

Mocca, Edgardo (septiembre 2004). *Las reformas políticas : En el laboratorio implacable de la crisis*. En: Encrucijadas, no. 27. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubasysbi.uba.ar>>

Las reformas políticas

En el laboratorio implacable de la crisis

A pesar de que su brevedad limita el análisis, estos diez años desde que la Constitución fue reformada se han constituido en un laboratorio muy apto para contrastar los argumentos que la viabilizaron y sus consecuencias sobre la vida política de los argentinos. Una mirada sobre este lapso desvanece las iniciativas tendientes a morigerar el presidencialismo, estabilizar el sistema democrático y facilitar la cooperación entre las distintas fuerzas políticas. De tal manera que la figura del Jefe de Gabinete, copiada de los sistemas parlamentarios o semipresidenciales, demostró toda su debilidad durante los sucesos desencadenados en 2001. Paradójicamente, el sistema institucional argentino adoptó la forma de un "parlamentarismo" de hecho, cuando el Congreso acordó con los gobernadores la transición sobre la base de un acuerdo político informal. En lo peor de la debacle nacional, la reforma demostró su irrelevancia en sus pretensiones de garante de la "estabilidad del régimen democrático". Por el contrario, la aplicación de la nueva letra constitucional acentuó el presidencialismo, cuyo poder se propuso atenuar en el '94.

Edgardo Mocca

Politólogo. Docente de la UBA. Presidente del Club de Cultura Socialista.

La hipótesis central que propone explicarse de modo sucinto a través de estas líneas es que la experiencia de los diez años transcurridos desde la reforma de la Constitución Argentina en 1994 tiende a indicar que sus efectos solamente pueden medirse a través de los complejos vínculos que existen entre el texto de las modificaciones, nuestra tradición político-cultural y las concretas circunstancias sociales, económicas y políticas atravesadas por nuestro país. En una perspectiva histórica, diez años son un lapso sumamente breve; la convulsiva vida política argentina del período se constituyó, sin embargo, en un laboratorio muy apto para contrastar el tejido argumental que sostuvo las reformas con las consecuencias que éstas tuvieron en el contexto crítico por el que atravesamos.

Un conjunto de modificaciones efectuadas al texto constitucional en el capítulo consagrado al modo de conformación y ejercicio de la autoridad política aparecían inspiradas en la necesidad de morigerar el presidencialismo argentino, darle más estabilidad al sistema democrático y facilitar la cooperación entre las fuerzas políticas. Durante la presidencia del Dr. Alfonsín, el Consejo para la Consolidación de la Democracia había impulsado este tipo de reforma al punto de sostener la conveniencia de reemplazar el régimen presidencialista por otro semipresidencialista o semiparlamentario [1]. El propio Alfonsín reivindicará tal orientación como materia de negociación frente al excluyente objetivo reeleccionista que alentaba el entonces presidente Menem.

La creación de la figura del Jefe de Gabinete luce como una de esas reformas pretendidamente moderadoras del presidencialismo. Sin embargo, de los artículos 99, 100 y 101 del nuevo texto constitucional se desprende que tal figura no equivale a la de primer ministro o jefe de gobierno de los sistemas parlamentarios o semipresidenciales. Es el presidente –jefe de gobierno, según se explicita en el texto– quien lo nombra y puede removerlo; su rol se concentra en la dirección de los asuntos administrativos de gobierno.

¿Puede convertirse la figura de Jefe de Gabinete en un recurso para sostener la estabilidad del régimen y garantizar la gobernabilidad en situaciones de emergencia? Ciertamente nada lo impide. Sin embargo, hoy contamos con una experiencia paradigmática al respecto: después de las elecciones de octubre de 2001 que tuvieron un resultado catastrófico para la Alianza entonces gobernante se puso a prueba la existencia de recursos institucionales que facilitarían una forma de transitar la crítica circunstancia planteada. Era, según muchos actores y analistas, la hora de constituir un gobierno de “unidad nacional” y la negociación alrededor de la designación de un dirigente peronista como jefe de gabinete aparecía como una de las formas más propicias de abrir paso a ese curso de acción. Como se sabe, no fue ése el rumbo que asumió el presidente De la Rúa. Pero más importante que ese hecho es la pregunta sobre hasta qué punto hubiera sido posible convencer al justicialismo de la conveniencia de ese acuerdo en el contexto político-institucional de entonces. ¿Cómo asegurar un rol central para el jefe de gabinete dentro de un orden institucional centrado en el presidente? ¿Por qué aceptar una concesión de dudoso valor práctico cuando era obvio que el “premio mayor”, la presidencia, estaba al alcance de la mano? ¿Qué otra cosa que no fuera la asunción de una cuota parte de los costos del colapso económico, social y político de entonces podía prometer el ejercicio de una función cuya dimensión práctica era imposible de medir? Aquello que en el papel aparecía como una herramienta de estabilidad de régimen y un factor de cooperación de las fuerzas políticas en un contexto de crisis no funcionó como tal. Y la explicación del por qué no puede hacerse desde el terreno exclusivo de la ingeniería institucional: es inseparable de la estrategia concreta de los actores y de la cultura política en la que ellos y el conjunto de la sociedad argentina está formada.

