

HACIA UNA DEMOCRACIA DE NUEVAS BASES: NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

“Es ese sistema (*el parlamentario*) el que se aproxima más a la verdadera república (...) Propondría una vez, dos veces, cien veces hasta alcanzarla, la reforma de la Constitución en la materia”. *Alejo Peyret, 1873*

No todo fue pérdida en el irracional conflicto entre el Gobierno K y esa masa heterogénea a la que algunos quieren homogeneizar con el rótulo de “el campo”, conflicto originado por unas rentas extraordinarias que en esos primeros meses de 2008 parecía razonable prever y que luego se volatilizaron, dejando a los sectores en pugna malheridos, con menos fondos de lo que preveían, y en una situación de crispación sobreactuada que demasiado daño causó ya en nuestra Confederación Argentina. Algunos aspectos positivos tuvo ese conflicto: muchos redescubrieron entonces que somos un país federal, o al menos eso dice la Constitución Nacional, y comenzó a hablarse nuevamente de temas que parecían enterrados junto con las lanzas de Artigas, Ramírez y López o con el gauchaje anacrónico aunque finisecular de López Jordán; cuestiones tales como la disputa por la coparticipación o el inadmisibles centralismo que impera en la práctica en estas Provincias Unidas del Río de la Plata –otro nombre oficial de nuestro país, según la Constitución, al igual que el ya utilizado de Confederación–. No hay mal que por bien no venga.

El conflicto –a partir del rol central que recuperó el Congreso en la vida política argentina– también posibilitó que se alzarán nuevas voces para sugerir que quizás sea hora de que los argentinos retomemos los debates frustrados en la reforma constitucional de 1994 –la gran oportunidad perdida en aquella ocasión– por los miopes acuerdos electorales entre el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Entre esos debates se cuentan algunos puntos centrales que en esa oportunidad planteó el socialismo, y que transcurridos 15 años, reaparecen con nuevo vigor en la agenda política y social.

Así, expresiones provenientes de distintos ámbitos hablan con mayor énfasis de la necesidad de una reforma constitucional que aborde esas cuestiones pendientes de la sociedad argentina, de las que enumeraremos algunas: la posibilidad de avanzar en un sistema parlamentario; el tránsito constitucional de la democracia representativa a participativa; el replanteo del falso federalismo; la separación de la Iglesia y el Estado, la prohibición total de delegación de funciones en el Ejecutivo (los llamados “superpoderes”), las formas en que se deben organizar el Consejo de la Magistratura y los Organismos de Control (Auditoría General de la Nación, Fiscalía de Investigaciones Administrativas, etc.), entre otros tópicos que entendemos que deberían abordarse en una próxima reforma constitucional. En las líneas siguientes sólo se enfoca en el primero de estos ítems, el del parlamentarismo, a fin de mostrar el creciente consenso académico y político en torno del mismo.

Uno de los constitucionalistas argentinos de mayor prestigio, Roberto Gargarella postula que el sistema institucional con el que contamos no honra los ideales democráticos a partir de los cuales fue construido, pero además “ha venido a frustrar, más que a desarrollar, nuestras pretensiones de ganar en libertad y capacidades de acción colectivas” (“Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras”, Capital Intelectual, 2004). Su crítica es severa en particular al presidencialismo, a la organización de los poderes legislativo y judicial, al sistema de contrapesos, a la escasa relevancia de los derechos sociales en relación, por ejemplo, al derecho de propiedad, y finalmente al anacrónico artículo 22, según el cual “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”. Concluye en la necesidad de debatir una reforma constitucional, aseverando que si bien algunos de los problemas institucionales del país se derivan del incumplimiento de la Constitución, “ello es tan cierto como lo es que muchos de los problemas que padecemos son una consecuencia derivada de una Constitución que es hostil frente a nuestra intervención en política, que no favorece nuestro debate público; que alimenta nuestras peores tendencias caudillistas; que no nos provee de buenas herramientas de control sobre nuestros dirigentes, que no contribuye al fortalecimiento de nuestra autonomía individual y nuestro autogobierno colectivo”.

