

LA EVENTUAL REFORMA DE LA CONSTITUCION ARGENTINA

Pedro J. Frías

Profesor Emérito de la Universidad Nacional de Córdoba,
Presidente de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba,
Miembro Honorario de la Academia de Ciencias Sociales,
Políticas y Morales del Instituto de Chile.

A) EL DEBATE CONSTITUCIONAL

1. Nación y provincias en la reforma constitucional

Creo interesante comparar el ciclo constituyente provincial cumplido entre 1986 y 1991 en la mitad de las provincias, con la hipotética revisión de la Constitución Nacional. Hay afinidades y diferencias.

La más notoria disimilitud es que la primera parte de la Constitución Nacional acoge el "techo ideológico" de los argentinos, de sus derechos y garantías, de un poder limitado, controlado y compartido. Y como las provincias deben sujetarse a él, si se modifica la parte primera se modifica el reaseguro de nuestras expectativas. También la parte primera de las constituciones provinciales es un "techo ideológico", pero por arriba de él está la Constitución Nacional. Ella es la suprema. Es además el modelo.

Pero vamos ahora a los datos sociológicos. Con ser considerablemente más nuevas que la C.N. (sólo ocho tenían 50 años cuando se inició el ciclo provincial), la reforma fue asumida desde su iniciativa en calma. Cierta que Tucumán tuvo que diferir el primer intento y Entre Ríos la postergó; cierto que está pendiente en Neuquén de una opción entre la simple enmienda autorizada por la Constitución o la revisión total; cierto que en el Chaco no se puede esperar demasiado porque la ley fundamental es estatista, pero la sociedad no se crispa con la reforma.

Las elecciones de constituyentes fueron alguna vez una sorpresa desagradable para el partido que las promovió —Santiago del Estero— y a veces un partido obtuvo mayoría propia —el Movimiento Popular Fuegoño o Fuerza Republicana en Tucumán— pero las mayorías no fueron facciosas. Prevalció el consenso o la votación por mayoría pero sin estrépito. Hubo algunas sesiones agitadas, pero sólo Tucumán fue escenario de una con-

frontación porque la vieja política había sido derrotada y la "nueva" no transigía.

La clase política demostró en provincia haberse alejado del "ideologismo". Fue una fase de modernización porque tampoco optó por el pragmatismo sino por la realidad.

El "modelo" provincial

Admito que es relativo hablar de un "modelo" nacido del constitucionalismo provincial. Sólo quiero resumir tendencias. Helas aquí:

1. Estado social de derecho: representación más participación.
2. Ni guerra de religión ni ausencia de Dios.
3. Estado subsidiario pero no tanto: defensa del orden constitucional y reglas para la administración pública.
4. Derecho a tener derechos: los de primera generación —a la vida, a la libertad, a la propiedad, p. ej.— directamente operativos; los derechos sociales —a la vivienda, a la salud, a la sindicalización, etc.— no tan operativos; los de tercera generación —a la paz, al desarrollo, al ambiente— por ahora expectativas, en menor medida asegurados legalmente.
5. Economía social de mercado implícita: propiedad privada más su función social; libre iniciativa económica más solidaridad.
6. Legislativo más funcional, capaz de recuperar algún protagonismo.
7. Ejecutivo presidencialista reforzado con reelección.
8. Judicial con atenuación del monopolio de designación por los poderes políticos. ¿Independiente?
9. Control: Tribunal de Cuentas, Fiscalía de Investigaciones Administrativas, Defensor del Pueblo: las promesas posibles.
10. Reforma de la Constitución: también enmiendas por la Legislatura.

Esta síntesis puede trasladarse a la Constitución Nacional. Sólo habría que hacer una advertencia. Como las funciones del Presidente son cualitativamente más decisivas que las del Gobernador en orden a la macroeconomía, a la política exterior, al liderazgo, no hay que imitar el reforzamiento del Ejecutivo que de hecho ha nacido del ciclo constituyente provincial. Hay que hacer un presidencialismo moderado y, por eso, sin reelección. Y para que sea posible, con trámite de urgencia pero no decretos de necesidad y urgencia.

