

Revista

# APORTES

*para el Estado y la  
Administración Gubernamental*

## "LA VERDADERA REFORMA DEL ESTADO ES UNA ASIGNATURA PENDIENTE"

Reportaje a Natalio Botana

por: Daniel Campione

**El Dr. Natalio Botana es Político, investigador del Instituto Torcuato Di Tella y profesor de la Fundación Banco Patricios. Entre sus trabajos más importantes se encuentran EL ORDEN CONSERVADOR, LA TRADICIÓN REPUBLICANA Y LA LIBERTAD POLÍTICA Y SU HISTORIA.**

**Dr. Botana ¿Cuál es su opinión acerca del fenómeno de reforma del Estado, del que tanto se ha hablado en los últimos años, y en estos días se anuncia una «segunda etapa»?**

Creo que la verdadera reforma del Estado es una «asignatura pendiente» en nuestra democracia actual. Se han alcanzado en estos 11 años de gobierno constitucional logros indudables, pero aun no en ese campo. Se ha recuperado un clima de tolerancia y pluralismo antaño desconocido, y un buen grado de vigencia de las libertades públicas.

Veó en cambio como un problema pendiente muy importante, la tarea democrática de convertir esas libertades públicas en derechos que puedan ser percibidos como derechos defendibles, justiciables, sobre todo para los sectores más débiles de la población. En las megalópolis argentinas hay sectores sociales que viven en virtual «estado de naturaleza», entendido éste como una escasa percepción de la presencia efectiva de la autoridad pública, desde la policía hasta los tribunales de justicia. Este es un deber que compete al sistema representativo. Se necesitan mejorar los efectos de las discusiones políticas. Hay un déficit institucional, y su solución está íntimamente vinculada a la reforma del Estado. Y en el sistema federal establecido por nuestra Constitución Nacional, esos déficits debieran solventarse tanto a nivel nacional como provincial y municipal. Tomo el concepto de estado en un sentido muy amplio.

**Sin embargo, Dr. Botana, el concepto comúnmente aceptado de reforma del Estado, no abarca estos temas.**

Mi impresión es que la democracia argentina cubrió dos recorridos y le falta un tercero.

El primero ha sido el de la instauración de la legitimidad del poder constitucional, el funcionamiento de nuestras instituciones, en marcha desde 1983. El segundo, ha sido la recuperación de la legitimidad de la moneda, bastante avanzada en los últimos años. A ello se asocia estrechamente el imperio de la disciplina fiscal, que también alcanzó avances en épocas recientes, aunque en el marco de un sistema impositivo bastante regresivo.

En cambio, no percibo avances en un tercer campo: un mejoramiento de la condición de la ciudadanía frente al estado, donde se trate al ciudadano como un sujeto que merece un buen trato, y no como a un objeto, que depende del buen talante del funcionario o empleado que lo atiende. Yo no veo que haya una reforma del estado en este sentido. Esa percepción se acentúa en Buenos Aires, porque vivimos en una ciudad muy mal

administrada, donde los problemas de funcionamiento van acompañados por las carencias en el control. En general, advierto un déficit muy grande de control intra estatal. La tradición republicana democrática es de control entendido como limitación del poder del estado por los gobernados. Pero hay otra dimensión, de control desde el mismo estado, que no se ha desarrollado entre nosotros. El poder no controla a sus funcionarios y no promueve la protección de los derechos de sus ciudadanos, sobre todo de las capas más desprotegidas. La sociedad argentina está muy estratificada, y sólo algunos sectores tienen acceso a los tribunales, a la defensa activa de sus derechos. Qué le queda a la ciudadanía que vota, y no percibe una actividad de control por parte de las autoridades que ella misma genera. La demanda de control se suele percibir como esterilizada. Hay que recuperar la noción de servicio público, que está muy deteriorada.

**En el año 94 hemos asistido a una reforma constitucional, basada en un acuerdo político. Le pido un juicio sobre la reforma y el modo de llegar hasta ella.**

Es de destacar que se llega a una reforma importante por una vía consensuada, lo que es un avance. Pero existen ciertos problemas ínsitos en los contenidos de la Reforma.

