

## FUNDAMENTOS Y RAZONES DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

(La descentralización en la Argentina)

Jorge Reinaldo VANOSI \*

Todos saben que cuando se habla de las constituciones, lo primero que se suele enseñar en las facultades, son los conceptos de Constitución; y allí aparecen verdaderos catálogos o tipologías de lo que dice un autor, de lo que sostiene una escuela, de lo que sistematiza otra tendencia; y, así, sucesivamente. Pero también los pueblos tienen un concepto de Constitución o, para decirlo de otra manera, también el pueblo hace su idea de la Constitución y va forjando una idea de la Constitución. Y esa idea, desde luego, no es inmutable y puede variar, ya que puede ir perfilándose de una manera o de otra según sean las necesidades del pueblo, según sean las circunstancias históricas, según sean los cambios producidos o los que se quieran producir a tenor de las circunstancias.

Si se le pregunta a un francés, posterior a la revolución, a boca de jarro, ¿qué es la Constitución para él?, lo más probable es que diga que la Constitución es una ley de garantías, porque ha nacido inmerso en la idea de visualizar la Constitución como una ley de garantías y porque fundamentalmente ese pueblo, a través de varios centenares de años, buscó el afianzamiento de la libertad en la sociedad civil.

Si se le pregunta a un anglosajón cómo visualiza su Constitución, la respuesta casi mecánica que se repite a través de los textos y de las tradiciones, es que la Constitución es un instrumento de gobierno. Y es lógica la respuesta, porque el otro problema ya lo tenían resuelto; lo tenían resuelto con anterioridad a la organización política, y lo que les faltaba era, fundamentalmente, la herramienta o

\* Profesor titular de Derecho Constitucional en las Universidades Nacionales de Buenos Aires y de La Plata (Argentina); presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación.

instrumento; y de ahí que a la Constitución la visualicen de esa manera. Y así, sucesivamente, podríamos dar otros ejemplos.

Podríamos preguntarnos qué piensa el pueblo argentino respecto del debate constitucional, porque alguna razón debe haber para que este debate constitucional —a diferencia de otros debates constitucionales acontecidos en otras épocas de nuestra historia— venga rodeado de un gran interés y de una creciente participación, que está recién al comienzo porque el debate recién empieza, pero se nota que va *in crescendo* y que trasciende el sector de los especialistas, puesto que va más allá de los que puedan tener un interés o una preocupación especial por el tema de la reforma de la Constitución. Todo el mundo quiere opinar; todo el mundo quiere participar: en comités, en colegios de abogados, en universidades, en sindicatos, en muchísimas entidades donde el tema se lleva por vía de un debate, de una mesa redonda, de una conferencia; allí concurre muchísima gente y sobre todo formula preguntas porque quiere participar. Este es un dato ampliamente elocuente que está indicando que el tema cuaja bien y cala hondo en la sociedad.

Y en esta particular circunstancia de la evolución histórica argentina: ¿cuál es la idea de la Constitución que las generaciones actuales —de una u otra manera— ven como motivación? Yo creo que la idea que está rondando, consciente o subconscientemente, es la necesidad de poder armonizar dos grandes términos, dos grandes valores que la sociedad argentina había desquiciado hasta ahora: la democracia como metodología, como camino, como procedimiento; y la eficacia como gestión, como nivel de una eficacia, de lo que se espera frente al nivel de las expectativas y de las demandas, en las respuestas que el Estado y sus demás organizaciones deben brindar.

Aquí y durante muchos años, hemos tenido estos términos separados, porque se fue inculcándole al pueblo argentino que si había eficacia, esa eficacia era el resorte de los autoritarios, de los gobiernos de facto, de los mandones de turno. De modo que la democracia, cuando en breves intervalos acontecía, accedía por el camino de la urna, pero había una notificación subconsciente al pueblo de que no se esperara eficacia. Y los autoritarios, siempre dispuestos al golpe de Estado y siempre preparados para ser los edecanes mentales del mandón de turno, asegurando una eficacia que a la postre resultaba no ser tanta. Casi siempre resultaba una defraudación más, porque si hay algo que por sus frutos (si al árbol se lo juzga por sus

frutos) ha resultado ineficaz, es precisamente el último saldo del periodo de facto que vivió el país.

El desafío contemporáneo, de este último tramo del siglo en que nos encontramos, a partir del momento en que con el esfuerzo de todos, dificultosa y sacrificadamente hemos podido entrar por el cauce de la normalidad constitucional; el desafío pendiente y el que justificará todas estas etapas, es el de poder demostrar que por la vía de la democracia, por la metodología del consenso, por el canal de la participación, se puede no sólo gozar de la libertad civil y política, no sólo se puede mejorar el bienestar, sino también se puede a todo eso rodearlo de una eficacia general del sistema que haga que éste sea querible por todos, defendible por todos, compartible por todos, para que en definitiva podamos enriquecerlo con nuevas dimensiones y con nuevos frutos que el sistema puede dar si es que previamente afianza esos cimientos y esas bases iniciales. Eso es lo que está pendiente.

Por todo esto, la utilización del término modernización, no es ni disparatado ni es una consigna. Lo que pasa es que no se puede hablar de la modernización a secas, porque la modernización tiene razón de ser y encuentra justificación en función de las cosas a las cuales va a servir; en función del destino y al servicio del cual se quiere poner esa energía, ese acierto, ese hallazgo en los medios y en las proposiciones para alcanzar determinados resultados. Y la modernización cobra sentido cuando vemos que todas las piezas que se van lanzando no son ruedas sueltas ni ruedas locas, sino que están interconectadas por un eje que le da sentido que le da coherencia, el que —en definitiva— permite observar que lo que se procura es dar la mayor funcionalidad posible al aparato gubernamental al servicio de la sociedad, para producir un *aggiornamento* en todas las instancias a efectos de que ese complejo gubernamental pueda no ser un monstruo sagrado sino una herramienta al servicio de determinada concepción.

El traslado de la capital federal, la provincialización de Tierra del Fuego, la paz con Chile, la integración con Brasil y Uruguay, la reforma constitucional, la desconcentración y descentralización administrativa, la regionalización del esquema federal del Estado y otros capítulos más, sólo cobran sentido cuando se los coloca en esa dimensión y en ese plano; y no como piezas aisladas de algo que podría parecer, entonces, como un recurso retórico o como

una respuesta ocasional para no perder la iniciativa frente a la dinámica que por procesos sociales conllevan.

Por eso es que hay, entendemos, una política global de todo esto. De otra manera, tendríamos que decir que no hay una política constitucional; o tendríamos que decir que no hay relación entre lo interno y lo externo; o que no hay relación entre lo local y lo nacional; y eso sería tanto como reconocer el disparate.

La Argentina busca y necesita por la vía de estos cambios, alcanzar ciertos reequilibrios, porque es un país que se ha desequilibrado a través de décadas y décadas, al punto tal que peligran las bases de sustentación que todo Estado constitucional necesita para poder funcionar debidamente y asegurar los fines que se propone, que básicamente son la libertad del hombre, su bienestar, su seguridad, su prosperidad, su desarrollo, su liberación.

Hay grandes desequilibrios que están a la vista, y que estimamos son los que entroncados con el tema de la eficiencia, llevan a la respuesta afirmativa respecto del interrogante sobre la necesidad de la reforma constitucional: a) El desequilibrio federal, atento la enorme distorsión que la fuerza centrípeta ha producido en nuestro país en detrimento de las partes componentes de la federación. b) El desequilibrio funcional, desde el punto de vista de los tres grandes poderes del Estado en el orden nacional y la trabazón con situaciones de bloqueo que muchas veces se producen, entre ellos o por lo menos entre dos de ellos, en detrimento de la marcha armónica del Estado. c) El desequilibrio garantista, que se da en la relación entre los derechos y las garantías, por un lado, y las diversas formas de ejercicio del poder, por el otro.

Estos tres desequilibrios (sin perjuicio de otros datos que se puedan agregar) justifican la necesidad de la reforma constitucional, desde que tienen como común denominador la necesidad de poner en vigencia nuevamente una regla que, si bien se mantiene (aunque se mantiene averiada o subvaluada) es una *regla de oro* de los Estados democráticos constitucionales. Regla no escrita pero implícita, según la cual a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un mejoramiento de los controles, un vigorizamiento de las garantías y un perfeccionamiento de las responsabilidades. A mayor poder, mayor garantía, mayor control, mayor responsabilidad. Caso contrario el equilibrio se rompe y, por lo tanto, el sistema se desarticula, y, patológicamente, deviene en cualquier cosa menos en un sistema de democracia constitucional.