Lo que ignoro es por qué ese espíritu de conciliación de las reformas provinciales no ha podido reanudarse en la escena nacional. ¿Por la índole de los liderazgos? ¿Por el temor de la oposición al carisma del Presidente? ¿O porque hay una diferencia cualitativa entre la reforma nacional y la provincial? En efecto, la Constitución Nacional es el techo ideológico y modelo para las provinciales.

Pero ahora estamos ante un hecho consumado: la convocatoria a un plebiscito.

2. *El referéndum constitucional*

Tengo simpatía por las consultas populares pero he explicado siempre que son problemáticas. Son muy sensibles a la oportunidad de la convocatoria, a la propuesta del tema, a la rectitud del debate, a la interpretación misma del resultado. Y además, la clase política prepara la baraja, pero la ciudadanía cambia las cartas. En la provincia de Buenos Aires el acuerdo de cúpulas creyó que se votaría el texto; el pueblo votó contra el contexto partidocrático de la Reforma Constitucional que se le proponía.

Creo que en la interpretación dinámica de la Constitución, la consulta popular no vinculante es posible, como derivada de los derechos no enumerados (art. 33 C.N.), que nacen de la soberanía del pueblo. Es un préstamo que la democracia roussoniana, donde el pueblo después de elegir sus representantes sigue hablando, hace a la democracia representativa en que el pueblo calla. Eso mismo exige mayor cautela.

Lo que sí puede decirse es que en cuanto a la reforma constitucional, la consulta popular es desaconsejable. ¿Por qué? Porque el art. 30 C.N. traza un procedimiento específico para la reforma. No es lo mismo respecto a la aprobación de un Tratado, como el de Paz y Amistad con Chile, porque en ese caso el procedimiento legal nada tiene de específico.

Algo más. Tanto la consulta del Beagle como la de la reforma constitucional hubiera exigido ley, ya que las consultas populares no están contempladas en la Constitución ni en la norma infraconstitucional. La convocatoria a las elecciones de rutina las puede hacer por decreto el Ejecutivo porque están ya normadas.

Después de estas objeciones, no hay observación a los dispositivos que nos llevarán a las urnas el 21 de noviembre, salvo la advertencia que tantas veces he formulado: la saturación política. Seguimos en campaña. Y aunque las campañas no nos crisparan, son como el "pan y circo" cotidiano. No es bueno estar siempre de feria. Ni siquiera para los protagonistas.

Ni bueno ni malo, sino lo contrario

Se dice así cuando se quiere no decir nada. Y puede ser aplicable a la campaña que nos espera. El peligro mayor es la manipulación. La mano del primate puede expresarse a través de los medios oficiales —pero de ciertas oposiciones también— para desinformar y perturbar el recto criterio.

Hay sin embargo una oportunidad de docencia en el debate próximo. Es la de explicar la declaración de necesidad de reforma sancionada por el Senado. Y la tarea difícil de justificar algunas omisiones, como la de la elección del Presidente, concedida a cambio del voto del Senador por San Juan.

Pero si el debate recurre a la argumentación ya agotada en la campaña última, será más de lo mismo. No sabemos aprovechar la especificidad de cada tiempo. En los comicios legislativos del 3 de octubre sólo el 5% de la propaganda se ocupó del Congreso y de la tarea legislativa. ¿Cómo pueden quejarse después los partidos de la postergación del Congreso ante el Ejecutivo?

La interpretación del referéndum

Más opinable será la interpretación de la consulta. ¿Basta un sí mayoritario? No ciertamente, porque la reforma constitucional no se resuelve por simple mayoría. Los dos tercios del art. 30 C.N. tendrían que representarse en el resultado de la consulta. Procedería así: consideraría negativa la suma de los votos en blanco, las abstenciones y el "no". En esta suma total ¿el "sí" alcanza los dos tercios? Si es así, la consulta demostraría que si no hay apoyo del radicalismo, el sistema representativo tiene su lógica propia y es capaz de alterar la voluntad genuina del pueblo. Lo que no es nuevo ni siquiera heterodoxo. Está dentro de sus riesgos posibles. Pero no será saludable

para el sistema que la obstrucción radical prosiga imperturbable. Ya he dicho que la obstrucción hace fuerte al débil y débil al fuerte. Pero la obstrucción en tal supuesto no sería legítima, aunque todavía fuera legal.

