

3. OTROS ARTICULOS

¿POR QUE NO LA SEGUNDA REPUBLICA ARGENTINA?

Manuel Alcántara Sáez(*)

El objeto del presente artículo es el de plantear un debate sobre el momento político actual argentino en relación con el proceso constituyente abierto en dicho país. En este sentido, dada la escasa operatividad del viejo texto constitucional en vigor, las aportaciones teóricas recientes sobre el impacto de la forma de gobierno —presidencialismo o parlamentarismo— en la consolidación democrática, y las profundas transformaciones abiertas en el sistema político argentino en los últimos años, se aboga por la refundación del régimen político que diera paso a una nueva República. Todo ello se plantea sobre la base mínima de rediseñar los criterios de representación y de participación política, y de modificar las relaciones históricas entre el Gobierno y el Parlamento. Por otra parte, se considera que el acuerdo alcanzado por el presidente Menem y el ex presidente Alfonsín, si bien ha contribuido a desbloquear una situación de rigidez histórica máxima, no debe condicionar en modo alguno el trabajo de la Convención Constituyente. La pretensión de obligarla a cursar indefectiblemente una estrecha agenda preestablecida y definida por intereses cosméticos de corto plazo y referidos casi exclusivamente a afianzar el sueño hegemónico habitual del presidencialismo latinoamericano, aparte de ser anticonstitucional, es de una miopía política sin límites.

1. UN REGIMEN POLITICO ESCLEROTIZADO

La actual Constitución argentina, cuyo origen data de 1853, a lo largo de los años que van desde la puesta en marcha de la reforma electoral Sáenz Peña en 1912 y de la conquista del poder por parte del radicalismo en 1916 hasta la actualidad, ha estado más tiempo marginada que activa a la hora de regular las relaciones entre los diferentes componentes del régimen político. Fruto de la profunda admiración que Juan B. Alberdi sentía por el texto norteamericano

de Filadelfia, sus principales elementos se adecúan a los principios doctrinarios de la Constitución de los Estados Unidos de América. Así, se adoptó un régimen presidencial en el que el presidente era elegido mediante sufragio indirecto por un colegio electoral conformado por los representantes de las provincias; un Poder legislativo bicameral donde la Cámara de Diputados recogía el principio de la representación popular y el Senado el de la representación territorial; y un tipo de Estado de corte federal afin con la historia inmediata de guerras civiles que asolaron las cuatro primeras décadas de vida independiente del país. El mismo texto constitucional fue el que dictó las normas procedimentales en el momento que se abrió el camino de la transición política en 1982-1983.

Cuando la reciente transición política se llevó a cabo, a diferencia de otros casos latinoamericanos, no se contempló un proceso constituyente destinado a configurar un nuevo entramado constitucional. Esto fue debido a distintas circunstancias, entre las que cabría destacar: el clima que dominó la «multipartidaria», colectivo partidista que gestionó la salida del último gobierno militar (1976-1983); la convicción peronista de un triunfo electoral seguro y la sosecha radical de la existencia de un pacto sindical-militar tendente a garantizar «seguridad jurídica» (*sic*) a los miembros de las Fuerzas Armadas a cambio del éxito peronista. Podría afirmarse que, por entonces, primaba una lógica de la necesidad dominada por culminar a la mayor velocidad posible, y con el menor índice de apertura de contenciosos de desgaste inútil, el proceso de cambio político.

La no inclusión de la reforma constitucional en la agenda transicional frustró una oportunidad única de llevar a cabo el cambio de una manera sencilla y poco traumática a tenor de cómo fueron las reformas anteriores. De acuerdo con el artículo 30 de la propia Constitución, la necesidad de su reforma «debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros; pero no se efectuará sino por una Convención convocada al efecto».

(*) Universidad de Salamanca.

