{xv}

VII.3- En este orden de ideas, conviene recordar que el vínculo entre Estado y democracia es relativamente reciente. En efecto, ambos son construcciones históricas con trayectos y orígenes divergentes y expresan logros contrapuestos.

Como hemos tenido oportunidad de exponer, el encuentro entre democracia y Estado se registra bajo una circunstancia histórica singular, cuando la primera adopta el mecanismo de la representación como expresión de la voluntad popular y el último subordina el uso de la fuerza a los límites impuestos por el Estado de Derecho.^{xvi}

Debemos partir de la base que un Estado contemporáneo solo será democrático, de derecho y dotado de plena legitimidad, si su principal objetivo consiste en respetar y garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción.

Cuando hablamos de los Derechos humanos, es importante tener presente que, sin perjuicio de asociarlos justificadamente con el derecho a la vida, a la integridad personal, secuestros, torturas y a las garantías judiciales que los amparan, su alcance también comprende a los derechos económicos, sociales, culturales, el derecho humano a la paz, a la ciudad, a un ambiente sano, todos en inescindible relación.

Por lo tanto, profundizar la democracia supone asumir estos valores, no solo como una cualidad exigible al régimen político (vgr. Elecciones libres y periódicas, libertad de expresión, etc.), sino también al Estado, en tanto garante de la universalidad de derechos ciudadanos sobre los que descansa el ideal democrático.

El ejercicio pleno de estos derechos (civiles, políticos, sociales y culturales), refleja la *calidad democrática* que, en su constante expansión, traducirá una energía colectiva con la capacidad de conmovir la natural concentración del poder al que tiende el Estado.

Sin embargo, el inaplazable afianzamiento de estos derechos ha estado acechado por un permanente ensayo, al que nos referiremos.

VIII- Un permanente ensayo

Nuestra democracia adeuda consolidarse en sus propósitos, salir del síncope de esta constante reinauguración y favorecer un programa, acorde a su definitivo modo de vida.

La apropiación del Estado por parte de los gobiernos ha generado una severa confusión, en un despropósito continuo de modelos contrapuestos.

En este recurrente traslado, nuestra democracia no ha logrado estabilizarse en sus aptitudes cívicas y en la sustantividad que presumen sus propias condiciones.

El permanente ensayo *corrompe*, tolera los desvíos en el revuelo de sus inminentes objetivos. El proyecto siempre pareciera reiniciarse desde un traumático estado anterior, que en sí mismo homologa las nuevas propuestas.

Por eso, repasaremos en un ligero boceto esta inquietante premisa.

VIII.1- La transición del año '89, con las últimas imágenes de los saqueos a los supermercados y esa res descuartizada al costado de la ruta por un hormigueo de personas desesperadas, proveyó a su sucesor de una garantía absoluta, que parecía injustamente sustentarse en el fantasma de una debilidad congénita.

No es el caso señalar ahora los factores que incidieron en ese cuadro de situación y en el eventual estímulo de muchos de los actores de la oposición; pero en todo caso, esa

inestabilidad en las postrimerías del primer mandato constitucional, acuñaron el término *gobernabilidad*, como un salvoconducto definitivo.

Ya nos hemos referido brevemente al tema, baste señalar a los fines propuestos, que esa circunstancia anidó *la excepción como una prerrogativa ordinaria* y, con ella, un estilo de poder inclinado a un pragmático híper presidencialismo.

El espejismo de una moneda más fuerte que el dólar, las abarrotadas páginas de turismo internacional, los incipientes barrios privados y la propensión por las bondades de las privatizaciones, fueron disimulando el desplazamiento de un Estado que sepultó su autoridad.

La discrecionalidad estaba en todo; en los Entes reguladores que no cumplían su cometido, en la Unidad ejecutora del conurbano y su transferencia de fondos sin control, en la propia reconversión administrativa.

Una generación de políticos se entretuvo en el ejercicio de una pobre dialéctica, donde la palabra *exitoso* era el adjetivo por excelencia.

VIII.2- Las secuelas de más de una década no se podían restablecer con intenciones. Mucho menos en un país atado a una convertibilidad que ya había dado sus claros indicios de naufragio.

