

¿Por qué Reformar la Constitución?

Se ha dicho que las constituciones pueden asemejarse a una de máquina del tiempo que hace que determinadas reglas fijadas por una generación sean respetadas por otras. Constituyen la cristalización normativa de determinados principios y valores vigentes y perseguidos por una determinada generación, que influyen, generalmente y salvo interrupciones en la vida democrática, en todos los aspectos de la vida de los habitantes.

¿Qué significa e implica entonces una Reforma Constitucional?

Una reforma de la Constitución debería significar un nuevo *pacto de confraternidad*, que nos permita renovar nuestro compromiso ciudadano e institucional.

La Constitución es la carta máxima de la tolerancia, y para reformarla no es necesaria la unanimidad, *es necesaria la deliberación y el dialogo robusto*, entendiendo que mayorías y minorías transitarán juntas el proceso de reforma y son conceptos relativos y contingentes.

Como dijéramos en otras oportunidades, las reformas legislativas y constitucionales, siempre se dan en búsqueda de una determinada finalidad, persiguiendo la materialización de determinados valores. Así, en 1962, el objetivo era garantizar la gobernabilidad del P.E. en tiempos de una gran inestabilidad. Ahora bien, ¿cuál es/debería ser el valor/es perseguido en una nueva reforma? Creemos que dicha definición de valores es fundamental, es el norte, el fin último de la tarea de los futuros

constituyentes santafesinos; porque esos valores reflejan derechos, que no sólo deben estar contemplados, sino al mismo tiempo vigorosamente garantizados.

En la última reforma de la Constitución Nacional, se incorporaron al plexo normativo interno una variada gama de tratados internacionales relativos a los derechos humanos. Y, si bien no fue éste el objetivo de la reforma, esta modificación introdujo en nuestro sistema una multiplicidad de derechos.

La importancia capital de esta nueva gama de derechos, con sus consecuentes obligaciones para el estado, y la posibilidad de que al mismo pueda atribuirse formalmente su incumplimiento ante estamentos internacionales con un altísimo grado de consenso, llevó, por ejemplo, a que nuestra Provincia debiera modificar su sistema de enjuiciamiento penal.

Así, la incorporación de estos instrumentos internacionales de derechos humanos vino a imponer al estado el cumplimiento de determinadas obligaciones de garantía, bajo amenaza de incurrir en responsabilidad internacional.

Estos tratados integran hoy lo que se ha dado en denominar “Bloque de Constitucionalidad”, imponiéndose su obligatoriedad en todo el territorio nacional. *¿Es necesaria su expresa incorporación en nuestra constitución provincial?* A simple vista, podría decirse que no, puesto que ya nos obligan; sin perjuicio de ello, nos permitimos disentir, resaltando que la adherencia o sometimiento a los mismos, teniendo presente sus implicancias, y el contenido solidario, democrático, socializador e inclusivo que representan la defensa de los derechos de las minorías, de los niños, de las mujeres, y *la contemplación específica de la extensa gama de derechos económicos, sociales y culturales, no es una mera formalidad, es una ratificación de valores, de principios*

estrechamente ligados a las izquierdas democráticas, al modelo de estado y de sociedad que anhelamos.

Sin embargo, y conforme adelantamos en párrafos anteriores, creemos que con ello no basta: Una reforma que sólo se centre en los derechos, sin contemplar las herramientas para su efectivización, sería casi como caer en saco roto.

En tal sentido, es esencial crear y disponer de aquellas herramientas/instituciones que nos permitan garantizar derechos, porque un derecho sin garantía es sólo letra muerta. Y esto no es un debate teórico ni académico, tiene que ver con las realidades diarias de miles de trabajadores, mujeres, niños, ancianos, tiene que ver con la vida de todos los santafesinos.

Entonces, para comenzar a responder la pregunta, hagámonos otra: ¿Qué Provincia queremos? Queremos un estado presente, que acompañe al ciudadano sin caer en la demagogia y el populismo, que no sólo se preocupe, sino que también se ocupe de sus habitantes.

Es que no ignoramos “... *que entre los grandes valores de la República existen tensiones y, en algunos casos, hasta contradicciones: el progreso de las libertades puede llevar, en ciertos casos, a desigualdades entre los ciudadanos; la lucha por la igualdad puede conllevar una restricción de las libertades...*”¹; al contrario, nos identificamos por la conciencia de la necesidad de asumir y administrar estas contradicciones, buscar el equilibrio justo, y evitar que la una sofoque a la otra.

