

DEL GOBIERNO Y LAS REFORMAS EN LA ARGENTINA*

Patricia Britos**

RESUMEN:

Este trabajo desarrolla algunos problemas que provocan los regímenes presidencialistas puros al sistema democrático, y la dificultad de alcanzar un consenso para cambiar el sistema político, en especial en la Argentina. Algunas medidas han reforzado el fuerte poder de la presidencia violando la separación de poderes en los últimos gobiernos, principalmente en los de los Kirchner. Y, lo más preocupante resulta ser el tremendo esfuerzo del kirchnerismo de lograr la re-reelección de con una nueva reforma constitucional.

Palabras claves: constitución-reforma-democracia-presidencialismo

ABSTRACT

In this paper, I deal with the problems provoked by the pure presidentialism to the democratic system and to reach a consensus in order to change the political system, in special in Argentina. Some actions have reinforced the strong power of the president violating the balance of powers during the last governments, particularly the Kirchner's. And, the kirchnerist effort to get a new constitutional reform for Cristina Kirchner's re-reelection is at least very worrying.

Key Words: constitution-reform-democracy-presidentialism

Fecha de Recepción: 31 de enero de 2013

Fecha de Aprobación: 2 de junio de 2013

* El presente es una versión modificada de una ponencia leída con motivo de las "Quintas Jornadas de Filosofía Política. Globalización: derechos y libertades, Mar del Plata, 21 al 23 de junio de 2012", cuyo título fue: "Reforma del sistema político". En ocasión de la discusión sobre la reforma constitucional en Argentina en la década del 80 y luego en la del 90, la autora se dedicó a estudiar el tema del presidencialismo y su incidencia en la política en el Grupo de Análisis Político (Departamento de Filosofía, Facultad de Humanidades, UNMdP). OCA de creación 222/93. Lo anterior en el marco del proyecto global de Investigación: "Análisis del poder en la Argentina contemporánea", el cual se llevó a cabo entre el año 1993 y el 2000 inclusive y fue financiado por la Universidad Nacional de Mar del Plata, Argentina.

** Es Profesora en Historia, Magister en Ciencia y Filosofía Política y Doctora en Filosofía. Trabaja como docente e investigadora en la Universidad Nacional de Mar del Plata en Argentina. Email: pbritos@mdp.edu.ar.

INTRODUCCIÓN

El marco teórico de este trabajo está dado en una visión desde la filosofía y la teoría política. Este nivel de abstracción no está completamente reñido con la realidad y la actualidad política ya que son los avatares de la historia los que nos llevan a discutir, nuevamente en la Argentina, ciertas cuestiones que parecían dejadas de lado hasta mejor fortuna. No es que no se fuera necesaria una resolución sino que no parecía haber oportunidad de solucionar lo que en su momento se discutió como la debilidad de la democracia en los regímenes presidencialistas puros. Otros temas aparecieron como urgentes y, al menos en un país como éste, no parecía posible un nuevo autoritarismo muy fuerte aunque la reforma constitucional de Carlos Menem del año 1994 para lograr la reelección, se podía ya interpretar como una carencia de instituciones fuertes para sostener el proceso democrático.

La presentación de los hechos históricos son útiles para demostrar la preocupación por sostener la tan deseada democrática, la exposición sobre el significado del término “democracia” en los diferentes niveles de discusión es útil para advertir lo que siente la ciudadanía frente a la fuerte concentración del poder en el ejecutivo. La tensión entre mayoría y minoría nos lleva a intentar resolver el problema de la forma más consensual posible para evitar el debilitamiento del poder o el quiebre del sistema democrático. Los que nos ocupamos de la posibilidad de construir un nuevo andamiaje constitucional que resistiera una transición desde una dictadura a la república nuevamente, en los últimos años, nos vemos en la obligación de recordar a la sociedad por lo que hemos pasado y mostrar lo que nos puede volver a llevar al fracaso

para dejarnos estancados y hundidos en una nueva forma de autoritarismo, derivada de un populismo del siglo XXI.

DEMOCRACIA: MODELO MAYORITARIO V MODELO CONSENSUAL

La democracia constitucional o liberal es la que conocemos actualmente y es producto de la doble revolución como la denomina el historiador Eric Hobsbawm; se trata de la Revolución Industrial y la Revolución Francesa. Éste tipo de régimen surge en el marco del capitalismo pujante de la época del famoso “despegue” de la economía inglesa que luego también influirá en la europea; hay que agregar que este tipo de democracia tiene como sustento el cambio profundo que se provoca en Francia y que consiste en la aparición de libertades que los ciudadanos no poseían hasta ese momento, a estas se las conoce como las libertades de los modernos en oposición a la de los antiguos tal como lo refiere Benjamin Constant. La democracia en EEUU, la primera en el mundo, fundada en 1776, es una novedad en la historia que es observada con respeto y hasta con curiosidad por el resto de los países. Y, la Argentina no es una excepción, la mayoría de los intelectuales de la época tiene sus ojos en puestos en esta innovación en lo concerniente a la construcción institucional.

