

**REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL:  
UNA PROPUESTA DE TRABAJO**

*Disertación del Dr. Pablo Gustavo Hirschmann  
del día 18 de abril de 2012 en el  
Instituto de Política Constitucional de la  
Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*



# **REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL: UNA PROPUESTA DE TRABAJO**

Por el DR. PABLO GUSTAVO HIRSCHMANN

## **I. Reforma constitucional: Deseos y realidades**

¿Cabe pensar que en un futuro próximo haya una reforma de la Constitución Nacional? ¿Existen indicios de que ello pueda suceder?

En un tema de esta naturaleza siempre es necesario distinguir las aspiraciones o deseos que cada uno pueda tener de los datos o señales que surgen de la realidad cotidiana.

Mi aspiración y deseo es que no haya una reforma constitucional. No sólo por creerla prematura –aún no hemos absorbido debidamente muchos de los efectos de la reforma de 1994-, sino también inconveniente, si la causa primordial de la reforma fuese –al igual que en 1994- permitir la reelección del ciudadano/a que ejerce la Presidencia de la Nación.

## II. Señales

La primera realidad que no puede negarse es que, dentro de una sociedad pluralista –y la nuestra lo es– puede haber otros ciudadanos que consideren que una reforma constitucional que permita la reelección del Presidente de la Nación es necesaria y conveniente.

Otra señal de la realidad es que es claro que hasta el año 2015 el peronismo está en el Gobierno. Así sucedió también en 1949 y en 1994 y en ambos casos fue reformado el artículo 77 de la Constitución Nacional que impedía la reelección inmediata del Presidente.

La historia constitucional nos muestra que tanto Perón como Menem –en la búsqueda de la perpetuidad– fueron los verdaderos impulsores y beneficiarios directos de las modificaciones constitucionales que habilitaban las reelecciones.

También nos enseña que esas aspiraciones se expresaban gradualmente –a partir de una exagerada y poco creíble negación– hasta llegar a la “irremediable necesidad” de la continuidad presidencial. Para ello se daban señales claras y graduales. Un ejemplo actual de esas señales ha sido la designación en diciembre de 2011 de la diputada Diana Conti como Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la cámara que integra. Hasta diciembre de 2013 tiene mandato como diputada y como presidenta de dicha comisión. Poco antes de su designación y con la expresión “Cristina eterna”, la diputada Conti estableció claramente cuál es su visión institucional respecto del equilibrio de poderes en el sistema republicano, dentro de un régimen presidencial caracterizado por la periodicidad de mandatos con un plazo fijo de duración.

No será la única señal, diariamente, en forma alternada o conjunta, un dirigente político, un referente social, un medio de comunicación, identificados todos al menos por la simpatía “oficial”, no dejarán que la continuidad del mensaje se pierda.

Seguirán las encuestas destinadas a exhibir que la antorcha reeleccionista encontró el combustible suficiente para expandirse, para intensificar las señales.

El punto clave es un buen resultado electoral previo. Lo fue tanto para el peronismo de Perón, que en las elecciones legislativas de 1948 obtuvo el 61,38% de los votos, frente al 26,86% de la Unión Cívica Radical, como para el peronismo de Menem que en las elecciones de 1993 tuvo el 43,4%, frente al 30,2% de los radicales.

¿Se apartará de esos antecedentes el peronismo de Cristina Fernández de Kirchner, frente a un resultado electoral análogo en 2013?

Por ahora, es un interrogante que permanece abierto.

### **III. El contexto socioeconómico**

Es necesario computar aquí algunos datos provenientes del contexto socioeconómico.

Quien esto escribe observa que, en la superficie, nuevamente ha fracasado el declamado “modelo de acumulación e inclusión”, que encubre a un supuesto industrialismo en muchos casos artificial, costoso y forzado.

