

Problemática en torno a la consolidación democrática en Argentina

Leandro López (UNNOBA-UNLP-INCAP) leandrolopezar@yahoo.com.ar

INTRODUCCION

Unos de los interrogantes actuales en torno a la democratización que viven las democracias latinoamericanas post transicionales de la década del '80 es: estamos frente a un nuevo paradigma de organización del poder que vino para quedarse y crecer?, o aparecerá el límite por parte de la sociedad civil que encauce el sistema hacia el espíritu liberal originario de división de poderes? Si bien responder estas preguntas es una tarea sumamente difícil, no puedo dejar de expresar el deseo de que sea la segunda pregunta la que tenga una respuesta favorable. Muchos escritos e investigaciones actuales versan sobre las características que el sistema presidencialista ha ido tomando fundamentalmente en la concentración de poder del mismo. Más allá que este tema es notoriamente preocupante, la pérdida de poder por parte del parlamento es un fenómeno que excede a la Argentina. Sin lugar a dudas muchos países de América latina están viviendo procesos de concentración de facultades en manos de los presidentes, observándose las características que Guillermo O'Donnell describe como "Democracias Delegativas" (DD), (1), que serán profundizadas más adelante.

Si bien el presidencialismo delegativo que intento discutir se inscribe dentro del concepto de "democracia delegativa" de Guillermo O'Donnell, vale la pena aclarar que estamos hablando de características específicas que han adquirido algunos gobiernos democráticos. Por lo tanto el eje del trabajo estará centrado en desarrollar las características del sistema presidencialista y su relación con el parlamento, el poder judicial y la ausencia de mecanismos de contralor de la función pública, asimismo con la relación que se va estableciendo entre el líder democrático (el presidente) y la sociedad civil; donde aparecen nuevos mecanismos de representación no tradicionales que tienen que ver con una conducción mucho más directa en términos de relacionarse con el pueblo. En definitiva es un estudio sobre como nuestros sistemas a mi juicio se va transformando en un verticalismo cada vez más pronunciado, bajo la figura del presidente.

LA TRANSFORMACION DEL PRESIDENCIALISMO.

No podemos analizar nuestro sistema político sin tener presente la influencia de EE.UU y fundamentalmente del núcleo político del liberalismo. La constitución argentina es un ordenamiento jurídico liberal, los principios del respeto y resguardo de las libertades individuales como así también las previsiones entorno a la división de poderes están más que claras en el discurso y la práctica fundacional de nuestro estado. La fórmula

republicana, representativa y federal supone la división de poderes, los controles en el marco de un sistema de pesos contrapesos y frenos; control y cooperación es la lógica adoptado por nuestro sistema. Un sistema de equilibrios, supone competencias originarias claras para que no exista usurpación de las mismas ni control excesivo del poder. Las Repúblicas Latinoamericanas se vieron influenciadas por la institución de la Presidencia, establecida en el diseño institucional de la Constitución de los Estados Unidos de América. Los autores de *El Federalista* defendieron el novedoso diseño presidencial que permitía la existencia de un gobierno nacional, con capacidad de exigir obediencia, pero con poderes limitados. Un presidente fortalecido frente a un poder Legislativo pero sin llegar a ser tiránico podría brindar un marco en que las virtudes humanas propias de la sociedad civil pudieran desarrollarse en un marco de libertad. Un sistema de frenos y contrapesos dado por la separación de poderes evitaría la excesiva concentración del poder en el gobierno central. La elección de representantes y la diversidad de intereses y de territorios evitaría la tiranía de la mayoría y el espíritu de facción. El resultado de esos valores y la ingeniería constitucional que aplicaron dio como resultado un sistema institucional que en nuestros días es bien conocido. Sin embargo la estabilidad política-democrática de la que gozan los Estados Unidos desde hace más de doscientos años ha sido poco conocida en nuestras latitudes.

Si analizamos las características del presidencialismo en la Argentina de las últimas dos décadas vemos la concentración de facultades que no eran competencia original del ejecutivo en manos del presidente. Lo que me parece importantes es rastrear y establecer cómo se fueron dando esas atribuciones “antinaturales” del ejecutivo y las implicancias políticas de las mismas. Dichas competencias eran propias del poder legislativo y por los motivos que se expondrán pasaron a constituir una herramienta cotidiana del ejecutivo reforzando sus atribuciones ejecutivas, transformándose la mayoría de las veces en un poder legislativo también, ese corrimiento de atribuciones y competencias del legislativo al ejecutivo nos presenta ante un nuevo “presidencialismo” muchos más fuerte y vigoroso, con poder para ejecutar las normas que el mismo crea.