El concepto de democracia parece no tener discusión en lo referente a la oposición “democracia o dictadura”, existe un consenso muy amplio que hace incluso que algunos dictadores simulen que sus gobiernos no intentan ningún tipo de recorte a los derechos y libertades de los ciudadanos sino que apuntan a reforzar la democracia. Para dar un ejemplo que conozco bastante bien,

la última dictadura militar argentina, se autodenominó “Proceso de Reorganización Nacional” y manifestaba tener una meta clara que era la de volver a la democracia. Por supuesto, se insistía en que no estaban dadas las condiciones para poder volver a gozar de una vida sin autoritarismo. En definitiva, nunca se manifestó claramente que estaban en el poder para seguir siendo una dictadura y aniquilar a los que no estaban de acuerdo. Concluyentemente, se puede decir que la mayoría de la gente está de acuerdo en vivir en un sistema donde haya libertades y derechos, donde la mayoría del pueblo decida y se respete su decisión. Aun así, faltan muchos detalles que consensuar para determinar cómo deben funcionar sus instituciones en función de garantizarnos su eficacia y el cumplimiento de las garantías para toda la ciudadanía.

Estoy aquí definiendo, de alguna manera, la democracia occidental para entrar de lleno en la discusión sobre el tipo de sistema político más conveniente para una democracia moderna. Esto no significa que desconozca la existencia de prácticas democráticas en algunos países de Asia y África. Tomo algunos ejemplos que diera Amartya Sen en su libro *La idea de la justicia*: “en el siglo III a. C., el emperador Ashoka trató de codificar y propagar una de las primeras formulaciones de las reglas para la discusión pública. El príncipe japonés Shotoku del siglo VII publicó una constitución que declaraba que “[l]as decisiones sobre asuntos importantes no deben ser tomadas por una sola persona. Deben ser discutidas por muchas personas” (Sen, 2007, p. 361).

En definitiva, ¿qué es la democracia? Robert Dahl sostiene que:

Desde los tiempos antiguos, algunos pueblos concibieron la posibilidad de que existiera un sistema político cuyos miembros se considerasen iguales entre sí y colectivamente soberanos, y dispusieran de todas las capacidades, recursos e instituciones necesarias para gobernarse. Esta idea, y las prácticas concretas que la corporizaron, surgieron en la primera mitad del siglo quinto antes de Cristo entre los griegos, quienes pese a ser pocos en número y ocupar apenas un minúsculo fragmento de la superficie terrestre, ejercieron una influencia extraordinaria en la historia del mundo (Dahl, 1989, p. 9).

En la primera mitad del siglo V a. C. tuvo lugar una transformación en las ideas e instituciones políticas vigentes entre griegos y romanos que, por su importancia histórica, es comparable a la invención de la rueda o al descubrimiento del Nuevo Mundo. Dicha transformación fue el reflejo de una manera de comprender el mundo y sus posibilidades (Dahl, 1989, p. 21).

(...) Huelga decir que una buena ciudad es aquella que produce buenos ciudadanos, que fomenta su felicidad y los estimula a actuar correctamente (Dahl, 1989, p. 23).

En realidad, el concepto “democracia” es absolutamente teórico sin ejemplo concreto histórico; no ha existido nunca una democracia tal como la concebimos idealmente. Entonces, tendremos que hablar de un sistema hipotéticamente posible que como tal, puede servir para evaluar el grado de aproximación de los distintos sistemas al ideal teórico. Dahl retoma el término “poliarquía” que aparecía en la antigua Grecia. En el plano más general, se distinguen dos características amplias que son: a) la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y b) entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto. Lo que debe estar presente para que un gobierno sea una poliarquía son ciertas instituciones que Dahl establece

como condiciones para la existencia de este régimen político: 1) la libertad de asociación; 2) la de expresión; 3) el derecho a votar; 4) el derecho a ocupar cargos públicos; 5) fuentes alternativas de información; 6) elecciones libres y justas, y 7) instituciones para que las políticas de gobierno dependan de los votos y otras expresiones de preferencia. Años más tarde, se completa el listado con la propuesta de O'Donnell (1998) quien propone añadir tres condiciones más: 8) las autoridades públicas electas (y otras designadas, como los jueces de los tribunales superiores) no deben ser arbitrariamente depuestas antes de que concluyan sus mandatos constitucionales; 9) las autoridades públicas electas no deben estar sometidas a restricciones o vetos severos ni ser excluidas de ciertas esferas políticas por otros actores, no electos, como las fuerzas armadas; 10) debe existir un territorio indisputado que defina claramente la población que vota.

Todas las democracias presuntamente liberales actualmente existentes son sumamente imperfectas y están aún lejos de cumplir con todas las supuestas exigencias de la justicia democrática (Rawls, 2009, p. 39). Un concepto del sistema democrático de tipo liberal contiene una lista de “derechos iguales para todos y todas y de libertades básicas, el reconocimiento de la prioridad de estas libertades, y la garantía de que todos los miembros de la sociedad dispongan de medios versátiles adecuados para hacer uso de esos derechos y libertades” (...) las libertades básicas e iguales para todos y todas comprenden, para empezar, la igualdad de libertades políticas (el derecho al sufragio activo y pasivo y el derecho a la libertad de expresión política de toda clase). Abarcan también los derechos cívicos: la libertad de expresión no política,

la libertad de asociación y, por supuesto, la libertad de conciencia. Y podemos añadir a estas libertades la igualdad de oportunidades, la libertad de movimiento, el derecho sobre la mente y el cuerpo propios (la integridad de la persona), el derecho a la propiedad personal y, por último, las libertades englobadas dentro del Estado de derecho y del derecho a un juicio justo (Rawls, 2009, p.40).

