

LA REFORMA QUE EL PAIS NECESITA¹

Buenos Aires, 9 de noviembre de 1993.

- I -

El debate en torno de la reforma de la Constitución Nacional debe inscribirse en la necesidad de arribar a un acuerdo nacional acerca de qué país queremos construir.

La Constitución de 1853 exteriorizó la inserción de los argentinos en el tiempo y en el espacio que les tocó vivir. Sirvió a un modelo de país y a un mundo que hoy, en 1993, ya no existen.

Nuestra Constitución nació como un compromiso necesario entre fuerzas movidas por ideales morales y sociales diferentes, cuando no opuestos.

Como bien nos dice Juan Álvarez: "Conviene pues ver en ella un medio práctico de transar viejos pleitos, y no al resultado de simples especulaciones jurídicas." (Álvarez, Juan; "Las guerras civiles argentinas", Editorial La Facultad, Buenos Aires, 1936, p. 47).

Es que los temas constitucionales no son problemas de derecho sino de poder, como lo expresara a Fernando Lassalle. La verdadera constitución de un país sólo reside en los factores reales y objetivos de poder que en ese país rigen. Y las constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a esas fuerzas imperantes en la realidad social.

A 140 años de la sanción de la Constitución de 1853 debemos admitir que ella es formalmente venerada y crónicamente violada y transgredida en la realidad de los hechos desde que Roque Sáenz Peña otorgara el voto universal, secreto y obligatorio.

Nuestra Constitución está basada en un diseño institucional fundado en una democracia político liberal, censitaria, restringida, que posibilitaba la exclusión y discriminación de las masas populares en cuanto al pleno ejercicio de su ciudadanía política y social. La ausencia en nuestra Constitución del sufragio universal, secreto y obligatorio -consagrado en 1912 sólo para los hombres y recién en 1951 para las mujeres- que resulta hoy anacrónica, fue entonces compatible con un texto que no emplea nunca la palabra "democracia" y sólo una vez -al referirse a los derechos y garantías no enumerados- consigna la expresión "soberanía del pueblo".

Nuestro orden institucional había sido pensado y concebido más como régimen liberal que como régimen democrático, destinado a regir en una realidad social sin participación.

¹ Observación presentada por el Diputado Guillermo Estévez Boero, al dictamen de aprobación del despacho del H. Senado de la Nación acerca de la Reforma Parcial de la Constitución Nacional, por parte de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

La historia de nuestra vida institucional confirma este aserto. La Constitución de 1853 rigió sin interferencias, fue respetada durante su primer medio siglo, mientras la participación del pueblo fue escasa o casi nula. Cuando la Ley Sáenz Peña abre cauces institucionales a la participación, el consiguiente ascenso de Yrigoyen al gobierno, quiebra la espina dorsal del modelo originario en materia de participación.

El avance de la participación popular en el reclamo de medidas sociales más profundas lleva a los intereses ligados a las grandes concentraciones de poder económico a quebrar el orden institucional, negando los hechos los principios de la democracia y la vigencia de todo derecho. En este sentido, ha dicho Raúl Prebisch, al explicar la naturaleza de los golpes de Estado: "El empleo de la fuerza permite frenar o suprimir el poder sindical y político de las masas y restablecer el excedente y su potencial de acumulación haciendo retroceder lo que se había ganado más allá de ciertos límites en la presión redistributiva." (Prebisch, Raúl; "El nuevo orden económico internacional", Instituto de Cooperación Intercontinental, Imprenta Pablo López, Madrid, 1970, p. 17). 1930, 1955, 1966 y 1976 son las dramáticas y dolorosas evidencias de lo que venimos diciendo.

Para dimensionar con exactitud la gravedad de la situación, es necesario recordar el incremento de la negatividad de cada uno de estos golpes en materia de derechos humanos, económica y social. Cada uno fue peor que el anterior, porque cada día la contradicción es mayor entre los justos reclamos del pueblo y la supervivencia de los privilegios de las grandes concentraciones de capital nacional y multinacional operante en el país.

En segundo lugar, es necesario asumir la no existencia objetiva de ninguna evidencia que depare la certeza de la finalización de la secuencia golpista; al respecto, sólo existen expresiones de deseo. La experiencia peruana nos demuestra hoy, como lo demostró ayer la uruguaya, que pueden existir otras vías más allá de las tradicionales para quebrar la institucionalidad republicana.

También existe un componente de nuestra realidad que no debemos dejar de considerar; la azarosa vida de nuestras instituciones en las últimas seis décadas ha producido un progresivo proceso de deslegitimación de las instituciones y de la constitucionalidad en la conciencia pública de la Nación.

Ante esta realidad ¿Cuál es el camino superador que hemos planteado reiteradas veces los socialistas?. En cada oportunidad, recuperada la vigencia del orden institucional, lo que procedía era la convocatoria a una constituyente para una reforma total de nuestra Constitución, con el objetivo central de reforzar las instituciones de nuestra democracia representativa, a fin de dar cabida en ellas al rico contenido de nuestra realidad social, a través de la incorporación de instituciones y mecanismos de democracia participativa, de democracia directa y de democracia social, cuya vigencia exige ser alcanzada por consensos altamente mayoritarios.

"Este esfuerzo por llegar a una acumulación de las instituciones preestablecidas con respecto a las nuevas formas que adopta la realidad social, constituye, a mi juicio -nos dice José Luis Romero- uno de los caracteres más importantes del drama de la democracia argentina." (Romero, José Luis; "Argentina - Imágenes y perspectivas", Editorial Raigal, Buenos Aires, 1956, p. 42).

Este drama signado por la incompatibilidad referida, no fue nunca asumido. Cada nuevo equipo gubernamental electo constitucionalmente creyó idealmente que el problema se reducía a ser más hábil que el anterior para sortear éstas incompatibilidades en el marco de las mismas instituciones políticas que en la etapa precedente.