1 ¿Qué significa ser socialista en el siglo XXI? Cuadernos del Partido Socialista Francés. Henri Weber, Secretario Nacional de Formación del Partido Socialista Francés, Julio De 1999. <http://www.ps-santafe.org/images/saladeestudio/cuadernillos/socialismoenelsigloXXI/cuasocfra4.pdf>

Así, pensamos que no puede abandonarse la constante pugna “... *por el desarrollo, la consolidación de la democracia mediante la extensión de derechos y libertades de los individuos, tanto en su calidad de ciudadanos como en su calidad de trabajadores. Este combate pasa por el restablecimiento de las bases mismas del buen funcionamiento democrático: la vuelta al pleno empleo y a la seguridad social y pública. Pasa también por una reforma de las instituciones que favorezca el perfeccionamiento de una ciudadanía activa. Pasa, por último, por el desarrollo de contra-poderes políticos, sindicales, asociativos, capaces de equilibrar los nuevos centros de poder que se han constituido...*”².

¿Por qué Ahora?

Para responder este interrogante es útil acudir a la historia. Los procesos de reformas constitucionales en Latinoamérica, generalmente han sido precedidos de crisis institucionales. Sin embargo, no creemos que ello deba ser siempre así.

Si una reforma constitucional sirve para mejorar la calidad de vida de los santafesinos, ¿por qué esperar situaciones críticas para tomar decisiones? Ya es tiempo de aprender a reaccionar a tiempo. La defensa y salvaguarda de los derechos no debería depender de voluntarismos y juegos de tire y afloje.

Las izquierdas democráticas, en su esencia reformistas, no esperan los momentos de crisis para trabajar en esos cambios, grandes y pequeños, que persiguen más y mejores grados de institucionalidad, más y mejor desarrollo de derechos, más y mejor calidad de vida.

² Ibídem.

Y finalmente, frente a algunos planteos acerca de si el momento es adecuado o no, deberíamos tener presente que *nunca hay mejor momento que hoy para empezar a trabajar en pos de un futuro mejor para todos y todas*. Una reforma constitucional no paraliza el trabajo de los gobiernos, sino que muy al contrario, los empuja, los obliga a gestionar esos mismos derechos y valores que en paralelo se quieren plasmar en la norma fundamental. No hay contradicciones, no hay contratiempos, porque en ambos planos anhelamos lo mismo: cambiar la realidad para hacer un mundo más justo, más solidario, al menos desde este pedacito de mundo que nos toca.

Una Constitución nunca será el perfecto escudo protector contra todos los males, pero cuando la norma suprema abraza y protege los derechos humanos como es debido, el abuso de los derechos se torna, al menos, más complicado.

¿QUÉ QUEREMOS PONER EN DEBATE?

Como refiriéramos en un anterior trabajo, “...*Los tradicionales sistemas de distribución de la riqueza, del trabajo, de educación, de salud, de justicia, y podríamos agregar aquí también, políticos, pueden y deben ser sometidos a debate, a la crítica constructiva y creadora. Estos sistemas disponen para su funcionamiento de un determinado cúmulo de herramientas, los engranajes del sistema; esos engranajes son fundamentales, pues de nada sirve, como se adelantó, hablar de un sinnúmero de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales si luego no podemos exigir que esos derechos se cumplan. Una constitución que enumera derechos, pero no incluye los engranajes de funcionamiento, es una constitución progresista, pero sólo de fachada...*”

Así, para que esa reforma, pueda ser la reforma que anhelamos, una reforma que pueda traducirse en verdaderos cambios institucionales, en mejor acceso a los

derechos, creemos que deben analizarse y al menos, discutirse, ciertos temas que hacen al funcionamiento del estado y al ejercicio de los derechos:

- a) Composición de la Honorable Legislatura Provincial: Sistema Unicameral o Bicameral. Cupo Femenino en la Cámara de Senadores. Representatividad de los legisladores: ¿debemos avanzar hacia la regionalización? Sistema de gobernabilidad del P.E. y mayorías, sistema de distribución de bancas en la Cámara de Diputados.
- b) Derecho Electoral. Sistema de Votación. Cronograma Electoral. Organismo Electoral: su conformación y funcionamiento, ¿debe ser un órgano incluido en la órbita judicial?
- c) La elección en el P.E., posibilidad de reelección; Ballotage.
- d) Sistemas de Control de la Administración Pública: ventajas y desventajas de adoptar nuevos sistemas más eficaces y eficientes, cuya función no esté determinada por meros intereses políticos. El sistema de Auditoría en la órbita del Poder Legislativo.
- e) Autonomías Municipales. Sistemas. Duración de los mandatos y conformación de Comisiones Comunales. Representatividad de concejales.
- f) Constitucionalización de Tratados Internacionales. Expresa inclusión de derechos económicos, sociales y culturales. Protección de las minorías y grupos sometidos a vulnerabilidad.
- g) Justicia y Acceso a la Justicia. El MPA y el SPPDP como órganos extrapoder, su independencia del Poder Judicial. Sistema de Selección de Magistrados: Concejo de la Magistratura, composición y funcionamiento. Previsión de vías ágiles de tutela de los derechos (amparo, habeas corpus, hábeas data)
- h) Sistema laico o secular. Opción.
- i) Regionalización
- j) La Defensoría del Pueblo, misiones, funcionamiento.
- k) Servicios Públicos. Organización. Organismos de Control, participación de la ciudadanía.
- l) Derechos del Trabajador
- m) Protección de Consumidores y Usuarios.
- n) Tutela del Medio Ambiente.
- o) Participación Ciudadana. Diferentes mecanismos.

“... Una reforma constitucional que seriamente persiga la protección de los derechos de los y las santafesinas, no puede soslayar el hecho de que el reconocimiento

de esos derechos no es suficiente. Se torna necesario pues el abordaje de las herramientas para su efectivo cumplimiento, y el diseño de esas herramientas, depende, entre otras cosas, del modelo de constitución y de gobierno que estemos dispuestos a darnos...”.

LOS SERVICIOS PUBLICOS Y SU INCLUSION

Nuestra constitución refiere a los Servicios Públicos como una de las atribuciones del Gobernador, al decir en el artículo 72, inc. 5° que “... *Provee, dentro de los mismos límites, a la organización, prestación y fiscalización de los servicios públicos...*”.

En la convicción de que consisten aquellas prestaciones básicas y esenciales dirigidas a garantizar la realización de la igualdad y la dignidad de vida de los habitantes de la provincia, defendemos la postura de que constituyen **derechos** que el estado debe garantizar, ya sea que su prestación se realice directamente, o a través del sistema de concesiones.

Ahora bien, partiendo de esta idea sostenemos la necesidad de existencia de controles, aun cuando su prestación se realice por el estado de manera directa o indirecta. ¿Por qué? Porque como toda actividad estatal, debe encontrarse sujeta al control de la ciudadanía.

Los organismos de control de los servicios públicos, difieren y deben diferir en sus misiones, funciones y composición, atendiendo a diferentes hipótesis: no es lo mismo un servicio público privatizado, concesionado o directamente prestado por el Estado. Todos ameritan la existencia de controles, aunque en diferentes graduaciones, atendiendo a los intereses comprometidos. Y es la ciudadanía, cada uno de nosotros,

quienes debemos insistir en esos controles, participando y exigiendo participación, asumiendo esos compromisos que se derivan de la vida en sociedad.

Los organismos de control tuvieron su auge en nuestro país allá por la década del noventa con la masiva privatización de los servicios públicos. Ello se debió a la necesidad de poder vigilar, revisar y eventualmente corregir la actuación del sector privado con relación a servicios tan esenciales como el agua potable, la electricidad, el gas, los servicios sociales, etc.

Considerando que es el estado quien debe velar por el bienestar de la ciudadanía, y que los gobernantes tienen la responsabilidad de bregar por sus derechos, es que creemos que los servicios públicos deben ser prestados y garantidos por ese mismo estado. Y, cuando por alguna circunstancia se hallen bajo la órbita privada, deben acentuarse los mecanismos de control; mecanismos que no deben faltar nunca, aunque difieran según quién sea el que efectivamente lleve a cabo la prestación de dichos servicios. Asimismo, se debe dotar a los órganos de control de participación efectiva de los ciudadanos, con continuidad e implicancia concreta y efectiva en cuestiones tan importantes como planificaciones, obras y ampliaciones, prestación y efectividad de los servicios, etc.