Se habla de modelos de democracia (Lijphart, 2000), el mayoritario y el consensual aunque existe otro que es el consociacional. El primero se ocupa de responder a la mayoría del pueblo y el segundo apuesta a responder a los intereses a la mayor cantidad de gente posible. El mayoritario concentra el poder en manos de la mayoría y establece un modelo de gobierno que propicia la competencia y el enfrentamiento. El modelo consensual cuestiona la idea de la democracia como “*mayoría del pueblo*”, más bien apunta a que la democracia abarque más población aún. Pretende darle más poder a la minoría perdedora para que pueda defenderse de los embates de la mayoría que tenga el poder en el momento. Ante todo, se apunta a que la falta de participación de la minoría no termine perjudicando la estabilidad incluso de la mayoría ganadora. Y, el último es el más consensual de todos y nos dice que a mayor cooperación, mayor estabilidad del sistema político. Está interesado en la atención de las necesidades y opiniones de más ciudadanos de los que significan la mayoría en un resultado electoral. Para los países con diferencias que eviten el consenso naturalmente, es mejor optar por una carta magna que contenga instituciones más consensuales que colaboren a lograr el acuerdo. Si hay que elegir tipo de régimen político, es mejor el parlamentarismo que el presidencialismo para evitar la inestabilidad.

PRESIDENCIALISMO VS PARLAMENTARISMO

Pasamos de hacer una breve descripción de los modelos democráticos a analizar los tipos de gobierno lo que conlleva a examinar las ventajas y desventajas del presidencialismo y del parlamentarismo. Es importante tener presente que el modelo democrático mayoritario condice con el sistema presidencialista y, por ende, no hay posibilidad de que conviva con un modelo consensual que nos facilita una mayor consideración a sectores minoritarios que no tienen la posibilidad de producir legislación que los proteja. La tensión entre mayoría y minoría es permanente en toda sociedad civil, pero en ciertas sociedades las instituciones conceden garantías reales a los sectores minoritarios protegiéndolos de cualquier decisión que tome la mayoría y que pueda perjudicarlos. Todo esto también va acompañado por cierta cultura política que, en los casos de los países latinoamericanos, se ilustra a través de los populismos, cesarismos, caudillismos, etc. que han marcado la historia de estos países y parece que resulta bastante difícil erradicar las prácticas que derivan de ésta. El carácter cesarista del presidencialismo es una consecuencia de la forma de hacer política y el fuerte deseo de la población de encontrar el líder que lleve al pueblo a un destino anhelado. Obviamente, el parlamentarismo tiene defectos sustanciales y hay ejemplos muy claros donde ha resultado arduo formar gobierno. No se puede afirmar que haya un régimen o sistema político adecuado total y absolutamente para cada país; un sistema puede resultar más adecuado teóricamente y no resistir el análisis cultural de la política de esa sociedad en particular. Sin embargo, hay formas que han probado ser absolutamente

inadecuados e incluso perjudiciales para la vida política en todas las esferas.

Me interesan especialmente las desventajas del presidencialismo porque lleva a la debilidad del sistema democrático. La concentración del poder en una sola persona, la debilidad de los partidos políticos y la falta de participación real de todos los ciudadanos, lleva a generar estados autoritarios. Los presidencialismos crean mayorías vehementes que no resisten la crítica ni tampoco el disenso.

Con respecto al presidencialismo puro, Juan Linz que ha estudiado con mucho detalle esta cuestión, dice que una de las más importantes desventajas es la dependencia extrema con respecto a la cabeza del Estado; este personalismo obliga a buscar a un hombre providencial para que se haga cargo de todo un pueblo. Este hombre crea expectativas populares a las cuales les será muy difícil responder, el período de gobierno se hace muy extenso y su figura termina debilitándose. Además, el elemento de juego *suma cero* hace que el ganador de las elecciones se lleve todo y que el partido que perdió, en algunos casos por pocos votos pase los años siguientes tratando de sacar ventaja de los errores del partido gobernante. Sobre esta cuestión, Juan Vicente Sola opina que el carácter *cesarista* del sistema presidencial lleva a desarrollar una oposición irresponsable.

También hay que referirse a los inconvenientes que presenta el sistema presidencialista en caso de muerte del presidente o incapacidad para finalizar el mandato. La sucesión es inmediata, pero esta solución no basta, ya que se suele elegir a un vicepresidente que no es suficientemente apto para el cargo de presidente o no tiene el mismo consenso que

el que encabeza la fórmula. Una de los ejemplos que da Linz es el de Isabel Perón, quién a la muerte de su esposo quedó a cargo del ejecutivo, sin estar capacitada para esa tarea. Este tipo de situaciones, generalmente, provocan golpes de Estado. Los especialistas tratan de encontrar una solución de tipo constitucional a este problema; por eso, resulta interesante citar a Fred Riggs, que sostiene que los

“...episodios omnipresentes en gobiernos militares de 33 países con regímenes presidencialistas, modelados en base a la Constitución de Estados Unidos, sugieren que no es el contexto histórico, sino que hay ciertas fallas intrínsecas en este tipo de constitución que predisponen al quiebre institucional” (Riggs, 1988, p. 45).

La pregunta, entonces, es: ¿por qué la democracia en Estados Unidos ha sobrevivido durante tantos años? Tanto Riggs como Sola responden que se debe a la utilización de técnicas para-constitucionales. Sola enumera algunas de ellas: veto presidencial a las leyes, acuerdos del Senado para nombramientos y tratados, comisiones investigadoras, presión personal del presidente sobre los legisladores de ambos partidos, técnicas electorales sofisticadas y costosas y la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia considere nula la norma institucional. Además, hay que agregar que estos autores ven al presidencialismo como un régimen que sólo es viable en situaciones de *bonanza*, nunca en momentos de crisis económico-sociales.