Aclaro desde ya que cuando nos referimos al acrecentamiento del poder no estamos circunscribiendo el concepto al poder estatal, al poder público; nos estamos refiriendo a la realidad sociológica y sociopolítica contemporánea del fenómeno del poder en su conjunto: poder público y poder privado. Acrecentamiento del poder que se traduce muchas veces en la circunstancia o en el acto de que bajo ciertas circunstancias los contrapoderes son más fuertes que los poderes del Estado; que los factores de poder a veces pueden más que un Estado que tiene todo, que hace todo, que cree que es todo, y que puede muy poco, porque en la relación de fuerzas queda en la inercia y absolutamente condicionado por el desbordamiento de los contrapoderes, generalmente de índole corporativa.

Este fenómeno complejo (que es fenómeno subyacente en las sociedades industriales y en las sociedades de masas) requiere respuestas constitucionales. El derecho debe dar esas respuestas y la técnica constitucional las tiene y las ha dado en muchas partes del mundo; y, por lo tanto, el desafío es aceptable y tiene que haber respuestas entre nosotros, porque si las ha habido y en forma satisfactoria en realidades mucho más dramáticas y complejas que la nuestra, bien podemos entonces intentarlo entre nosotros.

Esto significa, además, tomar conciencia de que cuando estamos mucho más cerca del siglo XXI que del siglo XIX, ciertos puntos de referencia de ese problema del equilibrio han cambiado de lugar, se han trastocado; y el constitucionalismo decimonónico, que ponía fundamentalmente el acento en el "liber", hoy pone el acento en el "demos". Hemos transitado del liberalismo constitucional, al democratismo constitucional, pero no como una negación de lo anterior, sino en la búsqueda de una síntesis, que es el constitucionalismo social. Estamos pues en la búsqueda de un resultado que —recogiendo las bases fundamentales del constitucionalismo clásico y proyectando toda la fuerza emergente del poder social y del poder de la voluntad popular— permita a través del cauce del constitucionalismo social lograr los grandes equilibrios entre libertad y autoridad, entre lo individual y lo social, entre las partes y el todo, en fin, los grandes fenómenos de integración a los cuales las constituciones tienen que dar en definitiva la llave final. Ya no podemos quedarnos en un esquema limitado a la igualdad formal, cuando sabemos que el problema desafiante es el de la igualdad de oportunidades, único camino por el cual la democracia sigue resultando apetecible y sigue ofreciendo un camino querible y preferible a efectos

de poder disfrutar de beneficios que hagan evidente la calidad superlativa de la vía democrática sobre la vía totalitaria. Hoy no nos podemos quedar en mecanismos políticos basados nada más que en el juego de élites, sobre la base del escalonamiento, como en el espaciamiento de los pronunciamientos populares y en las formas totalmente indirectas de selección de la dirigencia, que se aplicaban antaño por el temor pánico que podría despertar la posibilidad de que el pueblo resolviera en su conjunto una situación más o menos amplia del paquete del poder público (cosa que espantaba a los hombres del siglo pasado). Sabemos que en este siglo eso ya no es un valor entendido, sino todo lo contrario. Sabemos que hay datos irreversibles, cualquiera sea la posición política en que se lo examine. Es un problema de verificación de condiciones objetivas. Sabemos que no hay regreso posible a la *belle époque*, a una democracia basada nada más que en los derechos individuales, cuando ha hecho apogeo el constitucionalismo social y los requerimientos de los derechos sociales se deben traducir en respuestas de prestaciones, servicios y actos que debe brindar el Estado o las sociedades intermedias de la sociedad. Más aún, estamos ya, incluso, superando ese esquema, porque estamos en una tercera etapa del constitucionalismo social, donde no basta con reconocer derechos sociales ni basta con reconocer nuevos roles del Estado, sino que aparecen los derechos colectivos de la sociedad, vinculados con la calidad de vida, vinculados con la protección de la infancia, vinculados con el recaudo de la paz, vinculados con la protección del consumidor, vinculados con la supervivencia humana.

Otro dato es la transmutación del ciudadano pasivo en el ciudadano activo. Nace el ciudadano partícipe, el que no se conforma con ir a votar una vez cada cinco o seis años y que no se conforma con ser objeto de una estadística; el que siente la necesidad de participar sectorialmente sin perjuicio de su representación global en el aparato del Estado, pero que, en definitiva, quiere asumir esos roles porque quiere comprometerse con el sistema para enriquecer al sistema y disfrutar del sistema. Si se lo aparta de la participación, el sentido de alineación que incubará lo llevará a ser un caballo de Troya y un enemigo del sistema, porque lo que va a querer es la destrucción del sistema y no la transformación del sistema. Y esto, las clases dirigentes conservadoras no quieren reconocerlo y se cierran a su admisión, sosteniendo empecinadamente que democracia participativa es algo antitético u opuesto a la democracia representativa, cuando

ello no es verdad. Al contrario: si algún destino habrá de tener la democracia representativa, será gracias al enriquecimiento y al ensanchamiento dimensional que le va a dar la democracia participativa, al convertir a todos o al mayor número posible en protagonistas de ese juego.

Yo creo que muchas de estas cosas pueden resultar redundantes, pero tengo dudas de que exista dentro del mundo libre otro país y otra sociedad donde la vetustez del debate lleve a que no se quiera reconocer los datos arcónticos de una realidad social como la del mundo contemporáneo. Estas cosas no se discuten más en otras partes del mundo. Cuando en Argentina hay personalidades políticas que se espantan como ante la aparición de Lucifer cuando se piensa en estampar el concepto de democracia social en la Constitución. Hemos visto recientemente en los diarios, que todavía existen expresiones políticas que contestan horrorizadas por la fórmula que proponemos introducir en la Constitución: la nada novedosa del Estado democrático y social de derecho basado en una ancha participación y en una amplia justicia social. Hay que recordarles que la ley fundamental de Alemania, desde 1949, la define como un Estado social, recogiendo la fórmula que ya venía de la doctrina de Herman Heller bajo la República de Weimar: y, pues en Alemania a nadie se lo han comido crudo por ser una democracia social y a nadie le han quitado su propiedad privada ni se le ha confiscado por estar viviendo en un Estado democrático y social de derecho. La Constitución de Italia, desde un año antes, 1948, establece que Italia es una República fundada en el trabajo y en los trabajadores, y nadie ha tenido necesidad de exiliarse en una embajada por ese hecho o de emigrar ante la amenaza que eso significaba a la esfera de su intimidad o las otras garantías que pudiera invocar. España, que es una monarquía constitucional, un ejemplo de moderación ante el mundo, superando el tránsito de cuarenta años de régimen de fuerzas, ha conseguido estampar en su Constitución esta misma fórmula del Estado democrático y social de derecho, con el consenso de una vasta ponencia constitucional que abarcó desde el conservadurismo de Fraga Iribarne hasta el comunismo de Santiago Carrillo, y nadie quemó los barcos como Hernán Cortés, ni sintió heridas sus investiduras por ese hecho. Y entre nosotros, la sola mención de estos conceptos, provoca una alarma y, sobre todo, una retracción a nivel prácticamente de oposición cerrada, a la posibilidad de un cambio constitucional.

Creemos que la explicación de por qué pasa esto en Argentina, tenemos que darla; más aún: buscarla y darla. No podemos quedarnos planteando nada más que el síntoma, o hacer la radiografía y no decir cuál es la razón de esto. Para mí, la razón es que ha habido una práctica de mucho tiempo, pero fundamentalmente fuerte desde 1966, es decir, bajo el anterior gobierno militar, e intensificada en el más reciente *de facto*, a través de ciertos mecanismos de comunicación social y especialmente de ciertos sectores de la llamada *intelligentzia* (los *chicago boys* y muchos otros) que —subliminalmente— a través de la propaganda y a través de la prédica, fueron sembrando la creencia y articulando las reacciones del pueblo para que éste creyera que había una opción de hierro; una opción ineluctable entre dos términos irreconciliables, antitéticos y antagónicos: o el retorno al individualismo, al *statu-quo*, a las viejas fórmulas de una *belle époque* imposible de resucitar y basada fundamentalmente en la concepción individualista, en la igualdad formal, en el juego de las élites; o el salto violento y subversivo hacia el colectivismo, por la fuerza y por la irracionalidad.

Subversión o represión. Conservadurismo o colectivismo. Elegir. Alinearse. Que es más o menos la opción planteada por el gran técnico del nazismo constitucional, Carl Schmitt, cuando decía que la relación política era entre “amigo y enemigo”, y uno tenía que eliminar al otro.