En Argentina y en algunos ejemplos de la región como es Venezuela, se ve claramente como la figura presidencial tomó un peso dentro del sistema que es preocupante, y que desdibujan la concepción republicana con su sistema de pesos y contrapesos originario del constitucionalismo, y que nos acercan a lo que Guillermo O'Donnell denomina como “*democracias delegativas*”, otorgándoles las siguientes características:

- 1) La DD intenta llevar a cabo una manera de concebir y ejercer el poder político, sustentadas por algunos presidentes y colaboradores, y que suele ser compartida, al menos temporariamente, por importantes franjas de la opinión pública.
- 2) Es democrática por dos razones básicas: una es su legitimidad de origen, es decir su surgimiento de elecciones que son razonablemente limpias y competitivas; la segunda, es que durante ella se mantienen vigentes ciertas libertades políticas básica, tales como la de expresión, reunión, asociación y movimiento

- 3) Viendo que la concepción central de la DD es que la elección popular da al Presidente un amplio poder para la toma de decisiones.
- 4) En consecuencia, se consideran un estorbo indebido la “interferencia” de instituciones que ejercen diversos aspectos de control o rendición de cuentas. Por ello, las DD por anulan, cooptan, suprimen, privan de recursos y/o ignoran las instituciones como el parlamento y el poder judicial.
- 5) Asimismo esta concepción lleva a que la manera típica de formulación de políticas públicas sea abrupta e inconsulta, unilateralmente tomada por el presidente.
- 6) La concepción de DD expresa la idea de que en virtud de su elección el líder es la encarnación, o al menos el más autorizado interprete de los grandes intereses de la nación. En consecuencia el líder se siente colocado por encima de las diversas “partes” de la sociedad.
- 7) Lo anterior incluye a los partidos políticos, visto como sólo expresión parcial de esos intereses. De ahí que el líder DD sea movimientista: lo que pretende dirigir no es un partido o una facción sino un movimiento que contiene o expresa una o más partidos pero no es reducible a ellos.
- 8) Los líderes movimientistas, portadores de la concepción hiper-presidencialista que resulta de su hostilidad a todo tipo de *accountability*, los lleva a presentarse auténticos “salvadores de la patria”, quienes necesitan y merecen todos los poderes según ellos necesarios para rescatar la patria no sólo de sus crisis sino también de las siniestras y poderosas fuerzas que la han provocado.

Esta práctica política de concentración se fundamenta en argumentos plebiscitarios, otorgándole a la legitimidad de origen del poder un factor desequilibrante. Pero nuestros estados, fundados bajo la lógica del estado de derecho conocen diferentes tipos de legitimidades que se conjugan en un sistema de pesos contrapesos y frenos reflejado en una división rígida de poderes. Esta nueva valoración de los actos de gobiernos reposada en exclusividad en la regla mayoritaria ha introducido nuevas problemáticas a la hora de analizar la política, que me propongo introducir en debate aquí.

Es más, estas características de las DD se han diseminado por el sistema llegando a los órdenes provinciales o municipales, por ese motivo antes de presidencialismos delegativos me parecía importante hablar de los “ejecutivos delegativos”, “circuitos de poder privatizados” sin controles horizontales ni fortaleza legislativa para controlar el poder ejecutivo. En verdad se vislumbra una pérdida de protagonismo por parte del poder legislativo no solo en el ámbito nacional sino provincial y municipal. La existencia de un poder institucional capaz de controlar se ve lesionada, la legitimidad republicana parece perder terreno frente a la legitimidad mayoritaria. Esta coyuntura me parece sumamente importante para debatir y que fundamentalmente, temas institucionales que para muchos sectores de la sociedad civil parecen intrascendentes nos ayuden a recomponer un modelo de control y de fiscalización que cada día se aparta más de los fundamentos que le dieron origen a nuestro estado.

AVANCE DEL EJECUTIVO SOBRE EL LEGISLATIVO.

El avasallamiento del poder legislativo se remonta a la reforma constitucional de 1994 cuando se constitucionalizó la delegación de facultades del legislativo al ejecutivo (si bien se limitó la órbita de la delegación en la práctica los límites de la misma fueron nulos) y los decretos de necesidad y urgencia (DNU), cuyo mecanismo de aprobación tendrá como desarrollare luego un importante rol para otorgarle al PE una función legislativa que antes no tenía.

Las crisis económicas actuaron como un factor delegativo, el “estado de emergencia” permitió la delegación de facultades legislativas al superministro Domingo Cavallo. La crisis del 2001 profundizó aun más esa lógica, las crisis presidenciales demandaron de la sociedad un “presidente fuerte”. La llegada al poder de Néstor Kirchner en 2003 comenzó a cubrir esa demanda hasta transformar al Presidente en la figura preponderante, rutilante y principal del sistema, hasta tal punto que el PL fue tomado como su apéndice y propiedad, tomándose cualquier actitud del PL a controlar al presidente como un obstáculo para la gestión y un intento se usurpar el poder popular.