Desde luego, hay una interpretación complaciente del resultado del referéndum y es la que adoptará el gobierno si los "sí" son mayoritarios pero no tanto. Sigo preguntándome si también en este supuesto podrá el radicalismo mantener su obstrucción.

El referéndum constitucional, aun no vinculante, es objetable porque la ley fundamental señala el procedimiento de reforma. Ofrece un riesgo cierto de manipulación, pero también una oportunidad de docencia si se limita a explicar la declaración de necesidad de reforma del Senado. Su interpretación misma se presta a controversia. La saturación política no es un riesgo menor. Pero si después de todo el resultado fuere definido, la obstrucción radical será claramente ilegítima.

3. LA CONSTITUYENTE NO ES SOBERANA

No desconozco que entre los temores argentinos se cuenta el que la Convención Constituyente se declare soberana. Si pasó en Colombia, ¿por qué no entre nosotros?

No lo creo, sin embargo. No hay precedentes a pesar de que la actividad constituyente ha sido incesante: diez reformas totales en provincia, una nueva —la de Tierra del Fuego—, una muy amplia —la de Catamarca—, la muy limitada de Corrientes y un artículo en Mendoza y en Santa Cruz.

Se me dirá que en las reformas totales no hay ocasión para que la Convención se declare soberana, pero respondo que no se trata solamente de que la Convención trate temas que no fueron habilitados para reforma, sino que quiera intervenir en los poderes constituidos, variando la duración de los mandatos, modificando la inamovilidad de ciertas funciones, declarando jubilaciones de oficio y otros ardidés.

Como vemos, la Convención actúa soberanamente, aunque no lo diga, si en una reforma parcial como la que está pendiente, reforma disposiciones que no han sido incluidas por el Congreso o interviene en los poderes constituidos en pleno funcionamiento durante la Convención o excede su plazo.

El exceso de la Convención no está convalidado ni por la doctrina ni por la experiencia

argentina. Conozco sólo dos autores que avalan la tal soberanía. Todos los otros estamos de acuerdo en que la Convención sólo dispone de una competencia y es la acotada por la declaración de necesidad de reforma del Congreso. El Congreso es titular del poder "preconstituyente" y condiciona a la Convención.

La Constituyente es autónoma

Pero si la Constituyente no es soberana, ¿qué es? Porque no parece conciliable su majestad con la condición de caja registradora del Congreso. Por razón de seguridad jurídica, parece creerlo Miguel M. Padilla, que no reconoce libertad a la Convención para apartarse de la sanción del Congreso y requiere de este precisar aún más su voluntad para que se ingrese a la Constituyente sin incertidumbre.

La Convención es autónoma, no soberana. Puede no suprimir las normas que el Congreso enumera para suprimir, aunque es evidente que conviene. Puede no ocuparse de los temas que el Congreso "habilita para agregar". Puede no "modificar" los artículos mencionados por el Congreso. Además, si lo hace, no está condicionada por las intenciones prevalecientes en el debate.

¿Y si la Convención se excede?

Desde el comienzo del debate constitucional auspicié una cláusula expresa que declare la nulidad de las reformas que se aparten de la competencia previamente establecida.

Así lo hace el Congreso bajo tres variables: normas no previstas en la declaración de necesidad, el término fijado en 120 días improrrogables y duración de mandatos. Está bien.

En cuanto al plazo, aunque está entre los poderes implícitos de la Convención, también lo está en los poderes implícitos del Congreso, y fijado por éste, es el que prevalece. El lejano antecedente nació en 1921 en Santa Fe en la inolvidable polémica de Lisandro de la Torre. Pero no tuvo razón.