Esto es así si notamos que el fomento del consumo no ha significado necesariamente reducción o eliminación de la pobreza; que la mayor avidez de “cajas” significa el descontrol del déficit presupuestario; que la presunta fortaleza del nivel de reservas, no se compadece con las restricciones para comprar divisas y que el superávit comercial desaparece bajo un brutal proteccionismo, que tiene lo “brutal” como rasgo más destacable.

Si ese fuera el modelo “real”, desde hace mucho tiempo está en quiebra, si en verdad no lo estuvo desde el comienzo.

Lo cierto es que ese modelo nunca –o, al menos, en los últimos tiempos– ha existido. En realidad, no son más que medidas destinadas a disimular el vigor inocultable de lo que, muchas veces peyorativamente, han llamado el “modelo agroexportador”.

“Modelo agroexportador” cuyo rechazo, en la ideológica rigidez de los discursos, contrasta con la tácita e incommovible aceptación a la hora de disfrutar del reparto de sus beneficios y excedentes.

A esto erróneamente se lo llama “viento de cola”. En realidad, siguiendo con la alegoría de la aeronavegación, es “el piloto automático” y la velocidad crucero de la economía argentina y el “giróscopo” que equilibra el vuelo cuando hay turbulencias o pilotos desquiciados (hemos tenido tantos –los peores de cada corriente económica– que si el avión se mantuvo en vuelo es porque su equipamiento es de primerísima calidad).

Esto también, guste o no, es parte de la tradición del peronismo. La “fiesta” económica de los primeros siete años de peronismo cambió sustancialmente con los ajustes de 1952. El pragmatismo de Perón, alentado por su propia supervivencia política, extinguió en lo real, aunque mantuvo en la retórica, el pase de facturas a la “oligarquía” de productores rurales y chacareros.

Menem “blanqueó” esa política en la década de 1990, cuando elimina las retenciones y facilita la importación los bienes de capital, que sostuvieron el crecimiento de la industria y, por supuesto, de la agroindustria durante la primera década del siglo actual.

Si las variables del “modelo de acumulación con inclusión” se han derrumbado, no es tan grave porque, en realidad, es pura retórica; aun así, y parece que por mucho tiempo, las del modelo

agroexportador –que, guste o no, son las que realmente valen– se mantienen vigentes.

Es evidente que –a pesar de una crisis global que no deja de afectarnos– existe un contexto internacional favorable, caracterizado, hasta ahora, por la inelasticidad de una demanda que si varía es porque tiende a crecer (quien llegó a consumir mejores alimentos básicamente difícilmente quiera privarse de ellos), al que se ha acompañado con un notable aumento de la productividad, de la innovación tecnológica y de inversiones rentables, cuyo vigor no ha mermado a pesar de discursos adversos o malos modos.

En nuestro caso, ese contexto asegura un alto nivel de excedentes que permiten afrontar los desaciertos del autodenominado “modelo de inclusión”, trasladando los costos a sectores adversos al Gobierno, como ocurre con productores agropecuarios y las retenciones y la clase media y la clase media alta a la que se le han quitado subsidios que nunca debió tener, o debió asumir el costo de prestaciones que antes estaban a cargo del Estado (seguridad, educación, salud, etc.).

La inflación y el, ya característico, desajuste de las prestaciones previsionales son los tradicionales canales de acceso de otros sectores (asalariados, cuentapropistas, jubilados, pensionados y desempleados), al numeroso conjunto de aportantes al paradójico y declamado “modelo de inclusión”.

Es posible que nuevos desaciertos gubernamentales aumenten los desajustes, pero estos no adquieren, por ahora, las características de los cataclismos de 1975, 1982, 1989-1991 ó 2001-2002, lo que impide que puedan proyectarse sobre las variables electorales; menos todavía, estimo, sobre el 40%, histórico caudal del peronismo.

#### IV. La política

Si esto es lo que ocurre en la economía ¿qué pasa con la política?

Aún no hay descalabros sociales, como pudo ser el geométrico crecimiento del desempleo a partir de 1995, que hagan que la sociedad se ponga más exigente con la clase política, especialmente con quienes ejercen funciones de gobierno.