En 1983 nuevamente el país vivió el espejismo de pensar que a través de un comicio se aseguraba el pleno y efectivo funcionamiento de las instituciones.

¿Dónde estamos hoy, tras diez años de restauración democrática? Seguimos viviendo tiempos difíciles de transición entre la terrible dictadura sufrida del estado de derecho que todos anhelamos. Después del espejismo del 83 hoy todos sabemos que ello no es tan sencillo.

Es que, cada ruptura institucional producida desde 1930 hasta la fecha, ha significado un retroceso cada vez más profundo para el país y para la vida de los argentinos. Ello se evidencia crudamente en el paulatino incremento de la represión y la creciente violación de los derechos humanos en cada golpe, pero ha significado también una profunda involución de la práctica y la cultura democrática de los argentinos. Prueba de ello es el reconocimiento de la legitimidad de la normativa emanada de los gobiernos de facto, al consentirse su vigencia ulterior y la consiguiente necesidad de que la misma sea expresamente derogada por ley del Congreso; así como el reconocimiento de la Corte Suprema a todos los gobiernos usurpadores, creando a tal fin la denominada "doctrina de los gobiernos de facto", violatoria de los más elementales principios del Derecho Constitucional, como lo ha afirmado Carlos Sánchez Viamonte.

Junto a la subversión apuntadas, se han subvertido en nuestro país los conceptos de "normalidad" y "anormalidad" institucional, dramática constatación histórica, dada la escasa vigencia de las formas institucionales consideradas normales y las posibilidades de éxito de las anormales.

La liquidación de las empresas nacionales en favor de los acreedores externos bajo el manto de la desestatización, el asedio a la legislación social, bajo el manto de la modernidad, los indultos bajo el manto de la pacificación nacional, la endeblez de la división de poderes y de la vigencia de los preceptos constitucionales, nos deben convencer de que estamos viviendo el difícil tiempo de la transición de un estado de fuerza a un estado de derecho.

Esta realidad no ha sido comprendida ni asumida por las agrupaciones políticas que han detentado la mayoría o la primera minoría desde 1983 hasta

la fecha que, en consecuencia, han desechado los caminos apropiados para superarla: la concertación nacional, o un gobierno de coalición nacional. Lejos de ello, han procedido a generar estrategias meramente electorales.

No hemos sabido seguir el ejemplo de España en 1978, que inició la transición de la dictadura a la democracia con un consenso entre todas las fuerzas políticas, en torno al cual se elaboró el actual texto constitucional; o el más cercano de los hermanos de Chile, que nos están dando una hermosa lección donde todos los colores políticos democráticos, de izquierda a derecha, han sabido coincidir y formar una coalición que tuvo y tiene la responsabilidad de conducir la transición democrática.

Nosotros no lo hemos aprendido. Nos podría consolar el juicio de Mitre: "Estamos en la república posible." (Carta a Juan Álvarez, a propósito de la tesis presentada en 1898 a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Julio 4 de 1898, en Juan Álvarez, "Ensayos sobre la historia de Santa Fe", Est. Tipográfico, E. Malena, Buenos Aires, 1910, p. 413).

Dura verdad que emerge de una dura realidad. No debemos negar - como lo afirmamos hace casi veinte años- el difícil tiempo que nos toca vivir, pero debemos hacerlo posible, el cambio posible para ir mejorando y no empeorando.

Es necesario el convencimiento de la necesidad real de la construcción de una democracia de nuevas bases, participativa, que acorte el distanciamiento creciente entre lo político y lo social, abriendo la posibilidad de una efectiva consolidación de la vida democrática en nuestro país. Mientras esta necesidad no se asuma y no se concrete a través de un consenso sincero, el debate constitucional será una pieza más del ajedrez político, para ver qué ventaja o desventaja puede arrojar a un partido o a otro la reforma de tal o cual aspecto de la Constitución.

Desde sus orígenes, el Socialismo cree en la necesidad de la reforma constitucional porque quiere el afianzamiento y el perfeccionamiento de las instituciones de la democracia; por ello rechaza la iniciativa de llevar el problema constitucional argentino al terreno de la reelección presidencial si, o reelección presidencial no.

El Socialismo le dice no a esta reforma parcial ya que la misma no es la reforma necesaria y posible obtenida a través del consenso.

Estamos convencidos de que no existe otro camino, como nos enseña la experiencia histórica, de pasar de la turbulencia de la transición a la normalidad fecunda, creadora de la democracia consolidada y deseada, como valor cultural por la inmensa mayoría de nuestro pueblo. Estamos debiéndole a esta realidad una gran propuesta de reforma constitucional, una propuesta que no se concrete en aspectos coyunturales sino en crear mecanismos de participación y descentralización, para posibilitar la recreación de la Nación Argentina, esta vez de abajo hacia arriba, porque un Estado vacío de participación de coincidencias jamás puede ser representativo del interés nacional ni de los

valores de la nacionalidad.

- | | -

El despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales, que hace suyo el proyecto aprobado por el H. Senado, circunscribe la parcialísima reforma propuesta al tema central de la reelección del presidente de la República. Tan es así que hasta la elección directa del Presidente de la Nación que contemplaba el proyecto original se ha sustituido al sólo efecto de conseguir los dos tercios necesarios para su aprobación.

Doctrinaria e históricamente inscrita en el contexto de la Constitución de 1853, la propuesta es contraria conceptualmente al sentido y a los objetivos a que apunta el contenido de la reforma constitucional amplia que propugnamos.

La forma presidencialista de gobierno adoptada por la Constitución de 1853 lleva la huella de los temores expresados por Juan Bautista Alberdi y por los hombres de su generación ante el peligro de las guerras y la anarquía, es decir de la ingobernabilidad vivida en estas tierras y la experiencia de inestabilidad recogida en Europa durante las revoluciones de 1848.