Las diferencias entre unos países y otros no siempre son producto de la construcción institucional de cada uno de ellos sino que, a menudo, se sigue de los componentes de lo que llamamos una tradición cultural bastante arraigada con dificultades para el cambio. Por esto, aunque se deciden a

menudo cambios en la legislación, estos no siempre terminan siendo aceptados (ej.: en la constitución argentina, se expresa la necesidad de implementar el juicio por jurados, a pesar de esto, siempre resultó en letra muerta).

También hay que tomar en cuenta que a un sistema no lo define sólo las normas constitucionales explícitas sino la combinación entre ellas y un conjunto de tradiciones, prácticas, actitudes y expectativas. Así es dable advertir la existencia de sistemas que difieren muy poco en el texto constitucional que los ordena, pero que en la práctica funcionan uno como un presidencialismo apenas atenuado y otro como un parlamentarismo casi puro (Nino, 1988, p. 116). Así se explica que Estados Unidos sea un caso especial entre los presidencialismos del mundo; hay prácticas que son esenciales para neutralizar al líder y que funcione el sistema de forma democrática. Una muy importante es el control que tiene el parlamento sobre las acciones del poder ejecutivo, no hay forma de evitar el debate de los representantes ante cualquier decisión. Incluso en los casos de los gobiernos estadounidenses que lo intentaron, se encontraron con que, a la larga o a la corta, la administración involucrada fue enjuiciada. Un ejemplo es el escándalo Irán-Contras, conocido como el caso Irangate, aunque sólo hubo chivos expiatorios, Ronald Reagan perdió popularidad y este *affaire* mostró lo que no se debe hacer. En la Argentina, a diferencia de lo que pasó con el caso mencionado, el Presidente Carlos Menem recién ha sido condenado en el año 2013, por la venta ilegal de armas a Ecuador y a Croacia que data del 1991 y del 1995. Ni hablar del caso Amia (Asociación Mutual Israelita Argentina), un atentado

que dejó 85 muertos, nunca se pudo prosperar en la investigación sobre la conexión argentina –indiscutiblemente necesaria– y la hipótesis principal involucra a algunos miembros actuales del gobierno de Irán que, hoy en día, se librarán del pedido de captura internacional gracias a un acuerdo entre el gobierno iraní y el argentino impulsado por Cristina Kirchner y votado en el Senado y en Diputados por la mayoría de representantes que tiene el kirchnerismo. Una vez más, la tiranía de la mayoría parece resultar menos democrática y más injusta. El tema de la tiranía de la mayoría está en Platón, en Tocqueville y en los trabajos contemporáneos de los que buscan el consenso real. Alcanzar el consenso ideal es casi un imposible, pero siempre está la posibilidad de llegar a la mayor cantidad de gente posible. En la teoría de los juegos, cuando se provoca un consenso total o unanimidad, se dice que hay un ganador Condorcet, recordando al teórico que ya en el siglo XVIII, planteó la dificultad de que todos los ciudadanos quieran lo mismo. Es decir, la unanimidad no es un imposible, pero sí es altamente improbable, especialmente si hay mucha gente involucrada en la decisión que hay que tomar.

Y, si lo que está en juego es la toma de decisiones política que incluye el bienestar del grupo, es importante democratizar las reglas de juego para que se vuelvan lo más justas posibles y sólo así se alcanzará el consenso procedimental. Cuando hablamos de justicia, hay que aclarar que un nivel es el de la teoría donde se bregará por la imparcialidad para que cada individuo alcance una vida feliz, y otro nivel es el procedimental donde se intenta que las instituciones funcionen como herramientas ajustadas que lleven a resultados eficientes y eficaces.

REFORMAS CONSTITUCIONALES EN LA ARGENTINA

En este siglo ha habido una serie de reformas constitucionales que no han durado más que en el período de gobierno de quien propugnó el cambio. El hecho es que carecía de legitimidad de origen. La de 1949 no obtuvo el consenso necesario; fue impuesta por un sector mayoritario y se aprobó sin el acuerdo de la minoría. Ha quedado en la historia por haber introducido el constitucionalismo social en la historia argentina; pero la forma de gobierno no cambió en nada ni tampoco reforzó los derechos individuales. En 1956, se declaró su nulidad y una de las causas más importantes fue que la elección presidencial (art. 78), lamentablemente, el énfasis en la elección opacó temas tan interesantes como los derechos sociales (art. 37) y la función social de la economía (art. 40). La forma en que el cambio constitucional se presentó, produjo una tiranía de la mayoría, Alberto Vítolo decía que:

La constitución del '49, que tenía aspectos positivos importantes y que en ese momento fue de avanzada, ¿por qué fracasó? Porque fue impuesta por un sector que era mayoría; desde un sector a otro que era minoría. La Constitución, para que perdure y sirva de auténtico pacto de unión nacional, debe ser una Constitución consensuada (...) (Argumedo, 1998, p. 21).