El nuevo gobierno expuso a poco andar la complejidad de su convivencia política. El episodio en el Senado de la Nación, la renuncia del vicepresidente, el corralito, expresaron con crudeza una fragilidad, que parecía transitar con inercia los tiempos precedentes.

Una vez más, la sospecha de corrupción se irradiaba por todo el cuerpo social. La ilusión se había extinguido y los anticuerpos de esa etapa se alertaban con la firmeza del desencanto.

Una enlutada navidad nos dejó impávidos, la deserción del titular del Poder Ejecutivo Nacional y la inédita sucesión de cinco presidentes provisionales dibujaron el precipicio de una nueva emergencia institucional, más drástica y dolorosa aún.

La urgencia no tiene reglas; solo la guía una instintiva necesidad, despojada de cualquier otra pretensión que no sea el control y la restitución de la estabilidad. No había más posibilidad que llevar por un estrecho desfiladero una libertad atenuada, como elemental expresión de nuestra condición democrática. Una sociedad replegada entregó nuevamente su energía.

VIII.3- Otro adelanto de elecciones y un sistema de balotaje que se truncó, favorecieron una natural permisividad.

Cualquier regla volvió a supeditarse a este inicio, que se cubrió en un primer tiempo de una impronta reconstitutiva, con la remoción de la mayoría automática de la Corte Suprema de Justicia y el decreto 222 sobre las pautas de transparencia para los nuevos postulantes que fueron, simbólicamente, afirmando esa etapa.

Una actitud de beneplácito permitió, progresivamente, ir soltando las amarras iniciales del diálogo y la transversalidad; el inicio de una epopeya reivindicativa tenía los matices de una gesta que volvió a teñirse de excepcionalidad.

La *reivindicación también subsume las reglas a sus fines*, que son por imperio de sus causas, más trascendentes que la propia normatividad.

Un discurso se enarboló de forma persistente e irreductible. La capacidad de dialogar se fracturó; la razón se volvió compacta; la adhesión se subordinó y el abroquelamiento se ofreció como una excluyente "*persona pública*", que juzga, incita o monologa, azuzando la revisión del pasado.

VIII.4- Un *pensamiento único* se fue consolidando desde distintas y asimétricas motivaciones.

En los inicios de los años '90, este estilo se instaló como la manifestación de un insoslayable *modelo económico*. Toda otra mirada parecía la lacónica expresión de un progresismo extemporáneo.

Las recetas del consenso de Washington ocuparon la escena y ello instaló una tendencia que se explicaba por sí misma. La banalización de la palabra y la agonía de los partidos políticos, fueron su saldo más definido.

Luego llegó la *emergencia*, que procreó un equivalente estilo, legitimado en los dolorosos acontecimientos ocurridos. Toda la expectativa se canalizaba en el exclusivo fin de reconstituir la autoridad del Estado; otra vez las medidas de excepción y el férreo alineamiento, justificaron este predominio.

IX.- La crisis de la argumentación pública

Habermas nos recuerda que una democracia genuina solo existe sobre la base de una relación constante entre el sistema de instituciones públicas y la capacidad organizada de la sociedad civil para plantear sus argumentos. Es decir, un Estado con autonomía decisoria y una cultura democrática sustantiva y homologatoria. Pero esta idea está muy lejos de poder concebirse así.

Por una parte, las *crónicas deudas* que hemos esbozado; y por la otra, este *síndrome de la inauguración*, que promueve prerrogativas que atentan contra el trato universalista que la democracia espera del Estado.

Esta insuficiencia cívica exhibe una profunda crisis de la argumentación pública donde confluyen, entre otros factores, la ausencia de plataformas políticas; el audaz incumplimiento de las promesas electorales; la irrupción de los *coaching*; la pobreza de los debates; la estética del atril y la vertiginosa provisoriedad del ciberespacio. Veamos.

IX. 1- Hace casi cinco lustros que nuestro país extendió la partida de defunción de las plataformas electorales, y con ellas, la esencia de los propios partidos políticos.