Por consiguiente, estas medidas aseguran una rigidez extrema al texto constitucional toda vez que expresamente se establece un primer y único candado, la existencia de una alta mayoría cualificada en dos cámaras de conformación desigual, difícil de superar. Complementariamente, la práctica y el desarrollo constitucional han generado una interpretación perversa, que actúa en la práctica como segundo candado, consistente en la *condicionalidad del programa constituyente de la Convención*. Esto es, se estima que la Convención, que tiene que elaborar el cambio, debe atenerse estrictamente a los apartados del texto que, en su caso, se hubieran acordado reformar. De esta forma, de aceptarse esa interpretación inexistente en la Constitución, la teórica plena soberanía del nuevo cuerpo constituyente se encontraría cercenada por la voluntad política de las partes que iniciaron el proceso de reforma.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín y especialmente en torno a los resultados favorables que obtuvo su partido en las elecciones legislativas que renovaban la mitad de la Cámara de Diputados en 1985, comenzó a crearse un ambiente proclive a la reforma constitucional. Aunque ésta no fue nunca presentada formalmente a debate parlamentario, diferentes medios directamente impulsados por el oficialismo trabajaron en pro de establecer un marco mínimo teórico que fuera calando paulatinamente de la clase política a la sociedad. La reflexión así producida se insertó, como línea argumental, en el debate de las condiciones y medidas para la consolidación del sistema político democrático, situación a la que se debía llegar una vez culminada la etapa transicional. De esta forma se aseguraría evitar las «involuciones recurrentes» que habían caracterizado la vida política argentina anterior. Uno de los organismos más activos en este sentido de la Administración de Alfonsín fue el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Entendido como un «think tank», el Consejo se insertó en el debate teórico que empezaba en torno a 1986 a invadir América Latina y que, en términos de Juan J. Linz, se refería a «los peligros del presidencialismo y a las virtudes del parlamentarismo». Las soluciones, nunca totalmente explicadas, abogaban por un presidencialismo mitigado por la reducción del mandato presidencial de seis a cuatro años y la creación de la figura de un «Ministro Principal» responsable ante el legislativo. El hecho de que la reforma fuera interpretada por la opinión como una estrategia del «alfonsinismo» de perduración en el poder, a lo que no era ajena la campaña radical que definía a éste como «el tercer movimiento histórico», hizo que se calificara al proceso de reforma constitucional de «estrategia de dominación» alejándola de toda intención exclusiva en clave de «estrategia de consolidación». A las dificultades que Alfonsín tenía para obtener éxito en el caso de que se hubiera animado a poner en marcha el proceso de reforma relativa a no alcanzar la mayoría cualificada (el tope de los dos tercios no lo alcanzaba la UCR en la Cámara de los Diputados a pesar de tener la mayoría absoluta y se encontraba muy lejos del mismo en el Senado donde el grupo radical era minoría) debieron añadirse los resultados electorales desfavorables para la UCR en los comicios de 1987.

2. LA NUEVA FAZ DE LA POLÍTICA ARGENTINA EN LA DÉCADA DE 1990

La política argentina, tras las elecciones presidenciales de 1989, se ha caracterizado por un predominio abrumador del diseño establecido por Carlos Menem y su ministro de economía, Domingo Cavallo, quienes han manejado con gran destreza la fuerza que les otorgaba el carácter mayoritario que por excelencia ha representado el Partido Justicialista (PJ) desde 1941. Esta situación ha sido revalidada en las urnas sucesivamente en los comicios para renovar la mitad de la Cámara de los Diputados de 1991 y de 1993 y en la elección de gobernadores provinciales y demás cuerpos políticos de ámbito provincial y local de 1991. El nuevo panorama establecido se beneficiaba de un rédito enorme como consecuencia del éxito en la contención del segundo proceso de hiperinflación desatado en 1989 que llegó a provocar una contracción de la economía del 6,3% y la subsiguiente política monetaria que ha asegurado, por un plazo nunca antes visto, la casi paridad del peso con el dólar y una tasa de inflación de un dígito. Todo lo cual comportó el consiguiente efecto generador de una confianza ilimitada en el nuevo estado de las cosas.

Paralelamente, el descrédito del anterior partido en el gobierno, la Unión Cívica Radical (UCR), y de su líder, Raúl Alfonsín, quien tuvo que dimitir de la Presidencia de la Nación cinco meses antes del plazo constitucionalmente previsto por su incapacidad en la gobernación del país, vienen caracterizando una oposición débil, fragmentada y sin líderes indiscutibles de recambios. Ambos factores se veían complementados con un tercer elemento, insólito en la historia política nacional desde la aparición del peronismo. Se trataba de la alianza política establecida entre el PJ y el partido de la derecha de Unión de Centro Democrático (UCeDé), surgido durante la transición política, que había recogido en su seno a la oligarquía, al pensamiento liberal económico y a los sectores políticos más conservadores tradicionalmente proclives al intervencionismo militar.