La creciente concentración de poder comenzó a implementarse paulatinamente hasta constituir un tipo de DD de las definidas por O'Donnell. Un elemento importante en el dominio del presidente en relación al presidente es la desnacionalización y fragmentación de los partidos políticos como consecuencia de la crisis del 2001 que explotó no solo el sistema económico sino el sistema político. La falta de estructuración nacional de los partidos otorgó a los gobernadores de provincia más poder que el que tenían tradicionalmente para influir en la conformación de las listas de diputados nacionales y senadores de su distrito, la política extorsiva en materia presupuestaria del PE sobre los gobiernos provinciales posibilitó la cooptación de muchos gobernadores de partidos de la oposición a la esfera del partido gobernante, denominando ese proceso como la “transversalidad”, esa “alianza de la conveniencia” posibilitó a Nestor Kirchner, no solo controlar los diputados del PJ no kirchnerista sino sumar a su coalición legislativa a muchos diputados y senadores que respondían a gobiernos radicales y de fuerzas locales como sucedió en (Mendoza, Rio Negro, Catamarca, Santiago del Estero, Tierra del Fuego, Neuquén, Corrientes y diputados de la provincia de Buenos Aires ligados a intendentes que conformaron lo que en 2007 sería la concertación plural que llevó a Julio Cobos a la Vicepresidencia). Esa estrategia de la cooptación comienza a ganar lealtades en función de la distribución de recursos hacia las provincias; los recursos a cambio de apoyo parlamentario y electoral transformó las relaciones entre gobierno central y gobiernos provinciales sustituyendo paulatinamente el federalismo por un unitarismo financiero centralista basados en las “lealtades” hacia la figura presidencial.

Una fecha clave para entender la tendencia legislativa del PE es el 4 de agosto de 2006, y la que también es mencionada por Germán Feierhed (2) donde se produce la Ley de Administración Financiera eliminando la potestad exclusiva del Congreso sobre modificaciones presupuestarias, a partir de allí, y con la supresión del antiguo artículo 37 el PE tiene la atribución de aumentar los gastos presupuestarios o cambiar las partidas

presupuestarias sin consulta alguna. Esta posibilidad inicia un proceso de discrecionalidad de los recursos públicos cada vez más creciente.

Pero el resorte definitivo que pone en una condición de subordinación al PL con respecto al PE es la instrumentación de los decretos de necesidad y urgencia (DNU) y la posibilidad de legislar unilateralmente y arbitrariamente. La respuesta del PL frente a la herramienta del DNU es absolutamente inconsistente. Me parece importante la caracterización que hacen Bonvecchi y Zelaznik (3) en el sentido de que esta atribución considerada para situaciones especiales se ha transformado en una herramienta de toma de decisiones, siendo el DNU uno de los poderes más proactivos que tiene el presidente; y es mediante este mecanismo que modifica el statu quo legislativo de manera unilateral sin participación alguna del Congreso.

Los DNU tienen una participación pasiva o nula del PL; ya que la aprobación del mismo es tácita, implica que el DNU tendrá validez siempre y cuando el PL vote en contra del mismo. El tema del silencio no es un caso menor, en Brasil existe una aprobación explícita, si el congreso no aprueba el decreto pierde su vigencia, en Argentina si no lo rechaza es legal. Ambos resortes presentan o un fortalecimiento del PL como en Brasil o limitado como en Argentina. Asimismo el PE posee la facultad de vetar un rechazo del PL a un DNU y el congreso para insistir en su rechazo necesita el voto de las 2/3 de los miembros en cada cámara, siendo requisito que las dos cámaras manifiesten el rechazo. Como podemos ver, alcanzar las 2/3 partes en cada cámara se hace prácticamente imposible de lograr, razón por la cual el PE termina imponiendo su criterio siempre sobre el PL.

La problemática de los decretos en el presidencialismo argentino excede los DNU, ya que existen también decretos “reglamentarios” a través de los cuales el PE implementa la legislación, aquí también el PE puede adulterar el espíritu de la ley como consecuencia de la discrecionalidad a la hora de implementar la misma. Finalmente, se encuentran los decretos “delegados” que le permiten al PE legislar luego de una expresa delegación por parte del PL. Como puede apreciarse, estos atributos de naturaleza legislativa por parte del PE indudablemente colocan al PL en un plano de subordinación en relación al PE, desnaturalizándose el equilibrio de poderes establecidos en la constitución.