Con un texto así —art. 10— está aventado el peligro. Porque de exorbitarse la Convención, la Corte Suprema podrá ejercer el control de constitucionalidad, sin excusarse por la llamada no justiciabilidad de las cuestiones políticas. Con el art. 10, la cuestión no es política, sino jurídica.

Podría resumir lo expuesto:

1. La Convención no es soberana porque no puede revisar otros artículos que los enumerados por el Congreso, ni intervenir en los Poderes constituidos, ni exceder el tiempo fijado por el Congreso.

2. Dentro de su competencia, la Convención es autónoma para disponer el sentido de su revisión, incluso apartándose de la opinión prevaleciente en el Congreso.

3. Las disposiciones transitorias que pudiere incluir están alcanzadas por estas limitaciones.

4. La Convención ordena el texto de la Constitución reformada.

Algunos ejemplos

Propongo algunos ejemplos de las tres modalidades con que la declaración de necesidad de reforma pendiente habilita la revisión de la Constituyente.

Modificar. Entre artículos o incisos son 24. Elijo el art. 77 sobre no reelección inmediata, ya que con torpeza el debate constitucional lo ha convertido en eje de la reforma.

Las principales hipótesis para la Convención son las siguientes, conforme a la reciente experiencia del ciclo constituyente provincial:

- mantenerlo tal cual, reelección con intervalo de un período, lo que no es probable conforme al resultado electoral de 1993;
- reelección inmediata con el límite de dos períodos;
- reelección indefinida.
- una disposición transitoria, según la cual el actual Presidente no puede ser reelegido...

Suprimir. Supongo que la Convención suprimirá lo dispuesto por el Congreso, pues son cláusulas de significación meramente histórica, sin vigencia, y además las de patronato deben serlo por el acuerdo con la Santa Sede.

Agregar. Elijo la intervención federal a provincias, porque es el mejor ejemplo del inmovilismo legislativo. Durante 140 años de "mala prensa" de la intervención federal, el Congreso no sancionó la ley reglamentaria que hubiera disciplinado su aplicación. Sí hay numerosos proyectos y por lo menos uno con sanción del Senado.

Las hipótesis son varias:

- la facultad de disponer la intervención es atribución del Congreso. En caso de receso puede decretarla el Poder Ejecutivo, pero simultáneamente convocará al Congreso para su tratamiento;
- la intervención puede ser parcial, en cuyo caso coexisten los poderes intervenidos con las autoridades no afectadas;
- el Interventor debe cumplir la Constitución y las leyes locales, salvo que hayan causado la intervención;

- el Interventor sólo puede destituir a los jueces cuando la intervención alcance al Poder Judicial;

- duración de la intervención, que es omisión reprochable;

- la ley establecerá si la intervención es suspensiva de los mandatos -mediación federal en el proyecto del Diputado Antonio M. Hernández- o si es abrogativa; podrá fijar término para el caso de que sólo se suspendan los mandatos y prever su revocación al expirar el término solución.

4. El contenido de la reforma

En sucesivos artículos, he seguido las vicisitudes del debate constitucional. Me ocupo ahora del eventual contenido, conforme a la declaración de necesidad de reforma votada legalmente en el Senado, a riesgo de ulteriores modificaciones. Las puede introducir, en efecto, la Cámara de Diputados y será preferible en ese caso respetar el trámite legislativo ordinario, a falta de otras reglas.

Los textos constitucionales están habilitados para su revisión a través de tres voces de entrada diferentes:

modificar - suprimir - agregar

Modificar

La declaración de reforma parcial enumera 14 artículos para modificar más 3 incisos del art. 67 y 7 incisos del art. 86. El 67 se refiere a facultades del Congreso y el 86 a las del Presidente. Se trata de 24 normas, con amplio consenso para su modificación, salvo la reelección.

¿Qué se pretende modificar?