El diseño puesto en marcha se movía a lo largo de dos ejes fundamentales. El primero lo constituía un programa de reforma profunda del papel del Estado en la economía nacional sobre la base de reducciones significativas de su aparato administrativo y de privatizaciones masivas del sector público con cuyos fondos acometer un profundo proceso de ajuste estructural para más adelante desregular la economía y abrirla a la entrada de capitales extranjeros. En ese sentido, se diría que la hiperinflación fue contenida con lo que eufemísticamente se vienen denominando «medidas fiscales *sui generis*» vertebradas sobre la venta generalizada de activos públicos.

El segundo eje descansaba en la vocación hegemónica del presidente Menem que le llevaba a desear poder prorrogar su estancia en la Casa Rosada por encima del período regulado de seis años, mandato no renovable de forma inmediata. Mientras que para lo primero una hábil combinación de los decretos de emergencia económica con la labor legislativa ordinaria apoyada en una confortable mayoría oficialista en ambas cámaras fueron los instrumentos al al-

cance del gobierno, para lo segundo la reforma constitucional era la única vía posible.

3. EL CAMBIO COSMETICO Y LA PULSION POR EL PODER

El citado ánimo hegemónico del presidente Menem unido a los resultados favorables de las elecciones de 1991 y 1993, junto al clima, más perceptivo que real, de la bonanza económica, propiciaron la apertura de una campaña de «deseos de cambio» institucional. La ahora peronista estrategia de dominación se pretendía llevar a cabo a través de dos vías. La primera se refería a la identificación de la reforma con la idea de la reelección presidencial; el oficialismo renunció incluso a ofrecer otro discurso que involucrara esa cruda opción como podría haber sido el inscribirla en un marco más amplio de una profunda refundación de la República. La segunda concernía al tipo de mecanismos que iban a ponerse en práctica para alcanzar el objetivo último. Carente el PJ de los votos necesarios para alcanzar la mayoría cualificada de los dos tercios en la Cámara de Diputados, el presidente Menem optó por convocar a la ciudadanía para que expresaran, en plebiscito, directamente su acuerdo o rechazo con la reforma constitucional.

La metodología proyectada contenía, al menos, cuatro elementos que distorsionaban profundamente el régimen existente que podían acarrear consecuencias negativas que incluso gravitaran en la perduración del mismo: en primer lugar, suponía el desprecio explícito al método que única y expresamente la Constitución preveía para su reforma; en segundo lugar, producía una profunda brecha en la clase pública al no querer plantear un consenso lo más amplio posible en un tema fundamental para el orden político; en tercer lugar, la convocatoria de plebiscito abría igualmente la vía de la división de la sociedad argentina y la posible polarización de la misma de manera que podía darse la circunstancia de que se llegara a aprobar una Constitución en contra de la expresa voluntad de un elevado porcentaje de ciudadanos y, por último, nada hacía asegurar que en caso de que la opción favorable a la reforma fuese aprobada en el plebiscito, esta posición popular conseguiría torcer la voluntad de los legisladores, en cuyo caso se abriría una crisis política de muy incierto resultado.

En el terreno de la contienda política no puede negarse que la convocatoria del plebiscito inmediatamente después de conocerse los resultados electorales favorables el PJ en octubre de 1993 suponía un envite de enorme magnitud al principal grupo de la oposición, la UCR. El escenario abierto únicamente posibilitaba dos tipos de actuaciones: entrar en el juego del plebiscito o intentar abortarlo. Frente a ambas, el radicalismo se encontraba inmerso en una situación caótica sin una postura unitaria; al contrario, en su seno convergían desde el rechazo frontal al plebiscito a aquellos gobernadores, que por haber aprobado la reelección ilimitada en su provincia, no eran capaces de articular una respuesta coherente contraria al plan peronista. En la primera de las actuaciones citadas, las posiciones se escindían entre una campaña en contra del propio mecanismo por anticonstitucional lo que derivaba hacia la automarginación radical y retrotraía el marco a época de proscripción y de juego no

competitivo; o una campaña en contra de la reforma, en cuyo caso, y habida cuenta de las tendencias recientes del electorado y de la inmediatez de la consulta, las posibilidades de perder eran enormes. La segunda actuación, descartada la vía de una jurisdicción constitucional, inexistente en el ordenamiento argentino o de la Corte Suprema —controlada por el oficialismo— que hubiera declarado la nulidad del acto del Poder Ejecutivo, solamente daba cabida a un pacto suficientemente satisfactorio para el convocante que detuviera el proceso.