Esto no fue dicho tan crudamente, pero estaba en el subconsciente del bagaje intelectual de muchos de los teóricos. Pero las cosas no son así. Porque todo el mundo libre, el mundo desarrollado, el mundo del pluralismo, del doble pluralismo de las ideas y de los intereses, todo el mundo donde la competición funciona, todo el mundo donde ha podido alcanzar un nivel razonable de equilibrio entre la libertad individual y la libertad social, entre la autoridad y la individualidad, entre todos los valores en juego, demuestra que no hay dos caminos, sino varios caminos, y que hay un camino —el más frecuentado— que es el de la democracia social, y que no es patrimonio de un solo partido político, sino de muchos partidos políticos en el mundo. Ese camino demuestra que, además de los derechos individuales, existen los derechos sociales; que entre el individualismo y el colectivismo, también media otra alternativa que es el solidarismo. Que entre el retorno al pasado y el salto al vacío están la evolución y la reforma. Que existe una metodología del cambio, según las reglas del juego. Que ello es distinto al regreso hacia atrás o a la ley de la

selva. En definitiva, que ofrece modelos que implementan en muchas partes del mundo los partidos políticos social-cristianos, los partidos social-demócratas, los partidos (incluso) neoliberales avanzados, por mencionar nada más que tres grandes rubros de los que se hallan a la vista en muchas partes del mundo contemporáneo, y sin poner etiquetas con nombre y apellido, sino, simplemente, señalando caminos a los cuales puede acudir la sociedad.

Sí: esto es así; un crecido porcentaje de la población del mundo (incluso en América Latina) va transitando por estos caminos con adaptaciones metodológicas, y nadie puede dudar que es la metodología que están siguiendo en distintas partes de América: en México, en Venezuela, en Ecuador, en Brasil en los últimos cambios, en Perú, y no seguimos haciendo otras menciones para no incurrir en omisión alguna.

Todo esto nos está indicando que hay caminos posibles y que hay constituciones y armazones jurídicas que pueden ayudar, avalar, precipitar y resguardar los cambios inspirados en esa orientación y en ese sentido.

Entonces, la alternativa no es una Constitución protocolizante, es decir, una Constitución que notarialmente venga a relatar un estado de cosas, sino que también está presente la posibilidad de ir a una Constitución suscitante (y hasta diría excitante) porque nos impulsa (o nos puede impulsar, nos puede motivar, nos puede conllevar) a visualizar modelos y, entonces, a ver que hay una camino, que hay un horizonte, y que esa es la herramienta que puede, en definitiva, permitirnos alcanzar un poco lo que Ortega y Gasset llamaba "la idea de futuridad" que tiene que estar inserta en las Constituciones: él lo decía en las Cortes Constituyentes españolas de 1931 como una forma de indicar que las Constituciones no podían resumirse a un mero enunciado del estado de cosas presentes.

Por eso no nos asusta hablar de una Segunda República, o de una nueva República, o del cambio de la República, porque eso no significa renegar de las virtudes de la República permanente. Y eso, pues, no significa abdicar de una tradición histórica legítima del pueblo argentino, desde mayo y la independencia en adelante. La República seguirá siendo la misma: una sola. Pero las formas y los mecanismos institucionales tienen que variar, porque no estamos muy orgullosos de esa vieja República que nos puede llenar la boca de entusiasmo en las evocaciones históricas referidas a las efemérides o recordatorios de hombres ilustres, pero que cuando escarbamos, sabemos que ha

tenido sus grandes falencias. Falencias lejanas y cercanas. Todos ustedes recuerdan las cercanas porque son las que hemos padecido; son las que nos enristecieron bajo el último régimen; son las que nos avergonzaron frente al mundo y nos sacaron de su inserción por obra de aquellos señores que se golpeaban el pecho diciendo que eran "derechos y humanos" y defensores de occidente, mientras practicaban dentro del país todo lo contrario de lo que se practica en occidente. En occidente hay libertad, acá no había libertad. En occidente hay pluralismo, aquí no había pluralismo. En occidente se respetaba la libertad humana, aquí había desaparecidos. En occidente se busca el bienestar, aquí traían miseria. Y así sucesivamente. Nos llevó a pensar tal como en circunstancias muy tristes de la historia francesa (cuando terminó la guerra) hizo lo propio Malraux al decir que había pasado para Francia el tiempo del desprecio: felizmente creo que ha pasado para los argentinos el tiempo del desprecio. Nos vaya bien o nos vaya mal en la coyuntura, desde el punto de vista de una toma de conciencia podemos tener la seguridad que ante la comunidad humana y ante la comunidad internacional, hemos vuelto a adquirir la respetabilidad.

Pero si vamos más atrás, tampoco vamos a reivindicar a la vieja República. Y podemos citar nada más que un testimonio: un testimonio arquetípico de las figuras de la vieja clase conservadora, el testimonio de Miguel Ángel Cárcano. Historiador, hombre gobernante extraído del riñón de la clase conservadora, que cuando en la biografía de Roque Sáenz Peña habla de la revolución por las urnas y el balance de lo que había sido la vieja República, dice que los argentinos no hemos vivido en la realidad bajo el régimen del artículo 1º de la Constitución: República, representativa y federal; sino que habíamos vivido bajo el fraude; ya que el verdadero artículo 1º era el del fraude sistemático. Esa era la República bajo la cual nos habíamos gobernado. Y no lo decía un detractor, no lo decía un hombre del partido plebeyo, no lo decía un contestatario del régimen. Lo decía un hijo de la riñonada del propio régimen. Por eso, entonces, debemos creer que la necesidad del cambio constitucional está a la vista. Y si hay necesidad, pasa a segundo plano el debate sobre la oportunidad o sobre la conveniencia de la reforma de la Constitución, porque la propia Constitución subordina el cambio a la necesidad de la reforma. Y cuando algo es necesario hay que hacerlo aunque las circunstancias no sean del todo propicias, porque nunca se han dado hasta ahora las circunstancias enteramente propicias.

Todos los cambios constitucionales se han hecho en medio de la imperfección o en medio de la no satisfacción de la totalidad de las condiciones ideales que podían aventar dudas o sospechas respecto de la practicidad del cambio a introducir. Siempre falta algo; nunca se dan todos los requisitos juntos: del clima ideal, la paz ideal, los hombres ideales, la convención ideal, del procedimiento ideal. Siempre falta algo. Pero el cambio se introduce. Tampoco las Constituciones serían necesarias si se producen las circunstancias ideales, porque yo creo que la única justificación final de los aparatos constitucionales reposa en la necesidad de regular la crisis, regular el cambio, regular lo imprevisto, regular lo que está saliéndose de las reglas del juego, para finalmente acotarlo dentro de las reglas del juego. Si todo fuera angelical no harían falta, ni la sanción, ni la norma que contemple la sanción. Y lo mismo ocurre con la regulación del propio cambio constitucional.

Por eso creemos que es mucho más justa y mucho más sincera la actitud de aquellos países que teniendo un gran respeto por la vida constitucional (y lo que implica como exigencia de esa vida constitucional el acatamiento a la Constitución) la reforman cuantas veces sea necesario. Y conste que no son países de los cuales se pueda decir que han perdido las tradiciones constitucionales. Está el caso de Estados Unidos, que ha enmendado veinticinco veces su Constitución; y si bien lo han hecho en partes vinculadas con la organización del poder, también es cierto que no han tenido necesidad de hacerlo en más porque han tenido una enorme continuidad constitucional que les ha permitido, sobre el doble carril de la adaptabilidad de los partidos políticos y de la flexibilidad de la interpretación constitucional, ir ajustando la letra a nuevas figuras y a nuevas realidades sociales. Pero en modelos más sofisticados, como el de Suiza, que comienza su vida constitucional más o menos al mismo tiempo que nosotros, o un poco antes (con la conversión de la Confederación Helvética en el Estado Federal suizo, en 1948) se han producido ya cien reformas constitucionales: ¡Cien reformas y no hay ningún apartamiento de la continuidad constitucional!

¿Qué vale más: esas experiencias o la hipocresía argentina de decir “la Constitución es inviolable”, cuando la hemos violado miles de veces? “La Constitución es irreformable” y la hemos condicionado decenas de veces. “La Constitución no es aggiornable” y la hemos desconstitucionalizado decenas de veces a través de los golpes de Estado y otras desvirtuaciones antisistema.

Creo que es mejor tomar el toro por las astas y decir con toda sinceridad que, si hay que cambiar, hay que cambiar. Si hay necesidad hay que asumirla y producir los cambios. Quizás no con la ambición de un modo ideal; quizás no con la frontera de la utopía que siempre es irrealizable y pernicioso porque lleva después a defraudar expectativas; quizás no con la aspiración de entronizar nuevos catálogos de ilusiones que después no se pueden cumplir y provocan una decepción respecto de la viabilidad constitucional de las propuestas; pero sí quizás con el verdadero propósito de producir, en definitiva, un gran sinceramiento como respuesta al proceso hipócrita de violación y desconstitucionalización que venimos sufriendo desde 1930 en adelante.

