

ACERCA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL *

por el Académico ALMTE. CARLOS A. SÁNCHEZ SAÑUDO

Pareciera una osadía de mi parte el pretender hacer a ustedes una comunicación acerca de un tema que conocen mucho mejor que yo y, además, porque la Academia ha efectuado ya una declaración sumamente meditada y precisa sobre la inconveniencia de propiciar en estos momentos una reforma a nuestra Constitución Fundadora, como lo hicieran a su vez la Academia de Derecho y, recientemente, el Colegio de Abogados, en excelentes declaraciones. Por otra parte, no se conoce concretamente en qué consistiría la reforma. No obstante, he estimado oportuno comentar este tema a la luz de las declaraciones aparecidas en los periódicos en una suerte de bombardeo a la ciudadanía, que mucho me alarman, pues, a través de las mismas, advertimos el peligro de que al modificarse sólo la forma —en apariencia— de nuestras instituciones, estemos en verdad alterando el orden social jurídico-económico y moral que nuestra Constitución de 1853 contiene y que la ciencia —ratificada por la experiencia— confirma como el camino adecuado para lograr el progreso y la unión nacional en paz y libertad, en ésta cada vez más compleja sociedad moderna.

Porque me parece que no toda la ciudadanía repara que Caseros y la Constitución de 1853 significaron una tajante separación y una profunda modificación de la concepción política, jurídica, económica y moral. Antes del 3 de febrero de 1852, tanto en la era de la Colonia como en la del despotismo rosista, la sociedad era manejada desde el poder; la ley, y el poder que la dictaba, eran práctica-

* Comunicación expuesta el 24 de setiembre de 1986 en la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

mente omnímodos. Con posterioridad a Caseros la concepción liberal de nuestra Constitución significa lo opuesto: la sociedad está organizada desde abajo, desde el ciudadano y sus derechos personales, como límites a la ley y al poder que la dicta. Es un orden basado en la responsabilidad personal que requiere libertad individual.

Cabe agregar que la Revolución Norteamericana se hizo contra el Parlamento británico y por eso las tres primeras enmiendas de la Constitución de 1787 establecen claramente que “*el Parlamento* no podrá dictar ninguna ley que vulnere los derechos de expresar sus ideas, de asociarse, de propiedad, etc.”. Igual papel cumple el art. 28° de nuestra Constitución explicada por Alberdi en su proyecto de Constitución y en las *Bases*. Coincide también de Tocqueville en su expresión: “No es cuestión de que del derecho divino de los reyes pasemos al derecho divino del Parlamento”, o también Herbert Spencer: “La misión del Liberalismo en el pasado fue trazar límites al poder de los monarcas; la misión del *verdadero* liberalismo en lo futuro será trazar límites al poder de los parlamentos”. Es decir, es una concepción antagónica a la europea continental en general y a la francesa en particular, que tiende a conceder mayor poder al Parlamento, tendencia que no ha logrado el adecuado funcionamiento de la sociedad que permita la *convivencia pacífica*, objetivo último de todas las ciencias sociales.

Al respecto y confirmando lo anterior, decía Ortega: “El germano fue más liberal que demócrata. El mediterráneo más demócrata que liberal. La Revolución Inglesa es un claro ejemplo de liberalismo; la francesa de democratismo. Chomwell quiere limitar el poder del rey y del Parlamento; Robespierre que gobiernen los clubes (antesores de los partidos políticos, creo). Así se explica que los ‘derechos del hombre’ lleguen a la Asamblea Constituyente Francesa por mediación de los Estados Unidos. En lo que respecta a los franceses —mediterráneos— les interesaba más la igualdad”. Por su parte, de Tocqueville en su obra *Ancien Régime* decía: “Solamente hay algo que no podemos instaurar en Francia: el gobierno de la sociedad libre. Y únicamente una cosa no pueden destruir las revoluciones: la centralización” (es decir, la sociedad manejada desde el poder).