La intervención de Raúl Alfonsín en noviembre de 1993, al recoger el envite del presidente Menem y aportar, teóricamente en nombre de la UCR, una solución de desbloqueo en el Poder Legislativo del proyecto de reforma, comportó tres consecuencias de orden inmediato: evitaba la situación de incertidumbre y de crisis larvada que el plebiscito, en el escenario recién descrito, había abierto; recuperaba para el propio Alfonsín el liderazgo indiscutible de la oposición al presidente Menem; y lograba introducir temas próximos a su visión de la política en la agenda constituyente. En la arena, vislumbrada por Raúl Alfonsín al abrir el proceso negociador, complementariamente a las consecuencias enunciadas, se establecía un calendario político que, presumiblemente, reconocía la opción preferencial del electorado favorable a la reelección del Presidente Menem en 1995 de acuerdo con los resultados de los sondeos efectuados. Los análisis de la opinión pública mostraban que una amplia mayoría consideraba la situación económica como satisfactoria debido a la gestión de Menem y Cavallo, de manera que si se desmontaba el tándem también se desmoronaría la confianza económica. Asimismo, Alfonsín se reservaba para sí la alternancia en 1999, una vez desgastado el menemismo por los efectos impopulares del ajuste estructural y habiéndose dado tiempo suficiente que posibilitase la recuperación radical.

El proceso que ahora se inicia comporta, una vez declarada por la mayoría de los dos tercios que componen las dos Cámaras del Congreso la necesidad de la reforma constitucional, en sesiones celebradas a lo largo del mes de diciembre de 1993, la convocatoria de una Convención Constituyente en 1994. Esta situación se diferencia profundamente de los dos casos precedentes a lo largo de este siglo en 1947 y 1956, en los que se llevó adelante una reforma de la Constitución. En ambas circunstancias, los motivos que impulsaron la reforma fueron fuertemente militares y comportaron serias anomalías tanto en la declaración de la necesidad de la misma como en la forma en que se llevó a cabo la elección de la constituyente. Por ello el momento actual reúne los requisitos necesarios y suficientes para establecer la idoneidad de la fundación de la II República.

4. EL PACTO Y LA AGENDA ESTABLECIDA

No obstante, el riesgo que acontece en la situación presente, aún siendo el clima existente plenamente democrático, es preocupante. La personalización del pacto, excluido el debate en los ámbitos partidistas y en la arena social, y la utilización de la metodología descrita al inicio, de condicio-

nar la agenda constituyente a un temario cerrado, comporta una característica general negativa. Los efectos de dicho quehacer, cuyas premisas básicas son la celeridad, la improvisación y la falta de rigor desde la política comparada, suponen hipotecar la acción próxima de la Convención sustrayendo la posibilidad de una reforma de mayor profundidad. Por otra parte, un pacto de dicho estilo pretende eliminar la plena soberanía que toda Asamblea Constituyente tiene por sí misma. La frustración inicial, sin embargo, no debe condicionar la actuación de la Convención, aunque los partidos probablemente mayoritarios se vean obligados a guardar cierta disciplina ante los requerimientos de sus élites dirigentes, si se desata un proceso de discusión y de movilización social que elimine los efectos del raptó de la voluntad general llevado a cabo.

El acuerdo de intenciones alcanzado por Menem y Alfonsín el 14 de noviembre de 1993 dio paso a una larga sesión de negociaciones que culminaron, un mes más tarde, con la aprobación en el Congreso de la necesidad de la reforma. El pacto político finalmente suscrito establece el interés reformador en seis aspectos generales. El Presidente y el Vicepresidente, a quienes se les eliminará el requisito confesional católico, serán elegidos de forma directa a doble vuelta por un período de cuatro años posibilitándoles la reelección inmediata por un solo período más, considerándose el actual mandato presidencial como un primer período. Se creará la figura del Ministro Coordinador con responsabilidad exclusiva frente al Presidente. Se reformará el Senado, de suerte que serán elegidos tres senadores (en lugar de los elegidos hasta el presente) por sufragio universal directo, concediéndose dos a la mayoría y uno a la primera minoría, y se reducirá su mandato. Se rediseñará el régimen federal para favorecer el progreso y desarrollo económico de provincias y regiones. El Intendente de la Capital federal será elegido por sufragio popular directo. Finalmente, se afianzará la independencia de la justicia y se fortalecerán los órganos de control.

