

PROYECTOS PARA LA CRISIS ARGENTINA

Comentario al libro de Jorge Reinaldo A. Vanossi. «El Estado de Derecho en el constitucionalismo social»*

LUIS SANCHEZ AGESTA

El profesor Vanossi, uno de los jóvenes maestros más informados y creadores de la Universidad argentina, acaba de publicar un libro relativamente extenso sobre el tema que sirve de título a la obra: un Estado de Derecho que tenga un carácter «social».

La obra es notable por muchos conceptos, por su información, por la delimitación de conceptos y por su estilo claro y directo, pero lo es sobre todo como testimonio de la preocupación de la élite universitaria de aquel país, por la situación dramática, que desde hace cincuenta años, contando en profundidad, o diez, si acortamos el plazo, conmueve la vida política de aquella República suramericana. Esta perspectiva histórica es inevitable para cualquiera que lee un libro argentino de estos últimos años. Porque inevitablemente se piensa que nuestra preocupación, desde esta orilla del Atlántico, tiene que ser también una preocupación que está en la raíz del pensamiento de cuantos trabajan en esa línea en esa tierra víctima, desde hace medio siglo, de la inestabilidad y del aventurismo político.

Y en efecto, todo el cuerpo de la obra, pese a que la construcción doctrinal está trazada con un rigor objetivo, revela aquí y allá, la preocupación nacional por una sociedad concreta. Creo que podemos decir que la construcción de conceptos básicos, Estado de Derecho, Constitución, pluralismo, libertad y democracia, representación, democracia política y democracia social, son ya un intento de construir con un sentido realista un sistema de ideas para una Argentina del futuro. Pero este condicionamiento del pensamiento del autor no le priva en nada de vigor y de realismo crítico en la construcción de los conceptos. Casi diríamos que a veces los afina y hace que se perfile con más profundidad su contenido material. Así, por ejemplo, aunque comienza afirmando que Estado de Derecho es una organización del poder a través del Derecho, se apresura a precisar que esa idea tiene un acento político relevante, que le lleva a distinguir entre un concepto formal y otro material del Estado de Derecho, en cuanto la idea del Estado de Derecho es un ingrediente o *elemento nuclear* en la distinción contemporánea entre las *autocracias* y las *democracias*. Estado de Derecho, desde el punto de vista material, es el Estado constitucional propio de los regímenes democráticos y pluralistas, que supone soberanía popular,

* Ed. Universitaria de Buenos Aires, 1982.

creación del Derecho con representación de los gobernados, predominio del consenso sobre la coacción en la gestión de las decisiones políticas fundamentales, distribución de poderes, así como su limitación y control, libertades individuales y derechos sociales, pluralismo de partidos y de grupos, posibilidad permanente de alternancia en el acceso al poder, responsabilidad de los gobernantes, régimen de garantías y relativización de los dogmas oficiales.

La idea está teóricamente inserta en una línea de distinción de las relaciones entre el Estado y la sociedad, situando el *prius* de toda la edificación jurídica e institucional en la afirmación de la libertad del hombre. El Estado de Derecho es un Estado *garantista* y un Estado además en que el reconocimiento de los derechos y sus garantías debe poner su acento en los procedimientos y, por consiguiente, en la *protección por los jueces* de esos derechos. Cuando hay jueces —escribe— hay derechos. Y subraya que son derechos subjetivos los que tienen *acción*, los que están garantizados jurisdiccionalmente, y cita en confirmación de esta tesis, sentencias del Tribunal Supremo de Justicia de la Argentina, que afirman que la plenitud del Estado de Derecho no se agota en la sola existencia de una adecuada y justa estructura normativa general, sino que exige esencialmente la vigencia real y segura del Derecho y, por ende, la posibilidad de hacer efectiva la justicia plena de las transgresiones a la ley y de los conflictos jurídicos. Tesis que la Corte respalda con la autoridad de Ihering, para quien el verdadero valor del Derecho es la posibilidad de su realización práctica.