La reforma del 49 se conoce como la Constitución Peronista y, ante todo, pertenecía a un sector político. El mismo Arturo Sampay, considerado el ideólogo de la Constitución que impuso los derechos de segunda generación, sostuvo que uno de los objetivos de ésta era la de “hacer efectivo el predominio político de los sectores populares mediante la elección directa del presidente de la república y mediante la posibilidad de reelegir como

presidente al jefe de esos sectores populares victoriosos, general Perón...” (Sampay, 1975, p. 71). Esto que resulta una victoria para el sector peronista, no fue visto con buenos ojos por los que diferían y se sentían abatidos por una fuerte mayoría que los avasallaba. Luego de la Revolución Libertadora del año 1955 que destituye al Presidente Perón, se derogó la reforma del 49 y se declaró vigente la Constitución originaria, cuyo redactor había sido J. B. Alberdi, en tanto y en cuanto no se opusiera a lo establecido por la revolución. La lucha de ese momento, se daba entre sectores que se autodenominaban populares y que fueron la base de uno de los populismos más fuertes de América Latina. Junto con el constitucionalismo social, también sobrevino una fuerte persecución a los opositores que no daba lugar a ningún tipo de disenso. Los ataques a la prensa y a la Iglesia, que incluso había sido una aliada en su momento, y las propias internas en las Fuerzas Armadas significaron el fin de un régimen autoritario con fuertes bases dentro de la población. Los peronistas hablaron del triunfo de la contrarrevolución oligárquica y aunque esto no fue realmente así, ya que ciertos sectores de la sociedad vieron esta revolución como una liberación aunque no pertenecieran a los sectores más acomodados, hubo desinteligencias y decisiones autoritarias que dejaron al país en un marco falto de libertad y legitimidad. No sólo se implantó un gobierno militar después del golpe de estado sino que se creyó que se podía solucionar el problema político con la proscripción del peronismo que terminó empañando toda la historia institucional posterior,

La reforma de 1957 fue convocada por el gobierno militar, sin intervención del Congreso y con la proscripción del peronismo.

Sin embargo, la Convención fue elegida por el pueblo. En este momento, se dispuso la sanción del Código de trabajo y de la Seguridad Social. Algo que resulta notable es que la constitución del 57 resulta más protectora para los trabajadores gracias al art. 14bis que garantiza el derecho de huelga que no aparecía en la del 49. Aunque conociendo un poco la estructura peronista, queda claro por qué Perón no incluía el derecho de huelga en la Constitución del 49: el peronismo es corporativo y el líder dominaba a casi todos los gremios, menos los de izquierda y no pensaba darles oportunidad de manifestar sus reclamos. Es por esto que no aparecía el derecho a la huelga en la denominada Constitución de los derechos sociales. Lo redactado en el artículo 37, donde se declaraban los derechos del trabajador es lo siguiente: 1) derecho de trabajar, 2) derecho a una retribución justa, 3) derecho a la capacitación, 4) derecho a condiciones dignas del trabajo, 5) el derecho a la preservación de la salud, 6) derecho al bienestar, 7) derecho a la seguridad social, 8) derecho a la protección de su familia, 9) derecho al mejoramiento económico y 10) derecho a la defensa de los intereses profesionales. Destaco los derechos enumerados arriba, aunque fueron insuficientes para garantizar la justicia para los que trabajan. Se podría decir que la cuestión de garantizarle a Perón un nuevo mandato, manchó el espíritu de igualdad que se pretendía.

En el año 1958, fue electo A. Frondizi, un radical desarrollista que no duró todo el mandato porque fue derrocado en el año 1962. Venció en las elecciones gracias a un pacto secreto con Perón que ya vivía en España, esto duró hasta que tuvo problemas con los gremios peronistas e hizo apresar a los líderes de las huelgas. El Presidente

Arturo Illia, también derrocado por un golpe de estado, estuvo en el poder desde el año 1963 y 1966, no tuvo el reconocimiento que merecía porque su elección se llevó a cabo con un peronismo proscripto todavía y esto le dio cierta ilegitimidad a pesar de haber sido uno de los estadistas más importantes y honestos de la historia argentina. Después de una extensa dictadura, se logra que los militares se propongan llamar a elecciones. Así, se realiza la reforma de 1972 que fue una enmienda impuesta por un gobierno de facto y sin ratificación popular. Sólo fue aplicada para permitir que se restableciera la democracia en el año 1973 y con la idea de que si se incluía en la constitución el requisito de que el candidato vencedor debería tener más del 50% de los votos, se intentaría derrotar al peronismo con una coalición en la segunda vuelta. De todas formas, el peronismo ganó en la primera vuelta, con un candidato, H. Cámpora, que permitiría que Perón volviera al país y triunfara en los comicios después de que él renunciara como presidente. La reforma dispuso, entonces, la elección directa del presidente (se vuelve a la elección mediante el Colegio Electoral hasta la reforma de 1994 donde se lo elimina y vuelve a instituirse la elección directa); la duración de los mandatos por cuatro años, la reelección por una vez solamente del presidente y del vicepresidente, la ampliación del número de senadores, la autoconvocatoria a sesiones extraordinarias o de prórroga por el Congreso, entre otras reformas.

Perón, que era el único que podía manejar un movimiento tan numeroso y tan dividido ideológico, fallece en el año 1974 y deja a su viuda –María Estela Martínez, conocida como Isabelita– con la carga de la presidencia ya que había ido en la fórmula como vicepresidenta

junto a su esposo, aunque no estaba preparada para el cargo. Esto significó que el poco tiempo que duró su gestión –desde julio de 1974 a marzo de 1976–, se produjeran una serie de hechos violentos que marcaron su gestión como caótica y, además, se sabía que detrás de ella estaba la derecha del partido y la recién creada Triple A (Alianza Anticomunista Argentina) que operaba como un grupo parapolicial desde 1973. Desde el 24 de marzo de 1976 hasta el 10 de diciembre de 1983, tuvo lugar la dictadura más cruel y más cruenta de la historia con desaparecidos, tortura, robos de bebés y todas las violaciones de derechos hacia la ciudadanía. Una vez que se deja atrás este período por demás oscuro, es elegido como presidente Raul Alfonsín, denominado el presidente de la democracia, y en él se concentraron las esperanzas de un país que nunca volviera a caer en el debilitamiento del proceso democrático. Se estudió durante años en los ámbitos intelectuales, la transición a la democracia y se debatió de qué forma preservar las instituciones republicanas. Al mismo tiempo que Argentina, el resto de los países latinoamericanos abandonaron las dictaduras para volver al camino democrático. Los estudios constitucionales no resultaron suficientes para explicar la causa de los quiebres de poder, entonces, también se abordó el tema de la cultura política con la intención de lograr una respuesta que aportara a la conservación del sistema político.