Nada de esto habrá de quitar mérito a la Constitución histórica de los argentinos. Nada de esto significa restar un ápice al prestigio, ni negar la deuda de gratitud que la obra constitucional del siglo pasado mereció y merece para todos los argentinos. Nada está más lejano de nuestro ánimo que infundir al pueblo la sensación de que se minimiza o subvalúa el mérito de esa obra constitucional. Sería una deshonestidad de nuestra parte, como lo sería el hecho de llevar veinticinco años enseñando esa Constitución.

Pero, en definitiva, la propia Constitución quiso su cambio. Y los propios autores de la Constitución abrieron las puertas del cambio. Cuando tuvieron que modificarla la modificaron, como ocurrió en 1860, en 1866 y en 1898, para hablar tan sólo de las generaciones del siglo pasado. Es decir, que se fenómene es singular y contradictorio, pues lleva en este siglo y a último momento, a convertir a nuestra Constitución (inesperadamente) en la tabla de salvación cuando en los días ansiados de 1982 y sobre todo a partir del derumbe por la derrota de Malvinas, la sociedad argentina se encuentra desolada y busca una oportunidad de restablecer reglas de juego para poder operar de nuevo por la vía civilizada y no en la ley de la selva. Entonces, aparece la Constitución, curiosamente, como un valor carismático. Algunos creímos primero que era una actitud esnob, una de las tantas a que nos tienen acostumbradas las frivolidades de las seudoclasas dirigentes argentinas, que de repente se acuerdan que existe la Constitución como el oxígeno que solo se lo percibe cuando falta porque cuando existe es la cosa más normal. ¿Y sería una cosa esnob y pasajera? ¿O es la cosa más normal? El fenómeno del carisma en nuestro país, circunscrito siempre al de la personalidad del líder o, en el mejor de los casos, de una institución, se

transpola al conjunto de normas, porque éstas son visualizadas como el camino a seguir para provocar el reencuentro. Y esto es lo que conduce en 1982 a que en el gran acuerdo de la multipartidaria, todos los partidos —incluso los que en su momento cuestionaron la Constitución de 1853— aceptaran que la Constitución histórica fuera la regla para volver a la normalidad constitucional, sin abandonar y sin declinar las postulaciones de ulterior enmienda o reforma de la Constitución, pero eso una vez que estuvieran recompuestos los mecanismos de la vida constitucional del pueblo.

De ahí que lo que hay que reformar es la Constitución de 1853 y no reestablecer la de 1949, porque eso ni lo quiso hacer Perón en 1973, ni tiene sentido ahora porque es volver también a una etapa del pasado, en la que —sin abrir juicio— hay cuestionamientos que estuvieron en su momento pendientes y, por qué no decirlo: si hay un autor francés que dijo que hasta las civilizaciones son mortales, cómo no vamos a admitir que también las Constituciones al cabo de un cuarto de siglo, envejecen. Tenemos que ir a otra formulación constitucional y no enredarnos en disputas del pasado que lo único que van a hacer es desconcentrarnos, dividirnos y ponernos delante el árbol que no nos deja ver el bosque.

Por eso, lo fundamental de este proceso que se inicia es el acierto en la metodología de trabajo. O acertamos en la metodología de trabajo o erramos el camino y frustramos entonces la salida constitucional que la comunidad necesita y que el pueblo ansía. Y es preciso repetirlo: lo que ha fallado en el siglo actual cuando hemos intentado cambios constitucionales, es la metodología de trabajo; entonces, hay que reparar en los errores, no para hacernos imputaciones, sino para que dejemos de lado la dramática aseveración de que el argentino es el único “animal político” que demuestra históricamente su capacidad tardía para la rectificación, ya que puede tropezar no dos, sino tres, siete o diez veces con el mismo obstáculo y seguir tropezando, porque no tiene reflejos como para corregirse sobre la marcha. ¡Debemos dejar de lado esa jurisprudencia! Y la única metodología posible es la democrática, la consensual y la concertada. Una reforma constitucional democrática, con consenso, con concertación, que no incurra en los errores del pasado, en que por un motivo u otro las constituciones reformadas fueron visualizadas como el producto de una dominación temporaria de la mayoría de turno, no importando mayormente la voluntad o la suerte de los demás sectores. Y entonces, la reforma de 1949, con cosas positivas y al-

gunas negativas, la convención de 1957, y la enmienda de 1972 en un error total respecto del procedimiento de legitimación (que no lo tuvo), fracasaron por motivos distintos, pero las tres fueron visualizadas por la comunidad como imposiciones constitucionales: fueron visualizadas como el producto de la sola voluntad del detentador del poder, que podía ser legítimo como en el 49, que podía estar viciado en el procedimiento como en el 57, o que podía ser manifiestamente ilegítimo como en el 72; pero la respuesta de la comunidad fue pareja, y quizás no concomitantemente sino en tiempos distintos, porque el resultado es el carácter efímero de las reformas y no el carácter perdurable de los cambios que se propiciaron.

Por eso proponemos lisa y llanamente ir al acuerdo constitucional. No nos molesta la palabra acuerdo. Hay que procurar un acuerdo constitucional entre los argentinos, porque la Constitución va a ser hecha entre todos y para todos o no será la Constitución de los argentinos. No puede haber imposición constitucional; no la puede haber, por razones aritméticas; pero no debe ser que no la haya nada más que por eso. No debe haberla por razones conceptuales y por razones de filosofía política en torno a lo que debe realmente querer-se y sentirse como cambio constitucional, para que a éste lo vivencie la comunidad argentina como propio de todos ellos.

El modelo no es, entonces, el pasado reciente de los argentinos, sino la experiencia española de la ponencia constitucional, en la que en definitiva, ningún sector ha visto totalmente colmadas o calmadas sus expectativas constitucionales. Todo el espectro español —salvo los irreductibles de la izquierda y los nostálgicos de la extrema derecha— representado por los partidos y fuerzas sociales, ha visto una respuesta satisfactoria en una Constitución que le permite ahora ponerse a la avanzada de los pueblos de Europa y estar plenamente integrada en esa realidad que es la comunidad europea compuesta totalmente por democracias pluralistas y sociedades industriales en proceso avanzado.

¿Y por dónde debe comenzar la metodología? Por la concertación de los temas. No por la concertación de las soluciones, de los contenidos concretos, la que vendrá o no vendrá después. La concertación inmediata, la concertación a buscar es la de los temas: aquellos que hay que cambiar, aquello que debe cambiar, aquellos sobre los cuales tenemos conciencia de que es menester producir un *aggiornamento*. Hay que concertar los temas. Y aquí surgen, evidentemente, en el

debate público y a la altura en que nos encontramos, cuatro posturas bien definidas y de distinta procedencia.

Está el viejo discurso antirreformista, siempre contrario a la reforma. No hay que reformar la Constitución, pero por una razón u otra las posiciones comienzan a dividirse después de un enunciado tajante. Es más fácil la unidad en el no. Surgen las dificultades cuando hay que esclarecer las razones del no, como es también muy difícil concordar en el sí, porque hay que dar las razones del sí. Entonces, en el *no* están los que nunca quieren la reforma porque tienen terror pánico a la reforma: son los mismos a los que no les ha importado la violación de la Constitución cuantas veces sea necesario, siempre que lo haya sido por gobiernos que protegían sus intereses.

Están los que podríamos llamar constitucionalistas del artículo 17. Lo único que defienden es la inviolabilidad de la propiedad privada y tienen un miedo-pánico a que se pueda hablar de la función social de la propiedad, como si eso fuera colectivizar la propiedad o como si ello implicara ponerse plumas y volver a las civilizaciones precolombinas de la vida comunitaria en promiscuidad.

Están los que siempre quisieron la reforma de la Constitución y ahora no la quieren porque puede traer inseguridad jurídica y eso no atraería a los capitalistas extranjeros que tienen que venir a avalar nuestro proceso de desarrollo.

Están los que dicen que no hace falta la reforma de la Constitución porque ellos gobernaron sin reformarla. Claro, gobernaron siempre con estado de sitio y con plan Conintes, y, entonces, tampoco había mucha necesidad de aplicar toda la Constitución en su conjunto.

Están las expresiones académicas que sostienen la existencia de un gran capítulo de contenidos pétreos en la Constitución y que cada vez ensanchan más el bolsillo de los contenidos pétreos. Así, para algunos pronto va a ser pétrea hasta la fecha en que hay que iniciar las sesiones ordinarias del Congreso. Empezaron con la forma republicana y el Estado federal, pero siguen agregando contenidos pétreos, en una posición que no tiene la franqueza de proclamar que es ideológica y doctrinaria, pero no jurídica ni técnica. No quieren reformar porque no quieren correr el riesgo de cambiar. Pero si es así, pues que lo digan, porque reformar se puede. Lo que no me parece correcto es decir que no se puede reformar lo que sí se puede reformar.