Hay pues dos concepciones antagónicas: una en Amé-

rica, la democracia de la libertad; la otra en Europa —especialmente en el Continente—, la democracia de la igualdad. Nuestra Constitución formó y forma parte de la primera, de la libertad, pero corremos el riesgo de que cambiando la *forma* (Primer Ministro, mayores funciones al Congreso, derechos sociales) se modifique sustancialmente la esencia, es decir, el sistema y calidad de vida, pasando a la democracia de la igualdad, esto es, a un orden social diferente.

Porque la ilustre generación del 37 —imbricada luego con la del 80— concibió un orden social destinado a resolver el problema de todos los tiempos —y objeto fundamental del Estado y del gobierno del Estado— cual es lograr la convivencia pacífica, a través de la colaboración voluntaria (y por tanto, pacífica), la confianza y la seguridad jurídica, para lo cual se requiere la plena vigencia de los derechos individuales. Y la efectiva vigencia de estos últimos, crea el ámbito de la seguridad jurídica y confianza económica que invita a la gente a ahorrar y a invertir sus ahorros, única manera de crear nuevas fuentes de trabajo que hacen al obrero más solicitado, por lo que su salario real aumentará, no por la sensibilidad social del empresario ni la prepotencia sindical, sino por la imparcialidad o impersonalidad del sistema del mercado, libre de interferencias gubernamentales. Asimismo, la inversión en nuevas máquinas y herramientas incrementa la productividad y, consecuentemente, disminuye los costos y posibilita la de los precios, a través de la competencia, por lo que el mayor salario también tendrá un mayor poder adquisitivo. Esta es la única forma de incrementar el nivel de vida de cualquier población, de cualquier raza y latitud. Partiendo de la seguridad jurídica hemos llegado al mayor bienestar, lo cual demuestra la interrelación e interdependencia del derecho y la economía. Este orden jurídico-económico debe ser garantizado por la política; ésta no puede prescindir ni desvincularse del orden social de la libertad al que, por el contrario, debe garantizar.

Las distintas declaraciones

Veamos ahora algunas declaraciones efectuadas que pueden dar una idea de lo que se va configurando.

Parecería que hay tres grupos de trabajo que están estudiando el tema: por un lado, en el Ministerio del Inte-

rior, por el otro, una Comisión bicameral formada por el doctor de la Rúa y el Dr. Vanossi y, finalmente la Comisión Asesora para la Consolidación de la Democracia, que preside el Dr. Nino que, a su vez, ha constituido 5 comisiones de trabajo integradas por 15 asesores cada una, con contratos de 120 y 150 días.

El Dr. Pugliese (12-9-86) ha señalado "que la reelección no es lo fundamental. Que con el traslado de la Capital es necesaria la reforma jurídica, es decir, la reforma constitucional. Que sin el acuerdo peronista no se puede hacer la reforma porque ninguno de los dos puede hacerla por sí solos". En verdad, sabiendo lo que quieren los peronistas, parece casi una temeridad que se quiera hacer la reforma transaccional en lo que se pueda. El Dr. Jaroslavsky, por su parte, ha afirmado que "hay consenso entre los partidos de hacer coincidir las elecciones constituyentes con los comicios de 1987", lo cual es por demás grave porque es muy factible que se mezclen las propuestas de la campaña electoral para gobernadores, diputados e intendentes con la de convencionales constituyentes. El resultado puede ser el producto de transacciones o remates demagógicos que poco o nada tendrá que ver con el orden social que la nación debe recuperar con urgencia.

El Dr. Moreau (12-9-86) ha señalado que "la reforma constitucional busca un proyecto de sociedad en la que el Congreso va a constituirse en el cuerpo político fundamental de la Nación". Parecería que la política tendrá prioridad sobre el orden social. Asimismo el Dr. Moreau señaló que "la reforma Constitucional, de acuerdo con el peronismo, podría derivar en un nuevo esquema de poder" ("La Nación" 13-9). El problema —creemos— no es dilucidar un nuevo esquema de poder sino definir primero dónde debe estar el poder de decisión, si en los gobernantes, como se pretende, o en los gobernados, como en la actual Constitución.