En última instancia, la posibilidad del PE de veto sobre las normas del parlamento termina de volcar la balanza hacia el primero y deja sin defensa al PL frente al acto unilateral del presidente. Como vemos todas estas herramientas refuerzan la figura presidencial sobre el componente parlamentario reduciéndolo a la mínima expresión.

RELACION CON EL PODER JUDICIAL.

Este es un tema central para entender el último giro que está implementando el presidencialismo en Argentina. La patrocinada “democratización de la justicia” y como consecuencia de esto la reforma judicial del poder judicial en Argentina tiende a cambiar el eje de nuestro sistema. La elección de los miembros del consejo de la magistratura (órgano encargado de la designación y remoción de los jueces) sin lugar a dudas atenta contra el espíritu original de nuestro ordenamiento jurídico y con una tradición que sitúa al Poder Judicial como el poder garante de la constitución vía el control de constitucionalidad que en

el caso argentino es desconcentrado. Establecer el criterio mayoritario en un organismo del poder judicial atenta indudablemente contra el principio contramayoritario, transformando al poder judicial en un apéndice que entra en la misma lógica plebiscitaria desconociendo su naturaleza republicana y de órgano contrapoder. En este sentido la limitación de las cautelares transforma a la “reforma judicial” en una reforma constitucional encubierta modificando la lógica de funcionamiento del sistema y violando expresamente el espíritu de la constitución. Con las medidas cautelares se intentaba hacer efectivo el viejo principio presente en el núcleo político del liberalismo y de nuestro sistema que era proteger a los individuos de otros individuos y principalmente al conjunto de los individuos de las arbitrariedades del estado.

Estas dos medidas terminan introduciendo en primer lugar la lógica mayoritaria en un organismo del poder judicial, cuya conformación era claramente corporativa o estamental a una lógica partidaria de competencia electoral entre partidos políticos que rompe con el principio de independencia de los jueces en relación al poder político. El requisito que se establece en la “reforma” es que la competencia por los cargos en el Consejo de la Magistratura se hace por medio de los medios partidos políticos y en el mismo momento de producirse la elección presidencial. No solo rompe con la independencia del poder judicial (los jueces deberían ser candidatos de los partidos políticos e ir en una misma lista sabana con los candidatos a presidentes), sino que la elección se presidente y vice de la republica al ser la elección de más importancia y monopolizar el debate político arrastrarían sus votos a los consejeros, produciéndose el control del ejecutivo, de la mayoría del legislativo y del consejo de la magistratura por parte del mismo partido político que pasaría a controlar no solo la presidencia y la mayoría parlamentaria sino el órgano encargado de seleccionar y juzgar a los magistrados en su desempeño. No cabe ninguna duda el riesgo institucional que trae aparejada esta reforma, patrocinada y presentada como “democratizadora”.

Sin dudas esta reforma al igual que otras iniciativas tomadas últimamente en forma de “batalla épica” como la ley de medios audiovisuales terminaran sin dudas en la justicia que deberá resolver su constitucionalidad, paralizando el sistema en una disputa por el sentido del concepto de lo político. Me parece importante en este sentido introducir una idea con la que concuerdo y que Bruce Ackerman (4) desarrolla magistralmente al afirmar que la dificultad contramayoritaria representa el problema de cómo una sociedad democrática puede justificar a los jueces que no son elegidos popularmente a invalidar ciertos cursos de acción política por parte de legisladores elegidos democráticamente. En realidad, se sostiene la idea que la democracia está subordinada a derechos fundamentales que están incorporados a la Constitución; esta es la posición del fundacionalismo de derechos y su concepción de la existencia de derechos humanos antecedentes a las decisiones de un determinado cuerpo político, en consecuencia, la democracia no es un valor exclusivo ni supremo, la misma se encuentra subordinada a a derechos fundamentales como la libertad y la igualdad reconocidos implícita o explícitamente por la constitución. Para ello se parte de tres principios: en primer lugar, las premisas de la constitución son democráticas; en segundo lugar, la estructura constitucional se ocupa tanto de la justicia procedimental en la resolución de disputas individuales y también de garantizar una amplia participación en los procesos de gobierno; en tercer lugar, el conocimiento especializados que poseen los jueces los capacita para ejercer el control de constitucional. Aparece en

Ackerman el reconocimiento y legitimidad del poder judicial como poder contramayoritario, pero preservando su independencia del poder político. Estas ideas de Ackerman nos brindan herramientas claras para entender nuestra realidad actual y encauzar la discusión en torno al rol del poder judicial y su relación con los otros dos poderes a la hora de establecer la supremacía de la constitución. Las reflexiones de Ackerman resuelven la disputa en torno a la legitimidad del poder judicial para impugnar decisiones mayoritarias en defensa de la constitución; al afirmar que el control de constitucionalidad no entraña un problema de legitimidad ya que lejos de oponerse o construir una alternativa a la práctica democrática, es en sí mismo una forma de práctica democrática. Este es el principio que está presente en el espíritu de nuestra constitución, pero que las DD altamente plebiscitarias y cesaristas desconocen y que es necesario volver a legitimar en nuestro sistema, frente a la lógica mayoritaria.