En otro aspecto de su crítica, Gargarella sostiene la necesidad de reflexionar en forma conjunta sobre la organización política y económica de la sociedad, sugiriendo que un ingreso ciudadano puede constituirse en precondition de la igualdad política, o planteado de otro

modo, que sólo puede pensarse en un autogobierno político si se establecen los fundamentos de un autogobierno económico.

Eugenio Raúl Zaffaroni, ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, llama desde hace tiempo a un debate profundo sobre el sistema de gobierno con vistas a una eventual reforma constitucional. "El modelo presidencialista está agotado en la Argentina. Ya no ofrece ningún efecto positivo y hasta es dañino", subrayó recientemente en una conferencia sobre el tema. El sistema presidencialista "amenaza con llevarnos a un desorden total. Es un error creer que es más efectivo. Tenemos que pensar en el establecimiento de gobiernos fuertes, pero fuertes institucionalmente porque cuentan con el legítimo respaldo de una mayoría parlamentaria". En medio de la crisis de 2001, Zaffaroni advertía: "Se impone que, saliendo de la crisis, encaremos una reforma constitucional, si es que queremos que este sea el punto de inflexión de nuestra curva descendente. Es posible que la opinión pública no encuentre aún la formulación precisa de su aspiración, pero es obvio que no quiere este sistema, y no porque quiera un sistema autoritario o antidemocrático —como algunos interpretan—, sino que quiere un sistema más democrático, que sólo se lo puede dar una seria reforma constitucional, que asimile la experiencia dolorosa de esta crisis y la revierta en nuevas y mejores instituciones, con la mayor cuota posible de imaginación y la menor de mezquindad" (*Clarín*, "Contra la crisis, más democracia", 2002). En un artículo reciente (*El Dipló*, "El régimen presidencialista latinoamericano o en la picota. Elogio del parlamentarismo" agosto de 2007) vuelve sobre la misma temática, enumerando los vicios y defectos del presidencialismo latinoamericano y pronunciándose por una reforma constitucional que establezca el sistema parlamentario, cuyas características generan fuertes partidos o alianzas políticas y permiten salidas más rápidas y menos traumáticas de las crisis, al mismo tiempo que limitan las atribuciones de una sola persona y el desarrollo del sistema clientelar.

En su trabajo "Hacia una democracia de nuevas bases" (Coppal – Sudamericana, 2006), Rubén Giustiniani y Lucas Doldan enumeran las ventajas del parlamentarismo y tras realizar un diagnóstico acerca de la herencia de la década neoliberal en la Argentina y en América Latina, señalan que el gran desafío de las democracias latinoamericanas reside hoy en la posibilidad de avanzar hacia una "democracia de nuevas bases", que frente a los males actuales, promueva un rol de mayor trascendencia para el Estado, establezca el

parlamentarismo, favorezca la inclusión, cree instancias institucionales de consenso e impulse la igualdad de los ciudadanos. Los autores señalan que la reforma constitucional de 1994, lejos de atenuar el presidencialismo por la vía de la introducción de una forma semipresidencial, fortaleció las potestades del sistema “al convalidar los recursos de carácter legislativo propios de la práctica presidencial. De esta forma, el presidencialismo en la Argentina, en tanto faculta al Poder Ejecutivo a legislar sobre materias propias del Congreso (decretos de necesidad y urgencia y delegación legislativa) es un sistema que impide la concertación y el consenso, piedras angulares de toda democracia representativa”. Por estas y muchas otras consideraciones es que entienden necesario discutir un “cambio de raíz” para marchar hacia otro diseño institucional.

Isidoro Cheresky, en el prólogo a una compilación de trabajos sobre democracia, partidos políticos y elecciones (“La política después de los partidos”, Prometeo 2006) señala que el desafío para las nuevas democracias –y para las antiguas probablemente también– “es encontrar la manera de consolidar un marco institucional general que evite una excesiva concentración de poder, y adaptar las instituciones representativas y políticas a la irreversible mutación que se ha producido en la vida pública de nuestras sociedades”.

