

## Argentina – El problema institucional

Intento de ordenar las causas de la crisis institucional argentina

Se nos pide ayuda para listar, identificar, y poner en contexto las más importantes causas de nuestra crónica crisis institucional como paso previo para tomar decisiones. En esta idea se adjunta en el ANEXO 1 un listado de algunos temas seleccionados ya sea por su importancia, ya por la posibilidad de contribuir a su solución, desglosados en sub temas y jerarquizados.

El pedido resulta muy oportuno. Se entiende que en estos años (2004 y 2005) las variables macro económicas han mejorado notablemente, en tanto las variables institucionales no repuntan y que, si no se hace un esfuerzo especial, continuará su deterioro. Los problemas institucionales impiden que el actual proceso de recuperación se convierta en crecimiento sostenible en el tiempo. Desde el país, y especialmente desde el extranjero, hay fuertes sugerencias para trabajar en este sentido para consolidar la recuperación. Así, se recomienda asegurar un buen clima de negocios, fortalecer el estado de derecho, mejorar la seguridad jurídica, dar más previsibilidad.

En este intento hemos recurrido a dos diagramas que se acompañan. Como GRAFICO 1 se desarrolla el concepto de *‘salud institucional’* y como GRAFICO 2 el más específico de *seguridad jurídica*. Este segundo sería el desarrollo de uno de los grandes temas que contiene el primero, por lo que de alguna forma se superponen.

En su confección se utilizan los principios de un esquema denominado gráfico de Ishikawa, (o de causa efecto, o de espina de pescado), en un esfuerzo por ilustrar las causas, su secuencia, la importancia de las variables, así como también una visión global, para facilitar la valoración. Es una forma gráfica para mostrar gran cantidad de causas en un espacio compacto.

(Se incluyen dos documentos anteriores referidos el primero, a un Índice de Seguridad Jurídica y el segundo a la visión que de nuestra Justicia se tiene desde los países centrales con inversiones en el país).

Se destaca que el brevísimo plazo con que se ha contado ha impedido enviar trabajos terminados (salvo los trabajos anteriores) por lo que lo que deben considerarse como simples ensayos.

### SALUD INSTITUCIONAL Y EL GRÁFICO

Recurrir a este término implica buscar un punto intermedio entre los conceptos más institucionales como Estado de Derecho, o el de *Rule of Law*, de aquéllos más económicos como ‘clima de negocios’, previsibilidad, o marco legal para las inversiones.

Como GRÁFICO 1 se acompaña este documento. Con títulos y conectores se resaltan y se jerarquizan los grandes factores que afectan la salud institucional de la Argentina, en tanto que los restantes contribuyen a enmarcarlos.

En este gráfico, los grandes factores o causas serían el menosprecio por los principios republicanos democráticos y su constante violación, la intervención del Estado en la economía, la corrupción y la falta de transparencia, la debilidad de las instituciones y la inseguridad jurídica.

La simpleza y la brevedad de los títulos conspiran contra la claridad, por lo que en algunos casos se requeriría acompañar explicaciones sobre su inclusión.

(Otro tipo de clasificación podría identificar aquellas donde se puede influir desde fuera del gobierno distinguiéndolas de otras en las que la iniciativa corresponde exclusivamente al gobierno – y respecto de las cuales todo lo que puede hacerse es presionar para que los cambios se concreten -. También podrían ser clasificadas según el tipo de soluciones que se requieran sean de corto, mediano y largo plazo).

## SEGURIDAD JURÍDICA Y SU GRÁFICO

Este concepto, en relación con el crecimiento económico, es más neutro, y no tiene tanta vinculación con la calidad o legalidad institucional, sino con la previsibilidad que permita el desarrollo de los negocios y el crecimiento. Pueden encontrarse ejemplos países con alta seguridad jurídica para las inversiones con fuertes violaciones a los DD.HH. (Sudáfrica hasta la eliminación del *apartheid*), en tanto otros con gran respeto de estos derechos, y de los principios de la democracia, en medio de un gran desorden. En foros académicos se ha discutido si el orden, la previsibilidad, y, en alguna medida, la SJ que brinda un gobierno autoritario puede ser superior – en estricta relación al crecimiento económico - a la que puede brindar uno que respete las libertades y derechos con un gran desorden, especialmente en relación con el caso de algunos países asiáticos. Pero se concluye que aquel esquema si bien puede ser más efectivo en el corto plazo, y al margen de los cuestionamientos morales - no tiene continuidad asegurada para el futuro.