Encontramos claramente presente la concepción por parte del kirchnerismo de la legitimación mayoritaria como única fórmula de acceso a los poderes del estado. La justificación mayoritaria es la única vía legítima para acceder a los cargos. No caben dudas que la democracia es el sometimiento a la consulta popular y la fortaleza de las elecciones limpias y libres; pero no es la única forma de legitimación existente. El poder judicial como órgano contrapoder tiene otra legitimidad, una legitimidad de procedimiento, republicana que tiene que ver con la eficacia para hacer cumplir y examinar las leyes ordinarias para que estén de conformidad con la constitución garantizando su supremacía. En este sentido, es importante la definición de Alain Touraine (5), quien afirma que la democracia posee tres dimensiones: en primer lugar, el respeto a los derechos fundamentales (de origen Inglés); en segundo lugar, la ciudadanía (de origen estadounidense con una impronta hacia la igualdad); y en tercer lugar, la representatividad de sus dirigentes (modelo francés). En la primera dimensión aparece el sistema judicial como el garante de la protección de los derechos y de la capacidad del Estado para brindarles a los ciudadanos el reaseguro de los mismos. Agrega Touraine que el resguardo de los derechos fundamentales solo puede asegurarse y ser defendidos mediante leyes constitucionales que aplican y defienden jueces independientes. Para ellos es necesario defender la independencia de poderes y la no partidización del poder judicial.

La introducción de los derechos fundamentales y su protección agrega la legitimidad de procedimiento y garantías a la legitimidad mayoritaria como un requisito necesario para la democracia es una concepción para entender cuál es la lógica que se intento impregnar a nuestro sistema. Bajo este objetivo, es importante recuperar a Pierre Rosanvallon (6) quien presenta la cuestión de la legitimidad de los regímenes representativos y su relación con el poder judicial de una manera clara y contundente. Para ello retoma a Condorcet y su idea de pluralizar las modalidades de ejercicio de la soberanía popular, para ellos y frente a la imposibilidad de una democracia directa propone multiplicar las modalidades del ejercicio de la soberanía, mediante lo que denomino la “soberanía compleja” y su diversificación cruzada por la temporalidad y los diferentes modos de expresar la vida política. Condorcet no entiende la división de poderes de modo tradicional, como un simple contrapeso, sino como una forma de profundización democrática; el pueblo como sujeto es demasiado múltiple como para que una sola de sus manifestaciones pueda resumirlo y representarlo. En la “soberanía compleja” de Condorcet, la multiplicación de las instancias funcionales y los límites que establecen, son un

mecanismo positivo para aumentar la influencia de la sociedad en el proceso político. La existencia directa de la soberanía popular se dio en el momento de efectivización del poder constituyente y queda fuera su representación bajo la forma de la inmediatez, es decir encarnado por la mayoría, si la mayoría encarnara la soberanía popular se tornaría destructible, Renan (7) agrega que la voluntad general en manos de la mayoría se transformaría en el capricho de cada momento. Este argumento me parece central para ir definiendo el rol y el porqué del peso contramayoritario del poder judicial en el sistema democrático.

Bajo estas premisas Rosanvallon desarrolla su fundamentación teórica del rol del poder judicial resaltando el papel crucial de las cortes constitucionales en EE.UU y Alemania en su concepción de “judicial review”. Kelsen es el padre de la moderna concepción de control de constitucionalidad, convirtiéndose el tribunal constitucional en un “legislador negativo”, enmarcándose en una arquitectura normativa jerarquizada, subordinando las decisiones y leyes de la mayoría al texto constitucional. Es para Rosanvallon central el rol de las cortes constitucionales, ya que como terceros reflexivos, tienen una función de representación social y política al someter a las reglas de la mayoría a lo dispuesto por el “pueblo principio” que no es otra cosa que la voluntad general encarnada en la constitución. En relación a ello agrega:

“se trata de una forma de representación de orden moral o funcional, estructuralmente diferente de la expresión inmediata de las opiniones o de los intereses que procura expresar la representación electoral. El pueblo-sufragio, por ejemplo, siempre es abordado en un registro de la inmediatez, mientras que el pueblo-principio se inscribe en el largo plazo. Por eso se identifica naturalmente con la idea de nación”. Rosanvallon Pierre: *“La Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad”*. Manantial, Arg. 2009. Pág. 206.