Como si se tratara de una tarea anacrónica, los equipos de trabajo, intelectuales y especialistas replegaron su energía y propuestas con el socavado ánimo de una imposición epocal.

En sustitución se implementaron algunos eufemismos, como las llamadas "*idea fuerza*", "*coincidencias programáticas*", "*cartas intenciones*", cuando no las más rimbombantes "*Políticas de Estado*", que fueron supliendo con ligereza el concienzudo esfuerzo de exponer un ideario sobre las áreas fundamentales del Estado.

Esta *desregulación del proyecto* fue favoreciendo una repentización discursiva, que ha ido modelando sus propósitos según las mediciones de opinión y el agigantado patrocinio de los especialistas en marketing.

La propuesta se *volatilizó* y la tendencia por el anuncio fue reproduciendo, de manera cada vez más sutil, ese brutal bautismo al que nos referiremos en el próximo punto.

IX.2- Quizás, el origen de esta desarticulación, podamos encontrarlo en la sucesión democrática del año '89, revestida de un discurso cuya ambigüedad y cinismo terminaron formando parte del folcklore referencial.

La sola enunciación de la "*Revolución productiva*" y otros anuncios equivalentes remite sin equívocos a su emisor, que con estas reparadoras promesas aglutinó una multitudinaria expectativa.

Ya en el poder, inmediatamente todo cambió. Las decenas de miles de trabajadores destituidos de sus ámbitos, en nombre de la racionalización, lo saben con mayor fidelidad que cualquier testimonio.

Una exaltada euforia por la convertibilidad, las "*relaciones carnales*" con Estados Unidos, o las promesas de viajes a la estratósfera, fueron surcando una huella de intensa superficialidad.

Pero la cuestión, en el tema que nos ocupa, tuvo su más paradigmática expresión en aquella frase “*Si hubiera dicho lo que iba a hacer, no me votaba nadie*”, que sin duda inauguró la matriz de la crisis política que, hasta hoy, estamos atravesando.

IX.3- De una manera expansiva y de alguna forma impúdica, los *coaching* han trasladado sus habilidades al discurso, a los actos, a las estrategias y al estilo de comunicar. De este modo, se ha vuelto explícito lo que antes solo formaba parte de un asesoramiento de imagen reservado al candidato.

No hay resquicio público en donde no intervengan, estableciendo estrategias, reglas y diversas modalidades atribuidas a su sello.

Ya no se trata de mejorar la presencia, la comunicación gestual, la dicción, la foniatría o el conocimiento previo y específico de los distintos escenarios. Sencillamente, se manifiestan sobre lo que hay que decir, cómo hacerlo y en qué oportunidad.

Nada impide que lo expongan en los periódicos, lo expliciten en entrevistas o se ufanen en algunos paneles; en todo caso, se trata de vender un producto en un mercado hambriento de fórmulas exitosas.

Un mensaje se expande ante esta persistente actitud, que alude a las habilidades que se atribuyen para crear un perfil que antes no existía.

Baste recordar la campaña del '99, que mostraba en sus spots a un candidato presidencial enérgico y decidido, titularizando un equipo de gendarmes, como una muestra indubitable de liderazgo y resolución.

La idea aplaudida por el mundo publicitario extendió el prestigio de la agencia patrocinante, pero el candidato convertido en titular del Poder ejecutivo nacional, pronto dio muestras de la producción de esa imagen, que había creado un perfil inexistente a la naturaleza del postulante.

IX. 4- Esta preeminencia de la *oferta* sobre la *propuesta*, estimula una provisoriedad de los comentarios que prevalecen sobre la hondura de los mismos. Cualquier persona medianamente informada puede convertirse en un hábil polemista, un dirigente cargado de pletóricas promesas en un actor indispensable y un famoso –sea cual fuere el origen de esa condición- en una referencia ineludible.

Empalagados en esta realidad –que retroalimentan con voracidad los medios-, se desplaza el valor de la palabra, la consecuencia con una idea y la conducta que la sostiene.

Un ruidoso *ringside* presenta al intercambio como un espectáculo, convirtiendo al asistente en un espectador que se distrae o detiene en aspectos tan banales como la propia representación.