Otros estudiosos de temas políticos y sociales han llegado a conclusiones convergentes en idéntica dirección, en la medida en que la transformación progresiva de aspectos centrales de nuestra vida institucional sólo pueden reformularse a partir de la revisión de nuestro texto principal. Es que en efecto, “nuestro orden institucional había sido concebido más como régimen liberal que como régimen democrático, destinado a regir en una realidad social sin participación”, como escribió Guillermo Estévez Boero (“Proyecto de Reforma Constitucional”, 1989). Ese orden institucional, con dos grandes remiendos (uno, accidentado y breve, en 1957 y el otro contaminado por las necesidades coyunturales en 1994) no resiste más, como un traje que ya no puede contener el cuerpo para el que fue diseñado.

El debate producido en el Congreso Nacional respecto del adelantamiento de la fecha de elecciones –al momento de presentación de este trabajo, el proyecto tiene media sanción en Diputados y se está tratando en el Senado–, pone de manifiesto de manera cruda y cruel, la necesidad de avanzar hacia un sistema parlamentario.

Los países de Europa central, que en su mayoría cuentan con un sistema parlamentario, no sufren una crisis institucional ni un debate público con amenaza de caos ante un adelantamiento de elecciones, ni los presidentes amenazan con renunciar a sus cargos si no son confirmados en elecciones legislativas, como está ocurriendo actualmente con los voceros del Gobierno, cuyo discurso es “nosotros o el caos”, tal como lo hiciera el menemismo en las elecciones de 1995 y como terminó sucediendo a fines de 2001, principios de 2002, donde tuvimos cinco presidentes en una semana,

Si nos detenemos en la crisis que se suscitó con la renuncia de De La Rúa en diciembre de 2001, la salida fue por parte del Congreso de la Nación, y justamente fue Duhalde, un senador nacional, en esos momentos, quien terminó conduciendo los destinos del país, hasta la convocatoria a elecciones en 2003.

Hoy vivimos esta nueva crisis, donde la Presidenta, propone adelantar las elecciones –vulnerando la ley vigente, votada en 2004 por este gobierno–; en un sistema parlamentario sería una situación normal que un presidente, ante una crisis de gobernabilidad, convoque a elecciones, cuestiones previstas en el mismo sistema y a la vez forma legítima de abordaje no traumático de este tipo de crisis.

Nótese que nos hemos detenido sólo en la problemática del presidencialismo o parlamentarismo, sin abordar –por una evidente cuestión de extensión– otros aspectos centrales, que aquí sólo enumeramos, y que también convergen en la necesidad de que el Partido Socialista incorpore a los puntos programáticos que viene impulsando, el de una reforma constitucional integral. De hecho, tomando los postulados más recientemente aprobados por el Comité Ejecutivo Nacional, se verifica la pertinencia de esta propuesta, en razón de que buena parte de los cambios institucional es sugeridos sólo podrían llevarse a cabo a través de una modificación de la arquitectura de nuestro sistema político.

Téngase en cuenta además que no se incluyó otro tema axial como el del manifiesto incumplimiento del texto constitucional que convirtió el federalismo plasmado en sus cláusulas en una aspiración nunca concretada, configurando el centralismo asfixiante de nuestras instituciones, que confirmara los peligros y males que ya desde el siglo XIX señalaran: Artigas en sus famosas instrucciones a los diputados orientales para la Asamblea del Año XIII; el Alberdi maduro al afirmar que se reemplazó la dominación de la colonia por

la de Buenos Aires; Alem en su profecía del año 1880, en el debate sobre la federalización de Buenos Aires; que en el siglo XX permitiera a Martínez Estrada hablar de la cabeza de Goliat y ahora, más recientemente a constitucionalista como Antonio Hernández presentarlo como el pacto incumplido desde 1860, o a Félix Luna, en su libro “Buenos Aires y el país” (1982), a sostener que éste es un problema estructural no resuelto que a traviesa toda nuestra historia.

Creemos, porque no es posible corregir a los hombres, que conviene corregir a las instituciones, como escribió Carlos Sánchez Viamonte. Por eso pensamos que el Partido Socialista de la Argentina debe incorporar a su propuesta política la necesidad y pertinencia de una reforma constitucional que permita avanzar hacia una democracia de nuevas bases. En ese sentido, la IIIª Conferencia Política Nacional es el ámbito adecuado para incorporar este debate en su apartado correspondiente a la temática sobre “Democracia de nuevas Bases y Calidad Institucional”.

Américo Schvartzman, Pablo Pescio
yuarman@gmail.com