Más aún, el recuerdo de lo sucedido en los años 2001 y 2002 hace pensar que, para muchas personas, lo que viven actualmente –con sus defectos, muchos y graves– parezca bueno.

Quizás las mayores expectativas puedan concentrarse dentro del hegemónico peronismo, observando especialmente, si la actual presidenta puede mantener su liderazgo excluyente o si los atisbos de independencia de algunos de sus dirigentes son indicios suficientes de que se vuelven ostensibles las ocultas intenciones de disputar ese liderazgo.

Cabe tener presente que los peronismos de 1983 y 1999, carentes de líderes excluyentes, fueron derrotados en las elecciones presidenciales.

¿Qué pasa con la oposición? La primera impresión es que, en su conjunto y sin perjuicio de los matices que pudieran corresponder a cada una de las fuerzas políticas que la componen, se encuentra en serias dificultades para asimilar y superar el radical contraste de 2011. No se observa dentro de sus fuerzas que haya estructuras, programas ni personas que convengan a la sociedad de sus posibilidades como alternativas razonables y viables para la conducción del sistema político.

La gran incógnita es suponer si, en esas condiciones, las fuerzas opositoras estarán en condiciones de afrontar exitosamente el difícil compromiso electoral del segundo semestre de 2013, en el cual –merced al populismo imperante– las elecciones legis-



lativas se transformarán nuevamente en un plebiscito, cuyo resultado será clave para las pretensiones –ocultas o visibles, sólo es cuestión de táctica– reeleccionistas.

Ya vimos que eso es lo que ocurrió con los resultados favorables que Perón obtuvo en 1948 y Menem en 1993.

Si eso ocurre, el oficialismo intensificará las presiones e iniciativas para lograr la reforma de la Constitución y posibilitar la continuidad de la Presidenta.

Mientras que la oposición, cortejada por el oficialismo con todos los medios a su alcance, deberá hacer un gran esfuerzo para no descuidar la oportunidad de aprovechar al máximo las ventajas que da una de las pocas ocasiones en que es tenida en cuenta por un gobierno afanoso de continuidad.

Si prevalece la “real politik”, inmediata y sucesivamente rentable y pírrica, pagará, casi con exclusividad, los costos de la operación política al abdicar su rol opositor, en una instancia decisiva. Renuncia que tratará de explicar aduciendo que prefirió el mal menor y que, bien vistas, las reformas mejoran mucho más al sistema político institucional y la vigencia efectiva de los derechos.

En ese contexto posiblemente haya propuestas conservadoras desde el oficialismo, que –como Menem 1993/4- buscará la reelección y legitimar concentración del poder en manos de las autoridades ejecutivas comenzando por el “Jefe Supremo de la Nación”.

Otras propuestas reformistas –a la izquierda, o a la derecha, me inclino más por esto último– provendrán de la oposición.

## **V. La Constitución que enseñamos y la Constitución que vivimos**

En mi opinión esta es la realidad. Naturalmente, bien distante, cada vez más, de mis utopías.

¿Qué es lo que aleja a mis utopías –las llamo así por simplificar; en verdad, son ideas, criterios, posturas– de la realidad? ¿Por qué esa realidad es la que prospera y no, en cambio, las ideas que supuestamente están destinadas a mejorarla?

La Constitución real, la que existe y viene existiendo desde hace mucho tiempo, ha puesto en el desván, como alguna vez acertadamente definió Rodríguez Calvo, a la Constitución que enseñó, a la Constitución en la que creo.

El “Espíritu de la Constitución”, que magistralmente describió Linares Quintana, aquél que siguió y sigue a la “línea Mayo-Caseros”, la Constitución de Fray Mamerto Esquiú, el “Orador de la Constitución”, se ha alejado considerablemente de la realidad de la Constitución actual.

Sin duda que hay problemas de identificación.