El conocimiento se adocena y la mayoría de las posiciones se manifiestan en difusos intercambios, cuando no en twitter o mensajes de texto; olvidando que cualquier discurso se envilece en su retórica denuncia, en esa reiteración de un diagnóstico que no ofrece solución alguna y que solo parece renovarse en nuevos enfoques que, desde distintas perspectivas, refieren a la misma cuestión.^{xvii}

IX.5- Después de la sobreexposición mediática de los años ´90 y de esa luctuosa Plaza de Mayo, la transición democrática fue construyendo un nuevo estilo de poder sin intercambio.

No existe otra forma de comunicación que no sea desde el atril, con la sola exposición de la titular del Poder Ejecutivo, que en una perfecta escenografía es acompañada de dirigentes, que aplauden y celebran lo expuesto.

Este interdicto a la pregunta o al diálogo que indaga sobre los matices de la respuesta, ha constituido el común denominador. Nadie habla, un solo discurso cubre la información, y como todo soliloquio, se adueña de la razón. Una moderna *arcana imperii* ubica al expositor en un lugar sacro y distante, festejado por la incondicional adhesión del auditorio.

La cadena nacional, en clara transgresión al uso y razones que la habilitan se convirtió en el instrumento habitual que luego editorializan algunos medios y un círculo de intelectuales, que reproducen minuciosamente los matices de lo dicho. El resto solo se limita, en muchos casos, a recrear algunos latiguillos que preanuncian la correspondencia con el gobierno.

El pensamiento se disciplina y las posibilidades de debate se estigmatizan, como si se tratara de una “*vieja racionalidad*”, con la vocación de desestabilizar el sentido de una reivindicación epopéyica.

IX.6- Nada más felizmente apabullante que este ciberespacio, reflejo de ésta decisiva revolución tecnológica, todavía en ciernes sobre su potencialidad.

Naturalmente, esta transformación tradujo numerosas modificaciones en los hábitos. Entre los distintos aspectos que la cuestión infiere, nos interesa señalar aquellos que guardan una directa relación con el tema que nos ocupa.

Las redes sociales constituyen la *nueva opinión*, con el imperceptible costo que esta manera de participación favorece actitudes inmediatas y reactivas, desplazando la reflexión sobre los hechos.^{xviii}

La argumentación no exige más palabras que las permitidas por los caracteres, las aprobaciones no tienen otro compromiso que el gusto, el chat tiende a una simultaneidad sin tonos ni miradas.

El celular con sus múltiples facilidades, disgrega la concentración y genera una disposición a la constante novedad, eje de la perentoriedad del intercambio, promoviendo cierta forma de lenguaje doméstico que la propia intimidad desinhibe.

Quizás una anécdota permita ilustrar el vértigo de esta instantaneidad.

Corrían los primeros meses del año 2001 y recién habíamos terminado un trabajo sobre un tema público de singular importancia que debíamos enviar a Buenos Aires. Sobre el filo de esas horas, ajustamos el dictamen, mientras nos comunicábamos por teléfono con el destinatario que, ansioso, lo esperaba a sesenta kilómetros de distancia.

Habíamos tomado la precaución de garantizar el traslado que se encargaría del sensible recado y especialmente de entregarlo puerta a puerta. De repente, una postrera llamada consultó si nos animábamos a mandarlo a una dirección de correo electrónico.

Teníamos por entonces más de veinte años en la profesión y una altura de la vida ajustada a las exigencias e imprevistos de la actividad. Pero la pregunta nos dejó atónitos, enviar en una primera prueba un trabajo de innumerables carillas, apretando un botón para que, al instante, fuera recibido. Después de ciertas dudas y de consultar con un colaborador con algún oficio en estos menesteres, lo hicimos.

Ya estábamos en pleno siglo XXI...

X- Conclusión

Debemos tener en cuenta que la transparencia en los gobiernos no se crea por el solo replanteo o mejora de las normas o reglas que lo conducen. Para que estas se asienten, se requiere una inmensa masa crítica de ciudadanos, capaz de opinar, criticar, evaluar y juzgar sobre las cuestiones públicas y el bien común.