El mismo Alberdi nos define la naturaleza del poder Ejecutivo establecido en la Constitución de 1853: "Fuerte, como el de Chile, republicano en la forma y casi monárquico en el fondo, central como en dos siglos, hasta donde lo permitía el individualismo provincial creado de hecho por la revolución, el ejecutivo es la parte prominente y principal del nuevo gobierno argentino, según su Constitución". (Alberdi, Juan Bautista; "Estudios sobre la Constitución Argentina de 1853", Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1929, p. 34).

Esta preeminencia del Poder Ejecutivo sobre los otros órganos y los peligros que ella conlleva merecieron la atención de numerosos tratadistas.

Adolfo Posada, en la visita que realizara a nuestro país en 1921, nos dice: "En España, como en Argentina, se revela arraigadísima la tendencia hacia el poder personal del gobernante, obra de la fuerte tradición monárquica, tendencia que ha dificultado, y a menudo frustrado, la práctica eficaz del régimen representativo." (Posada, Adolfo; "Pueblos y campos argentinos", Ed. Caro Raggio, Madrid, 1926, p. 63).

Juan Álvarez en 1910 consigna: "No ha sido tan grande la transformación del país bajo el punto de vista de su organización política. Por desgracia, el sistema institucional vincula al presente con el pasado... La masa del pueblo no se acostumbra a la idea de que pueda existir otro gobierno que el poder ejecutivo: en el fondo, sigue siendo monárquico, supuesto que el caudillo es la monarquía. La legislatura continúa formándose con representantes a quienes se exime de la obligación de rendir cuentas de su gestión y cuyo mandato es irrevocable: no pasarán muchos años sin que se convenzan las gentes de que ambas prerrogativas son tan injustas como las que ejercía el rey so pretexto de que sólo a Dios debía cuenta de sus actos." (Álvarez, J.;

"Ensayo sobre la historia de Santa Fe", p. 411).

Carlos Sánchez Viamonte sostiene que: "Nuestra Constitución creó para la República Argentina un ejecutivo aún más fuerte que el de los EE.UU.. Esto significa que, prácticamente, puede ser desvirtuada la división y equilibrio de los poderes del gobierno. La preponderancia del Presidente de la Nación sobre los poderes legislativo y judicial es enorme. Se puede afirmar sin vacilaciones que tiene en sus manos los principales resortes del poder público."

Luego de enumerar sus atribuciones, concluye: "El Poder Ejecutivo argentino se halla en condiciones de imponer su voluntad a toda la República sin abusar de sus atribuciones constitucionales. Claro está que esa imposición se hace más gravosa y perjudicial con el abuso en que han incurrido e incurren, más ostensiblemente cada vez, los presidentes argentinos, casi sin excepción. Los gobiernos irregulares - llamados impropriadamente de facto- producidos por golpes de Estado de carácter militar, han acentuado más aquella inclinación cesarista, acostumbrando al pueblo a padecerla resignadamente." (Sánchez Viamonte, Carlos; "Historia Institucional de Argentina", Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 189).

La opinión pública que maneja una difusa información acerca de una constitución de vigencia esporádica y parcializada, no tiene una idea precisa del fuerte sistema presidencialista institucionalizado por la misma. Esto, agravado por la práctica constante de los decretos de necesidad y urgencia, a través de los cuales el Poder Ejecutivo invade la reducida esfera reservada por la Constitución al Parlamento, determina que se pregunte para qué sirve el Congreso.

En el Parlamento, la primera minoría ocasional sigue al pie de la letra los designios del Ejecutivo. La oposición eleva proyectos que no han de prosperar y solicita informes que, en la mayoría de los casos, jamás merecerán respuesta. Toda esta realidad promueve un descreimiento cada día mayor del pueblo en las instituciones. El divorcio entre lo social y lo político se profundiza peligrosamente. Las cúpulas políticas no se dan por enteradas de esta realidad, y cada cual continúa empeñadamente su proyecto electoral, pensando que las instituciones han de mantenerse porque el último gobierno dictatorial concluyó muy desprestigiado.

Por último, recordemos la opinión del propio Alberdi: "Yo escribí artículo 77 de la Constitución Argentina (se refiere al que prohíbe la reelección). Lo escribí de este modo en el proyecto anexo a las Bases (lo transcribe). El Congreso Constituyente de Santa Fe adoptó este artículo, respetado por la reforma de 1860. ¿Cuál fue mi mente al proponerlo?. Evitar los inconvenientes de las reelecciones para la paz y la libertad del país. Admitir la reelección es extender a 12 años el término de la presidencia. El presidente tiene siempre medios de hacerse reelegir, y rara vez deja de hacerlo. Pero el mayor inconveniente de la reelección es otro. Es que ella desnaturaliza el gobierno republicano, introduce de un modo tácito y tal vez algo del gobierno monárquico, es decir, de la perpetuidad del poder en manos del mismo gobernante." Agregaba Alberdi que: "La reelección admitida en esa forma, ha

sido la causa de las disensiones y trastornos que han traído guerras, revoluciones, gastos, empréstitos, deudas, crisis y empobrecimiento. Si en vista del comentario que los hechos nos han dado de este artículo, tuviese yo que escribirlo de nuevo o reformarlo, lo redactaría en esta forma: "El presidente y vicepresidente durarán en sus empleos el término de seis años, y no pueden ser reelegidos en ningún caso, en ninguna forma." (Linares Quintana, Segundo; "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1987, p. 620).

Vale decir, que Alberdi, inspirador del principio consagrado por la Constitución Argentina, de la reelección con intervalo de un periodo, convecióse luego de la necesidad de la prohibición absoluta de la reelección presidencial. El pensamiento alberdiano sobre el punto fue expuesto con detalle e insistencia, revelando un claro propósito de que nadie que equivocara sobre el cambio de criterio operado en la mente del pensador argentino.