La nación es según Rosanvallon una figura abstracta de la soberanía, por lo tanto, solo se vuelve sensible mediante la instrumentación, valoración y la práctica de los principios que la fundaron, para ello necesita un órgano que la represente, y esa es la tarea según Rosanvallon de las cortes constitucionales o el poder judicial. De esta instrumentación y control es que proviene la legitimidad del control de constitucionalidad. Ahora esa legitimidad debe tener como requisito que la elección de los integrantes del poder judicial no pueden bajo ninguna forma ser electos por un procedimiento mayoritario o electoral, sino por un procedimiento institucional que lo marca la constitución. Rosanvallon marca la “importancia de no ser elegido” popularmente, proviene de una selección y no de una elección competitiva. Sobre la elección partidaria agrega:

“La introducción de la elección partidaria puede, en efecto, destruir la institución al quitarle de facto la dimensión de generalidad que le es consustancial. Una institución de tipo judicial no es una Cámara de Representantes, funcionalmente pluralista, ni un gobierno, estructuralmente partidario”. Rosanvallon, P.: op cit. Pág. 233.

El sistema democrático debe dar existencia a dos esferas, en primer lugar, la competencia, y disputa entre programas y personas diferentes que se resuelve por la vía mayoritaria de la elección popular en una elección libre y amplia que permita la expresión de la pluralidad. Y en segundo lugar, la instauración de instituciones que garanticen el

interés general encarnada en la constitución por encima de las disputas electorales. El peligro está y concuerdo con Rosanvallon en querer confundir esas dos dimensiones, es tan grave querer eliminar la disidencia y la competencia entre los partidos políticos característicos de la primera esfera, como intentar trasladar la elección mayoritaria y sus reglas a las instancias reflexivas garantes de la constitución. Por ese motivo Rosanvallon agrega que la institucionalización del conflicto y las instituciones del consenso deben coexistir en un mismo sistema que constituya una democracia bien ordenada.

Sin dudas estas concepciones filosóficas se han apartado de nuestros sistemas, adoptando las actuales DD la exclusividad de la regla mayoritaria para analizar e interpretar la realidad política. El peligro que esta posición tiene para nuestro sistema es verdaderamente crítica y nos pone en el desafío de recuperar esta tradición presente en nuestros sistemas constitucionales y que se encarna en el espíritu de la constitución.

CONCLUSIONES.

No quedan dudas que en Argentina debemos profundizar nuestro sistema democrático atándolo a la legitimidad republicana presente en el espíritu de la constitución, revertir la cultura mayoritaria del presidencialismo en Argentina es un deber primordial para fortalecer a nuestro sistema. En este sentido, me parece importante recuperar el aporte realizado por Arend Lijphart (8) quien distingue la democracia mayoritaria de la consensual, marcando la importancia de la negociación, los pactos y los compromisos para que el sistema no se agote en la simple regla mayoritaria de la imposición. El aporte de Lijphart me parece fundamental porque nos introduce en categorías que están siendo cuestionadas por parte del PE y que son fundamentales para el fortalecimiento democrático. En la dimensión “ejecutivos partidos” vemos:

1°) “Concentración del PE en gabinetes mayoritarios de partido único”.

2°) Dominio absoluto del PE frente al PL.

3°) si bien no hay un bipartidismo, existen una tendencia a la construcción de un partido predominante frente a la atomización del sistema político que permite alianzas con gobernadores vía la utilización de recursos públicos lo que le permite al partido del gobierno construir una coalición sobre mayoritaria en el parlamento.

En la dimensión federal unitaria, se observa:

1°) “Gobierno unitario y centralizado frente a uno federal y descentralizado”. Como ya exprese más arriba las consecuencias de la concentración de los recursos públicos, hace que el sistema federal entre en crisis, subordinando gobernadores e intendentes electos por partidos opositores hacia el PE, sirve también para subordinar y controlar a gobernadores e intendentes del propio partido. En relación a los gobiernos de la oposición, el salvataje financiero, el envío de obra pública y otro tipo de prácticas fue el factor preponderante en la

conformación del frente transversal que llevo a Cristina de Kirchner a la presidencia con Julio Cobos como compañero de fórmula.

2°) revisión judicial débil. Tal como se desarrollo en el capitulo sobre el PJ, la ultima reforma para “democratizar” la justicia, tiende a lograr el control del poder judicial mediante la elección popular del Consejo de la magistratura que es el órgano encargado de nombrar y remover los miembros del PJ, donde también se establece el criterio de la mayoría simple para el nombramiento o la destitución, otorgándole de esta manera a la mayoría un poder de amenaza frente a los jueces independiente, como la posibilidad de nombrar magistrados adeptos.