En el gobierno de Alfonsín, mediante decreto presidencial, se creó el Consejo para la Consolidación de la Democracia en diciembre de 1985, con el objeto de asesorar al Poder Ejecutivo y elaborar estudios, planes y anteproyectos de leyes y decretos en función de un nuevo proyecto político. En marzo de

1986, el presidente constitucional solicitó al consejo que se ocupara de reunir antecedentes y opiniones sobre una posible reforma constitucional. Además, debía promover una iniciativa que fuera analizada más tarde en el Congreso de la Nación y generara un debate en vista de un posible cambio de la carta magna. A todas voces, la intención era la de prevenir nuevas formas de interrupción de la vida institucional con el objetivo de consolidar la vida democrática.

En el primer dictamen del CCD, se expresaba el convencimiento de que la reforma “debía ser el fruto de un amplio y generalizado consenso social”. Se buscaba no repetir los errores del pasado y, por eso, el Consejo declaraba: “Creemos que la conveniencia de la reforma está estrechamente supeditada no sólo a la existencia del consenso general en cuanto a la incitación de su trámite, sino al hecho de que ese consenso perdure a lo largo de todo el proceso de reforma” (CCD, 1986, 25).

El 7 de octubre de 1986 el consejo elevó su primer dictamen. En ese entonces sugería la sustitución del régimen presidencialista por uno mixto, dado que el presidencialismo había probado ser ineficiente por su falta de flexibilidad en caso de crisis graves y situaciones de tensión. La inclusión dentro de la constitución de una figura que compartiera responsabilidades con el Presidente fue durante mucho tiempo una reivindicación del radicalismo. En el segundo dictamen del CCD, se propuso a un Primer Ministro. Luego, ante posibles negociaciones con el peronismo en el año 1988, se admitió la posibilidad de que fuera un Ministro Coordinador. Se pretendía que esta figura jugara de fusible ante crisis de gobierno y solucionara el juego de suma

cero¹ generado en un sistema presidencial mayoritario, flexibilizando la relación entre el ejecutivo y el legislativo.

Cuando Carlos Menem propone su reforma, se sabe que está destinada a su reelección. No hay consenso, pero hábilmente el político logra interesar al ex presidente radical, Raúl Alfonsín. Es así cómo se termina firmando el famoso Pacto de Olivos, que no se pudo abrir este documento a discusión para que otros partidos políticos pudieran discutir los términos del pacto, agregando o modificando algunos artículos. Además dentro del propio radicalismo hubo sectores que rechazaron el acuerdo y no se presentaron a las elecciones internas para candidatos a convencionales. Esta falta de consenso dentro de la Unión Cívica Radical afectó su posición para las elecciones presidenciales de 1995. El retiro más significativo fue el de Eduardo Angeloz (precandidato del partido radical); éste expresó en su renuncia que “hay heridas abiertas, hay un exacerbado internismo. Muchas heridas permanecen abiertas entre pactistas y anti-pactistas” (Aparecido en el diario *Página/12*, 8 de septiembre de 1994).

En la nueva Constitución, aprobada en 1994, la figura de Ministro Coordinador que alguna vez se había negociado con el peronismo, se convierte en un Jefe de Gabinete designado o removido por el Presidente, y sólo puede ser removido por el Congreso, según dice el art. 101, mediante mayoría absoluta. En definitiva, este cambio benefició al ejecutivo, que

¹ El juego de suma cero pertenece a la rama “no cooperativa” de la teoría de los juegos, en él no hay cooperación y no se formarán coaliciones. Ordeshook lo define como el juego en el que los pagos de todos los jugadores suman cero para cada estrategia n-tupla.

cada vez tiene más poder, y no ha solucionado los problemas antes planteados. La relación entre el ejecutivo y el legislativo sigue siendo la misma, excepto que, como dice el nuevo articulado, “el jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus cámaras, para informar de la marcha del gobierno (...)”.

Otro tema que hay que mencionar es el de la elección del presidente y vicepresidente. La segunda vuelta electoral ayuda a fortalecer un sistema multipartidario, ya que en la primera vuelta se puede votar al partido preferido y sólo en la segunda la elección se polariza entre los dos partidos más votados. En el caso de esta reforma, se podría decir que se logró un híbrido; si bien hay segunda vuelta, no se evita la polarización en la primera por las características establecidas por los artículos 97 y 98.

Art. 97. Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

Art. 98. Cuando la fórmula más votada es la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos, y además existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.

Es evidente que los porcentajes requeridos en estos artículos fueron pensados para facilitar el triunfo electoral de la primera minoría –es decir, con toda probabilidad, del menemismo- en las elecciones del 95. Y esto

contribuye al fortalecimiento del poder ejecutivo en desmedro de los partidos políticos. El Pacto de Olivos debilitó el principal partido opositor mientras los demás partidos no han podido consolidarse lo suficiente como para hacer frente al partido gobernante.