Suele mencionarse el antecedente de la Constitución americana como ejemplo de régimen presidencialista con reelección, pero ésta es una analogía que carece de todo fundamento objetivo. El mismo Alberdi lo dice: "Ha resultado de ahí que el Poder Ejecutivo argentino, que forma la facción prominente de la Constitución de 1853 y determina toda su fisonomía, es completamente diferente del Ejecutivo de los Estados Unidos de Norteamérica." (Alberdi, Juan Bautista; op. cit., p. 33).

El América Latina el movimiento independentista quebró la tradición absolutista vigente para insertar la exótica especie republicana; esto difiere totalmente de lo acontecido en la Revolución americana, donde la experiencia de los pactos y cartas del rey y de las compañías dieron a los colonos la práctica de su propio gobierno.

El poder presidencial de los EE.UU. es comparativamente - con el poder del Congreso, el de los jueces, entre los Estados locales- mucho más débil que el poder presidencial en la Argentina. Además, las prácticas políticas excluyen la fortísima influencia que tiene entre nosotros.

El América Latina las reservas contra la reelección presidencial sin intervalo, son generalizadas, aunque se admite la necesidad de la reforma de las Constituciones sancionadas en el siglo pasado y el acortamiento de los mandatos presidenciales a cuatro años.

En Costa Rica, Colombia y México no existe la posibilidad de repetir un turno en el poder. Ecuador, Perú, Brasil, Uruguay, Chile, Venezuela, Bolivia y Paraguay admiten la reelección con un intervalo. La República Dominicana es el único país al sur del Río Grande en el que su presidente puede ser reelecto por dos veces consecutivas. Las reformas más recientes, como la de Perú en 1978 y la de Brasil en 1988, se cuidaron de no tocar el artículo constitucional que prohíbe la reelección consecutiva. La experiencia paraguaya, cuya constitución se sancionó en 1992, estableció una reducción del mandato y la no reelección consecutiva. (Diario Clarín, 17-7-92, p. 12, "La maldición de Alberdi", por María Seoane).

Lo expuesto revela claramente con que reserva se considera la reelección presidencial en un sistema presidencialista, lo que no debe confundirse con reelecciones en los sistema parlamentarios o semi parlamentarios, dado que en estos últimos existe una desconcentración de funciones que evita los males que alertan sobre el sistema presidencialista.

Desde el punto de vista institucional, global la concentración del poder del órgano presidencial acelera el desgaste político del Presidente de la República, que es siempre una condición necesaria para el resquebrajamiento del orden institucional: Yrigoyen en el 30, Perón en el 55, Illia en el 66, e Isabel Perón en el 76.

Históricamente, además, no podemos dejar de tener en cuenta que la reelección de los dos grandes líderes populares de nuestra historia: H. Yrigoyen y Juan D. Perón, culminaron en un descalabro para la vida institucional del país y para nuestra realidad económica y social.

El estado de derecho se caracteriza por la claridad de la determinación de las atribuciones de cada órgano y de las formalidades para su ejercicio, como nos dice Norberto Bobbio: "Éstas no son las reglas del juego. Sin ellas no existe directamente juego democrático." (Bobbio, N.; "El futuro de la democracia", Ed. Plaza y Yanes, Madrid, 1985, p. 83).

En este orden de cosas, no resulta conveniente volcar la fuerza del poder para modificar las condiciones del ejercicio del propio poder, cosa que lamentablemente para el país no se ha respetado en algunas provincias. Toda reforma, dentro de un estado de derecho, debe tener vigencia futura y no retroactiva.

Las provincias que han logrado en sentido contrario, deben asumir la responsabilidad que emerge del vaticinio de un grande, Willy Brandt, en su último mensaje: "Toda vitalidad abre el camino a una arbitrariedad mayor".

Sobre factores coyunturales y particulares, y más allá de la valoración y calificación de las actitudes, debemos poner el acento en nuestros hijos y en nuestra juventud, en el futuro de la Nación Argentina, y en la larga vida de sus instituciones y de la constitucionalidad, que es el único camino para la consolidación de la convivencia democrática.

La alternancia es un principio constitutivo de la democracia y el pensamiento contemporáneo plantea que no sólo debe asegurarse en los Ejecutivos sino extenderse a los Legislativos o deliberativos. Esto también es parte de la reforma amplia que el país necesita.

- I I I -

La esencia de nuestra oposición al dictamen de la mayoría de la Comisión de Asuntos Constitucionales -como ya lo hemos afirmado-, radica en nuestra profunda y preexistente convicción de la necesidad imperiosa de una

reforma amplia por consenso, que posibilite una democracia de nuevas bases para:

- a) ampliar los derechos sociales;
- b) acrecentar la representatividad de nuestras instituciones;
- c) asegurar la vigencia efectiva del federalismo;
- d) garantizar la autonomía municipal;
- e) crear mecanismos de gobierno semipresidencial o semiparlamentario y consolidar la independencia del poder judicial

a) Es necesario que aquellas libertades "negativas" del constitucionalismo clásico sean ampliadas en la línea de las libertades "positivas" del nuevo constitucionalismo social. Ya afirmaba en 1949 Arturo Sampay: "Los derechos políticos no llenan su cometido si no son completados con reformas económicas y sociales que permitan al hombre aprovecharse de sus conquistas", porque -como dice Alfredo Palacios en la Constituyente de 1957- "la libertad se convierte en un privilegio cuando falta un acceso a sus resultados".

Como ya lo sostuviéramos en nuestro proyecto constitucional de 1974, los socialistas creemos necesario consagrar constitucionalmente los Derechos del Niño, de la Juventud, de la Ancianidad, de la Mujer, de la Familia, del Trabajador, así como consagrar la igualdad de acceso a la salud y a la educación. En este sentido, entendemos que no basta enunciar que todos tienen derechos a la educación y a la salud, sino que es necesario crear los mecanismos que garanticen que todos tengan derecho a la misma educación - para impedir que por la vía de la educación se generen desigualdades difícilmente superables posteriormente y se reproduzcan las existentes- y que de igual modo, todos tengan derecho a un trato igual en la defensa de la salud, erradicando así la existencia de diferencias en función del dinero frente a la enfermedad y a la muerte.