Se identifican esas ideas con episodios dolorosos, sombríos (represión, despotismo, exclusión, concentración económica, desempleo, etc.) con malos recuerdos o, por lo menos, con cosas inexistentes o impracticables.

Como todo problema de comunicación su diagnóstico comprende al examen del transmisor, del medio y del receptor.

Ese diagnóstico debe encaminarse tras una solución que permita encontrar una fórmula práctica y eficaz que permita armonizar esas ideas con la realidad.

## VII. Los hombres y sus circunstancias

No se equivocaba José Ortega y Gasset cuando nos aconsejaba no parcializar indebidamente un enfoque y estudiar al hombre y a sus circunstancias.

Vienen a mi mente dos personalidades históricas, de brillante pensamiento, y dos circunstancias –en algún aspecto parecidas a las presentes– que les tocó vivir.

Evoco a Juan Bautista Alberdi en 1847, de largo exilio ya, cuando, aposentado en Chile, publicó *La República Argentina, 37 años después de su Revolución de Mayo*.

Después de 1845, Alberdi observa que la Confederación, unificada y dictatorial, vive el “apogeo rosista”. Por fin, sin conflictos visibles en lo interno y en lo externo, un período con cierto crecimiento económico, que atrae a inmigrantes irlandeses y escoceses que pueblan la pampa con ovejas.

El gran consejo de Alberdi era que –más allá de las causas que pudieran haber generado este florecimiento, algunas atribuibles directa o indirectamente a las políticas de Rosas– podía aprovecharse este momento para mirar con más amplitud y dotar a la Confederación de una organización menos discrecional y autoritaria.

La obra de Alberdi, que provocó muchas polémicas inmediatas, especialmente entre los emigrados, llamó la atención de Rosas, quien, incluso, llegó a proponer que Alberdi volviera a la Confederación. Rosas habló con un sobrino de Alberdi a quien dijo: “Tu tío Juan Bautista, es unitario, pero no es un salvaje unitario; ha escrito esto, y estoy contento de él, escríbele de mi parte que venga, porque lo necesito”.

Alberdi, naturalmente, rechazó la invitación “...todavía no he perdido el juicio para cometer semejante disparate”.

Lo notable del hombre y su circunstancia es que Alberdi, cinco años antes de Caseros, sugería la implantación del orden jurídico:

“Qué ha hecho Rosas” –son sus palabras– “hacer ruido y concentrar el poder por el sólo gusto de aparecer o mandar”.

“La Constitución es el medio más poderoso de pacificación y de orden interior”.

Rosas no lo hizo; la Constitución era su gran enemigo. Ya lo había dicho Sarmiento en *Facundo*: la Constitución le quitaría el manejo discrecional, sacaría *del desván* al Pacto Federal de 1831.

Eso fue lo que ocurrió; basta recordar que el 31 de mayo de 1852 –con Rosas derrotado y exiliado– el Acuerdo San Nicolás dice que ya es hora de poner en práctica el Pacto Federal.

La historia no se repite, pero sirve para comparar. En lugar del rosismo, la hora actual nos trae un largo populismo que desde 1989, con un breve y parcial interregno, entre 1999-2001, margina a la Constitución y sólo busca, con pertinaz afán, el poder discrecional y perpetuo.

El Alberdi de *Las Bases*, de *La República posible*, que se dirige a sus congéneres con realismo, alcanzará a ver en 1880, con la federalización de Buenos Aires, la concreción de sus ideas, que traerán décadas de progreso.

Porque fueron grandes ideas que siempre van a ser una referencia.

Alberdi pagó un alto precio, el de exilio y de largos años de incompreensión; su vida ratificó aquella máxima de que “nadie es profeta en su propia tierra”.

Cabe conjeturar si los constituyentes de 1853 no se habrán sentido en 1847 como Alberdi. Posiblemente se hayan tropezado con ese contraste entre sus utopías –sus ideas– y la realidad.

Lo más destacable de sus vidas y de su obra individual y conjunta es que encontraron la manera de superar ése y otros contrastes.