Esta dialéctica constituye el indispensable espacio de deliberación, propio de las sociedades abiertas, que impone obligaciones argumentales a los políticos y a los ciudadanos que se expresan sobre esta agenda pública.

Poco se gana con exigir transparencia al gobierno, sino se estimula la educación y la participación de la ciudadanía; que permita trascender el comentario cotidiano de la televisión, los rumores de las redes sociales, los criterios publicitarios y la trinchera de los relatos, para involucrarse en temas que convoquen al intercambio y decisión colectiva.

Nuestra enorme falencia en este campo se encuentra en la condición de comentaristas de una realidad, que evita manifestarse sobre los argumentos genuinamente públicos que nos asisten.

Hemos señalado muchas veces, que el ámbito local es el más adecuado para el ejercicio de una *soberanía deliberativa*, que nace con el elemental “*derecho a la ciudad*”.

Para ello, necesitamos Constituciones locales que permitan ejercer esa pertenencia, reflejando los substanciales temas que vinculan al habitante con el desarrollo y perfil de su distrito.

La recuperación de la identidad socioterritorial debe ser una referencia insoslayable, para plasmar en normas, aspectos tan trascendentes como nuestro ordenamiento territorial, los servicios públicos, el patrimonio cultural o las distintas actividades ambientales que repercuten sobre el territorio.

De esta forma se afianzarán los lazos comunes, frente al encuentro palpable de materias que comprometen nuestra *calidad de vida*, favoreciendo el diálogo y la posibilidad de consenso.

Esta responsabilidad requiere de la calidad de los argumentos y de la obligación estatal de garantizarnos un acceso a la información veraz, crítica y estimulante.

La fuerza de la *civilidad* y la *razonabilidad* deben ser la garantía de este debate político, que priorice la razón pública, evitando anteponer discusiones conflictivas e irresolubles que expresan nuestras diferencias políticas, ideológicas o religiosas.

Resulta imperioso elevar la baja calidad intelectual de la retórica pública para favorecer la relación entre ciudadanos y autoridad y fortalecer los vínculos que la legitiman.

Estamos frente a una deuda impostergable.

*Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Director del Instituto de Política y Gestión Pública y Profesor titular de la materia de Derecho Público Provincial y Municipal. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

Agradezco muy especialmente la inestimable colaboración de la abogada Melina Grossi.

ⁱ **Constitución Nacional. Artículo 36.-** “Esta Constitución mantendrá su imperio aun cuando se interrumpiere su observancia por actos de fuerza contra el orden institucional y el sistema democrático. Estos actos serán insanablemente nulos.

Sus autores serán pasibles de la sanción prevista en el Artículo 29, inhabilitados a perpetuidad para ocupar cargos públicos y excluidos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas.

Tendrán las mismas sanciones quienes, como consecuencia de estos actos, usurparen funciones previstas para las autoridades de esta Constitución o las de las provincias, los que responderán civil y penalmente de sus actos. Las acciones respectivas serán imprescriptibles.

Todos los ciudadanos tienen el derecho de resistencia contra quienes ejecutaren los actos de fuerza enunciados en este artículo.

Atentará asimismo contra el sistema democrático quien incurriere en grave delito doloso contra el Estado que conlleve enriquecimiento, quedando inhabilitado por el tiempo que las leyes determinen para ocupar cargos o empleos públicos. El Congreso sancionará una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función”.

- **Ley de ética de la Función Pública. Ley 25188, del año 1999.** En su artículo 1º establece: “La presente ley de ética en el ejercicio de la función pública establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado.

Se entiende por función pública, toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.”

- **Oficina Anticorrupción Nacional**, creada por Ley 25233 del año 1999, con el objeto de elaborar y coordinar programas de lucha contra la corrupción y, en forma concurrente con la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, ejercer las competencias y atribuciones establecidas en los artículos 26, 45 y 50 de la Ley Nº 24.946. La Oficina Anticorrupción actúa en el ámbito de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado con participación del Estado o que tenga como principal fuente de recursos el aporte estatal.