- Separar a los magistrados del juicio político para someterlos a jurados de enjuiciamiento que moderan las siempre posibles motivaciones partidarias. He presidido un jurado de enjuiciamiento para juez federal y sé de sus ventajas respecto al juicio político (art. 45).

- Reducir el mandato de los senadores de 9 a 6 años es corregir una extravagancia en el mandato representativo (art. 48).

- Ampliar el período de sesiones y mejorar el trámite parlamentario (art. 55 y arts. 68/72).

- Ampliar la competencia del Congreso sobre la deuda externa y la reglamentación de las leyes (art. 67 inc. 6º y arts. 68 y 86 inc. 2º).

- Suprimir la exigencia de pertenecer al culto católico o del juramento religioso católico por el Presidente y el Vice (arts. 76 y 80). El Presidente ya no ejerce el patronato sobre

la Iglesia y la libertad religiosa se ha universalizado.

— Reducir el mandato presidencial a 4 años y permitir su reelección inmediata (arts. 77 y 78). Ya se sabe que la reelección no vulnera ningún principio republicano. O la oposición es de motivación política o nace de la preferencia por un presidencialismo moderado, como es mi caso. La reelección concentra demasiadas expectativas en el Presidente.

— La elección directa del Intendente devuelve su autonomía a la Capital (art. 86 inc. 3º).

— Instauro el control parlamentario del estado de sitio en caso de receso del Congreso (art. 67 inc. 26º y 86 inc. 19º). Tiende a restablecer el equilibrio de poderes.

— Intangibilidad de la Constitución frente a actos violentos (art. 103), conforme a disposiciones similares del nuevo derecho público provincial.

Hay otras enmiendas de forma que no comento por ser obvias.

Suprimir y agregar

Las cláusulas que se quiere suprimir no pueden dejar de tener consenso en ese sentido, por carecer de significación. Hay además, en cuanto a las del patronato sobre la Iglesia, una obligación de derecho internacional para derogarlas porque ya han sido detraídas por el Acuerdo con la Santa Sede.

La declaración del Senado enuncia así los agregados posibles: "Habilitar los siguientes temas para agregar al texto constitucional". De las 8 previstas, sólo 3 requieren reforma constitucional, porque las demás no son imprescindibles, ni siquiera la revisión de la intervención federal que puede mejorarse por ley reglamentaria.

Las tres que requieren revisión son: las consultas populares para despejar las dudas actuales; las enmiendas a un solo artículo, aconsejables para atenuar la rigidez de la reforma constitucional, con 2/3 de votos de cada Cámara y referéndum posterior, pero sólo en la Parte Orgánica de la Constitución; y la integración, para permitir la transferencia de competencias a órganos supranacionales. Las tres merecen consenso, salvo matices.

Los otros agregados son declaraciones pre-visibility, cuya incorporación no cambia las políticas públicas, aunque está bien que el texto constitucional las incorpore.

La intervención federal va a ser corregida: todo pudo hacerse a través de la ley reglamentaria demorada por el Congreso durante 140 años.

La declaración del Senado prevé un capítulo "De los órganos de consulta y control"

que versará sobre Auditoría General de la Nación, Defensor del Pueblo y Consejo Económico Social.

Más interesante será señalar los temas omitidos, aunque no todos: el que pareció más importante era transformar en directa la actual elección indirecta de Presidente; la creí indispensable; se ve que no tanto como la reelección. Está muy próximo el bochorno de los Colegios electorales de Tucumán y Corrientes. También desapareció la relación Nación-provincias, pero es cierto que todo puede hacerse por acuerdos interjurisdiccionales o por la legislación infraconstitucional, salvo la transformación del Senado en verdadera Cámara de las Autonomías.

Si el lector ha tenido la paciencia de seguir esta síntesis, entenderá el título: "Sí, pero...". En efecto, hay consenso en los temas a reformar, pero la realidad política se ha encargado de enfatizar sólo la reelección. Es una distorsión de la reforma, pero es su ambigüedad. En la aprobación o el rechazo, ¿juega la revisión honesta o la reelección compulsiva?