Están después los del extremo opuesto: los afiebrados del cambio total. Como quieren cambiar el sistema y tirarlo por la ventana, pro-

ponen también el cambio constitucional total. Una Constitución para otro Estado y para otra sociedad. Pero la sociedad no quiere ir a otro Estado totalmente distinto. Eso no corresponde con el grado de aspiraciones y de vivencias que la sociedad argentina tiene en la actualidad. Que quiere cambios, que quiere *aggiornamento*, que quiere transformación, que quiere despegue, que quiere oportunidades: sí; pero no quiere hacer un corte abismal respecto de las grandes reglas del juego que han presidido a la sociedad argentina, sobre todo en la concepción de los valores subyacentes que la alimentan filosóficamente y que se los vivencia hoy y aquí como vigentes y debidamente adaptados. Esto es la utopía constitucional; es el salto en el vacío; sólo lo pueden querer los que no tienen votos, porque es una forma de llamar la atención y poder hacer ruido, pero no hay consenso detrás de esa postura.

Entonces, quedan dos posturas más, una vez descartadas éstas, que son neutralizables entre sí. La postura de una reforma limitadísima de la Constitución, pergeñada con una finalidad mecanicista, para asegurar algún proceso electoral y retocar algún aspecto procedimental: y poco favor le hacen a la reforma de la Constitución los que envuelven el tema bajo el manto de reeleccionismo presidencial, pues eso vendrá por añadidura. Si ya estaba en el 49, si ya estaba en el 72, no es novedad; por ende, nadie se va a escandalizar por eso.

Y la cuarta postura (que es en la que nos enrolamos). Están los que se oponen, pero también estarán los que están a favor. Están los que no podrán decir *no* ahora porque dijeron *sí* en su momento es un cambio constitucional en serio, importante, parcial, puntual, pero no de salto en el vacío. Un cambio que involucre diez, veinte, treinta cuestiones. No es un problema de hacer un orden taxativo, un catálogo; habrá que hacerlo al concertar los puntos. Pero no hay que limitarlo nada más que al problema del Poder Ejecutivo o al problema del Congreso. Puede abarcar aspectos del Estado federal, abarcar el capítulo de las declaraciones, derechos y garantías si esto resulta necesario en mira a la finalidad de armonizar democracia con eficacia, de reequilibrar al país territorialmente, funcionalmente y garantísticamente, de modernizar en su conjunto el aparato estatal para ponerlo a tenor y en condiciones de respuesta con los requerimientos que una sociedad activa y participante le dirige en forma inexorable a ese aparato gubernamental y todavía tiene respuestas insatisfactorias. Entonces, la medida de la reforma constitucional está dada por la dimensión que tengamos del sentido de esa reforma, es decir, del sentido

del cambio constitucional y no por un problema aritmético de dos o tres artículos ubicados fatalmente en una parte de la Constitución y excluida apriorísticamente la otra parte de la Constitución.

Por eso yo creo que no es bueno circunscribir el debate diciendo que sólo se va a tocar tal capítulo de la Constitución. Y no es bueno cortar las citas históricas con las cuales se pretende, a veces, avalar esas opiniones. La cita infaltable.\* Alberdi era muy inteligente, muy sagaz, era un hombre con una gran capacidad analítica, hondo nivel reflexivo; él veía perfectamente que hay dos clases de Constituciones y lo dice en *Las Bases*: Constituciones para la etapa de iniciación y transición, unas, y Constitución para la etapa de consolidación y definitiva, otras; y ubicaba perfectamente en la primera a la Argentina, es decir, en la iniciación, en la transición. No estaba convencido de que la Constitución sancionada era la Constitución definitiva. Protestó por la reforma del 60 porque la norteamericanizaba más a la Constitución, apartándola del modelo del 53 producto del Acuerdo de San Nicolás. Pero él no quería cristalizar el modelo, y así incluyó también en su proyecto un artículo como el 30 para admitir la reforma, no sólo parcial, sino parcial o total de la Constitución, tal como generosamente los constituyentes lo dejaron allí estampado. Y por supuesto que Alberdi sabía que la interpretación no cubría todas las posibilidades de adaptación constitucional que sobrevendrían ante circunstancias imprevistas al momento en que los constituyentes fijaron la letra de la Constitución. Él sabía que la interpretación había sido importante en Estados Unidos y podría llegarlo a ser entre nosotros como en cualquier otro país del mundo donde las palabras tienen un sentido que lo va precisando el intérprete. Pero una cosa es interpretar hoy de manera distinta que ayer, términos de la parte dogmática de la Constitución, como libertad, propiedad, igualdad, seguridad, garantía; y otra cosa es toparse con mecanismos, con plazos y con órganos, que están establecidos en la Constitución y que están perfilados en su relación recíproca, en su competencia, en su origen, en la forma de Constitución, y que hay que cumplir o violar o reformar. Pocas veces hemos cumplido. Muchas veces hemos violado y nos resistimos a reformar. Los tres caminos son esos.

Nosotros creemos que lo que hay que hacer es reformar para tratar de poder cumplir mejor ante exigencias y requerimientos que han

\* "Conservar la Constitución es el secreto de tener Constitución. ¿Tiene defectos, es incompleta? No la reemplacéis por otra nueva. . . La interpretación, el comentario, la jurisprudencia, es el gran medio de remediar el defecto de las leyes".

cambiado agudamente. Por supuesto que nuestros grandes doctrinarios nunca dijeron que la Constitución fuera obstáculo insalvable para el cambio, pero, desde luego, el cambio tiene modalidades para la implementación. Y la Constitución no ha sido un obstáculo insalvable para el cambio mental.

Alfredo Palacios, socialista, señalaba que el único artículo que de alguna manera podía demorar el cambio era la palabra "inviolabilidad en el artículo 17 de la Constitución, aunque la Constitución no define esa propiedad y la propia ley que la implementa puede crear varios tipos de propiedad. Y un teórico más extremo en ese sentido, como Silvio Frondizi, señalaba que para él sólo hacía falta reformar dos artículos de la Constitución, el 17 y el 22, porque él creía que el 22 obstaculizaba la forma semidirecta de democracia. Creemos que no. Disentimos con la doctrina constitucional clásica o conservadora y nos enrolamos con la doctrina de Sánchez Viamonte que admite perfectamente la cabida institucional de las formas semidirectas de democracia en nuestro régimen, como ya lo han hecho muchas provincias argentinas y como lo hemos intentado a través de la famosa consulta del año 84 sobre la conveniencia de aprobación del Tratado de Paz con Chile.

No hay ninguna irrespetuosidad hacia la historia constitucional, ni tampoco hay ningún sentido de la fatalidad, sino que media la comprensión de la facilidad y de la funcionalidad, para que el tránsito y el cambio se hagan más acordes con las reglas del juego y no en la cornisa de la legalidad o en el entorpecimiento que pueda significar la utilización de mecanismos que en algunos casos resultan disfuncionales, como son hoy en día la mayor parte de los mecanismos de la Constitución vinculados con el rol del Congreso, la formación y sanción de las leyes, el control parlamentario, la responsabilidad gubernamental, el juego de relaciones entre el Estado federal y el Estado local, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, el juicio político; por señalar nada más que enunciativamente seis o siete rubros donde la disfuncionalidad es evidente y patente para el observador más o menos objetivo.

Nosotros pertenecemos a una fuerza política, el radicalismo, que hizo siempre gran hincapié en el respeto de la Constitución, por lo que hay que aclarar los términos de esa expresión de fe constitucional.

Cuando Yrigoyen, en 1916, está en las puertas de la presidencia dice: "Mi programa es la Constitución". Algunos le reprochaban

indefinición. Era una gran definición. Porque hasta el 16 o hasta la ley Sáenz Peña, había regido lo que yo llamo “el reinado aristocrático de la Constitución”. Los mecanismos estaban. La Constitución estaba. Los órganos existían, funcionaban, se relacionaban, pero —como era muy común en esa época decir “todo por el pueblo y para el pueblo, pero sin el pueblo”. Faltaba la energía vivificante. Faltaba esa savia y esa sangre motriz que era la voluntad popular. Y llegó la *revolución por las urnas*. Por eso, el programa era cumplir la Constitución dándole la parte faltante a la vida constitucional, que era la voluntad popular, la soberanía popular, el reinado del soberano, la vuelta del pueblo. Y eso es lo que se inicia en 1916, se descompagina en 1930 y nos lleva a los desencuentros y a las vicisitudes constitucionales que hemos conocido en más de 50 años y que no es oportuno repetir el catálogo de tales desaciertos porque todos los conocemos y todos los hemos padecido.