ⁱⁱ Sobre los motivos y circunstancias políticas que promovieron la consagración de este órgano en nuestra Constitución Provincial, nos hemos referido en el artículo “**Veinte años de la Constitución Constituyente Bonaerense**”. Publicado en el Centro Repositorio Institucional de la UNLP. Sedici. <http://hdl.handle.net/10915/50220>

ⁱⁱⁱ **Constitución Nacional. Artículo 75 inc 22** Corresponde al Congreso “Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.”

^{iv} Sobre el tema, hemos expresado: “Partimos de la base de recordar conceptualmente que el ser del Estado se ha visto marcado por dos tendencias de singular influencia: la construcción kelseniana sobre el aspecto lógico normativo del mismo y la visión de Heller, integrando a la noción de Estado la de comunidad y ponderando, en consecuencia, criterios axiológicos, sociológicos, políticos, psico-sociales, espirituales.

De estas apreciaciones podemos prologalmente colegir que el poder de gobierno no es ni puede ser meramente jurídico ya que su imposición descansa también sobre la idea de autoridad moral, prestigio, eficiencia, etc., que en conjunto integrarán el concepto de “Autoridad-Legitimidad”.

Vale entonces apresurarnos a señalar que la normatividad en la que debe descansar toda gestión tiene que integrarse con estas premisas, en su contenido, en su instrumentación, en su finalidad, y naturalmente también en quienes la ejecutan;

para que la transparencia se presente como una adjetivación de la representación, gestión y ejecución, como una calificación del mandato que la sociedad otorga a sus gobernantes y como un imperativo de la eficiencia.

Desde esta línea argumental, la claridad, lo traslúcido de una gestión está vinculado insoslayablemente al carácter del sistema democrático que lo contiene y a sus elementos axiológicos constitutivos. "**La transparencia en la Gestión Municipal**". RECA, Ricardo Pablo. XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. La Plata, Argentina. 10 a 12 de octubre, 1994. Ediciones FEMP, 1995. Pp. 235 a 244.

^v Nos referimos a **Ley 26571**, “Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral” sancionada el 2 de diciembre de 2009, sobre la cual nos hemos manifestado críticamente en diversas conferencias brindadas al efecto, y plasmadas en el artículo “**Notas sobre la Política**”; en edición.

^{vi} Las recientes elecciones de Tucumán del 23 de agosto del año 2015, más allá del resultado electoral consagrado, pusieron de manifiesto insólitas y numerosas irregularidades que comprometieron las más elementales reglas del procedimiento electoral

^{vii} **Constitución de la Provincia de Santa Cruz Artículo 114°** - “El Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo de la Provincia a simple pluralidad de sufragios. Podrán ser reelectos”.

Decreto-ley 6769/58 Ley organica de las municipalidades. Artículo 3°: “El Intendente y los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos...”

^{viii} **Constitución Nacional. Capítulo sexto. De la Auditoría General de la Nación. Artículo 85**: El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.

El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.

Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso.

Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue. Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos.

Ley 24156. Artículo 7°: La Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación serán los órganos rectores de los sistemas de control interno y externo, respectivamente.

^{ix} Situación que se expone claramente en el reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación del 24/11/2015 “Santa Fe, Provincia de c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” CSJ 539/2009 (45-S)

^x **Hobsbawm** nos dice: “... Tras pasar veinte años sin prestar atención a las consecuencias sociales y humanas de un capitalismo global carente de trabas, el Presidente del Banco Mundial ha llegado a la conclusión de que en la mayoría de la población del planeta, la palabra “*globalización*” suscita más “*temor e inseguridad*” que “*oportunidad e inclusión*”...” Eric Hobsbawm “**Guerra y Paz en el Siglo XXI**” Editorial Critica. Año 2007.

^{xi} La *arcana imperii*, fue un término acuñado por el historiador latino Tácito, (55-120) que es el primero en denominar de esta manera a los secretos del poder.