El poder en la Argentina y en los países de América Latina, como en Asia y en África, está centralizada por el tipo de democracia mayoritaria que viene acompañada por un presidencialismo fuerte. Según Sola, “los intercambios políticos reales no tienen lugar en el legislativo sino en otros espacios menos institucionalizados” (Sola, 2004, p. 648). Él habla de capacidad de acción unilateral de parte del poder ejecutivo cuando describe el fuerte poder que detenta y que “limita la habilidad de los actores políticos de llegar a intercambios políticos intertemporales eficientes” (Sola, 2004, p. 648).

“Esta capacidad de acción unilateral por el Ejecutivo es el resultado de amplios poderes legislativos del Presidente, un control judicial débil y también de las características de un proceso presupuestario que da un espacio muy amplio de discrecionalidad al Ejecutivo. La reforma de 1994, fortaleció el poder del presidente con el pretexto de debilitarlo. El Pacto de Olivos terminó, entonces, siendo una farsa.

UN EJECUTIVO MÁS FUERTE

Un ejemplo del fortalecimiento del ejecutivo es el de la posibilidad del veto parcial por parte del Presidente, que aparece en el art. 80 de la nueva constitución argentina que deviene del famoso entre el entonces presidente Menem y el ex presidente –ahora ya fallecido- Alfonsín.

Se reputa aprobado por el Poder ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

Esto resulta peligroso y hace que el devenir político resulte en un deterioro de la vida democrática. Sin necesidad de negociar con otras fuerzas políticas o de buscar el consenso, el o la Presidente puede decidir sin más sobre cuestiones muy importantes para el país. Cada vez más, nuestra democracia tiende a ser mayoritaria y un ejemplo del juego de suma cero en lugar de tender a buscar que la mayor cantidad de gente posible esté involucrada en las decisiones gubernamentales.

En especial, el uso del veto parcial en el ámbito de lo económico, particularmente en el presupuesto, llevan a que “la capacidad de maniobra del Presidente sea prácticamente ilimitada frente al Congreso” (Sola, 2004, p. 649) llevando a la imposibilidad para negociar un acuerdo que el Ejecutivo podría romper. Un contraejemplo de la norma incluida en la Constitución del 94, es el debate producido en la suprema Corte de Justicia de Estados Unidos en función del caso *Clinton v. City of New York* (118, S. Ct., 2091, 1998) (Ver Sola, p. 649); en esta oportunidad, la mayoría de la Corte Suprema de Justicia votó que el Presidente no podía vetar una ley parcialmente sino en su totalidad. Ya desde el siglo XIX, varios mandatarios habían intentado eliminar selectivamente ciertas provisiones de la legislación que les presentaba el Congreso. En los años 90’s, fue Ronald Reagan el que

hizo todos los esfuerzos por obtener el poder de veto parcial; y en la gestión Clinton, éste rescribió 11 leyes y eliminó 82 provisiones, incluyendo dinero para hospitales de la ciudad de Nueva York y un quebrantamiento de impuestos para los agricultores de papas en Idaho.

Y, finalmente, la posibilidad de los DNU (decretos de necesidad y urgencia) que hasta el año 94 no aparecían en la constitución a pesar de que muchos presidentes lo usaron. Hoy en día están legitimados traicionando la separación de poderes que se supone se quiere respetar. El art. 99, inc. 3, le concede al ejecutivo la posibilidad de dictar decretos por necesidad y urgencia; con la aclaración de que éstos no pueden cubrir ciertos ámbitos. Dice este inciso que el Ejecutivo:

(...) El Poder ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.

Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen material penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. (...)

Explicemos un poco lo que acontece en otros países, la jurisprudencia norteamericana, frecuentemente seguida por nuestro máximo Tribunal, ha sostenido en “*Youngstown Sheet and Tube v. Sawyer*” lo contrario:

El Presidente Eisenhower dictó en su momento una medida similar disponiendo la toma de posesión y operación de aceras, en razón de una huelga de trabajadores del sector que afectaba seriamente la economía

nacional y la comunicó al Congreso posteriormente, arguyendo peligro para la seguridad nacional y la paralización de la industria metalúrgica.

La Corte norteamericana falló en contra de la decisión presidencial sosteniendo que:

- a. El Poder Ejecutivo no es legislador;
- b. Los fundadores de la Nación confiaron el poder de legislar al Congreso, tanto en tiempos buenos como malos.
- c. El Poder Ejecutivo debe someterse a la ley y la ley sólo se puede hacer por deliberación parlamentaria.

En la Argentina, después de la hiperinflación del año 1989 durante el gobierno de Alfonsín, se hace cargo de la presidencia antes de tiempo, el electo Carlos Menem. En esta situación, se implementa el Plan Bonex: se devolvían los plazos fijos con títulos de la deuda pública a lo largo de 10 años. Es así que un ahorrista llamado Luis Peralta hace una presentación judicial que termina con el apoyo de la Corte Suprema a la decisión del gobierno justificándola por la situación de emergencia. Se avaló el hecho de que el presidente Menem obviara el proceso legislativo para alcanzar su objetivo, y en el fallo se expresaba de esta forma:

En momentos de perturbación social y económica y ante la urgencia en atender a la solución de los problemas que crean, es posible el ejercicio del poder del Estado en forma más enérgica que la admisible en períodos de sosiego y normalidad.