5. *Mi experiencia en reformas constitucionales.*

Podría resumir mi experiencia como asesor constitucional en estos términos prudentiales:

1. La Constitución es un pacto social y una oferta a la sociedad que debe aceptarla.
2. Si la necesidad de reformarla no es manifiesta, es mejor cumplirla que mejorarla.
3. No corregir opinablemente. Es preferible la experiencia social del texto, a una alternativa dudosa.
4. La realidad tiene hoy más capacidad de presencia que las ideologías.
5. Bienvenidas las innovaciones, si responden a un nuevo tiempo social de clara lectura.
6. La imaginación ayuda si es sistemática. De lo contrario distrae al ciudadano y al intérprete.
7. Copiar sólo si la analogía es pertinente.
8. La brevedad no es un objetivo, sino que debe darse por añadidura de la redacción precisa y la sistematización razonable.
9. La Constitución no necesita decirlo todo; debe respetar los espacios del legislador futuro.
10. El derecho —y por ende la Constitución— no es más que el orden del Orden Social, no todo el orden.

B) EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

6. *En democracia, diez años después*

El 10 de diciembre se completa la década democrática y es saludable reflexionar sobre logros y faltantes. Los "diez años después" no ha sido un plazo promisorio en la historia argentina. Diez años después de 1810 estábamos en la anarquía. Diez años después de la Independencia, los pueblos rechazaban la Constitución. Diez años después de 1853, no se reconciliaban las facciones. Diez años después de la capitalización de Buenos Aires, sobrevino la crisis de nervios del 90. Diez años después de la caída de Perón, gobernaba la "Revolución Argentina". Por fin, diez años después del Proceso, estamos en democracia. Sin alternativas. En democracia por el efecto externo, ya que ha prevalecido en Occidente la república constitucional. Pero sobre todo por el efecto interno, porque se han frustrado las experiencias contrarias.

Es legítimo reconocer la estabilidad política que inició Alfonsín y la estabilidad económica lograda por Menem. Se suceden los cambios de gobierno y podrían funcionar las instituciones.

¿Qué nos falta? Nos falta eficacia institucional, reconciliar la ciudadanía con los partidos, pasar de la corrupción "blanda" a corrupción "cero", crecer con equidad.

Eficacia institucional

Eficacia institucional es equilibrio de poderes, pero algo más. La emergencia ha exasperado la espectacularidad del Ejecutivo y desmerecido al Congreso. Ni siquiera la elección legislativa del 3 de octubre nos ha impulsado a reflexionar sobre las Cámaras. Y bueno, si durante los seis meses del período ordinario la Cámara de Diputados de la Nación sólo ha sesionado 17 veces, no podemos manifestarnos conformes. Aunque no es el número de sesiones, ni de leyes, ni de proyectos el que marca la eficacia legislativa: es el control de la Administración y la tarea normativa, pero es también la representación moral de la Nación... Representación que ejercen mejor los comunicadores, cuando no les es aplicable la maledicencia de los envidiosos: "su noble tarea es separar el trigo de la cizaña... y difundir la cizaña".

El Poder Judicial se debe a sí mismo el recuperar la confianza y la sociedad debe cuidar de no transferir tantos conflictos al Poder Judicial.

Las provincias harán bien en ajustarse al modelo nacional pero no podrán aceptar que el gobierno federal maneje la caja y los pode-

res locales las responsabilidades. La división del trabajo es otra: descentralización pero con recursos y gradualidad.

Ciudadanía y partidos

Ya se sabe que en todo Occidente los electores están susceptibles, pero no es bueno para el sistema político ni siquiera para su eficacia. Los políticos deben desprenderse de prácticas partidocráticas, que acumulan un poder no requerido ni por el gobierno ni por la mediación política. Deben volver a la austeridad que alguna vez tuvo la política argentina. Deben hacer del servicio público la imagen anticipada de la Argentina deseable. Deben respetar a la democracia en su política interna y no abusar de la paciencia de la gente, porque siempre es posible la saturación política que no permite ni siquiera discernir los mensajes.