El Dr. Guillermo Estevez Boero ("La Prensa" 10-9-86) miembro del Consejo Asesor para la Consolidación de la Democracia, señaló que "la reforma es una necesidad largamente sentida por la sociedad argentina" y recordó que "Perón en 1974 creó una Comisión para estudiar la reforma". Este dirigente proyecta plebiscitar la reforma constitucional, en lo cual no está solo. Señaló que la enmienda contendrá la incorporación de los derechos socia-

les (que —estimo— neutralizan a los individuales, porque unos limitan y otros promueven la dimensión y arbitrariedad del poder, que ha sido el problema de siempre y que corresponden a dos conceptos de sociedad antagónicos, como demuestra Hayek).

También propone Estevez Boero la incorporación de la figura de un primer ministro, que analizaremos luego con otras opiniones similares.

Otra iniciativa de este asesor es la de “agilizar el trámite parlamentario” (como en 1972 —recordamos— con la sanción ficta de la ley). Esta sugerencia me recuerda una reflexión de Harold Laski en 1935, líder socialista británico en la que expresaba: “la actual máquina parlamentaria resulta por completo inadecuada para aprobar rápidamente una gran masa de complicada legislación. Un gobierno laborista —agregaba— ensancharía el ámbito de la legislación delegada. Reduciría a los Comunes a las dos funciones que pueden en realidad llenar: el examen de reclamaciones y la discusión de los principios generales de sus medidas, confiriendo amplios poderes a los departamentos competentes”, es decir, a la moderna tecnocracia.

También se sugerirá una mayor participación de la ciudadanía a través de una “democracia participativa” que incluya la *iniciativa popular* en algunos temas específicos, insistiendo en la teoría de la movilización permanente.

El Dr. Niño (“La Prensa” del 22-8) expresó que para mediados de octubre elevará su dictamen al Poder Ejecutivo. Que uno de los temas cruciales sería los mecanismos de participación popular y el análisis del art. 14º bis (como decía Estevez Boero) por estar cuestionada la representatividad de la Convención Constituyente de 1957 (lo cual —comentamos— abre la puerta para la neutralización de los derechos individuales).

Sistema electoral. “Una deficiencia del régimen electoral —agrega el Dr. Niño— es que el sistema de elección escalonado posibilita que el Presidente resulte elegido por una mayoría y las cámaras legislativas por otra diferente, lo cual a su vez deriva en una *virtual ruptura entre los poderes*”. La verdad —señalamos— es que nuestra sabia Constitución prescribe deliberadamente las elecciones imbricadas, no simultáneas, para diputados cada dos años, para senadores cada tres, para gobernadores cada cuatro y para Presidente cada seis con el objeto de impe-

dir que mediante una sola elección una mayoría circunstancial pueda obtener simultáneamente los poderes nacionales, municipales y provinciales, como precisamente lo pretende la propuesta que comentamos.

Es que la concepción política que preside la reforma, según parece, es la del manejo de la sociedad desde el poder con un Ejecutivo y Legislativo coincidentes, contrario al concepto de la división y equilibrio de poderes y sobre todo, al de la organización social establecida desde el ciudadano y sus derechos personales —no desde el poder— como lo ordena nuestra actual Constitución liberal, y por ello las elecciones imbricadas coinciden con su concepción jurídico-económica.

“Pero todo esto —continúa el Dr. Nino— constituye un complejo mecanismo de relojería cuyas piezas están relacionadas entre sí e integran un todo armónico”. Coincidimos en que es un complejo mecanismo pero no sólo en la “forma”. Es, en verdad un “delicado equilibrio” pues nuestra Constitución liberal contiene el orden trinitario de la libertad integral, pero que puede ser destruido desde cualquiera de los tres campos, el jurídico, contrario a la arbitrariedad que la gente de bien desea y la seguridad jurídica exige, el económico que no invalide y por el contrario refuerce al jurídico —como es la economía de mercado o en libertad— y el sistema político que garantice a ambos. Allí reside el complejo mecanismo de relojería, cuya armonía no se logra dividiendo al Poder Ejecutivo y fortaleciendo al Legislativo; es otra concepción de la filosofía política y del orden social.

