

AVANCES DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL¹

Aspectos del Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia.

Alberto García Lema*

Conocido el dictamen emanado del Consejo para la Consolidación de la Democracia, parece ratificada la decisión gubernamental de continuar con el proceso de reforma constitucional, por lo que resulta oportuno realizar una primera y rápida evaluación de las sugerencias contenidas en dicho Dictamen, a partir de los anticipos periodísticos del mismo.

El aspecto inicial que merece destacarse es la definición a favor de la oportunidad de la reforma, pero a condición de que ella consiga obtener un amplio consenso social.

En cuanto a lo primero, el Dictamen rescata argumentos que no pueden menos que ser compartidos. Así, de la circunstancia que la Constitución vigente haya sido crónicamente trasgredida durante largos períodos de los últimos cincuenta años, puede inferirse que ella presenta deficiencias funcionales que no han favorecido la posibilidad de encarar con éxito las crisis que ha venido afrontando el país. Por otro lado, se aprecia también la suerte de ilegitimidad que campea en nuestro actual sistema constitucional, en donde se cuestiona la reforma de 1949 por presuntos defectos formales, para luego ser anulada por un decreto de un gobierno de facto en 1956: además, la Convención Constituyente de 1957 fue convocada sin sujeción al procedimiento establecido en el art. 30 de la Constitución que requiere la previa intervención legislativa.- Finalmente, en este siglo las concepciones de filosofía políticas vigentes que confluyen en el constitucionalismo social, hacen conveniente, actualizar una carta magna que, como la nuestra, es de las más antiguas del mundo.

La necesidad del consenso

El segundo punto, también a compartir, reside en el acento puesto a la necesaria construcción de un amplio consenso social, como sustento de la reforma a sancionarse y que asegure su perdurabilidad.

Es por esta razón que el Consejo se ha orientado a recomendar una reforma parcial de la constitución, con individualización de los puntos concretos a reformar y el sentido de la reforma en la ley declarativa de su necesidad. Así se colocaría el epicentro político en la primera de las tres etapas que debe recorrer el proceso, cual es la iniciativa legislativa. Las otras dos, las

¹ Fue enviado a *Ámbito Financiero* para ser publicado el 17 de octubre de 1986.

* Constitucionalista del Justicialismo Renovador.

elecciones de constituyentes y las deliberaciones de la Convención, verían su libertad de acción restringida por los contenidos de la ley declarativa de la perspectiva de la principal fuerza de oposición, el justicialismo, se ha pronunciado por algunos de sus dirigentes a favor del restablecimiento de la Constitución de 1949, o, en su defecto, por una reforma total de la ley fundamental, esta diferencia no sería insusceptible de transarse. Ello así, porque al recomendarse una reforma total de la Constitución no se piensa en una modificación de todas sus cláusulas (buena prueba de este criterio fue la propia Constitución de 1949 que solo modificó algunos artículos), sino un cambio en el "espíritu" o "programa" que debe presidir a la nueva Carta.

Entonces, el justicialismo debería definir que otros puntos, adicionales a los que proponga el gobierno, que sean substanciales a su perspectiva programática, deberían ser objetos de la reforma.

La constitución del consenso al que alude el Dictamen del Consejo requiere la concreción de ciertos pactos previos. En un artículo anterior publicado en este mismo medio el 29 de julio del corriente año, anticipé la opinión de que se requerían dos acuerdos explícitos y otro informal. Los dos primeros eran la celebración de un pacto o acuerdo político, a realizarse en el ámbito parlamentario antes de considerarse la sanción de la ley que promueve la reforma, y un nuevo pacto federal que reformule las condiciones de nuestro federalismo, para adaptarlo a las condiciones del presente. Dada la metodología del proceso de reforma, ese segundo pacto debería ser previo al primero, porque de allí resultarán los contenidos a incorporar a la ley declarativa de la reforma.

El acuerdo informal debería consistir en la necesaria consulta acerca de los objetivos de la reforma a las entidades intermedias y a los sectores sociales más significativos, en las áreas de sus respectivos intereses. Este acuerdo puede ser también tramitado en el área legislativa, en forma coincidente a los progresos que requiera el tema.