El autor se plantea inmediatamente el problema de la posible convivencia del Estado de Derecho con una democracia social que determine, según el modelo constitucional de las sociedades occidentales, un «Estado social de Derecho». Los derechos sociales, según él, deben concebirse como una ampliación de los derechos subjetivos *individuales* consagrados por el constitucionalismo clásico y suponen el tránsito del Estado «pasivo» o abstencionista, a un Estado «activo» o intervencionista, que en algunos casos ha recibido el nombre de Estado de bienestar. Cree que hay tres corrientes que han sobresalido en sus aportaciones para perfilar este modelo: la socialdemocracia, la doctrina social de la Iglesia y algunas formulaciones del neoliberalismo. El objetivo de esa concepción es procurar mayores criterios reales de igualdad de oportunidades, como condición de la necesaria realización de la vieja idea de igualdad formal. De nada vale —dice— seguir reconociendo y proclamando catálogos de derechos si la mayoría de sus destinatarios se sitúan por debajo de las condiciones mínimas de bienestar, que permiten al hombre ejercitar esos aspectos de la libertad (enseñar y aprender, usar y disponer de la propiedad, practicar sus creencias religiosas, formar familias, etc.). Cree que ésta es la clave de la democracia contemporánea y que el terreno que se deje sin ocupar en este aspecto por el modelo democrático será fatalmente ocupado por los modelos antidemocráticos. Desde este punto de vista cree que hay tres grandes caminos para recorrer el camino de nuestro tiempo, y así, con un índice de temas muy pormenorizado, opone el individualismo que sólo afirma derechos individuales; el colectivismo, que sólo enuncia deberes, y el solidarismo, en que aparece una concepción social de los derechos.

La realización de este solidarismo, con su consiguiente enunciación de derechos sociales, no supone la proclamación constitucional preciosista de complejas cláusulas programáticas, que llegarían a convertirse en un catálogo de «ilusiones» y cita como ejemplo la Constitución portuguesa de 1976. Este constitucionalismo social debe desconfiar de los verbalismos, y recomienda, pensando claramente en la Argentina, la

inserción en la Constitución de una sola de esas cláusulas que tenga el carácter directivo, cláusula que debe dirigirse tanto al gobernante como a las intérpretes del texto constitucional. Sin duda ha cambiado la línea que delimita los ámbitos entre la sociedad y el Estado, y pueden admitirse ajustes y reajustes en el trazado de esa línea, pero la línea de delimitación debe existir siempre.

En esta misma dirección estudia, como hemos indicado, una serie de problemas que tienen siempre una inevitable referencia a la realidad argentina. Dada su notoria preocupación por ese contraste, más vivo en Argentina que en ningún otro país, entre una concepción que podríamos llamar liberal del Estado de Derecho, y la concepción social, no hay que decir que hay varios capítulos consagrados a esta posible contradicción o compatibilidad entre esas dos ideas dominantes que dan título a la misma obra. Así en un capítulo en que enfrenta la democracia política y la democracia social estudia no sólo la diferencia de esa democracia con los modelos totalitarios de que ha sido víctima Argentina en nombre de esta democracia social, sino el problema de si ésta exige nuevas estructuras apropiadas, diversas de las tradicionales y especialmente si los grupos deben ser institucionalizados para que participen a través de consejos económicos y sociales en la programación general y si los partidos deben vigorizar su representatividad a través de una mayor inserción de las fuerzas sociales en cada uno de los partidos. La respuesta no es muy definitiva, aunque hay alusiones a las formas semidirectas de democracia como grandes moderadores para la salud del régimen representativo. llama reiteradamente la atención sobre las formas norteamericanas de designar candidatos y, finalmente, subordina todas sus reflexiones a una última consideración, de que en la democracia hay cabida para todos, excepto para los que reniegan del sufragio. Es claro que las cláusulas económicas y sociales de las Constituciones merecen también un capítulo en este estudio, aunque como hemos indicado anteriormente, manifiesta un cierto recelo hacia ellas cuando se convierten en una frondosa selva de catálogos de «ilusiones». Sin embargo, admite la necesidad de cláusulas generales que permiten realizar desde la Constitución la tarea de que cada ser humano se completa a sí mismo como una persona plenamente desarrollada, idea que refuerza con una cita de Pablo VI de que debemos procurar no sólo el desarrollo de *todas* las personas, sino también el desarrollo de *toda* la persona.