El texto acordado debe constituir un programa mínimo sobre el que iniciar sus trabajos la Convención, la cual ha de generar unas tareas ambiciosas que lleguen a afectar profundamente a una Carta magna escrita para una realidad ajena a la actual. En ningún momento las «coincidencias básicas» entre Menem y Alfonsín deben imponer a la Constituyente «cláusula cerrojo» alguna. El panorama de actuación es variopinto y se refiere a un número de escenarios complejos. La vocación de los constituyentes les puede abocar a confeccionar una Carta prolija, en la que se den cabida aspectos minuciosos del ordenamiento público o, por el contrario, preferir la vía de diseño de un entramado general de extensión breve. En cualquiera de los casos, así como si se opta por una vía intermedia, uno de los apartados más fundamentales debe referirse, como el propio acuerdo de Menem y Alfonsín recoge, a aquel que facilite la consolidación del sistema democrático y el perfeccionamiento del equilibrio entre los poderes del Estado.

La parte del sistema político entendida como régimen político es donde se dan cita las reglas de funcionamiento y constitución de los poderes del Estado y la regulación de la representación y participación de la sociedad. Para abordar

su reforma se cuenta con elementos de política comparada complejos y enormemente más variados y sofisticados de los que existían a mediados del siglo XIX. Este proceso representa un reto de indudable atractivo. En la medida en que se acierte en las claves institucionales necesarias que aseguren, desde la esfera de la ingeniería política y sin marginar completamente, pero sí superando los condicionamientos de la estrecha lógica partidista, un correcto rendimiento procedimental de alguno de los componentes del régimen político, se habrá avanzado en gran medida en asegurar el buen gobierno y, por ende, en la consolidación democrática

Ahora bien, dentro de los componentes del régimen político que parecen reclamar una mayor atención por parte del constituyente argentino en lo atinente a su rendimiento procedimental que asegure dicha consolidación, figuran dos grandes apartados. Se trata de un listado reducido que más que abordar elementos individualizados del régimen político (como tradicionalmente serían la presidencia, las cámaras, el sistema electoral, la judicatura, etcétera) aquí se presenta como «relaciones integradas» que presuponen la necesidad de una lógica sistémica en el funcionamiento de sus componentes. Los apartados a considerar son: el carácter de la participación electoral ciudadana junto con los criterios de su representación; y la forma de entendimiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

5. LA PARTICIPACION Y LA REPRESENTACION POLITICA

La participación ciudadana argentina está reducida a los procesos electorales de las distintas instancias de gobierno (Presidente, Vicepresidente, Cámara de los Diputados, Gobernador, Asambleas provinciales, Intendentes...). Aunque no hay tradición de iniciativa legislativa popular ni de capacidad popular para convocar plebiscitos del orden territorial que fuere, bien de carácter abrogativo, bien para poner en marcha agendas políticas específicas, sí ha habido experiencias en la última década de convocatoria de plebiscitos por parte del Ejecutivo para avalar una política determinada —tales son los casos de los plebiscitos para sancionar el acuerdo alcanzado con Chile sobre el Beagle y para la reforma constitucional en la provincia de Buenos Aires—. Pero estas consultas no se encontraban regladas por la Constitución, por lo que todos estos aspectos deberían incorporarse en un sistema democrático moderno.

En cuanto a los criterios de representación ciudadana se caracterizan por la delegación del mandato ejecutivo de forma indirecta, fuertemente desproporcional a la población que constituye el censo y por un período excesivo de seis años. La cámara alta, por su parte, representa igualmente a las provincias, eligiéndose a sus miembros por las asambleas provinciales, por un período de nueve años. En cuanto a la cámara baja, contempla un tipo de elección desproporcional, por basarse en la población existente en las desiguales provincias, en el que el carácter cerrado y bloqueado de las listas impone severas constricciones a la capacidad electiva del votante.