El caso Peralta “es el ‘leading case’ que lejos de poner coto a la cuestión ha servido de aval en la persistencia de las desviaciones de poder en que ha incurrido hasta el hartazgo el jefe de Estado” (Sabsay/Onaindia, 1994, p. 302.). Todo esto a pesar del art. 29 donde

se prohíbe la cesión de la suma del poder público por parte del Congreso.

Partes: Peralta, Luis A. y otro c. Estado nacional (Ministerio de Economía -Banco Central-). Los actores dedujeron demanda de amparo contra el Estado Nacional y el Banco Central de la República Argentina y solicitaron la declaración de inconstitucionalidad del decreto 36/90 en cuanto dispuso que la devolución de los depósitos a plazo fijo que excediesen de determinada cantidad, fuesen abonados con títulos de la deuda pública. El juez de primera instancia rechazó la acción. La Cámara revocó lo decidido. Interpuesto recurso extraordinario federal, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dejó sin efecto la sentencia apelada y se rechaza la acción de amparo intentada.

CONCLUSIÓN

En los 80's, el CCD descartó la posibilidad de proponer un régimen parlamentario porque esta era *una innovación demasiado sustancial*. Se prefirió el modelo institucional que diera la posibilidad de que se produjera la *cohabitación* entre dos partidos, tal como pasó en Francia entre el socialismo y la derecha. De esta forma, se solucionaría el problema de ingobernabilidad en los casos en que el partido opositor gana las elecciones y se producen las consecuencias del juego de suma cero. En ese momento, creí que era la solución porque el peronismo sólo podía aceptar una reformulación del sistema que no diluyera el poder del presidente. Sin embargo, y especialmente después de todo lo que ha pasado en la Argentina, se hace indispensable que la reforma provenga desde la carta magna a la cultura política imperante. No parece que el peronismo, menos aún el kirchnerismo, esté dispuesto a dejar de lado el “cesarismo” y la democracia mayoritaria para dar lugar a que en una sociedad decida la mayor cantidad de gente posible. La permanente tensión

entre mayoría y minoría, que es un problema de lo político con difícil solución, aparece aquí con una mayor dificultad ya que no se sale de una tiranía de la mayoría que cree tener la verdad absoluta.

Hoy, vuelve a aparecer el tema de la reforma constitucional. Uno se pregunta qué quedó sin reformar que es tan importante para volver sobre la carta magna nuevamente después de sólo 18 años. Ya Menem había hecho las modificaciones pertinentes para alcanzar la reelección, ¿qué más se puede pretender? La respuesta es: otra reelección. Ya el grupo de intelectuales kirchneristas “Carta Abierta” salió a proponer una nueva reelección para “Cristina”. Desde el gobierno, se propone que voten los extranjeros y los jóvenes desde los 16 años; el motivo de esta propuesta está claro porque la “Cámpora”, agrupación juvenil kirchnerista, ha realizado jornadas especiales en las escuelas secundarias para adoctrinar a los estudiantes. Después de una desmentida de la presidenta, vuelve a aparecer el tema de la re-reelección y, por ende, un tercer mandato presidencial. Ahora, algunos gobernadores proponen la idea de hacer una consulta popular para eludir las barreras que el gobierno podría tener en el Congreso. Esto contradice el artículo 39 de la Constitución vigente, que dice que los ciudadanos tienen derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, pero excluye taxativamente lo referente a la reforma constitucional. Por ende, esta propuesta de consulta sólo traduce la intención de violar la carta magna una vez más. Este tipo de actitudes no hacen más que dar por tierra a cualquier impulso que pretenda lograr una sociedad más democrática en la Argentina.

REFERENCIAS

- Argumedo, A. (1998). “Reforma constitucional y sistema político: un debate entre dos tradiciones ideológicas”, 1988. Posteriormente, una versión más corta incluida en (1989). *Actores e instituciones*. Buenos Aires: Ed. Legasa.
- Britos, P. (ed.). *La Constitución Argentina y el sistema político: recorrido histórico y debate ideológico*: CEFS (en prensa).
- Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986). *Dictamen preliminar del CCD*. Buenos Aires: Eudeba.
- Dahl, R. (1989). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Lijphart, A. (1998). “Democratización y modelos alternativos”. *Presidencialismo vs Parlamentarismo/CCD*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lijphart, A. (2000). *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel.
- O'Donnell, G. (1993). “El Estado y las nuevas democracias”. En *Desarrollo Económico*, vol 33, N° 130.
- O'Donnell, G. (1998). “Accountability horizontal”, *Agora*, N° 8, verano de 1998.
- Nino, C. (1988). “Presidencialismo vs parlamentarismo”. En *Presidencialismo vs Parlamentarismo/CCD*. Buenos Aires: Eudeba.
- Rawls, J. (2009), *Lecciones sobre la historia de la filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Riggs, F. (1988). “La supervivencia del presidencialismo en EEUU: prácticas para-constitucionales”. En *Presidencialismo vs Parlamentarismo/CCD*. Buenos Aires: Eudeba.

Sabsay, D. y Onaindia, J. (1994). *La Constitución de los argentinos*. Buenos Aires: Errepar.

Sampay, A. (1975). *Las constituciones de la Argentina (1810/1972)*. Buenos Aires: Eudeba.

Sen, A. (2007). *Identidad y violencia: la ilusión del destino*. Buenos Aires: Ed. Katz.

Sola, J. (2004). *Constitución y Economía*. Buenos Aires: Abeledo Perrot. p. 645-663.