Pero el propio partido de Yrigoyen, desaparecido Yrigoyen, siente la necesidad de colocar en su plataforma una postulación doctrinaria *avant-la-lettre* de la Constitución, toda vez que no estaba en la letra de la Constitución porque no eran fórmulas políticas del siglo pasado. Y es así como en plena década de la restauración conservadora, en 1937 nuestro partido incorpora la fórmula de la democracia social, para la campaña electoral de Alvear, quien resulta derrotado por el fraude de la concordancia. Un gran profesor de derecho social, Leónidas Anastasi, redacta esa plataforma de la democracia social a la cual hoy nos referimos no ya como patrimonio de un partido, sino de postulaciones doctrinarias afines en el marco de las sociedades contemporáneas. Esto fue hace medio siglo.

Por eso, todos los grandes partidos políticos argentinos han sido y tienen que ser reformistas, porque no es una prédica ocasional, no es un descubrimiento de la víspera, no es un resorte que aparece como por arte de magia; sino que es la línea coherente de una postulación que viene por años y años perseguida, pero desvirtuada o postergada por fatales desencuentros entre los argentinos. Y por eso es que hemos comenzado por el derecho público provincial, a través de las siete provincias que han avanzado en las reformas de sus constituciones; y donde en la mayor parte de los casos por gran consenso (incluso en casos de unanimidad) se ha llegado a una fórmula constitucional satisfactoria, donde nuevamente se comprueba que las fórmulas del derecho público provincial siempre son mucho más adelantadas y avanzadas que las del derecho público

nacional, dada la pesadez del mecanismo nacional y la mayor fluidez y adaptabilidad de los mecanismos provinciales.

¡Y cómo no lo van a saber los sanjuaninos desde 1927 y los entrerrianos que ya en 1933 tuvieron una Constitución de avanzada en muchos temas!

¡Y cómo no van a saber las nuevas provincias que en la década del 50 pasaron de territorio a provincia, y que se dieron fórmulas realmente progresistas y progresivas, más allá de lo criticable! Sabemos que los autores siempre están dispuestos para señalar lo erróneo, que hay muchos catálogos de ilusiones, que hay verbosidad, que hay nominalismo, que hay verbalismo, que hay exceso de cláusulas programáticas y que hay frondosidad normativa; pero busquemos también lo positivo y hallaremos el acierto de muchas de esas cláusulas dentro del moderno campo en que el derecho público provincial actúa. Porque también sería erróneo creer que una Constitución provincial puede por sí sola cambiar la concepción de una sociedad. El cambio de una sociedad, si se habrá de producir, lo tendrá que protocolizar el constituyente nacional, porque es a él, al soberano todo del pueblo argentino al que le corresponde notificar un cambio así; y no al constituyente provincial, que lo que sí puede hacer son dos cosas muy valiosas: acrecentar el garantismo, y, sobre todo, funcionalizar los poderes y los instrumentos de gobierno.

Siempre hubieron proyectos constitucionales de cambio en este siglo. Por eso llama la atención que muchos sectores se retraigan ante la perspectiva del cambio constitucional. Basta repasar cualquier catálogo de anales legislativos para ver que en este siglo antes del 49 y después del 49, antes del 57 y después del 57, se propusieron cambios constitucionales, incluso por los que hoy se oponen desde las fuerzas conservadoras, por el llamado Centro, por aquellos que de una y otra manera dicen que no es la oportunidad, que no es conveniente, que no es necesario. Grandes profesores clásicos de derecho constitucional, de esos que hoy realmente son figura señera del academicismo, propiciaron reformas constitucionales, porque consideraron que el texto de la Constitución histórica era perfectible y era urgente modificarlo para evitar deformaciones patológicas que perjudicaban el crecimiento de la democracia argentina. Hombres como González Calderón, que no era precisamente un revolucionario, propiciaba cambios constitucionales; como así también Rodolfo Rivarola y tantos otros autores, que no voy a hacer catálogo en este momento. En aquella época y por aquellos profesores no se incurría

en la idolatría constitucional ni en la “beatería” constitucional. Se entendía, claro, que las Constituciones son herramientas, medios, instrumentos, pero no un fin en sí mismo. Si el Estado es un medio, cómo no va a ser la Constitución una herramienta. Si el Estado no es un fin en sí mismo, porque los únicos fines son los individuales y los sociales (decía Sánchez Viamonte que solo el individuo y la sociedad tienen fines; el Estado tiene finalidades); ¿cómo, entonces, se va a incurrir en la idolatría de creer que el texto es irreformable porque es la panacea? El temor a la reforma de la Constitución tiene otro origen; y ahí tenemos que hacernos cargo de algunas culpas colectivas y algunos errores pasados. El temor a la reforma nació del caldo de cultivo de la soberbia del dominante, la soberbia de aquél que cree que, porque está, va a estar siempre y puede hacer todo, o que tiene que dejar todo hecho para que todos los que vengan después no lo puedan cambiar. Y aquí, nadie puede tirar la primera piedra, porque a todos nos comprenden las generales de la ley. Esa soberbia, que sobredimensionó la fuerza constituyente del detentador del poder, llevó a crear en ciertos sectores de la sociedad argentina, el temor o pánico ante el cambio constitucional: es mejor dejar las reglas del juego tal como están, porque el cambio puede ser que resulte un salto en el vacío y no estamos preparados para absorber o asimilar los riesgos que conlleva un vuelco a la incertidumbre.

Por eso, para eliminar el temor, lo que debemos hacer es ahuyentar el riesgo; y así digamos claramente a toda la sociedad argentina para su tranquilidad: no tiremos bombas, no tiremos petardos, no utilicemos el tema de la reforma de la Constitución para la utopía, no utilicemos el tema del cambio constitucional para la panacea. Digamos, lisa y llanamente, que las Convenciones no son soberanas, porque el único soberano es el pueblo y la palabra final la tiene el pueblo. Digamos desde el inicio, que no vamos por el cambio constitucional al vacío; que no vamos al cambio constitucional desconocido; que vamos a la reforma puntual, concertada, parcial, acordada. Y eso va a dar seguridad en la sociedad argentina, va a actuar como una salvaguarda o garantía y va a desarmar los argumentos de los opositores al cambio constitucional.

Como todos saben, la reforma constitucional tiene tres etapas. Tiene una etapa preconstituyente, cuyo ámbito exclusivo y excluyente desde el punto de vista de las competencias, es el Congreso de la Nación, porque el único juez de la necesidad de la reforma, según la Constitución, es el propio legislador ordinario y lo es por

la mayoría calificada de los dos tercios de sus miembros. Mayoría calificada que ya está reflejando e indicando de por sí la necesidad de la concertación y del acuerdo constitucional entre los grandes sectores componentes de la sociedad política del país. Pero viene una segunda etapa, que es la que tiene como ámbito al pueblo y como intermediarios a los partidos políticos: el debate constitucional, la campaña para la elección de los constituyentes, la oferta de las alternativas de programas y candidatos que presentan los partidos; y el pueblo va a elegir en función de esas posibilidades; y el pueblo va a tener fundamentalmente en cuenta todo eso que los partidos ofrezcan en hombres y en temas.

Y, por ende, no sería correcto que una convención constituyente se saliera del cauce o se fuera al desborde, y se erigiera en soberana más allá del mandato que el pueblo le ha dado, porque eso sería clandestinidad constitucional. Un acto así sería defraudación de la voluntad popular y, eso, en nuestro sistema, desgraciadamente, no es corregible porque, a diferencia de otros países, el poder lo tiene la Convención y la Convención da la palabra final. Luego se promulga la reforma, y no, como en Francia, que el pueblo, en un referéndum dice sí o no: y así fue que dijo *no* en varias oportunidades. En 1946 rechazó el primer proyecto de Constitución y hubo que elegir otra Asamblea que redactó otro proyecto. Y en 1969 le dijo *no* a De Gaulle en la última reforma y éste sometándose ante la voluntad popular, renunció. O en Suiza, donde la más mínima reforma, así cambie medio artículo de la Constitución, tiene que ser aprobada por la mayoría del pueblo y de los cantones.

Entre nosotros no es así. El pueblo no tiene la instancia para corregir la exorbitancia del constituyente; y por eso mismo el constituyente tiene que ser respetuoso de la voluntad popular, porque si no el pueblo hubiera elegido de otra manera o hubiera dado otro mandato.

La gran seguridad que la clase política le puede dar al pueblo argentino es decir "vamos a reformar estos puntos". Cada uno tendrá su mandato, pero son éstos los que vamos a reformar y no a aprovechar la circunstancia de ser mayoría accidental para reformar otros o querer cambiar totalmente la Constitución.