La opción por una elección del Poder Ejecutivo por la vía directa y por un período de cuatro años es correcta. Otro tema es si para hacerse efectiva la elección, ésta debe requerir algún tipo de mayoría cualificada y, en caso de que ésta no se alcance, cuál es el siguiente paso que tiene que darse para superar el «impasse» creado. La propuesta realizada en la declaración de Menem y Alfonsín en favor de la elección «por doble vuelta» del Presidente y Vicepresidente se alinea en la exigencia electoral de una mayoría del 45% —o del 40% cuando se cuente con una mayoría de diez puntos sobre la segunda fuerza— que, en el caso de no alcanzarse, impone un nuevo concurso entre las dos candidaturas más votadas. Esta fórmula busca la consecución del mayor grado de legitimidad para el Poder Ejecutivo pero, al no articularse en idéntico sentido a la hora de elegir el Legislativo, introduce forzosamente la existencia de una «mayoría presidencial» en el seno del electorado que no se traduce en idéntica presencia en el ámbito parlamentario.

En efecto, cuando se realiza el proceso electoral presidencial y legislativo simultáneamente, las preferencias de los votantes quedan plasmadas aproximadamente en similares porcentajes del voto expresado para sendas instancias; sin embargo, si el electorado recibe la posibilidad de un segundo voto para una sola de ellas variándose el elenco concurrente, la preferencia queda condicionada por ese extremo y, lo que es más importante, el segundo resultado del ganador quedará sensiblemente alejado del que hubiera obtenido en la primera cita para el órgano legislativo; en otras palabras, la «mayoría presidencial» conformada casi artificialmente no existirá, con bastante probabilidad, en el parlamento. El conflicto entre uno y otro de los poderes del Estado, como lo demuestran los casos de Fujimori, Collor de Mello y Serrano, está servido. Con frecuencia se olvida que este sistema, puesto en marcha en la V República francesa, combina dos elementos históricos coyunturales con un tercero de carácter técnico: la existencia de un sistema de partidos muy fragmentado; la figura carismática de De Gaulle; y una identidad entre los sistemas electorales para el Ejecutivo y para la Asamblea Nacional. Por ello parece indicado hacer descansar en el Congreso la definitiva elección del candidato a Presidente si éste no hubiera sobrepasado el listón del 40% que, como estipula la Constitución de Costa Rica, le habría convertido inmediatamente en candidato electo. A este respecto debe señalarse que en los sistemas parlamentarios los candidatos cuyos partidos obtienen un apoyo superior al 40% del voto popular suelen gobernar con mayoría parlamentaria. Puesto que, como más adelante se abordará, en Argentina, en principio, se propuso la existencia de un Ministro Coordinador, «con responsabilidad frente al Presidente y el Congreso», impulsando esta fórmula se conseguiría equiparar, de acuerdo con su misma adscripción partidista, al Presidente y al Ministro Coordinador, evitando los peligros de la cohabitación que se producirían en una cultura fuertemente presidencialista.

La declaración acordada por Menem y Alfonsín establece asimismo desterrar el actual sistema de elección del Senado y sustituirlo por otro que implique la elección de tres senadores por provincia que serían elegidos por un período idéntico al de los diputados. Paralelamente, se supri-

men las peculiaridades existentes hasta ahora de su fecha de elección y el plazo del mandato con respecto al Ejecutivo —al pasar a ser idénticos— y que aseguraban su independencia y su función de control. El paso propuesto de dos a tres senadores por provincia incrementa aún más la desproporcionalidad de esta cámara, si bien este aspecto no había sido objeto de preocupación, dado que en su origen su función era la representación territorial, circunstancias que constituía un acerbo tradicional pero desfasado para los tiempos actuales. Si hasta ahora se elegía un senador por cada 4 millones de electores en la provincia de Buenos Aires, relación que en la provincia de Tierra de Fuego era de 23.000, con el nuevo sistema las cifras serían de 2.670.000 y de 15.000 respectivamente.