Los tiempos para la reforma

La construcción del consenso requiere no contar con plazos exigüos para la tramitación de la ley iniciadora de la reforma.

En efecto, aún cuando se piense que una metodología que privilegie la celebración de acuerdos como los anticipados fuese algo pesada, bien vale el tiempo inicial que pueda perderse cuando se transformará luego en perdurabilidad del nuevo sistema institucional.

Los tiempos previsibles excluyen la posibilidad de una convocatoria a elección de convenciones constituyentes para el próximo año. Por otra parte, según también lo anticipé en el artículo

mencionado, no sería admisible mezclar el tratamiento de temas de la índole de una reforma constitucional, que hacen a un futuro de muchas décadas, con otros de índole provincial o municipal, como serán los predominantes en las elecciones del próximo año.

De otro modo se colocaría en el mismo nivel el tratamiento de una reforma institucional del alcance de la introducción de un sistema mixto de gobierno, según lo propone el Dictamen del Consejo, con la consideración de los problemas de los "baches" del pavimento en una localidad cualquiera. Por lo demás, nuestros antecedentes de la práctica constitucional favorecen la celebración de elecciones separadas.

La perspectiva política y la económica.

Si se relevan los principales ítems de la futura reforma, según la perspectiva que emana del Dictamen del Consejo, podrá apreciarse el claro predominio de los temas de política institucional. Los ámbitos en donde se centraría la reforma serían los siguientes. Introducir un régimen mixto de gobierno, desconcentrando parte de las atribuciones del Presidente en un Primer Ministro y un gabinete, responsable ante el Parlamento. Profundizar la protección de los derechos individuales reconocidos en la Constitución. Reestructuración del Senado a fin de vincular fuertemente a los senadores con las legislaturas provinciales que los eligen. Incorporar en la Constitución los principios del sufragio y de los sistemas electorales, inspirándose en el sistema norteamericano del voto no obligatorio, lo que se evidenciaría como un grave retroceso respecto de nuestra ley Sáenz Peña.- Introducir ciertos procedimientos de democracia semi-directa como el plesbiscito y el referendum,- Reformular las bases de la relación entre el Estado y la Iglesia, y ciertas cuestiones menores del federalismo.-

Tal como puede advertirse, del simple enunciado de los principales tópicos de la reforma, el enfoque acordado a la misma es predominantemente político. Es cierto que también se propone reiterar la declaración de los derechos sociales contenidos en el art. 14 bis de la Constitución vigente, perfeccionando algunos de sus contenidos.

Pero dichos derechos sociales no pueden ser efectivamente asegurados si no se encaran simultáneamente, como se hizo en la reforma de 1949, las transformaciones del orden económico imprescindibles para ponerlos en vigencia.

Las modificaciones de lo que la escuela alemana ha llamado la "constitución económica" del Estado son de rigor, pues, al contemplar la futura reforma.

Más aun, toda constitución ha de responder no solo a las exigencias y a las necesidades del presente, sino también a las que puedan reconocerse como tendencias históricas que irán concretándose en el porvenir. En este sentido, nuestra Constitución de 1853/60 fue

particularmente sabia. Anticipo las grandes tendencias históricas que comenzaban a acaecer en lo que era entonces el centro del mundo, Europa, para insertar al país en el progreso de tales grandes tendencias. En el punto en que se encontraron el desarrollo de los caminos que recorría Europa, con los que comenzó a transitar nuestro país a partir del Programa contenido en la Constitución, la Nación Argentina se transformo en uno de los más importantes países del orbe. Así también debería realizarse hoy día un esfuerzo prospectivo parecido. Se trata de anticipar las grandes tendencias históricas de las próximas décadas, que ya están desplegadas en el actual escenario mundial, para ir al encuentro de ellas con un nuevo Programa que reinserte al país en el porvenir. Luego adoptar constitucionalmente las medidas de promoción requeridas para el cumplimiento de ese Programa.

En la carencia de esta perspectiva puede centrarse la principal crítica que merece la propuesta del Consejo para la Consolidación de la Democracia. Y ello significará –de no enmendarse en el camino todavía a transitar– que la futura reforma podrá tener cuerpo, pero le faltará un Alma.