

# Los riesgos del acuerdo Menem-Alfonsín y la Segunda República Argentina

Manuel Alcántara Sáez

**E**ste artículo tiene por objeto plantear un debate sobre el momento político y el proceso constituyente abierto en Argentina. Ante 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 producidas en el sistema político argentino en los últimos años, se aboga por una refundación del régimen político que dé paso a una nueva república. Todo ello se plantea sobre la base mínima de una redefinición de los criterios de representación y de participación política, y de una modificación de las relaciones tradicionales 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 máxima rigidez histórica, no debe condicionar en modo alguno el trabajo de la Asamblea 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 es, además de anticonstitucional, de una miopía política sin límites.

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 de Sáenz Peña en 1912 y de la conquista del poder por parte del radicalismo en 1916 hasta la actualidad, ha estado más tiempo en suspenso que en vigor a la hora de regular las relaciones entre los diferentes componentes del régimen político. Fruto de la profunda admiración que Juan Bautista Alberdi, inspirador de la Constitución, sentía por el texto norteamericano de Filadelfia, sus principales elementos se adecúan a los principios doctrinarios de la Constitución de Estados Unidos. Así, se adoptó un

---

**Manuel Alcántara Sáez**, catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Salamanca, es autor de *Sistemas políticos de América Latina*, 2 vols., Madrid, 1989 y 1990.

régimen presidencial en el que el presidente era elegido mediante sufragio indirecto por un colegio electoral integrado por los representantes de las provincias; un poder legislativo bicameral en el que 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 afín 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 de procedimiento al abrirse 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 se debió 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 sospecha del partido radical de la existencia de un pacto sindical-militar tendente a garantizar una “seguridad jurídica” a los miembros de las Fuerzas Armadas a cambio del éxito peronista. Podría afirmarse que, por entonces, primaba una lógica de la necesidad, animada por la intención de concluir a la mayor velocidad posible, y con los menores conflictos de desgaste posibles, el proceso de cambio político.

La no inclusión de la reforma constitucional en el programa de la transición 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 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 asamblea convocada al efecto”. Este precepto imprime una rigidez extrema al texto constitucional al establecer un primer y único “candado”, como es la existencia de una alta mayoría cualificada en dos cámaras de formación desigual, difícil de superar. Por otra parte, la práctica y el desarrollo constitucionales han generado una interpretación perversa, que actúa de hecho como segundo candado: la condicionalidad del programa constituyente de la asamblea. Esto es, se estima que la asamblea, que tiene que elaborar la reforma, debe atenerse estrictamente a los apartados del texto que, en su caso, se hubiese acordado modificar. De esta forma, de aceptarse esa interpretación inexistente en la Constitución, la teórica plena soberanía del nuevo cuerpo constituyente se vería limitada por la voluntad política de las partes que iniciaron el proceso de reforma.

Durante la presidencia de Raúl Alfonsín, y especialmente tras los resultados favorables que obtuvo su partido en las elecciones legislativas que renovaron 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 de manera formal a debate parlamentario, diferentes medios directamente impulsados por el oficialismo trabajaron en la dirección de 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 de transición. De esta forma se lograría evitar las “involuciones recurrentes” que habían caracterizado la vida política argentina anterior. Uno de los organismos de la administración Alfonsín más activo en este sentido fue el Consejo para la Consolidación de la Democracia. Constituido como un *think tank*, el Consejo participó en el debate teórico que empezaba, en torno a 1986, a invadir América Latina y que, según Juan J. Linz, se refería a “los peligros del presidencialismo y a las virtudes del parlamentarismo”.

Las soluciones, nunca hechas explícitas del todo, 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 pública 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”, alejándolo de la intención original de una “estrategia de consolidación”. En el caso de que Alfonsín se hubiera animado a poner en marcha el proceso de reforma, a las dificultades derivadas de la imposibilidad de obtener una mayoría cualificada (el requisito de los dos tercios no lo alcanzaba la Unión Cívica Radical (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) se hubieran añadido los resultados electorales desfavorables para la UCR en los comicios de 1987.

## **La política argentina en la década de los noventa**

Tras las elecciones presidenciales de 1989, la política argentina se ha caracterizado por el predominio de las orientaciones de 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, tanto en los comicios para renovar la mitad de la Cámara de Diputados de 1991 y 1993 como en la elección de gobernadores provinciales y demás cuerpos políticos de ámbito provincial y local de 1991. El nuevo panorama 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 por cien, 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. Se ha asegurado así una confianza ilimitada en el nuevo estado de cosas.

Paralelamente, el descrédito del anterior partido en el gobierno (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 dirección del país, ha conducido a una oposición débil, fragmentada y sin líderes indiscutibles de recambio. A estos factores se añadía 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, Unión de Centro Democrático (UCD), surgido durante la transición, 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 se acometería un proceso de ajuste estructural, para más adelante liberalizar la economía y abrirla a las inversiones extranjeras. En ese sentido, se diría que la hiperinflación fue contenida con lo que eufemísticamente se vienen denominando “medidas fiscales *sui generis*”, articuladas mediante la venta generalizada de activos públicos.