Es necesario consagrar constitucionalmente la defensa de los recursos naturales, de nuestro patrimonio histórico-artístico y del medio ambiente, estableciendo el derecho de los habitantes del país a vivir en un medio ambiente sano y equilibrado ecológicamente, así como el deber de conservarlo, preservando así la calidad de vida de la presente y las futuras generaciones.

b) Nuestra Carta Constitucional -producto de las circunstancias históricas de su nacimiento, muy diferentes de las actuales- se halla impregnada del enfoque jurídico-institucional del liberalismo, basado exclusivamente en la concepción del hombre sólo como ciudadano.

El ciudadano es un hombre con derechos y garantías respaldados por una constitución. Derechos y garantías genéricos, abstractos, que tienen parte de concreción en lo político, pero que están totalmente vacíos de contenido social y económico.

"El modelo del Estado democrático fundado en la soberanía popular, que fue ideado a imagen y semejanza de la soberanía del príncipe era el modelo de

una sociedad monística. La sociedad real, subyacente a los gobiernos democráticos, es pluralista." (Norberto Bobbio, op. cit, pág. 27).

Los grupos también son protagonistas de la vida política en una sociedad democrática. En la actual estructura institucional se condena a estos grupos a actuar fácticamente. La democracia se reduce, se mengua, cuando la voluntad de los hombres no resulta expresada sino que se agota en un mecanismo de delegación; cuando los grupos no se sienten cabalmente interpretados y, por ende, representados por quienes ejercen el poder, destruyéndose así la credibilidad indispensable en las instituciones de gobierno, y afectando con ello la legitimidad democrática.

Desde comienzos del siglo pasado se viene desarrollando una concepción pluralista de la sociedad que combate la concentración de todo el poder en el Estado y también la atomización individualista. Concibe a la sociedad articulada en grupos de interés que están al mismo tiempo, bajo el Estado y sobre los individuos y que, en cuanto tales, constituyen una garantía del individuo contra el superpoder del estado, por un lado, y una garantía del Estado contra la fragmentación individualista, por el otro.

"Lo significativo -afirma Karl Loewenstein- es que los grupos pluralistas siguen careciendo, sin embargo, de una institucionalización legal que correspondiese a su enorme importancia en el proceso socio-político y mucho menos, de una incorporación a la Constitución. En ningún otro aspecto se ha mantenido tan viva la ideología del *laissez faire* clásico, con una anacrónica tenacidad, como en la relación entre los detentadores oficiales del poder y las fuerzas pluralistas extraconstitucionales, que guían y moldean a los propios detentadores del poder". (Loewenstein, Karl; "Teoría de la Constitución", Ed. Ariel, Barcelona, 1982, pág. 424).

Los reclamos frecuentes en estos años de mayor democracia, se expresan en la petición de que la democracia representativa venga reforzada con formas participativas. No hay duda de que estamos asistiendo a la extensión del proceso de democratización del plano político al plano social. Si la democracia política se hermana con la noción de participación del individuo, del ciudadano, de conformidad a su ideología, la noción de democracia social se fundamenta, además, en la participación del hombre y los grupos, de conformidad con su condición socioeconómica, con sus intereses.

Es que la democracia tiene dos caras: la política y la social; la primera es el supuesto inexcusable para conseguir la segunda y ésta es, a su vez, la efectiva realización de los valores de libertad e igualdad proclamados por aquella.

El objetivo central de nuestra propuesta de reforma total es: lograr institucionalizar una democracia de nuevas bases. Esta profundización de nuestra democracia reconoce dos vías. Por un lado, el incremento de la participación de los ciudadanos a través de mecanismos directos de intervención en la cosa pública, y la institucionalización de la representación de los organismos intermedios articulándolos con los cuerpos políticos. Por otro

lado, la democratización de la sociedad, entendida como la ocupación a través de formas democráticas de nuevos espacios hasta ahora dominados por organizaciones de tipo jerárquico o burocrático. Esta última vía del desarrollo democrático está directamente vinculada a la descentralización, desburocratización y eficiencia del aparato del Estado. El pueblo participará en todos los organismos de planificación, de contralor y de gestión, barriales, municipales, departamentales, provinciales y nacionales.

Hoy nadie duda que la introducción de nuevas pautas de crecimiento, de producción y de consumo, que posibiliten la construcción de una sociedad más solidaria con una distribución más equitativa de la calidad de vida, sólo podrá promoverse desde estructuras políticas próximas, participativas.

c) Nuestra Constitución de 1853, según el propio Alberdi, estableció un gobierno mixto entre la pura y simple federación, y la pura y simple unidad. Tenía Alberdi una profunda y penetrante idea del valor histórico del factor unitario nacional, y a la vez una intensa noción de la fuerza del factor local, con una visión muy clara de las dificultades que implicaba la compenetración armónica de esas dos fuerzas reales y positivas en la sociología argentina. Lo que no podía tener Alberdi era la doctrina del federalismo, que al cabo había de formularse como explicación racional y razonada de los Estados federales. (Posada, Adolfo; "Estudio Preliminar sobre las Ideas Políticas de Alberdi en Organización de la Confederación Argentina", Tomo I, Ed. El Ateneo, Buenos Aires, 1913, p. 54/55).

Adolfo Posada, siguiendo a Bryce, nos expresa que fue necesaria la terrible guerra de secesión para asumir "los límites hasta el cual se debían reconocer los diversos Estados como factores aislados e independientes en la formación del gobierno nacional y el número y la naturaleza de los poderes que debían dejarse por los Estados en manos del citado gobierno." Y agrega Bryce: "Es una República a la vez que una unión de Repúblicas porque tiene aquella el derecho a la obediencia de todo ciudadano... Pero las pequeñas Repúblicas que la componen, es decir, los Estados, no son meras divisiones de la Unión ni simples órganos del gobierno nacional..." (Bryce; "La República Americana" en Posada, A., "La República Argentina", Ed. Hyspamerica, Buenos Aires, 1986, p. 197).