Aun así el análisis de la seguridad jurídica constituye un presupuesto apto para este estudio.

Como ANEXO 2 se acompaña este gráfico que muestra factores, causas y efectos directamente relacionados con este concepto que, por lo que se ha dicho, es una parte del universo más general de la ‘salud institucional’.

En ese tema se ha trabajado en otra oportunidad con un Índice de Seguridad jurídica, que intenta – para poder estudiar sus efectos - medir los niveles de seguridad jurídica en una larga serie de tiempo (inicialmente 1930/1992).

En este estudio, los grandes factores o componentes ha sido tomados de un trabajo del Prof. Julio OLIVERA. En su momento, a falta de indicaciones especiales, se asignó a cada componente la misma valoración, y luego se comenzó a desagregar en diversos subcomponentes.

Tanto en este caso como en el anterior se invita, por razones de brevedad, a revisar los Gráficos.

Antes de finalizar se mencionan dos temas relacionados con lo que aquí se comenta.

## LA EDUCACIÓN

A pesar de ser un valor sobre entendido, se recuerda que, como trasfondo de estos factores, subyace el tema de la educación. Mucho de lo que hoy puede hacerse no serían más que intentos coyunturales si no se acompañan con un esfuerzo en la educación perdurable en el tiempo.

## LA OPORTUNIDAD

Mejorar las variables comentadas representa un gran desafío y un gran esfuerzo, pero se señala que el momento actual es una buena oportunidad de iniciarlo. Están los reclamos

que ya comienzan a advertirse en sectores dirigentes (aunque todavía no han llegado a la clase media y clase baja), y también desde otros países e instituciones del mundo, especialmente de quienes tienen inversiones en nuestro país.

Por otro lado se advierte que los grandes cambios deben ser encarados cuando las perspectivas son buenas, cuando quienes los lideren este en buena posición, y no esperar a los momentos de crisis para intentarlos.

## CONCLUSIONES

La Argentina debe comenzar a atacar las causas de su debilidad institucional, de manera integral, con coherencia y con constancia. El estudio efectuado y los diagramas, aunque muy incompletos o preliminares, tiende a facilitar su comprensión.

Analizar las causas y los efectos es un paso necesario para un gran esfuerzo de recuperación, de superación. Ver el conjunto ayuda a comprender la magnitud y la complejidad del problema, así como su interrelación.

La naturaleza gráfica de los diagramas (una vez completados) permite organizar grandes cantidades de información e identificar exactamente las posibles causas, es decir, aumenta las probabilidades de acierto. Es un formato que también se presta para el planeamiento. Las espinas principales representan el *input* principal o las grandes categorías de recursos o factores causales, en tanto el resto lo integran las sub causas.

Dado el poco tiempo que se ha contado para su confección, el presente debe ser considerado sólo como un ensayo en dicha dirección.

Buenos Aires, 7 de septiembre de 2005

Horacio M. Lynch  
LYNCH & ASOCIADOS - Abogados  
Paraguay 824, piso 4 (C1057AAL) Buenos Aires, Argentina  
Te. (0 54 11) 4315 2332  
Fax (0 54 11) 4315 2299  
E mail: <hmlynch@interlink.com.ar>  
WEB SITE: <http://www.lynch-abogados.com.ar>

Adjs. Anexo 1: listado de parcial de temas y subtemas  
Gráficos 1 "Salud institucional" y Grafico 2 "Seguridad jurídica"  
Trabajos a) sobre el Índice de Seguridad Jurídica b) Visión de la justicia argentina desde el exterior..