De la corrupción "blanda"

Como las drogas, la corrupción es blanda o dura. En la Argentina es "blanda" porque puede corregirse. Es blanda cuando la coima (también mordida o tangente) debe pedirse u ofrecerse. Es dura cuando está institucionalizada de modo que el refinamiento lleva a lucrar sin pedir ni ofrecer.

Hay algunas estrategias contra la corrupción pero sobre todo es preciso recrear una moral, que si no tiene referencia a Dios tampoco toma conciencia de la dignidad propia y ajena. La reforma del Estado es una de las estrategias eficaces contra la corrupción.

Crecer con equidad

Tenemos conciencia de que la reinstalación de la economía de mercado en América Latina es decisivamente más fácil que en el Este europeo. Pero las distorsiones que se están corrigiendo causan bloqueos recíprocos entre democracia y mercado y entre crecimiento y equidad. No podemos ser primero ricos para después ser justos. La solidaridad y la equidad del sistema son condición del sistema mismo. No postulemos un capitalismo fácil. Prefiramos el capitalismo difícil, donde se cumplen las obligaciones sociales, se pagan impuestos, se renuncia a la especulación, se reinvierte, se ayuda a los más débiles.

Sin duda, son muchos más los deberes por cumplir. Pero lo logrado no es indiferente. Europa tiene mejores ingresos pero no son menores sus problemas.

La década democrática es un umbral. Entremos sin miedo en la consolidación del sistema político, pero las raíces se hunden en nuestros valores. Si los reducimos a sólo nues-

tros intereses, la democracia será un rito insubstantial.

Momentos para recordar

Sin agotar las posibilidades de la década democrática, propongo algunos hechos que me parecen ricos para la reflexión y el recuerdo.

1. *La paz con Chile.* Las vacilaciones de la Junta Militar con la propuesta del Mediador fueron superadas por el gobierno de Alfonsín. El referéndum no vinculante mereció un decisivo apoyo y pudo firmarse el Tratado de Paz y Amistad con Chile.

2. *La Argentina moderada.* Una declaración de los principales partidos argentinos anticipaba la Argentina moderada, que si no siempre quiere ser gobernada por el centro, aspira a ser gobernada desde el centro.

3. *El Plan Austral.* Fue un buen momento, con resultados electorales óptimos para el radicalismo, pero no hubo grandeza para profundizar y perseverar en la transformación.

4. *El traslado de la Capital.* Con la marcha "hacia el sur, hacia el mar y hacia el frío", el Presidente conmovió al país. Pero más práctico que el traslado físico de la Capital, hubiera sido sacar de la Capital lo que no es capital: las administraciones y las funciones que se concentran en Buenos Aires.

5. *La reforma constitucional.* Se estudió en el seno del Consejo para la Consolidación de la Democracia, pero el empecinamiento de Alfonsín en cambiar el régimen presidencial por el parlamentario y otras circunstancias malogaron el debate.

6. *La reforma del Estado.* La emprendida por el Presidente Menem y su Ministro Cavallo será la política perdurable del decenio.

7. *Los decretos de necesidad y urgencia.* Se abusó de ellos y se lesionó la seguridad jurídica.

8. *La sociedad individualista y susceptible.* Como en todo Occidente, los argentinos se manifiestan poco crédulos en la dirigencia, afectando esa falta de confianza por vez primera al Poder Judicial.

9. *Un federalismo de deberes.* Dueño del modelo de reforma del Estado, el gobierno nacional presiona sobre las provincias para alinearlas. La transición es ambigua pero con la descentralización que se consolida el federalismo gana.

10. *La reforma constitucional.* Era conveniente, pero no así...

Es un promemoria para conversar y discrepar. Nada más.

7. Los próximos diez años

No pretendo atrapar el futuro pero podemos imaginarlo en el orden institucional. ¿Cuáles son los medios de desarrollo político en la Argentina? Creo que transitará las siguientes vías:

- La reforma política propuesta por el Ministro Béliz, o sea, elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias, para que el ciudadano independiente pueda terciar en la postulación de candidatos; tachas y preferencias para devolver algún poder al elector; financiación de los partidos, pública y privada, para mayor transparencia.