Vamos a vivir una tensión muy grande entre dos principios instalados en la misma Constitución. Primero, el de la reelección presidencial. Creo que el sistema reeleccionista es inconveniente, porque instituye dos procedimientos, que nuestra constitución nacional original y la de EE.UU. no aceptan. La nuestra no acepta la reelección inmediata, sí la mediata después de un período. La de EE.UU. sí acepta la inmediata por una sola vez, pero impide toda reelección posterior. La reforma toma el modelo norteamericano en cuanto a la reelección inmediata, pero acepta un nuevo eventual período de ocho años si se deja transcurrir un período intermedio. El segundo principio, es la inyección de un tímido régimen parlamentario al otorgar por la vía negativa la remoción de un jefe de gabinete por la mayoría absoluta de los legisladores.

Lo que tenemos a la vuelta de la esquina, es la instalación de un sistema de hegemonía vía la reelección.

El otro principio, el parlamentario, ignoramos como resultará en el futuro. En nuestro país existió, en un pasado ya lejano, una tradición de fluida relación ministros-parlamento, que luego se desdibujó, y el PE se replegó frente al Congreso, y hemos perdido la práctica parlamentaria. El jefe de gabinete va a tener que enfrentar una práctica institucional centrada en el Poder Ejecutivo.

Este tema lleva a una reflexión en torno al sistema de control. Despunta cierta idea de un control, en el texto constitucional, como el ombudsman y el Consejo de la Magistratura.

Es justamente, sólo una idea, que no sabemos como se desarrollará. Dependemos de una serie de leyes-marco, que den contenido efectivo a la reforma. Nuestra constitución del 53-60 era rígida. Ahora hemos pasado a una constitución flexible, que Jorge Vanossi ha llamado con agudeza «constitución evanescente». Lo importante es saber si estas ideas se van a convertir en instituciones jurídicas, y estas instituciones van a atravesar lo que Madison llamaba «derechos convertidos en barreras de papel». Lo importante es que no se queden en «barreras de papel», y lleguen a ser barreras vitales, que gracias a un sistema institucional bien montado, los ciudadanos puedan disfrutar. Un derecho se disfruta en la medida en que la conculcación del mismo tenga una sanción, que se pueda ejercer una defensa efectiva de ese derecho. He visto con interés que los institutos de la democracia semidirecta se están poniendo en funcionamiento. Ha habido recolecciones de firmas para impulsar consultas populares. Pero no existe aun la ley el congreso que reglamente ese tipo de consultas. Tenemos por delante a una tarea inmensa. En buena parte los derechos son, en la Argentina, «barreras de papel».

**Dr. en su carácter de Historiador de las ideas en la Argentina ¿Cómo ubicaría el momento actual en la perspectiva Histórica?**

Hoy la democracia argentina no está seriamente amenazada. Hemos avanzado muchísimo. Hay un consenso muy extenso en la opinión pública acerca del destino civil de la Argentina. Se ha abandonado toda confianza en soluciones basadas en el despotismo y la fuerza. Ello no quita que, simultáneamente, exista una fuerte demanda de gobernabilidad. Se ha escrito mucho sobre la transición, pero me parece importante señalar que no hay amenazas a la democracia, pero sí déficits. Lo que está claro es que si bien puede haber pasos hacia adelante y atrás, cambios y estancamiento, éstos siempre sedan dentro de una democracia con vocación de duración, de permanencia.

**Ud. estaría de acuerdo con que se abre una perspectiva de continuidad democrática para nuestro**

**país, entonces.**

Es que ya no hay amenazas de un «actor externo» como eran los militares, que comenzaban jugando un rol de árbitro de los conflictos entre civiles, y terminaban como un poder autónomo, con sus propias pretensiones de hegemonía y dominación. Como ya dije, los problemas de hoy son de otro tipo, ligados más bien a carencias en la vida democrática, pero sin poner en tela de juicio la democracia misma.