^{xii} Por supuesto, el Estado liberal de esos siglos no era democrático y sus restringidos derechos políticos –votar y ser votado-, solo estaban atribuidos a quienes tenían propiedades. Grandes logros se deben al impulso de su pensamiento, entre otros, la publicación de los reportes parlamentarios de Inglaterra (1774) o la publicación del primer presupuesto nacional de Francia (1780).

^{xiii} El Consenso de Washington consistía en diez medidas de política económica: 1) Disciplina fiscal 2) Priorización del gasto público en áreas de alto retorno económico. 3) Reformas tributarias. 4) Tareas fijadas por el mercado 5) Tipo de

cambios competitivos y liberalización financiera 6) Políticas comerciales liberales 7) Apertura de inversión extranjera 8) Privatizaciones 9) Desregulación amplia 10) Protección de la propiedad privada.

^{xiv} Pedro J. **Frías** concuerda en que lo único que queda en pie es el modelo del Estado de Derecho como una conquista superior de la cultura occidental, que ha sobrevivido a las modas pasajeras, al encanto de los ideologismos y a todos los “ismos” esnobistas que se han conocido desde el siglo XVIII hasta hoy. Citado por Jorge Reinaldo Vanossi en el libro “**Transformaciones del Derecho Público**”, Ediciones Ciudad Argentina, 1994, pp. 32.

^{xv} **Casalla**, señala: “¿En qué consiste este tipo de pensamiento? Esencialmente en una forma de racionalidad unilateral, de poco o casi nulo nivel de criticidad lo cual -unido a su autodecretada suficiencia para responder a casi todo- lo torna prácticamente inmune al diálogo y a la posibilidad de soluciones diferentes de las que él mismo ha imaginado. El pensamiento único es raigalmente autoritario y totalitario: no admite más juez que sí mismo, sólo otorga entidad a los problemas que él eleva a la condición de tales y sólo reconoce como soluciones a las que predeterminó como tales, en el marco de una metodología que también es postulada como única e inmodificable. De aquí que el pensamiento único esté estructuralmente imposibilitado para el diálogo con lo realmente otro. Sólo puede escucharse a sí mismo, requiriendo de su eventual interlocutor más la escucha que la palabra, el acatamiento que el disenso, el aplauso que la crítica. Si el otro emerge como tal pasa automáticamente a la categoría de confundido (que hay que esclarecer), adversario (que hay que combatir) o enemigo (que hay que aniquilar) (Casalla Mario. “**Globalización e Identidad Cultural**”. Edición Siccus, pp. 62, 1997.)

^{xvi} Así lo hemos expuesto en el trabajo “**Las estructuras del Poder y la representatividad**” Recca, Pablo; Revista "El Derecho", el 24 de junio de 1996.

^{xvii} **Kovadloff**, señala: “...Asistimos al penoso espectáculo al que se ve reducido el trato mutuo entre quienes tienen el deber de afianzar y mejorar la calidad del debate político. Esos paupérrimos recursos elocutivos expresan una inmadurez política tenebrosa. La democracia argentina, debilitada por la ausencia de educación y otros males de vieja data, exige un debate de altísima calidad y no esta pésima retórica, cuyos cimientos se hunden en la degradación conceptual. “**Los apremios del día**” Capítulo: La pobreza conceptual de los políticos. Editorial Emece. Año 2007. Pp. 111 y ss.

^{xviii} “**Sartori**, señala: “Nos encontramos en plena y rapidísima revolución multimedia. Un proceso que tiene numerosas ramificaciones (internet, ordenadores personales, ciberespacio) y que, sin embargo, se caracteriza por un común denominador: tele-ver y, como consecuencia, nuestro video-vivir. La democracia ha sido definida con frecuencia como un Gobierno de opinión (vgr. Dissey 1914, y Lowell 1926) y esta definición se adapta perfectamente a la aparición de la video-política. Actualmente, el pueblo soberano ‘opina’ sobre todo en función de cómo la televisión le induce opinar, y en el hecho de conducir la opinión, el poder de la imagen se coloca en el centro de todos los procesos de la política contemporánea” “**Homo Videns-La sociedad tele dirigida**”. Taurus, 1998, Giovanni Sartori, págs. 11 y 66.