El segundo eje descansaba en la vocación hegemónica del presidente Menem que le llevaba a desear prorrogar su estancia en la Casa Rosada por encima del período establecido 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 alcance del Gobierno, para lo segundo la reforma constitucional era la única vía posible.

### **Cambio cosmético y pulso por el poder**

El ánimo hegemónico del presidente Menem, unido a los resultados favorables de las elecciones de 1991 y 1993 y 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 envolviera esa cruda opción como podría haber sido el inscribirla en el 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 expresara en un plebiscito su acuerdo o rechazo con la reforma constitucional.

El método proyectado contenía, al menos, cuatro elementos que distorsionaban profundamente el régimen existente y podían acarrear consecuencias negativas. En primer lugar, suponía el desprecio explícito a las normas que 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 una cuestión fundamental para el orden político. En tercer lugar, la convocatoria de un 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. 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 al PJ en octubre de 1993, suponía un envite de enorme magnitud al principal grupo de la oposición, la UCR. El escenario abierto únicamente permitía 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; por el contrario, en su seno convergían posiciones tan distintas como el rechazo frontal al plebiscito y la de 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 anti-constitucional, lo que derivaba hacia la automarginación radical y retrotraería el marco a épocas 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 la situación descrita, habría abierto; recuperaba para el propio Alfonsín el liderazgo indiscutible de la oposición al presidente Menem; y lograba

introducir cuestiones próximas a su visión de la política en el programa constituyente. En el escenario imaginado por Raúl Alfonsín al abrir el proceso negociador, se establecía un calendario político que, presumiblemente, reconocía la opción 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 tal modo 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 el tiempo suficiente para una recuperación de los radicales.

El proceso que ahora comienza implica, una vez declarada por una 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 Asamblea Constituyente en 1994. Esta situación se diferencia profundamente de los dos casos precedentes a lo largo de este siglo, en 1947 y en 1957, en los 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 segunda República Argentina.

### **El pacto y el programa establecido**

La personalización del pacto, excluido el debate en los ámbitos partidistas y en el plano social, y la utilización del método descrito de condicionar el programa constituyente a un temario cerrado, comporta unas características negativas. 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 asamblea sustrayendo la posibilidad de una reforma de mayor profundidad. Por otra parte, un pacto de este 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 asamblea, aunque los partidos mayoritarios se vean obligados a guardar cierta disciplina ante los requerimientos de su clase dirigente, si se desata un proceso de discusión y de movilización social que elimine los efectos del rapto 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, en la aprobación por 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 no se les exigirá el requisito confesional católico, serán elegidos de forma directa a doble vuelta por un período de cuatro

años, con la posibilidad de una reelección inmediata por un solo mandato adicional, 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 tal forma que serán elegidos tres senadores por provincia (en lugar de los dos 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 modificar profundamente 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 Asamblea 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 dé cabida a aspectos minuciosos del ordenamiento público o, por el contrario, preferir la articulación de un entramado general de breve extensión. En cualquiera de los casos, así como si se opta por una vía intermedia, uno de los apartados más importantes, como recoge el propio acuerdo de Menem y Alfonsín, debe referirse a 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 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, entre los componentes del régimen político que parecen reclamar una mayor atención por parte del constituyente argentino 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), presenta “relaciones integradas” que presuponen la necesidad de una lógica sistemática 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.

### **Participación y representación política**

La participación ciudadana argentina está reducida a los procesos electorales de las distintas instancias de gobierno: presidente, vicepresidente, Cámara de 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, 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 reguladas por la Constitución, por lo que todos estos aspectos deberían incorporarse en un sistema democrático moderno.

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 igualitariamente a las provincias, eligiéndose a sus miembros por las asambleas provinciales por un período de nueve años. En cuanto a la cámara baja, se contempla un tipo de elección desproporcional, por basarse en la población existente en provincias desiguales, 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. Otra cuestión es si, para hacerse efectiva la elección, ésta debe requerir algún tipo de mayoría cualificada y, en caso de que no se alcance, cuál es el siguiente paso que tiene que darse para superar el callejón sin salida creado. La propuesta realizada en la declaración de Menem y Alfonsín en favor de la elección “por doble vuelta” del presidente y vicepresidente se concreta en la exigencia electoral de una mayoría del 45 por cien –o del 40 por cien 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” formada 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, combinaba 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 por cien 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 por cien de voto popular suelen gobernar con mayoría parlamentaria. En Argentina, en principio, se propuso la existencia de un ministro coordinador “con responsabilidad frente al presidente y al Congreso”. Impulsando esta fórmula se conseguiría equiparar, de acuerdo con su misma adscripción partidista, al presidente y al ministro coordinador, evitando así los peligros de la cohabitación que se producirían en una cultura fuertemente presidencialista.