Una situación no tan aguda, pero también donde prevalece la desproporcionalidad, se da en el Congreso de Diputados, habida cuenta de que la ley electoral establece un mínimo de tres diputados por provincia, independientemente de su tamaño. En ambas circunstancias, el elemento más pernicioso estriba en equipar la provincia a la circunscripción electoral y aquí debe señalarse la gran diferencia en términos poblacionales que separa a las provincias en Argentina: una provincia con más de 8 millones de electores, la Capital Federal, y otras dos provincias con más de 2 millones de electores, una provincia en torno al millón de electores, cinco provincias con un censo comprendido entre 1,5 y 1 millón de electores, siete provincias con un censo comprendido entre 200.000 y 500.000 electores y las restantes siete provincias con menos de 200.000 electores. Si el deseo es el de mantener una estructura administrativa para canalizar desde ella la participación pública, especialmente con vistas a componer el Senado, probablemente debería acometerse una reforma regional sin precedentes sobre la que hacer basar no sólo un nuevo modelo de representación, sino una nueva estructura federal que abarata aspectos relativos al sector público y que, a su vez, introdujese elementos de racionalidad administrativa y de rentabilización máxima de recursos. Manteniendo la existencia de las provincias tradicionales, algunas podrían agruparse en regiones atendiendo a criterios de proximidad geográfica y complementariedad. Traducido al ámbito electoral, la implantación ahora de hasta cinco senadores por región, al elevarse el número de electores de las más pequeñas reduciría sustancialmente la desproporcionalidad. En un escenario imaginario podría contemplarse la existencia de once regiones que conformaría cuatro tipos ideales: una daría cabida a un conjunto de 8 millones de electores, cuatro llegarían a agrupar a un número en torno a los 2 millones de electores, tres entre 1 millón y 1,2 millones y, finalmente, tres alrededor de los 700.000 electores. En este aspecto, se elegiría un senador por cada 140.000 electores en las regiones pequeñas y un senador por cada 1,6 millones de electores en la región mayor; a pesar de ser esta última cifra más de diez veces la anterior, la diferencia con respecto a la ofrecida por el modelo actual es sumamente relevante.

En el escenario compuesto por la Cámara de Diputados, y manteniendo la composición numérica actual de la misma (254), podrían distribuirse los escaños en función de los cuatro tipos de régimen formulado a razón de 80, 24, 16 y

10 respectivamente. En términos de la fórmula de representación proporcional según se viene desarrollando y el de pluralidad vigente inicialmente en Alemania, de manera que la mitad de los escaños fuera cubierto por cada uno de los dos sistemas. Haciendo que disminuyeran, por consiguiente, los efectos de la «tiranía» de los partidos en la confección de las listas, se personalizará más la elección de los candidatos electores por el sistema de pluralidad y se continuará manteniendo la filosofía proporcional a la hora de configurar la cámara.

6. LAS RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO

El segundo aspecto general que aquí se introduce como propuesta se refiere a la forma de entendimiento entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. La permanencia de un doble principio de legitimidad como consecuencia de procesos electorales particulares para los poderes Legislativo y Ejecutivo más la tradición cultural de la existencia de un Ejecutivo «fuerte» aconseja extremar las medidas cautelares de ingeniería política que reduzcan al mínimo el potencial surgimiento de crisis en la gobernación de los Estados. En este sentido, se deben procurar plantear soluciones con el fin de conseguir dos situaciones que *a priori* se consideran favorables. La primera consiste en garantizar que la «mayoría presidencial» que otorga por un medio u otro la presidencia a un candidato esté igualmente trasladada al órgano legislativo. La segunda estriba en la creación de un «elemento fusible» que se interponga, pero que no sea una pieza conflictiva, entre el Parlamento y el Presidente.

La primera situación aparentemente queda resuelta de acuerdo con las consideraciones anteriores. Un principio derivado del punto precedente que debe conservarse como criterio fundamental, y que está recogido en el cuerpo de la reforma, es la convocatoria de elecciones para ambas instancias en tiempos y para plazos idénticos, asegurándose la separación física de las papeletas, de manera que no fuese necesario obligar al lector a realizar el tradicional corte de la papeleta cuando quieren discriminar su voto. La política comparada ofrece numerosos ejemplos de los efectos negativos producidos por la «asincronía electoral» derivados de la existencia de «fotos fijas» diferentes realizadas al electorado en momentos distintos. Los cuerpos así electos se ven luego obligados a llevar una difícil convivencia.