Permitásemme, por último, llamar la atención sobre un capítulo al que el autor debe atribuir importancia, puesto que es reproducción literal de un trabajo que fue publicado en 1976 y que repite en su integridad. El capítulo se titula así: «El Estado de Derecho y la problemática constitucional argentina»; y en él están las matrices de muchas ideas que se desarrollan más extensamente a lo largo del libro, con excepción de la concreta estrategia que dibuja para una transición desde una autocracia militar a una democracia. Empezaremos por recordar, como él hace en varias ocasiones a lo largo del libro, que Argentina lleva cincuenta años de crisis políticas, con fechas muy netas en 1930, 1943, 1955, 1966 y 1976. En todos esos casos ha habido filosofías políticas o ideologías que respondían a una situación de crisis y por usar las mismas palabras que emplea el autor, que anunciaban la «instauración» de «un nuevo régimen» para concluir con una «restauración» que a su vez engendraba nuevos fracasos políticos. En todos estos casos se ha repetido (salvo en 1962) un desenlace con calendarios electorales, nuevas leyes de partidos políticos, nuevas fórmulas de régimen electoral y en algún caso, retoques del régimen constitucional.

Una recurrencia de ciclos de gobiernos *de iure* a gobiernos *de facto* y gobiernos *de facto* a gobiernos *de iure*, ha sido la característica más constante de la historia

argentina contemporánea. Nuestra experiencia histórica parece indicar —dice— que el argentino es el único animal político que tropieza, no dos veces, sino cinco o seis veces en el mismo obstáculo. Ha habido escasa imaginación para resolver estas situaciones. A partir de 1932 se apeló al «fraude patriótico» de un respeto formal de la Constitución. A partir de 1946 se acudió al aprovechamiento de mayorías electorales con miras al total sometimiento de todos los resortes estatales y a la neutralización de toda oposición. En 1958 se invocó una legitimidad electoral para transferir las responsabilidades a un control militar. En 1973 se gobernó con la Constitución, pero no se pudo vencer en las urnas; y en el período inaugurado en 1973, aunque hubo dos gobiernos electivos en el mismo año, fueron muy pocas las reglas constitucionales que no fueron objeto de una manifiesta violación. En la mayoría de los casos, la dimensión cualitativa no ha trascendido de un mero cambio de equipos de gobierno. Las revoluciones argentinas sólo han sido tales en el manifiesto inicial. Mientras los sectores que podíamos llamar conservadores creen en las instituciones, pero no tienen fe en la voluntad electoral, los sectores radicalizados (izquierdistas y populistas) sólo creen en la voluntad popular para obtener el acceso al poder, pero no creen que ese poder deba ser ejercido a través de las limitaciones y reglas constitucionales. Con una cita de Ortega, cree que en la cultura argentina hay «usos» y «abusos». Las revoluciones claman contra los abusos, pero no son capaces de crear y consolidar nuevos usos.