ID

Macintosh HD:=Justicia=:AEA - 2005:Consulta AEA-7Sept05.doc

ANEXO 1

LISTADO DE ALGUNOS TEMAS Y SUBTEMAS INSTITUCIONALES

<b>Tema</b>	<b>Subtemas</b>	<b>Otros temas y factores</b>
<b>Vigencia de los principios democráticos republicanos</b>	<b>1. Funcionamiento independiente de los tres poderes</b>	Interpretación – El hiperpresidencialismo – Procedimientos y conductas que afectan el funcionamiento independiente de los poderes – La novedad del caso de los ‘órganos extrapoderes’ – Independencia de otros organismos, el caso del BCRA – El PE. sobre el Congreso, el PE. y la justicia.
	<b>2. El federalismo</b>	Vigencia real, sentido, inviabilidad de algunas provincias - Centralismo - Leyes de coparticipación – La idea de las regiones – Valoración de la reforma constitucional en relación a este aspecto
	<b>3. Régimen electoral</b>	La listas sábanas, normas electorales, financiación de los partidos políticos -
	<b>4. Alternancia y políticas de Estado</b>	Un país sin políticas de Estado, sin continuidad en las acciones – El tránsito de un sistema bipartidista al del partido único, responsabilidades, acciones
<b>Normas y legislación</b>	<b>1. Uso y abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia</b>	El incumplimiento de la obligación de constituir de la Comisión Bicameral <sup>1</sup> - Evolución del fenómeno de los DNU y perspectivas — <u>La realidad del PE convertido en legislador, rol del Congreso</u> , la iniciativa legislativa del PE. y su eficacia
	<b>2. Inflación de leyes y caos legislativo</b>	El problema, el Digesto Argentino, situación de las Provincias, perspectivas -
	<b>3. El Congreso y la Constitución</b>	La emergencia económica permanente – Normas de la CN incumplidas - El caso del tercer Senador -
	<b>4. Delegación indebida</b>	Excesiva laxitud en la concesión, la emergencia económica permanente como excusa - Cumplimiento sólo formal de las disposiciones constitucionales. Regularidad en el <i>law making process</i>
<b>Justicia</b>	<b>1. Independencia del Poder Judicial</b>	Larvado supercontrol del Poder Judicial por parte del Ejecutivo - Revisión mecanismo designación Ministros de la Corte Suprema, la ‘autolimitación’, cumplimiento de la letra y del espíritu de la Constitución - El presupuesto del Poder Judicial -

<sup>1</sup> En agosto de 2005 el COLEGIO DE ABOGADOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES ha iniciado una acción judicial a fin de que se declare inconstitucional la omisión del Congreso en la constitución de la Comisión Bicameral.

	<b>2. El Consejo de la Magistratura</b>	Su politización, su integración por representantes de los otros Poderes – Crisis del sistema de designación de jueces – ídem de remoción: el Jurado de Enjuiciamiento -
	<b>3. El Ministerio de Justicia</b>	Su rol en relación con la administración de justicia – Defectos y excesos -
	<b>4. Corte Suprema de Justicia</b>	Completar su reingeniería, recuperar una institución clave para el sistema republicano – Problemas políticos y funcionales -
	<b>5. El gobierno (o desgobierno) del Poder Judicial</b>	Situación de indefinición entre la Corte Suprema y el Consejo de la Magistratura; el rol del Ministerio de Justicia; consecuencias del desgobierno -
	<b>6. Problemas concretos de la Justicia, la congestión, el reordenamiento</b>	Los procesos de ejecución y los concursos y quiebras y su relación con el crédito y la tasa de interés – Colapso de la Justicia comercial -
<b>Intervención del Estado en la Economía</b>	<b>1. Intervención lícita y necesaria y excesos</b>	Los organismos de control - La Inspección de Justicia – Defensa de la competencia -
	<b>2. Compras y contrataciones del Estado</b>	Transparencia, corrupción – Sistema de compras electrónicas -
<b>La seguridad jurídica</b>	<b>1. La SJ de la Argentina</b>	Factores, el riesgo país, la competitividad y su relación con la SJ – Un índice de SJ -
	<b>2. La SJ en las provincias</b>	Estudios comparativos, índices, factores ‘provinciales’ – Tasas municipales o ‘aduanas internas’