Nos alerta Posada acerca de que "el Estado federal adoptado por los Estados Unidos es la forma más adecuada para resolver los problemas de organización política más difíciles que incluso modifican la noción fundamental de la soberanía." Culmina su análisis de la constitucionalidad argentina afirmando: "Pero sólo el tiempo y la experiencia ajena y propia podían definir tan complicados y borrosos conceptos." (Posada; op. cit., p. 198).

Con el transcurso del tiempo el Estado nacional se fue organizando cada vez más, en forma centralizada. Hay una centralización normativa, y leyes hechas por un poder centralizado que en su aplicación continúan centralizando. Esta tendencia se ve notoriamente agravada por la centralización en el manejo de los recursos financieros.

"Si a lo político institucional se le suman las características centrípetas del sistema económico capitalista, tenemos así una estructura que resulta cada día más centralista y antifederal. Debemos descentralizar para posibilitar la participación de los ciudadanos, de los grupos sociales y de las regiones del país. Sin descentralización no habrá participación". (Así lo afirmamos en, Descentralización y Participación Popular en lo Municipios, Centro de Estudios de Acción Argentina, CEUR, Fundación Ebert, Buenos Aires, 1986).

La descentralización no sólo debe ser política, sino que debe trasladarse fundamentalmente al campo de los recursos. Todo lo contrario ha venido aconteciendo en nuestro país donde vivimos a diario la federalización de los gastos y la centralización de los recursos.

La crisis económica que vivimos los argentinos acentuó la promesa de descentralización y de coparticipación, tanto a nivel nacional como provincial y municipal; las propuestas han sido simbólicas y no reales y, en la práctica, las provincias han ido cediendo facultades a la nación.

La aparición del régimen de coparticipación de impuestos obedecido al agotamiento que evidenciaron los recursos que la Constitución había reservado a la Nación -la renta del Comercio Exterior- como consecuencia del crecimiento experimentado en las funciones del Estado. Ello lleva a que la Nación invada facultades tributarias propias de las provincias, hecho que se da con carácter definitivo a partir del momento en que se incorporan el impuesto a las transacciones (luego impuesto a las ventas y, actualmente, impuesto al valor agregado) y el impuesto a los réditos (hoy impuesto a las ganancias) que, en principio, sólo debía tener vigencia por tiempo determinado, ya que se trataba de un el recurso exclusivo de las provincias.

Este régimen de coparticipación de los impuestos fue sometido a discusión y revisión en distintos momentos. En 1973 se estableció una modificación en su distribución con el objetivo de favorecer a las provincias más pobres que, como consecuencia de su débil base tributaria, se encontraban imposibilitadas de asegurar una provisión mínima de servicios públicos.

En 1988 el Congreso de la Nación sancionó la Ley 23.548 de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias; se trata de un régimen transitorio que se halla vigente dada su prórroga automática.

La política del gobierno nacional con las provincias comprendió en una primera etapa la transferencia de los servicios educativos y de salud que prestaba el Estado nacional, sin generar la transferencia de los recursos para solventar dichos gastos con el argumento de que con el aumento de la recaudación no era necesario aportar a las provincias sumas adicionales. Al mismo tiempo se implementan modificaciones a veces por ley, otras por decreto de necesidad y urgencia, que afectan los recursos que recibían las provincias.

En una etapa posterior, el gobierno nacional actúa directamente sobre

los recursos propios de las provincias, los que surgen de las propias fuentes tributarias provinciales.

Para implementar esto, necesita de algún consentimiento expreso de las provincias que proporcione solidez al esquema. Esto se logra a través del impulso y la firma de los llamados Pactos Fiscales.

Tomando las cifras del presupuesto para 1993 en su versión original, y analizando tres impuestos (IVA, Ganancias y Activos) encontramos que la masa coparticipable para las provincias se reduce en un 36%. En efecto: si sobre estos impuestos se aplican en forma pura las disposiciones de la Ley 23.548, la masa coparticipable a distribuir entre las provincias alcanza a 12.378,1 millones de pesos, pero aplicando las disposiciones impulsada por la política oficial, dicha masa se reduce a 7.879,2 millones de pesos, o sea 4.498,9 millones de pesos menos.

Los mencionados Pactos Fiscales constituyen la forma como el Gobierno nacional, más específicamente el Poder Ejecutivo, se inmiscuye en las realidades financieras económicas de las provincias.

Aquello que comenzó trasladando carga financiera mediante el traspaso de servicios educativos y de salud sin la correspondiente financiación, que avanzó mediante la modificación arbitraria -básicamente mediante el dictado de decretos de necesidad y urgencia- de los recursos - coparticipables o específicos- que les correspondían a las provincias, hoy se complementa con la injerencia directa sobre las fuentes impositivas de las provincias. Existe, de parte del equipo económico, una práctica y un estilo que lleva al atropello de los estados provinciales y de las realidades municipales, modificando derecho y autoritariamente situaciones fiscales y económicas que requerirían, de respetarse las normas constitucionales, del consentimiento de las partes involucradas.

Tampoco se encuentra dentro del espíritu democrático la actitud de generar conflictos hacia dentro de las provincias, imponiendo modificaciones impositivas nacionales, condicionadas a conductas de los gobiernos provinciales.

Asumen una dolorosa dimensión desde el punto de vista democrático los duros conceptos expresados por la Comisión Federal de Impuestos, que podemos tomar como síntesis de las actitudes del Ministerio de Economía: "Existe una indebida injerencia en las autonomías provinciales, inspirada en una política segregadora y discriminatoria, violenta la Carta Magna mediante desigualdades entre los contribuyentes, y lesiona los principios de uniformidad y proporcionalidad al territorio que deben inspirar el sistema fiscal nacional."