No hay que olvidarse también que el constituyente no puede ser soberbio, no sólo porque no es soberano, sino porque el que realmente da acatamiento o desacatamiento a las Constituciones, en última instancia, es el pueblo o la comunidad; y si la comunidad

retacea el acatamiento, la reforma fracasa o la Constitución rige parcialmente; y si la comunidad rechaza el acatamiento, no hay Constitución. Recuerden las experiencias dolorosas de nuestros constituyentes de 1819 y 1826. Los del 19 por presumidos de monárquicos y los del 26 por confesos de unitarios, sancionaron constituciones a espaldas del país: no tomaron en cuenta la voluntad del pueblo y sancionaron la hojita de papel. De nada valió que la hicieran traducir al francés para exhibirla en Europa y así pretender demostrar ante los pueblos de aquella época que no éramos indios con plumas, sino gente civilizada que teníamos hasta una Constitución. No rigieron un sólo día ninguna de las dos Constituciones. No sirvieron absolutamente de nada, salvo, para que las estudien los historiadores.

Entonces, como dice Herman Heller (y no debe dejarse de repetir) el constituyente debe concientizarse y mentalizarse de que su función es ofrecer un plan de ordenación constitucional. El constituyente presenta una oferta, o sea, una planificación de Constitución o de reforma constitucional; pero es la comunidad la que con su acatamiento por los detentadores y por los destinatarios del poder brinda, en definitiva, el dato fundamental que es el de vigencia, que es el de efectividad, pues como lo ha dicho aun el más positivista de los positivistas (Kelsen) un mínimo de efectividad es también una condición de la validez. Si no hay un mínimo de efectividad no tiene sentido hablar de la validez de las normas. Y para eso, el constituyente tiene que tomar en cuenta dos limitaciones, que no tiene importancia que se las ponga en las normas, porque están más allá de las normas, son metajurídicas y comprenden a todo constituyente, no solamente al reformador, sino al fundacional (al que crea el Estado) y al revolucionario (al que surge después de la Revolución francesa, de la Revolución rusa, de la que sea), Me refiero a la limitación derivada de las creencias de una sociedad, es decir, las limitaciones propias de una doctrina compartida, y por otra parte, a las limitaciones emergentes de la realidad social subyacente más los factores reales de poder. El constituyente que ignore esos dos datos, es un constituyente que delira y que, en definitiva, ofrecerá termómetros álgidos pero no presentará fórmulas viables en la alternativa que se ofrece. Por eso creo que no estaría de más que en una reforma constitucional se reforme el artículo de la reforma y se incluya la palabra final del pueblo en un referéndum aprobatorio para las reformas constitucionales que se hagan en el futuro,

para que así sea el pueblo el que diga sí o no, en forma institucional y formalmente, a la propuesta de los constituyentes.

En cuanto al contenido de la reforma, cabe deslizar algunas ideas, porque éste es el debate que recién se inicia. Éste es el debate que se abre paso en la sociedad argentina. Es el debate no finiquitado, sino *in fieri*, que embrionariamente se está entretejiendo entre partidos y sectores.

Dijimos ser partidarios de una reforma relativamente amplia de la Constitución; puntual, pero amplia; concertada, pero no estrecha; y, por supuesto, que no se limite a mecanismos electorales o a un tema de reelección o no reelección. Un tema ante el cual nos definimos con toda claridad porque, mucho antes de que Alfonsín soñara ser presidente y yo adviniera diputado, ya en 1970 propusimos en la VIII Conferencia Nacional de Abogados, el sistema a la americana de los cuatro años presidenciales con una reelección. De modo que nadie puede sospechar que ahora propongo soluciones *ad usum delphinis*. Y tampoco me comprenden las razones que llevaron a que nuestro partido se opusiera en el 49 al reeleccionismo, porque las circunstancias son distantes y distintas. Por lo pronto, han cambiado el país y la sociedad. Hoy es un país mucho más pluralista, con una libertad política mucho más amplia, real y profunda; y, además, el reeleccionismo de 1949 era por seis años y sin términos, mientras que el reeleccionismo que proponemos sería por cuatro años y para un solo periodo subsiguiente. De modo que no confundamos las aguas en el debate.

Por lo demás, yo propongo una reforma que incluya los siguientes puntos: la incorporación (previo su examen crítico y eventual actualización) de las propuestas emergentes de la enmienda de agosto de 1972, producto de un amplio debate y un gran trabajo meritorio de una Comisión en la cual estaban representados grandes sectores del espectro político del país, que fracasó porque la junta militar impuso la reforma por bando-decreto y no aceptó la tesis de la convocatoria a una convención constituyente o la celebración de un referéndum popular que por lo menos ratificara la enmienda para legitimar las nuevas reglas del juego.

Pero el contenido de esas enmiendas gozaban de un gran consentimiento, sobre la base de que eran fórmulas que "aggiornaban" todo el aparato constitucional vinculado con la elección del Ejecutivo, la transformación del Senado, la elección de los diputados, la renovación de los mandatos, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legisla-

tivo, algunas de las competencias del Congreso, el *jury* de enjuiciamiento, la posibilidad de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo en la sanción de las leyes cuando media el veto, etcétera. Proponemos un segundo capítulo de reformas con la inclusión de las instituciones de participación. El pueblo quiere ensanchar el sistema y no achicar el sistema. Quiere agregar la democracia participativa y no eliminar la democracia representativa. El pueblo quiere sumar y no restar instituciones. El partícipe es un comprometido, porque se siente formando parte del sistema y defiende el sistema. Incorporemos formas de participación y no sólo las formas políticas llamadas de democracia semidirecta como la consulta, el referéndum (que puede ser *ante legem* o también "abrogatorio"), como también la revocatoria, que ya existe para ciertos niveles de funcionarios en las provincias, como asimismo la iniciativa para poder destrabar la sanción de leyes en aquellos casos en que hay dificultades (como estamos observando ahora) en las discrepancias de ambas Cámaras en ciertos temas y el pueblo pueda, en definitiva, dar su palabra con prescindencia de la intermediación de los representantes. Pero podemos insertar otras formas de participación, dando competencia a un Consejo Económico y Social; convirtiendo al Ministerio Público en un representante de toda la sociedad y no sólo en una herramienta confusa que a veces creemos que sólo debe estar a disposición del Poder Ejecutivo; estableciendo el Defensor del Pueblo o comisionado parlamentario; estableciendo los jurados y otras instituciones de participación ciudadana en el ámbito judicial; y de participación federal en el ámbito de las relaciones entre el Estado local y el Estado nacional. No olvidemos que la participación es un umbral y no un techo; y cuando un pueblo comienza a participar, va a abrir por sí sólo nuevos cauces de participación. La participación tiene comienzo pero no tiene un tope, porque el tope es impredecible, ya que la imaginación y las necesidades van creando nuevas herramientas y nuevos cauces. Y eso no hace ingobernable a la sociedad, como pretenden inferir los teóricos de un conservadurismo trasnochado. La ingobernabilidad viene por otros factores, pero no a causa de la participación.

Un tercer capítulo tiene que constituirlo todo lo vinculado con la inserción de Argentina en el mundo, y, más concretamente, en el plano de la integración latinoamericana. La integración latinoamericana ha comenzado, es dificultosa, es mucho más compleja que la europea porque partimos de niveles de desarrollo bastante distintos (y la última gran empresa común que tuvimos, fue la independencia y

en el siglo pasado) pero la integración latinoamericana va caminando, porque en el siglo XXI la única realidad van a ser las grandes moles continentales; las grandes entidades como Estados Unidos, la Unión Soviética con el Comecon, la Comunidad Económica Europea, la Organización Africana, el Tercer Mundo por un lado y América Latina que es parte especial, por el otro. Y eso requiere mecanismos que habiliten competencias delegadas. Ya hay dificultades jurisdiccionales con cláusulas como los artículos 27 o 100 de la Constitución nacional, para poder avanzar más en este embrión de integración con países hermanos que seguramente se acrecentará cuando Chile se recupere para la democracia; y el Cono Sur, que es la parte más predispuesta a la integración, pueda avanzar sobre carriles democráticos compartidos. Argentina ha dado ya pasos que nos incorporan a jurisdicciones internacionales, como aceptar la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y eso requiere convalidar muchos otros pasos de jurisdicción en el plano interior.