La segunda situación asume la existencia del Ministro Coordinador, aunque no en su significado constitucional que prevé la reforma pactada. Esta suerte de Primer Ministro debe ser elegido por el Presidente teniéndose que someter a un tipo de moción de confianza constructiva en la Cámara de Diputados; esto es, en el caso de que ésta no quisiera aceptar al candidato propuesto, debe presentar una alternativa que cuente con el apoyo mayoritario de la misma. Si el Presidente hubiera gozado de un apoyo superior al 40% del electorado es muy previsible que esta alta votación se hubiera transferido al Congreso aportando a su partido una mayoría suficiente para revalidar la elección del Ministro Coordinador escogido por el Presidente; si, por el contrario,

el Presidente no hubiera alcanzado dicho apoyo habría sido elegido por el Congreso, alcanzándose una coalición que serviría igualmente para la elección del Ministro Coordinador, de esta suerte ambos gozarían del mismo apoyo parlamentario. El carácter «fusible» del Ministro Coordinador se vería actuar en el momento en el que por los avatares de la política cotidiana se difuminara la coalición que lo eligió, en cuyo caso una nueva debería confirmar a su sustituto. Este «efecto colchón» evitaría los roces entre el Legislativo y el Ejecutivo, asegurando la gobernabilidad del sistema.

Planteando, como es el caso, un sistema presidencialista atenuado con separación de poderes no procede incluir en la agenda ni la posibilidad de disolución de las cámaras, que deben perdurar para el período que fueron elegidas, ni la posibilidad de una moción de censura presidencial por parte de las cámaras —aunque sí al Ministro Coordinador, en los términos usuales—. En este escenario, el Senado quedaría más como «cámara revisora» que como entidad federal.

7. LA NUEVA REPUBLICA NO DEBE ABORDARSE CON FRIVOLIDAD

De sostener en la Convención Constituyente que será elegida en abril de 1994 el espíritu de lo pactado, contra todo principio de soberanía plena de esta Asamblea, el presidencialismo histórico no sólo se mantendrá, sino que se agudizará por los efectos de la reelección, por la supresión de las elecciones legislativas cada dos años que introducirían los cambios del electorado en el escenario político, y por el vaciamiento del Senado en los términos antes referidos. Por consiguiente, este escenario será el del continuismo de las características de un tipo de régimen político que no es estrictamente el dibujado por la Constitución de 1853 por los cambios habidos tanto en la estructura de la sociedad argentina, en los nuevos problemas a que se enfrenta el arte de gobernar, como en el estilo de hacer política. Por otra parte, servirá únicamente a las veleidades del presidente de turno —ahora Menem, antes Alfonsín— en pro de su mera reelección. De esta manera, ¿quién puede asegurar que dentro de cuatro años no se quiera volver a plantear una reforma constitucional que abogue por la reelección presidencial indefinida? Los deseos de un político de estar en el poder la mayor cantidad de tiempo posible son lícitos y mucho más lo son si vienen acompañados de un expreso apoyo de los ciudadanos para que así sea. Pero el riesgo que una estrategia como ésta conlleva es el cansancio, cuando no el descrédito por el «todo vale» y de ahí a la ruptura de la institucionalidad democrática se está a un paso. Si los citados deseos prevalecen, ¿por qué no optar por una forma de gobierno parlamentaria que es la que asegura una mayor estancia en el poder? —Thatcher, Köhl, González—. La filosofía subyacente bajo la forma presidencialista es precisamente otra que ahora se quiere abrogar subrepticamente.

Complementariamente, conviene tener en cuenta que las posibilidades de enfrentarse una sociedad con un «momento fundacional» de su régimen político no condicionado por la sensación de hallarse «frente al precipicio» o por necesitar alzarse de «entre las cenizas» son raras. Argentina no se en-

cuentra ni en una ni en otra situación. Pero no por ello debe obviar la necesidad de enfrentarse a dicho momento que representa *refundar la República* sin frivolidad, abriendo un debate lo más plural posible en el que se den cabida las más

variopintas contribuciones desde la política comparada para que sean evaluadas y aceptadas, o rechazadas, desde la única perspectiva moral e intelectualmente posible: la de la consolidación del sistema político democrático.

RESUMEN

El autor analiza en este artículo el proceso de Reforma Constitucional que se está desarrollando en Argentina. Teniendo en cuenta la coyuntura actual del régimen político, el desarrollo de este proceso de reforma y los cambios previstos que van a resultar de esta «Refundación de la República» el autor apunta las posibilidades y problemas que estos datos permiten vislumbrar.

ABSTRACT

In this article, the author analyzes the present process of Constitutional Reform in Argentina. Studying the current moment of argentinian political regime, the development of this reform process and possible changes of this «Republic Refoundation» the author points out the possibilities and problems that this information indicates.