3°) Banco Central dependiente del PE. Las múltiples reformas a la carta organiza del Banco Central de la Republica Argentina (BCRA), como la remoción de su Presidente, atento contra la autonomía de esta institución, colocándola también bajo la órbita del PE.

Como lo explicaba en los capítulos anteriores el sistema democrático debe reflejar la pluralidad, reconocer a una mayoría supone reconocer una minoría, en consecuencia no se puede establecer como criterio solamente el criterio numérico dejando a la minoría fuera de todo sistema de legitimación, de ahí las múltiples legitimidades que hablaba Pierre Rosanvallon y fundamentalmente la legitimidad del poder judicial como poder reflexivo. Creo que el desafío es reconstruir un orden democrático encauzado por otras legitimidades que actúen junto con el componente mayoritario que toda democracia debe tener pero sin excluir la instancia de reflexibilidad que es la que permite que las reglas de juego y ese paraguas protector universal de derechos y obligaciones que es la constitución tenga el pedo supremo. Esto supone como dice Bobbio (9) debe existir la superioridad del gobierno de las leyes por sobre el gobierno de los hombres, esto supone la idea de que es necesario limitar al poder político y la construcción de cuatro puntos fundamentales que debemos reconstruir para salud de nuestro sistema.

1°) El control del PE por parte del PL.

2°) El control por parte del PJ de las normas del parlamento ejerciendo el control de constitucionalidad y garantizando la supremacía de la constitución.

3°) Una relativa autonomía de los gobiernos locales frente al poder central.

4°) Un PJ independiente del poder político.

Estas ideas que son básicas para los limites al poder político son las que estamos obligados a reconstruir para que la diversidad y la pluralidad tengan lugar en el sistema, y para que la legitimidad mayoritaria no sea presentada y vista como absoluta, sino como relativa a reglas generales que protegen al ciudadano frente a los posibles abusos y arbitrariedades del poder político que está en la base de nuestro sistema de pesos contrapesos y frenos. Las características actuales que revierten la tendencia del estado de derecho sitúan a los clásicos como los autores más actuales mostrando que la vigencia del pensamiento clásico nos muestra donde está la salida que debemos buscar en pos del fortalecimiento democrático. Creo que esta cita de O 'Donnell (10) es por demás de clara:

“El Estado de Derecho debería concebirse no solo como una característica genérica del sistema legal y de la actuación de los tribunales, sino que considerarse la norma basada en la legalidad de un estado democrático. Esto supone que existe un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentido. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y accountability que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos”. Guillermo O’Donnell: “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. En revista Instituciones y Desarrollo N° 8, Pág 43 del 2001.

Finalmente, creo que el aporte de Robert Dahl (11) al concepto de una sociedad democrática actual es fundamental, no alcanza con que los cargos públicos sean electos, ni que esas elecciones sean limpias y competitivas. Hace falta otro agregado indispensable para el cumplimiento de esos dos requisitos. Deben existir libertad de expresión y fuentes alternativas de expresión, tema discutido en regímenes delegativos como en argentina donde la publicidad oficial es distribuida en forma discrecional a aquellos medios adictos y castigando a medios independientes. En la Argentina la patrocinada ley de medios audiovisuales que en teoría venía a corregir la concentración mediática de los privados terminó concentrando los medios por medio de la pauta oficial de publicidad en una red de medios controlados por el estado, vulnerándose estos principios que nos mencionaba Dahl.

Estos requisitos establecidos por Dahl incluyen la autonomía de las asociaciones frente al estado, cosa también en discusión en la Argentina, ya que los recursos del estado sirven también para cooptar asociaciones independientes, limitando en este sentido los espacios de participación libres y genuinos, ni hablar como actúan los recursos públicos para adoctrinar gobernadores e intendentes tanto propios como de la oposición para lograr lealtades al PE. Y una sexta categoría que nos presenta Dahl es el logro de una ciudadanía inclusiva. En nuestro país y en muchos países latinoamericanos con DD vemos que las políticas sociales están asociadas al clientelismo, carecemos de políticas públicas inclusivas o instituciones del estado benefactor que permitan superar los niveles de pobreza, indigencia, marginalidad y exclusión social que se iniciaron en los años ’70, pero que en la última década las tasas de crecimiento no pudieron resolver dicha tendencia. En este sentido, tampoco se tocó el esquema impositivo de los años ’90 altamente regresivo que golpea al consumo de los sectores populares sumado a un proceso inflacionario que transforma a los asalariados en sujetos cada día más pobres como consecuencia de la pérdida del valor adquisitivo del salario.