Nos corresponde a nosotros retomar ese pasado y valorar cómo, en el contexto en el que les tocó vivir –no sólo el triunfo de Urquiza (que nunca fue completo; venció a Rosas, pero no a Buenos Aires)– llegaron a la Constitución (Nacional desde 1860), obra que Alberto Demicheli juzga acertadamente como “perenne”.

Perennidad que deriva de una conciliación práctica y realista, asimilable a la actitud que Mitre expuso en la famosa Carta que escribió en Rosario el 29 de octubre de 1861: ***“Debemos tomar a la República Argentina tal cual la han hecho Dios y los hombres, hasta que los hombres, con la ayuda de Dios la vayan mejorando.”***

Otra persona, otras circunstancias, cien años después.

Se trata de Federico Pinedo que en enero de 1953, forzosamente aposentado por el peronismo en la Penitenciaría Nacional, escribió: “El gobierno puede declarar sin exageración que ha triunfado en toda la línea, pues no tiene enfrente enemigo organizado alguno”.

Nuevamente, como Alberdi, realismo, espíritu práctico y grandes ideas.

Con sinceridad debo decir que el Pinedo de los ‘30, no me convence, en especial por integrar un gobierno cuya conducta escandalosa denunció Lisandro de la Torre en el luctuoso debate de las carnes. Pero, con la misma sinceridad, debo reconocer que merced a su pericia y la de otros hombres (Justo, de Tomasso, Prebisch), la Argentina superó con solidez y velocidad la crisis económica mundial.

En la década de 1940 Pinedo es el artífice del Programa de Reactivación de la Economía Nacional, que se anticipó en quince

años al desarrollismo. Basta mencionar como rasgo fundamental de ese programa y de la sagacidad de Pinedo, cómo imaginaba la inserción de nuestro país en el mundo. No fueron muchos los que percibieron la decadencia de Europa y la supremacía de los Estados Unidos. Federico Pinedo, sí.

¿Por qué, entonces, esta invocación a Alberdi, a Mitre, a Pinedo? Por el realismo, por saber mantener en momentos de mayor adversidad (Alberdi y Pinedo) o de las mayores expectativas (Mitre) las propias ideas, sin dejar de hacer propuestas realistas y viables.

Puede pensarse en una reforma con ese espíritu, con esa actitud.

## **VII. Una propuesta temática**

A título personal, estimo que un debate sobre la reforma de la Constitución Nacional podría comprender los siguientes temas:

1. Conveniencia y necesidad de la reforma constitucional.
2. Reformas al procedimiento de reforma.
3. Sistema de control de constitucionalidad. Control judicial concentrado, difuso o mixto. Controles políticos desequilibrados, ausentes, desviados o exagerados.
4. Sistema de fuentes del derecho posterior a 1994. Inserción de los tratados internacionales en general, de los tratados de integración y de los tratados sobre derechos humanos. Decisiones y opiniones de órganos supranacionales.
5. La legitimación “anómala” y la forma representativa de gobierno. Derechos de incidencia colectiva. Sujetos legitimados. Procesos colectivos.

6. Forma representativa de gobierno. Número de representantes. Retribución. Caducidad de mandatos. Revocatoria de mandatos. Juicio de residencia.
7. Protección del medio ambiente y de usuarios y consumidores.
8. Las fuerzas políticas y sociales en la Constitución. Mejora de la calidad del sistema político (sistema de partidos y régimen electoral). Consejo Económico y Social.
9. Autonomías del sistema educativo; del sistema de previsión y asistencia social; de la recaudación tributaria y del Banco Central. Federalización del Banco Central.
10. Distribución del poder tributario. Municipios, Provincias, Nación. Coparticipación, distribución equilibrada de los recursos tributarios.
11. Propuestas para un sistema más equilibrado de distribución de poderes en el Gobierno federal.
12. Poderes y controles.
13. El vicepresidente.
14. El Poder Judicial.
15. El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