A la hora concreta de prever una vía nueva de transición que garantice una cierta estabilidad en las relaciones entre gobernantes y gobernados, cree que el argentino debe renunciar a mantener el sable desenvainado indefinidamente, o a pretender encontrar la solución inmediata y perentoria con una urna a la vista. A la vista de estas premisas y refugiándose a su vez en una cita de Juan Bautista Alberdi, padre del constitucionalismo argentino de 1853, cree que habría que distinguir diferentes etapas. Parece propugnar un momento de transición o superación que tienda a desarmar paulatinamente la autocracia, pero sin suspender en el vacío el sistema institucional existente; y una etapa de consolidación en la que ya se afirmarían instituciones definitivas. Así como las Constituciones democráticas modernas incorporan a sus regulaciones poderes de emergencia o de excepción, también es recomendable que las autoridades que han asumido el ejercicio autocrático del poder constituyente, dicten las normas que habrán de regir el paso de esta autocracia hacia una etapa intermedia, para después transitar definitivamente hacia el funcionamiento pleno de un régimen representativo genuino. A la hora de dibujar las vías concretas de esta transición hay que atender, no a los contenidos ideales, sino a los procedimientos y formular reglas de una colaboración cívico-militar sobre la base de una participación activa de los diversos componentes, como grupos, no como individuos, que comparten el destino común de los argentinos: fuerzas armadas, partidos políticos y demás factores de poder que actúan plenamente en la sociedad argentina.

Para ello sería preciso, además, poner en condiciones de realizar esa operación a sus protagonistas y entre ellos destaca a los partidos políticos. Condición básica de esta puesta a punto de los partidos es la distinción entre una democracia *de* partidos o una democracia *entre* partidos. Esta distinción es fundamental para el autor que dedica todo un capítulo, singularmente brillante, a razonar la relación entre *pluralismo* y *democracia*, a la que identifica con la existencia de una oposición y la posibilidad de una alternancia en el ejercicio del poder. Y es necesario en esa etapa de transición un compromiso para la asunción de corresponsabilidad.

Entre las distintas iniciativas para esta transición reseña tres que valora en cada caso. Cree que es inoportuno la convocatoria de una Convención constituyente que debe aplazarse hasta la etapa de consolidación definitiva. Tampoco parece favorecer el proyecto de un proceso electoral progresivo y (perdón por el término que emplea el autor) piramidal que partiendo de los municipios llegue hasta las autoridades nacionales; y también rechaza la tesis de aquellos que parten de una coparticipación cívico-militar, pero que la consideran como la Constitución definitiva. Su preferencia es una transacción entre el sable y la urna, que se justifique históricamente, en cuanto sea útil para consolidar un régimen de democracia representativa que supere el prolongado «carnaval» de alternancias civiles y militares en el poder. Es —dice— una solución heterodoxa, pero que permita normativizar el proceso en etapas sucesivas. Estas etapas serían: una primera, con un poder ejecutivo designado por las fuerzas armadas y un poder legislativo bicameral en que una Cámara fuera designada por los que podríamos llamar poderes sociales; un segundo período, en que el poder ejecutivo fuera elegido por ambas Cámaras, cuyos poderes serían equiparados, y concediendo a las fuerzas armadas un poder de veto en ciertas materias, y un tercer período, de poder ejecutivo elegido por ambas Cámaras, en que los poderes de la segunda Cámara quedarían limitados a un veto suspensivo. Por otra parte propugna un sistema electoral mixto de régimen proporcional y mayoritario y uninominal para la Cámara elegida. Y finalmente la Convención constituyente sería convocada en su momento de acuerdo con los artículos correspondientes de la Constitución de 1853.

Este detallado proyecto permite, claro está, muchas posibilidades de congelación y frustración del proceso que pondrían a prueba la capacidad de las élites políticas argentinas. Por eso, termina pidiendo un acuerdo en unas nuevas «reglas de juego», que obligue moralmente al abandono de la actitud puramente contestataria.

He puesto insistencia en este capítulo porque en él se revela claramente el sentido de toda la obra que en todos sus capítulos traza más bien el régimen ideal que el autor quisiera ver establecido en la Argentina con plena conciencia de que es un ideal de difícil realización. Llama la atención pese a este carácter presuntamente utópico, el sentido realista que acá y allá brilla en sus reflexiones, como, por ejemplo, en los dos capítulos que dedica al análisis del fantasma federal argentino.