La declaración acordada por Menem y Alfonsín pretende, 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 suprimen 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, circunstancia que constituía un acervo tradicional pero desfasado para los tiempos actuales. Si hasta ahora se elegía un senador por cada cuatro 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 pronunciada, pero en la que también 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, con independencia de su tamaño. En ambas circunstancias, el elemento más pernicioso estriba en equiparar la provincia a la circunscripción electoral, y aquí debe señalarse la gran diferencia en

términos de población que separa a las provincias en Argentina: una con más de ocho millones de electores, la capital federal, y otras dos provincias con más de dos millones de electores, una provincia en torno al millón de electores, cinco provincias con un censo comprendido entre un millón y un millón y medio 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 la constitución del Senado, probablemente debería acometerse una reforma regional sobre la que hacer basar no sólo un nuevo modelo de representación, sino una nueva estructura federal que abaratase 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 según criterios de proximidad geográfica y complementariedad. Traducida al ámbito electoral, la implantación 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 formarían cuatro tipos ideales: uno daría cabida a un conjunto de ocho millones de electores; cuatro llegarían a agrupar a un número en torno a los dos millones de electores; tres entre un millón y 1.200.000; y, finalmente, tres alrededor de los 700.000 electores. De ese modo se elegiría un senador por cada 140.000 electores en las regiones pequeñas y un senador por cada 1.600.000 electores en la región mayor. A pesar de ser esta última cifra más de diez veces superior a la anterior, la diferencia con respecto a la ofrecida por el modelo actual es sumamente relevante.

En el caso de 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. Así irían disminuyendo, por consiguiente, los efectos de la “tiranía” de los partidos en la confección de las listas, se personalizaría la elección de los candidatos electos por el sistema de pluralidad y se mantendría la filosofía proporcional a la hora de configurar la cámara.

## **Las relaciones entre Gobierno y 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, junto con 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 debe procurar plantear soluciones con el fin de conseguir dos situaciones que *a priori* se consideran favorables. La primera consiste en intentar 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 queda aparentemente 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 acuerdo 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 elector a realizar el tradicional corte de la papeleta cuando quiere 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 clase 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: 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 por cien 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 este modo, ambos gozarían de idéntico apoyo parlamentario. El carácter “fusible” del ministro coordinador se haría efectivo 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.

Al plantearse, como es el caso, un sistema presidencialista atenuado con separación de poderes no procede incluir en el programa 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 mismas –aunque sí al ministro coordinador,

en los términos usuales—. En este escenario, el Senado quedaría más como “cámara revisora” que como entidad federal.

De sostenerse en la Asamblea 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 introducían los cambios del electorado en la escena política, y por el vaciamiento del Senado en los términos antes referidos. Por consiguiente, este escenario será el del continuismo de un régimen político que no es estrictamente el dibujado por la Constitución de 1853, teniendo en cuenta los cambios habidos tanto en la estructura de la sociedad argentina y 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 el mayor 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? La filosofía subyacente bajo la forma presidencialista es precisamente otra que ahora se quiere abrogar subrepticamente.

Al mismo tiempo conviene tener en cuenta que las posibilidades que tiene una sociedad de afrontar 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 encuentra 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 dé cabida a las más variopintas contribuciones desde la política comparada para que sean evaluadas, aceptadas o rechazadas, desde la única perspectiva moral e intelectualmente posible: la de la consolidación del sistema político democrático.

Es irónico pensar que mientras Japón e Italia han entrado en profundos procesos de cambio irreversibles sin que por ello se hayan modificado sustancialmente sus textos constitucionales, Argentina vaya solamente a poner en marcha modificaciones cosméticas que alterarán en muy pequeña medida las relaciones de poder reales. Podía extraerse, por consiguiente, una lección teórica sobre el papel de las constituciones, de los gobernantes y de la sociedad civil y su relación con el cambio político y la gobernabilidad del Estado. Puede sustituirse el marco formal de un sistema político, como va a suceder en Argentina, sin que por ello se

produzca un cambio significativo en los elementos del mismo: ni en el sistema de partidos, ni en la élite gobernante, ni en las relaciones de poder, ni en los criterios de representación y de participación.

Por el contrario, sí puede llevarse a cabo dicho cambio si es la sociedad civil la que empuja a ello por su propia capacidad de movilización, o mediante algunas de las instancias del Estado como pudiera ser el poder judicial, con independencia de que cambie o no el entramado constitucional como ha sucedido en Italia y Japón. La refundación, por tanto, de un sistema político y la oportunidad de la puesta en marcha de un nuevo rótulo (Segunda República para los casos de Argentina o Italia) no van de la mano. A veces esta última lo único que pretende es camuflar una realidad arcana dominada por un interés exclusivo hegemónico. Por su parte, la refundación de un sistema político es cuestión de integrar la voluntad de sus elementos constitutivos más dinámicos con la puesta en marcha de medidas que alteren radicalmente el funcionamiento del mismo.