Para que esto no ocurra, en nuestro proyecto de reforma total, de jerarquiza la función federal del Senado, a través del carácter vinculante de los mandatos y la correspondiente facultad de revocación de los mismos por parte de las legislaturas provinciales, otorgándole además el control de los entes de coordinación federal iniciativa legislativa en materia que haga a la cuestión

federal. (Partido Socialista Popular; Proyecto de Reforma Constitucional, 1993, p. 31).

Limitar el debate constitucional acerca del funcionamiento del Senado de la Nación a la propuesta Lanusse del Senador por la minoría, es circunscribir el tema a redefinir las cuotas de poder en un poder que no representa al federalismo ni a las provincias. Democratizar lo incorrecto no consolida la democracia, la única justificación seria del Senado se encontrará en los mandatos vinculantes de las legislaturas provinciales y en la consecuente facultad revocatoria de los mismos.

d) en el estado actual de nuestra legislación nacional y provincial referidas al régimen municipal, encontramos básicamente tres tipos de municipios: autárquicos, o sea que sólo eligen a sus autoridades; autónomos aquellos con facultades para dictarse sus propias cartas orgánicas y que tiene su antecedente en el sistema adoptado por la Constitución de la Provincia de Santa Fe en 1991, que fue derogada; y aquellos que no gozan de ninguno de estos caracteres.

Y esto es así porque tal derecho no se encuentra garantizado en la Constitución Nacional puesto que, como lo entiende gran parte de la doctrina, el concepto de "régimen municipal" del artículo 5 no incluye necesariamente el de "autonomía municipal".

En nuestro proyecto de reforma se avanza haciendo una caracterización de la autonomía municipal, al determinar que las provincias deberán asegurar un régimen municipal autónomo que contemple las facultades de los municipios de darse su propia carta orgánica, elegir sus autoridades por el voto de los vecinos y de fijar, recaudar y administrar sus recursos.

Alexis de Tocqueville, cita inexcusable si se habla de democracia municipal, decía que haya una estrecha relación entre los derechos individuales, la capacidad de cambio de una sociedad y la autonomía local.

J. Jefferson, en el último tramo de su vida, afirmaba respecto de las que llamaba "repúblicas elementales": "El genio del hombre no puede imaginar base más sólida sobre la que aceptar una república libre, duradera y bien gobernada." (Carta al Mayor John Cartwright, 5 de junio de 1824, en Arendt, Hannah, "Sobre la Revolución", Ed. Rev. de Occidente, Madrid, 1967, p. 262).

Hoy, cuando la concentración del poder político y económico aleja a la gran mayoría de los ciudadanos de las decisiones públicas, la descentralización y la participación son las cuestiones claves de la democracia.

e) Es necesario advertir que los golpes de Estado en nuestro país se han visto facilitados por la excesiva rigidez y concentración del poder en el órgano ejecutivo, propio de nuestro régimen presidencialista, lo que ha actuado además en desmedro de las facultades del Congreso Nacional, condenándolo a ser un órgano ratificador de la política decidida por el Ejecutivo.

Por ello, es indispensable producir una descentralización del poder y dotar de mayor flexibilidad a nuestra forma de gobierno, para hacer menos vulnerable los órganos gubernamentales. Ello puede lograrse con el establecimiento de un régimen semipresidencialista o semiparlamentario que establezca un coejercicio armónico de las facultades de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

El Poder Ejecutivo estará en manos de un Jefe de Estado -presidente de la República- elegido por el voto popular directo de los ciudadanos, y por mayoría absoluta o doble vuelta electoral, y de un gabinete presidido por un jefe de gobierno o primer ministro. La designación del primer ministro, como el gabinete y el plan de gobierno, deberán ser aprobados por el Congreso Nacional, reunidas ambas Cámaras, a tal efecto, en Asamblea Legislativa.

El presidente -jefe de Estado- conservará importantes facultades, fundamentalmente las relativas a las Relaciones Exteriores, fuerzas armadas y al equilibrio de los poderes constituidos, constituyéndose en la pieza fundamental de la continuidad constitucional y estabilidad política. El primer ministro -jefe de gobierno- y su gabinete dirigirán, en armonía con el Parlamento, la gestión gubernativa, constituyéndose en el "fusible" el que, dado un conflicto, se cambiará sin que con él se desmorone la estructura institucional de toda la República: Nación, provincias y municipios.

Consideramos necesario mantener el sistema bicameral en la composición de nuestro Poder Legislativo nacional, dada la estructura global del Estado argentino y atento a la realidad demográfica de nuestro país, de modo que los intereses de las provincias menos pobladas no sean desplazados por las de mayor concentración poblacional.

Respecto al Senado, ya hemos expresado la necesidad de intensificar su carácter federal.

La Cámara de Diputados tendrá una función preponderante respecto del Senado, en la formación y sanción de las leyes. Deberán adoptarse nuevas técnicas parlamentarias que posibiliten una mayor eficacia, rapidez y agilidad de la función legislativa, estableciendo la posibilidad de las Comisiones legislativas -en las que deberá asegurarse la representación proporcional de los diversos partidos con representación parlamentaria- con una mayoría calificada, puedan aprobar proyectos de ley cuando el pleno de la Cámara les otorgue esta facultad y reservando la aprobación en plenario obligatoriamente para legislar sobre determinadas materias.

Asimismo, debe incorporarse el mecanismo de las audiencias públicas en el funcionamiento de las Comisiones.

Es necesario consagrar constitucionalmente el sistema de representación proporcional para la adjudicación de las bancas en los órganos deliberativos, de modo que cada partido tenga la representación que proporcionalmente corresponda al número de votos obtenidos en los comicios. Deben reglamentarse mayores posibilidades de control por parte de las

minorías a través de los informes y las facultades de investigación.

En este sistema semipresidencial o semiparlamentario es dable aceptar una reelección presidencial acotada, tras la búsqueda de un consenso que posibilite, en definitiva, una estabilización democrática basada en una mayor distribución del poder y de los controles.