Nuevas funciones del Senado. Señala también el Dr. Nino que “se piensa en un Senado que tenga una verdadera facultad de control federal, *desligándolo de varias funciones legislativas*”. El federalismo —pensamos— se resiente con el centralismo político que se busca mediante las elecciones simultáneas y acentuando el poder de la Cámara de Diputados (Jarolasky incluso propuso suprimir el Senado), y con el centralismo económico, pues, como dice von Mises, siempre que se adopte el intervencionismo, éste deberá serlo mediante una economía centralizada desde la Capital Federal (esté donde esté) en desmedro de la autarquía provincial. No puede haber economía centralizada en cada provincia, porque se necesitarían barreras aduaneras interprovinciales, volviendo a la etapa anterior

a 1853, lo cual es un despropósito jurídico y económico. Es decir, el Federalismo sólo puede subsistir con economía libre, hoy llamada de mercado.

Mencionó también el Dr. Nino que se trata de agitar el funcionamiento de la Cámara de Diputados facilitando la sanción directa de los proyectos aprobados por unanimidad en las comisiones, como decía Estevez Boero, correspondiendo los mismos comentarios.

Destacó igualmente (“La Nación” 8-9-86) que “*la filosofía del texto actual será escrupulosamente respetada y no se innovará en el Capítulo Derechos y Garantías. El aspecto doctrinario —agregó— no está en discusión. La reforma se hace precisamente para garantizar esa doctrina. Queremos un texto constitucional lo menos reglamentario posible*”. Estas expresiones pueden dar lugar a confusión a muchos ciudadanos no debidamente advertidos. Por el contrario, podremos constatar las diferencias en el punto que sigue, también señalado por casi todos los declarantes en distintos medios.

Primer Ministro y Régimen Parlamentario: (“La Prensa” 22-8-86). El Dr. Nino explicó que hay quienes afirman que en una época de conflicto y transición como la presente, el tema de la reforma puede ser un nuevo factor de división y que antes de reformarla hay que cumplirla (como lo expresó esta Academia). Afirmó igualmente que “no hay ninguna democracia *pluralista* estable que haya perdurado con un sistema presidencial puro, salvo la gran excepción de los EE.UU.”. Es que —creemos— la excepción señalada reside precisamente en haber respetado su orden social, que ha presidido su progreso; la estabilidad política de la que ha gozado y goza, es consecuencia de aquel orden jurídico-económico de la responsabilidad personal que requiere libertad individual. “Por lo expuesto —prosigue Nino— esto nos hace pensar en que debe haber algún tipo de factor generador de la inestabilidad, por lo que se plantea la necesidad de removerlo”. Sin duda que hay que removerlo, pero un error en el diagnóstico puede llevarnos —como parece— a inventar nuevas “formas” sin erradicar la verdadera causa que, por el contrario, se puede acentuar.

Explicó que “entre el régimen parlamentario y el presidencial hay casos intermedios, como el régimen mixto francés con una división de poderes entre el Presidente y

el Primer Ministro". Este último actuaría como una suerte de *fusible* para preservar la intangibilidad del Presidente, o, como lo ha dicho el Dr. Alfonsín en San Francisco el 10 del corriente, "que la reforma Constitucional ha de garantizar a todos los argentinos la posibilidad segura de evitar cualquier tipo de totalitarismo y alejar para siempre cualquier golpe de Estado".

También recientemente, el 20 de setiembre, el señor Presidente ha ratificado que "si ustedes lo quieren vamos a modificar la Constitución para dar más fuerza al *Poder Legislativo* y para que no haya jamás la posibilidad de un Presidente en la Argentina que incurra en cesarismos".

La figura del Primer Ministro —pensamos— no "descentraliza el poder" —como también se afirma— sino que rompe el equilibrio entre los poderes, que es lo que interesa. Los sistemas parlamentarios no evitan por sí mismos las revoluciones, ni los presidencialistas tienen el defecto de fomentarlas. No creemos que los fracasos sean debidos a la "forma" del poder sino al abuso o arbitrariedad de ese poder. No sólo se trata de descentralizar el poder, sino de achicarlo y reducirlo, transfiriéndolo a los gobernados para que puedan ejercer su libertad civil. Lo que sí buscan es un seguro a la continuidad del sistema político, pero el único seguro verdadero es el Orden Social de la libertad de nuestra Constitución, como regulador del funcionamiento de la vida social, para que el hombre se realice y no se frustre.