Estas cuestiones son centrales para reflexionar hacia dónde va nuestra democracia, la tendencia actual a apartarnos del estado de derecho y establecer la legitimidad mayoritaria por sobre otras legitimidades, nos lleva a un retroceso a tres décadas de la recuperación democrática, la sociedad civil debe incluir estas problemáticas en su agenda para encausar nuestra democracia cada día más delegativa a una democracia cada día más representativa, participativa y deliberativa.

El cambio en las pasadas elecciones supone revisar esta tendencia en función del cambio del nuevo escenario político, donde si bien existe un discurso de tono

institucionalista se ven la permanencia de prácticas que van acrecentando el poder del presidente.

Ahí vemos la primer medida de no llamar a sesiones extraordinarias del Parlamento como un retroceso en nuestro sistema institucional, máxime el contexto donde se desarrollo la transición y el estado de crisis que suponía la llegada del nuevo gobierno. Es así como las primeras medidas del gobierno de Macri instituyeron un antecedente peligroso que afortunadamente fue salvado, pero que de todas maneras deja una mancha importante en la institucionalidad que se pretende construir. Tal es el Decreto 83/15 que nombra a Jueces de la Corte Suprema de Justicia en comisión tomando como argumento el artículo 99 incisos 4 y 19 de la Constitucional Nacional y que considera que es atribución del Ejecutivo nombrar sus empleados en comisión cuando el Congreso se encuentre en receso. La referencia al art. 99 de la CN es altamente peligrosa, ya que en virtud del mismo, no se considera al Poder Judicial como uno de los poderes del estado sino como empleados del Ejecutivo que necesitan acuerdo del Senado. La presión social y política, conjuntamente con la judicial hizo que el presidente retroceda en su iniciativa y se proceda a la designación de los mismos mediante el procedimiento constitucional previsto.

Por todo lo analizado, los poderes que ha ido concentrando el ejecutivo es que hablamos no ya de un presidencialismo sino de un “hiperpresidencialismo” donde la figura central del sistema pasa a ser el presidente y por ende titular unipersonal del ejecutivo. Es allí donde el populismo o la Democracia Delegativa que hacíamos referencia mas arriba hace de la figura presidencial la fuente de toda legitimidad del sistema, dejando de lado la legitimidad de procedimiento y de subordinación a la constitución que hacen a la estructura misma del Estado de Derecho.

Más allá de este antecedente, creemos que existen problemas estructurales en nuestro sistema presidencial que van más allá de los nombres, es una cuestión de prácticas. Es el desafío de nuestro sistema democrático recomponer un esquema de equilibrio de poder, de acentuar verdaderas instituciones republicanas que aseguren una distribución del poder mucho más equilibradas de las que hemos tenido. Obviamente que somos conscientes que no podemos esperar milagros, sino que por el contrario es la sociedad la que tiene que demandar mayor institucionalidad y control de la forma en que se ejerce el poder. La creación de organismos de control efectivos debe estar en la agenda para no tener que juzgar la corrupción ex post como sucede sistemáticamente una vez concluido el periodo presidencial y la llegada de un nuevo gobierno.

Es en la dimensión político institucional donde la sociedad deberá enfocar su atención, si efectivamente queremos dejar atrás estos modelos donde el poder se encuentra altamente concentrado en el líder-dirigente.

NOTAS.

1º) O 'Donnell, Guillermo: “Democracia delegativa”. Prometeo, Argentina 2011.

2°) Feierherd, German: “El tamaño de las coaliciones legislativas en Argentina (1983-2008)”. En: Ana Maria Mustapic y otros: “Los legisladores en el congreso argentino”. Instituto Torcuato Di Tella, Bs. As. 2012.

3°) Bonvecchi Alejandro y Zelaznik Javier: “El impacto del poder de decreto presidencial sobre el comportamiento legislativo”. En: Ana Maria Mustapic y otros: “Los legisladores en el congreso argentino”. Instituto Torcuato Di Tella, Bs. As. 2012.

4°) Bruce Ackerman: “La Política del dialogo liberal”. Gedisa editorial. Barcelona 1999.

5°) Touraine, Alan: “¿Qué es la Democracia?”. FCE. Uruguay 1995.

6°) Rosanvallon Pierre: “La Legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad”. Manantial, Argentina 2009.

7°) Renan, Ernest: “La Monarchie constitutionnelle en France”. París, 1870, Pág. 127.

8°) Lijphart, Arend: “Modelos de democracia”. Ciencias Sociales Ariel, Barcelona, 2012.

9°) Bobbio, Norberto: “Liberalismo y Democracia”. FCE, México, 2006.

10°) O'Donnell, Guillermo “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. En revista Instituciones y Desarrollo N° 8, Pág 43-82 del 2001.

11°) Dahl, Robert: “La democracia. Una guía para los ciudadanos”. Taurus. Argentina, 1999.