Pero es necesario tener presente que, de conformidad con la experiencia internacional, es cada vez más requerida por la gente la delimitación creciente de las posibilidades de reelección tanto de los cargos ejecutivos como de los legislativos y deliberativos.

A efectos de lograr el necesario equilibrio entre los tres poderes, la reforma de la Constitución debe establecer una forma de elección de los magistrados judiciales, que garanticen la necesaria independencia del Poder Judicial. Para ello, siguiendo las corrientes del moderno derecho comparado, deberá instituir un Consejo de la Magistratura o Consejo del Poder Judicial.

Por su significado trascendente, a pesar de lo genérico de esta oposición, no podemos dejar de consignar puntualmente la necesidad de introducir en el texto Constitucional la proscripción de todo tipo de pena de muerte, tanto en la legislación general, las legislaciones especiales vigentes en el territorio de la República.

- I V -

Con relación a las circunstancias del lugar, también debemos expresar nuestra oposición al despacho de la Comisión. Sin desmedro de la maravillosa calidad de su pueblo, -al cual durante décadas he ponderado y, hasta he expresado hace años mi preocupación de que el incremento del tráfico posibilitado por un túnel contaminase su proverbial hombría de bien-, y sin desconocer los valores de su heroica historia ni su contribución insustituible a la Organización Nacional de nuestros hermanos ribereños de la Antigua Bajada, no puedo silenciar como argentino una falta de consideración más a nuestra historia, al ubicar fuera de la ciudad de Santa Fe la eventual realización de la Convención Constituyente.

Santa Fe litoraleña, que fue el suelo de nuestras latitudes donde se produjo el contradictorio, el terrible pero real encuentro o choque de dos culturas en 1527, en Sancti Spiritu; Santa Fe, escenario en Cayastá de la primera gesta emancipadora del ámbito nacional en 1581, que culminara con sus Siete Jefes ejecutado por el despotismo de las metrópolis; Santa Fe, sobre el pedestal de sus barrancas, se hincó el mástil en cuya cima tremoló por vez primera nuestra enseña nacional; Santa Fe, la del brigadier, bisagra insustituible del federalismo argentino; Santa Fe, la decana de la prensa; Santa Fe, adelantada en legislación y en instituciones de la modernidad con Nicasio Oroño, vanguardia de colonización plural en Esperanza y Moisés Ville; Santa Fe, la del Grito de Alcorta, que nuevamente más pronto que tarde, volverá a escucharse; Santa Fe, abanderada de la autonomía municipal, de las facultades de la Asamblea Constituyente y el constitucionalismo nacional, con

la Constitución de 1921, todo ello logrado bajo la inspiración ineludible y titánica del Fiscal de la Patria: Lisandro de la Torre. Santa Fe, la de las protestas obreras de La Forestal, de Refinería y el Saladillo; Santa Fe, ámbito de la mayor difusión del cooperativismo y de la pequeña y mediana empresa: las formas más democráticas y humanas de la economía privada. Santa Fe, cuya sangre marca en el Senado la barrera infranqueable entre la dignidad nacional y la degradación de los valores de la Década Infame, que hoy reaparecen con el neoconservadurismo.

Esta Santa Fe, sede en su ciudad capital de las grandes Asambleas Constituyentes, no puede ser despojada de su carácter de tal, porque el desconocimiento de su historicidad, de la fuerza que de ella emana, encubre el desconocimiento de la historicidad nacional. Por ello, como argentino y no como santafesino, efectuó este reclamo y este rechazo.

Resulta explicable que el Senado de la Nación, al que los avatares de los tiempos van transformando de órgano federal transmisor de los intereses provinciales a la Nación, en órgano de imposición de los intereses del gobierno central a los pueblos de las provincias, no reparase en estos antecedentes.

Pero no resulta de fácil comprensión que nuestra Comisión de Asuntos Constitucionales haya avalado este criterio antihistórico por qué, si se reemplaza por un verticalismo funcional el respeto de los dictados de nuestra historia, se arribará lamentablemente a la lógica conclusión de que "la rueda de la historia nos desconocerá y nos aplastará".

- V -

El Socialismo jerarquiza la constitucionalidad y la plena vigencia de los derechos, garantías e instituciones de la Constitución. La historia de la humanidad enseña que solamente con libertad y democracia es posible avanzar hacia una sociedad solidaria en forma constante y progresiva.

La historia también enseña la superioridad indiscutible de los gobiernos de las leyes sobre los gobiernos de los hombres. Por eso, es necesario respetar a rajatablas el conjunto de reglas que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos.

Como lo señala Norberto Bobbio: "Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego; son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego".

El tema adquiere actualidad al anticiparse por el oficialismo la intención de aprobar la ley declarativa con el voto favorable de dos tercios de los presentes, y no de los integrantes de ambas Cámaras del Congreso, como lo establece el artículo 30 de nuestra Constitución.

La reforma total que hemos sustentado y sustentamos hunde sus raíces en la historia institucional de nuestro país -tanto en opinión de los protagonistas de 1853, como en el padecimiento argentino que se profundiza en cada quiebre

institucional a partir de 1930-, pero también se nutre en las elaboraciones contemporáneas de las ciencias políticas que reclamaban más participación, descentralización y consideración institucional de aquel hombre concreto o situado, al decir de Burdeau y de Bobbio.

Por considerar que el despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales no cumple estos objetivos ni la justa afirmación de Raúl Scalabrini Ortiz de que lo que no se legisla explícitamente a favor del pueblo de la Nación queda implícitamente a favor del privilegio nacional y extranjero, dejo constancia de mi observación al mismo.

Exijamos -como nos se enseñara Alfredo Palacios- que la democracia sea múltiple, garantizando en esa forma la expresión de la voluntad general del pueblo en conjunto, y del hombre como ciudadano, como productor y como consumidor para lograr que el país cambie en democracia.

Guillermo Estévez Boero
Diputado Nacional por la
Unidad Socialista – Honestidad Trabajo y Eficiencia