Como cuarto capítulo que hay que incorporar en la Constitución, debe estar una cláusula o varias cláusulas programáticas, tanto en el sentido directivo como en el sentido interpretativo. No con la finalidad de poner catálogos de ilusiones; toda vez que debemos tener bien presente la experiencia de los juristas del derecho público alemán, que hace tres años dijeron: "no más catálogos de ilusiones". La sociedad reclama otras cosas: exige herramientas, efectividades, instrumentos en la mano del ciudadano, para poder hacer realidad lo que está en la norma constitucional, o sea para interrelacionar la norma con la posibilidad fáctica de ejecución. Pero hay que incluir cláusulas interpretativas para evitar que intérpretes anquilosados puedan, a una nueva Constitución, interpretarla en un sentido pretérito o en un sentido fuera de la letra y, por el contrario, para que tengan que interpretar al texto a tenor con los valores constitucionales protegidos. Así, por ejemplo, si optamos por el solidarismo, pues entonces que el solidarismo esté en la Constitución, pero que la Constitución no sea tergiversada por el individualismo, sino interpretada por la filosofía que debe vincular a los gobernantes con la Constitución; y, por supuesto, para que el gobernante político tenga el *indirizzo* (la dirección) y cuente con cláusulas que le indiquen la política constitucional a seguir en la aplicación de normas que habrán de implementar la Constitución.

Por último, favorezcamos la regionalización para redimensionar el Estado federal argentino. Vuelta a Dorrego, el gran federal doctrinario que vaticinó en el debate de 1826, que no se trataba de una verborragia federal ni de un federalismo nominal, sino de crear entidades equivalentes en igualdad de oportunidades; o sea, provincias que fueran provincias y no carátulas de expedientes, y que tuvieran medios para poder en términos reales competir en la unión federal. Y esa meta puede ser en el esquema del federalismo político existente, pero sin abandonarlo como forma de Estado actual, porque se comprenden las razones históricas y espirituales que lo animan. Puede haber implementación socioeconómica por los carriles intermedios de lo regional, porque no todo lo que excede a la competencia de una provincia tiene que ser central, y no todo se puede hacer por el esfuerzo de una provincia o por delegación del centro hacia una provincia. Creemos que se ha concientizado un nivel intermedio, al que hay que canalizar institucionalmente, que son las grandes regiones que componen nuestra unión nacional y que deben tener estructura jurídica adecuada a niveles de planificación, de ejecución y de control para cumplir las grandes decisiones comunes. Así lo señalamos en los dictámenes de la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional (1971).

Queda en pie el tema del presidencialismo y del parlamentarismo. Tema sobre el cual las palabras suenan como ruidos. Presidencialismo o parlamentarismo son sonidos que poco dicen en la realidad concreta, como que muy pocas palabras mantienen precisión cuando el tiempo transcurre y las realidades cambian en el mundo político.

Cuando sancionamos nuestra Constitución, era muy clara la alternativa entre monarquía o república. Nadie se equivocaba. Hoy, monarquía o república son ruidos. Vemos en muchas partes del mundo que hay monarquías constitucionales democráticas donde la suma de felicidad que el hombre recibe por vía de derechos civiles, políticos y sociales, más la seguridad, es tan grande, que están cerca del edén. Y hay republiquetas que, más allá del nombre, son autocracias o totalitarismos donde el hombre está sometido a la abyección y donde no se respeta la más mínima dignidad de su persona o de su existencia física o espiritual. De modo que las palabras quieren decir poco.

Unitario y federal: ¿qué quieren decir hoy en día? No hay un solo Estado federal; hay diversos modelos. Italia es unitaria y regionalizada, y en la práctica tiene más descentralización que nosotros, pues

es un Estado unitario pero descentralizado. El federalismo de Argentina no es como el de Venezuela, y el de Venezuela no tiene nada que ver con el de Estados Unidos, y el de Estados Unidos tiene varias diferencias con el de Canadá, que a su vez, difiere del de Australia, y todos ellos se definen como federales. Ni en Argentina fueron igualmente federales la Constitución de 1853 que la de 1860; ni la realidad de este siglo de patología seudofederal o cuasifederal coincide con el proyecto de la Constitución.

Presidencialismo o parlamentarismo: hay que precisar qué es lo que se entiende por tales. Porque una cosa es si se apunta a atenuar el cesarismo, a acrecentar la responsabilidad de los ministros, a funcionalizar el gabinete, a mejorar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a acrecentar el control, es decir, si se procura adaptar las cosas dentro de la metodología y de la mira alberdiana, que decía: "Dad mucho poder pero dadlo a través de la Constitución, dadle poder al presidente, pero mediante la Constitución". Lo que Alberdi decía era conferir un poder limitado, un poder controlado; lo que decimos hoy es: a mayor poder, mayor control, mayor garantía, mayores responsabilidades. Si esto es lo que se quiere, hay que estar de acuerdo. Y se pueden hacer muchas cosas, aún antes de reformar la Constitución, privilegiando resortes que ya están en la Constitución, otorgándoles mayor desenvolvimiento. Pero reconozco que aquí también viene a cuento lo que decíamos *ut supra* con respecto a la parte orgánica de la Constitución. Hay cláusulas que se cumplen, o se violan o se reforman. Y aquí también hay que reformarlas: así, el límite constitucional de los ocho ministros, la situación de total separación entre el Ejecutivo y el Legislativo (incluso para la incompatibilidad de las funciones) en fin, son demasiados aspectos como para entrar en el análisis de su globalidad. Pero corresponde llamar la atención, porque éste es un tema que el Consejo para la Consolidación de la Democracia ha tratado o abordado en su dictamen y que tenemos la obligación de profundizarlo. Hablar de un cuasipresidencialismo o de un semipresidencialismo, porque todo depende del punto de mira donde uno se coloque, implica entrar a considerar muchas variables. Variables como lo son las que dependen de nuestro sistema federal. Un sistema federal que está correlatado por un Congreso bicameral: ¿el gobierno va a depender de la confianza de una Cámara o de las dos Cámaras?; ¿habrá disolución anticipada de todo el Congreso o de una sola de las Cámaras?; ¿habrá incompatibilidad entre la función ejecutiva de un ministro y la pertenencia

legislativa, o será una cosa porosa y promiscua como en la mayor parte de los sistemas europeos?; ¿habrá aprobación del programa previa a la investidura o habrá solamente voto de censura y/o pedido de confianza, con la contrapartida de la disolución anticipada de las Cámaras?

Estos son algunos de los interrogantes que hay que profundizar antes de hablar de la transformación del presidencialismo en un sistema cuasiparlamentario. Pero sí estoy de acuerdo en que al cesarismo debemos decirle basta y a la disfuncionalidad debemos decirle que terminó. En ese sentido, debemos ir hacia un neopresidencialismo, que nos aleje de las exageraciones autoritarias conocidas y padecidas.

Nuestra pregunta es si el camino apto e idóneo para alcanzar esos dos objetivos es éste, o si tenemos que pensar bien antes, si no lo podemos alcanzar por otro camino. Este es un interrogante que habrá que debatir en los próximos meses. Yo, personalmente, desconfío del parlamentarismo puro. No sirvió ni para evitar el golpe de Estado en Brasil, cuando a J. Goulart le habían acortado sus funciones después de la renuncia de Janio Quadros. Goulart se deshizo de un parlamentarismo sin arraigo. No sirvió en nuestro país la parodia de parlamentarismo bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña, en el gabinete de Aristóbulo del Valle. El intento o amago de parlamentarismo que nunca se concretó, no aventó las posibilidades de golpe de Estado en el siglo actual, en ninguna oportunidad. Y, además, creo que el sistema parlamentario sería el gran aliado para el mantenimiento del *status quo*, cuando un país está necesitado de cambio y de transformación, lo cual significa fuerza de iniciativa del poder para alcanzar la aprobación de los programas y las normas que implementen los programas. Que el pueblo tenga la última palabra, sí; que el pueblo ejerza el control último, sí; pero que la clase política pueda neutralizarse entre sí y a sí misma, por la sola apetencia de provocar el cambio inducido y precipitado, nada más que para ver cómo fracasan unos y darles chances a otros, no me parece acorde con el estado actual de crecimiento embrionario de la experiencia democrática argentina.

Al asumir por segunda vez la presidencia de Estados Unidos, el 20 de enero de 1937 (hace medio siglo), Franklin D. Roosevelt advertía a su pueblo sobre los riesgos y tentaciones de aquella época incierta, con la sabia precaución de rescatar ante todo la institución del Ejecutivo como espina dorsal del régimen. Y decía:

Las complejidades de las relaciones humanas aumentan en tal forma que también debe aumentarse el poder para gobernarlas; el poder para detener el mal y el poder para hacer el bien. La democracia esencial de nuestra nación y la seguridad de nuestro pueblo dependen no de la ausencia de poder, sino de su adjudicación a aquéllos que el pueblo puede cambiar o mantener mediante un honesto sistema de libres elecciones.

La reforma de la Constitución es fundamentalmente un tema político, en el que dirán su palabra los técnicos y donde mediará obviamente la aportación que el derecho constitucional puede y debe hacer (y que todavía no está reflejada enteramente en el debate). Pero en el momento en que las cosas se precisen, la definición surgirá de una política constitucional, que se traduce en la reforma constitucional como una tarea del pueblo y de sus dirigentes, a tenor de los valores superlativos de nuestra comunidad.