- La reforma de la Capital Federal, también propuesta por Béliz, para la elección directa del Intendente y descentralización por alcaldías, con lo que la Capital asume autonomía; las dos reformas cuentan con consenso.

- La reforma constitucional, con un acuerdo interpartidario que hoy no existe, que deberá incluir el compromiso de que la Convención respetará los poderes constituidos y se limitará -ya que no es soberana- a la declaración de necesidad de reforma del Congreso.

- El ciclo constituyente proseguirá en las provincias que no modificaron hasta ahora sus leyes fundamentales, con la advertencia de que si la reforma nacional es sólo instrumental en la Parte Orgánica, no están obligadas las provincias a adecuarlas.

- Se acentuará el proceso de regionalización, con o sin reformas institucionales, con prevalencia del modelo que no cercena facultades a las provincias, o sea regiones sin funcionarios electivos, competencias o recursos propios.

- Se consolidará la descentralización a favor de provincias y municipios y, por eso mismo, se percibirán interrelaciones entre las ciudades y de las ciudades con la provincia, antes inexistentes.

- Se acelerará la integración fronteriza, con o sin transformaciones decisivas en el Mercosur respecto a la transferencia de competencias a los órganos supranacionales.

- Con el desarrollo previsto del Pacto Federal Ambiental, muchos acuerdos específicos habrán coordinado las competencias locales y nacionales para prevenir y corregir alteraciones ambientales.

- Se consolidará la gestión pública intergubernamental, descentralizada, concertada y no sólo de derechos sino de deberes públicos.

Si los hechos se revelan así, haremos camino al andar.

Incertidumbres

Como el futuro es el lugar de las incertidumbres, es bueno que anotemos algunas de ellas.

1. *Traslado de la Capital.* Es improbable que medie otra propuesta, pero sería más práctico desconcentrar la administración y sacar de la Capital todo lo que no es capital.

2. *Presidencialismo.* Cuando se atenúe la emergencia, también la Presidencia moderará su protagonismo. ¿Pero lo recuperará el Congreso? ¿Cómo creerlo sin un esfuerzo deliberado y sostenido? ¿Acaso hemos aprovechado el conicio legislativo de este año para repensarlo?

3. *Los partidos.* El bipartidismo atenuado de la Argentina es una garantía contra las tendencias hegemónicas. Pero no da los resultados deseados, si la oposición obstruye y genera así la compulsión del oficialismo. Nuestro sistema proporcional no asegura al gobierno las mayorías calificadas necesarias a veces. En estos casos, la obstrucción es un recurso eficaz, pero no siempre para el sistema político.

4. *El consenso.* La insistencia revela que la gente se siente más asegurada por el consenso. Pero el consenso no es la unanimidad

ni siquiera una mayoría excepcional. El consenso es la aceptación de la mayoría en una situación no conflictiva. Lo que es unánime en el consenso es que no se trata de un conflicto de dominación, donde la pérdida es irreparable.

5. *La democracia semidirecta.* Se difundirá seguramente, pero es problemática porque los partidos disponen la baraja pero los electores cambian las cartas. Para contribuir al desarrollo político, las instituciones semidirectas, sobre todo el referéndum y la revocatoria del mandato popular, requieren una ética y una disciplina, en cuanto a la formulación del interrogante, la publicidad y la valoración del resultado.

6. *El control del Poder.* ¿Lograremos mejorar cualitativamente el control? Organos no faltan, pero el Poder es esquivo. Y si la justicia constitucional es permisiva, estaremos en falta con el desarrollo político.

7. *Las intervenciones federales.* Desde 1853 esperamos que el Congreso dicte una ley reglamentaria. Y hay buenos proyectos. ¿Daremos el último paso?

No es todo, pero no es poco. Las incertidumbres institucionales que he anotado son superables. Como siempre, serán necesarios discernimiento y patriotismo, más competencia y menos confrontación.