Debe tenerse presente que el sistema parlamentario que caracteriza a las naciones de Europa Occidental fue inicialmente establecido como reacción al absolutismo monárquico, imponiendo el predominio de las facultades del Parlamento por sobre las de quienes ejercían los poderes gubernamentales (monarca); podemos observar que lo que nació como control del poder, puede transformarse en el poder mismo, con el Primer Ministro, su gabinete y programa controlado por la Cámara de Diputados. Por el contrario, los países americanos que nacieron bajo la forma republicana (con un gran rechazo al gobierno central e incluso al Parlamento) optaron por un régimen presidencialista y liberal fundado en la autonomía de los tres poderes y en el sensato equilibrio que su separación permite (limitados todos por los derechos y garantías individuales, reforzados por el art. 28° de la Ley Fundamental).

Como ejemplo de los sistemas parlamentarios con el Primer Ministro como mecanismo para evitar revoluciones, está la experiencia de la España prefranquista o la de Portugal anterior a Oliveira Salazar. Lo mismo ocurrió en Brasil cuando renunció Janio Quadros y se designó un Primer Ministro menos cuestionado que Joao Goulart; el experimento duró muy poco tiempo y resultó inútil para impedir la toma del poder por las Fuerzas Armadas.

“Las nuevas funciones del Parlamento —se dice— darán lugar a la formación de gabinetes de coalición, en los que estén representadas la mayoría y la minoría” sin advertir debidamente que ello significa un promedio de ideologías o mezcla de programas que la mayoría de las veces no coinciden —y no tienen por qué coincidir— con un orden social coherente, que cumpla con los requisitos de la sociedad moderna, entre ellos el respeto a la dignidad de la persona humana, su libre albedrío, su libertad de acción y de elección, para poder manifestar la creatividad que Dios a cada uno le ha dado, cual es la característica del Espíritu de Occidente.

Algunos consideran que la reducción del período presidencial alejaría la posibilidad de los golpes militares. Curiosamente eso es lo que intentó la reforma del gobierno de Mor Roig en 1972, pero el gobierno constitucional siguiente fue el de menor duración desde 1930 (pues el peronismo casi desintegró la sociedad en sólo tres años).

Para terminar diremos que la creación del Primer Ministro no es cosa nimia, pues lleva consigo el establecimiento de un régimen de gobierno que exigiría sustanciales modificaciones en la segunda parte de la Constitución y —por lo que puede verse en la actualidad— no parece existir la suficiente tranquilidad de espíritu “ni orden en las ideas” como para emprender tan magna y trascendental tarea. Se corre el peligro de cambiar el *límite* de la ley a través de la *forma* del gobierno, pues en el nuevo sistema parlamentario con la pantalla de los “referendum” característicos de la “participación” se neutralizará al Poder Legislativo, supuestamente vigorizado. La gente, lamentablemente, no advierte, ni advertirá, cuáles son las consecuencias de las medidas propuestas que pueden resultar encubiertas o deformadas por la propaganda durante el período del llamado “debate previo”, que puede terminar con una consulta popular “no vinculante”.

“En el pasado —dice Hayek— por muy restringidas que estuvieran las fuerzas espontáneas del crecimiento, usualmente pudieron todavía defenderse contra la coacción organizada del Estado (todo tipo de autoritarismo). Pero con las técnicas de control y propaganda de que hoy disponen los gobiernos, no es muy seguro que tal afirmación sea posible todavía y hasta cabe decir que pronto será imposible. No estamos lejos del momento en que las fuerzas deliberadamente organizadas de la sociedad, destruyan aquellas fuerzas espontáneas que hicieron posible el progreso”.

Por todo lo expuesto, queda latente el gran riesgo de que las consecuencias de una reforma constitucional concluyan por generar un resultado en el que ni quienes lo pusieron en marcha puedan reconocerse (como puede ocurrir con el Congreso Pedagógico, primera experiencia de la “democracia participativa”).