Claro que aun así la experiencia revela que el Jefe de Gabinete es una construcción institucional “a mitad de camino”. El Congreso puede destituirlo con el voto de la mitad más uno de cada una de las Cámaras pero no puede designar a su reemplazante, atributo que permanece en manos del presidente. En ningún caso puede ejercer de derecho la condición de jefe de gobierno, expresamente reservada al presidente. De manera que su eventual centralidad solamente es posible sobre la base de un acuerdo político informal, lo que lo convierte en una herramienta más de negociación y en ningún caso en una forma de salvataje institucional previsto por la Constitución.

Presidencialismo

Paradójicamente, en la crisis de fines de 2001, la solución institucional adoptó la forma de un “parlamentarismo de hecho”. Fue el Congreso en interacción con los gobernadores justicialistas el que se hizo cargo de la crisis política y resolvió las formas de la transición. Para ello no se valió de ninguna de las innovaciones de 1994 sino del artículo 88 referido a la acefalía del Poder Ejecutivo, cuyo texto no fuera modificado. Es decir, por lo menos en el caso de la crisis de diciembre de 2001, la reforma constitucional no tuvo relevancia en materia de “estabilidad del régimen democrático”. Con la solución parlamentaria de la crisis institucional se insinuó una forma de gobierno “paraconstitucional” que consiste en la vigencia de un acentuado presidencialismo en épocas de relativa normalidad y de razonable popularidad del presidente y un parlamentarismo de hecho en circunstancias de crisis. Al surgimiento de tan curiosa fórmula contribuyen impensadamente algunas de las innovaciones constitucionales de 1994.

Como se sabe, la reforma suprimió el Colegio Electoral y estableció la elección directa del presidente a través del sistema de doble turno. La primera consecuencia práctica de esta modificación es que cuatro distritos –Buenos Aires, ciudad de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe–, que concentran casi el 70 por ciento de los electores, deciden la elección

presidencial (vale recordar que el Colegio Electoral tenía un efecto de sobrerrepresentación de los distritos menos poblados que reducía la diferencia). Por otro lado, la disposición constitucional que eleva a tres el número de senadores por provincia aumenta el peso de la representación de las provincias más chicas, que ya están sobrerrepresentadas en la Cámara de Diputados por la disposición de 1983 que establece que ninguna provincia tendrá menos de cinco diputados. El conjunto de estas disposiciones da como resultado un poder dividido: los distritos grandes eligen al presidente, los distritos chicos inclinan la balanza del Congreso. En la actual reconfiguración del sistema de partidos, la acentuación de esta doble legitimidad – característica de todo régimen presidencialista– da como resultado una escena política dual: mientras en la elección presidencial se manifiesta un alto grado de volatilidad del voto que crea las condiciones para el surgimiento de liderazgos por fuera de los grandes partidos históricos, en el Congreso, y particularmente en el Senado, se mantiene y refuerza un formato cercano al bipartidismo.

Una serie de innovaciones en materia de facultades legisferantes del Poder Ejecutivo han producido en la práctica una mayor concentración del poder en el presidente. El artículo 76 establece en forma excepcional la posibilidad de delegación de funciones legislativas en el presidente “en materias determinadas de administración o de emergencia pública”; el artículo 99 establece –también bajo la forma de la excepción– el poder presidencial de dictar “decretos por razones de necesidad y urgencia”; el artículo 80 otorga rango constitucional a la práctica de la promulgación parcial y el veto parcial de leyes por parte del presidente. Claro que, una vez más, las consecuencias de las disposiciones constitucionales no se desprenden estrictamente de su letra sino de la práctica política: tanto la delegación de las funciones legislativas como la capacidad de dictar decretos de necesidad y urgencia son remitidos en el texto constitucional a una ley que debe reglamentar la forma en que el Congreso intervendrá para ratificar o derogar las normas emanadas por el Ejecutivo; diez años después esta ley aún no se sancionó, aun cuando la legislación delegada y sobre todo los decretos de necesidad y urgencia fueron y son empleados de modo abundante.

Como se advierte, la combinación de la letra constitucional reformada con la cultura política argentina y las circunstancias críticas que nuestro sistema institucional atravesó en los últimos años dieron como resultado una acentuación del presidencialismo. Ciertamente la incorporación de la doble vuelta electoral (art. 94), aun con la particularidad de no exigir la mayoría de los votos en primera vuelta para consagrar un ganador, refuerza la legitimidad de origen del presidente al impedir que acceda a la primera magistratura un candidato rechazado por la mayoría de los ciudadanos. El presidencialismo argentino es rígido y quebradizo; su suerte aparece cada vez más asociada a la conducta de un actor ausente de las reglas constitucionales pero cuyo peso tiende a crecer: la opinión pública. En efecto, la fluidez del humor ciudadano, tan reflejado como activado por los sondeos de opinión, presiona sobre el funcionamiento de las instituciones y sobre la conducta de los actores. Con indicadores económicos relativamente estables y el consecuente apoyo mayoritario de la opinión pública, asistimos a un ejercicio de poder presidencial concentrado y no amortiguado por ninguna de las innovaciones constitucionales; en condiciones de derrumbe económico e indignación social, ninguna de las cláusulas constitucionales de la Constitución reformada ha mostrado su capacidad para asegurar la estabilidad institucional.

Notas

[1] Una sólida argumentación al respecto puede encontrarse en Carlos Nino, "Presidencialismo vs. Parlamentarismo" en Consejo para la Consolidación de la Democracia, Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Eudeba, Buenos Aires, 1988.