Priorizamos un modelo de estado que no se aleje del ciudadano, priorizando el acceso de toda la población a los servicios básicos, “... *Un nuevo contrato social requiere de un Estado fuerte y activo, con capacidad de planificación, coordinación y regulación de acciones, recursos y servicios públicos, incrementando su calidad con economía de recursos, e implementando mecanismos efectivos de gestión por resultados y evaluación permanente con publicidad de los mismos.*

El socialismo aspira a la transparencia de todos los niveles de gobierno para garantizar la buena administración de los recursos y la eficiencia en los programas y acciones de gobierno. Es esencial la aplicación efectiva del derecho del ciudadano reconocido constitucionalmente de acceder a la información pública, dando permanente publicidad a los actos de gobierno...”³.

DERECHOS DE TERCERA GENERACIÓN

No puede siquiera pensarse una Constitución Provincial progresista que no contemple con claridad y amplitud los derechos que han dado en llamarse *de tercera generación*. Es de necesidad imperiosa para los próximos constituyentes provinciales dejar plasmados en nuestra carta orgánica aquellos derechos, que representan – siguiendo a Karel Vasak – la fraternidad.

Cómo no bregar, desde la izquierda democrática, por la incorporación expresa de una generación de derechos ya no caracterizada por la protección del individuo en sí mismo, ni por su rol social (primera y segunda, respectivamente) sino la protección por ser parte de un pueblo, o simplemente, por integrar la humanidad. Hombre y mujeres ya no como sujetos de derechos aislados, sino por el contrario, con identidad colectiva.

Por esto, no debemos pensar, como reformistas que somos, que podemos prescindir de la previsión expresa en nuestra constitución de esta gama de derechos, por encontrarse ya regulados en otros plexos normativos. Ni debemos olvidar como federales, el poder originario de las Provincias que debemos mantener siempre vigente. Así, recordamos cómo la Constitución Nacional ya le dio amparo a los mismos desde su

³ Programa del P.S. Comisión de Programa para la Unificación del Socialismo. Aprobado en el “Congreso de Unidad” Realizado el 14 de septiembre de 2002. Buenos Aires – Argentina.

última reforma, fundamentalmente en los artículos 41 y 42, y por supuesto desde el bloque de constitucionalidad (Art. 75 inc. 22). Sin embargo, esto no puede ser óbice, sino que, al contrario, debe ser base para una regulación de los derechos de la solidaridad que sea, como decíamos, lo más amplia posible en la defensa de los vulnerables.

Es necesario entonces, transitar esta reforma teniendo siempre presente a nuestras futuras generaciones, resguardando desde la Constitución provincial el derecho a la protección y preservación del medio ambiente y los recursos naturales, como así también, el derecho a la protección, preservación y enriquecimiento de nuestro patrimonio histórico, cultural, arquitectónico y artístico. Asimismo, la protección de consumidores y usuarios, tutelando el derecho a intervenir en el control de las empresas de servicios públicos de competencia provincial y en los procedimientos de concesión. En sintonía, con una regulación de los servicios públicos aggiornada y coherente con lo hasta acá expuesto.

ACCESO ESTRUCTURAL A LA JUSTICIA

Como indicáramos, uno de los ejes vectores que entendemos debe marcar una reforma progresista es la creación de instituciones y mecanismos que permitan la efectivización de los derechos que se postulan, a través de la previsión de garantías e instrumentos de participación concreta de los ciudadanos.

El acceso a la justicia debe entonces tener un lugar en la agenda de discusión progresista, entendiéndola tanto clásicamente como una herramienta, un derecho instrumental que permite acceder aquellas instancias en donde se pueda

defender técnicamente los derechos vulnerados; como desde un punto de vista estructural, esto es como elemento que facilita y constituye sujetos activos, ciudadanos.

La concreta posibilidad de acceso a la justicia supera los medios técnicos tradicionales, traduciéndose en la forma que un estado de derecho construye y permite la participación política de forma igualitaria, imprescindible para lograr no solo la defensa ante violaciones de derechos; sino, y fundamentalmente, la prevención y fortalecimiento de los mismos para los grupos más desventajados de la sociedad, para lo cual debemos pensar en instituciones que aseguren una igualación en el mismo.

Tal como indica el instituto de derechos humanos (IIDH), “... *el limitado acceso a la justicia constituye, probablemente una de las formas más odiosas de exclusión que no es posible separar de la desigualdad*”. Entendido de esta forma, el ideal de igual acceso al a justicia debe conducirnos a tener instituciones que cumplan con los estándares internacionales en la materia, determinados por los organismos de aplicación de los tratados correspondientes, de cumplimiento obligatorio de acuerdo a nuestra CSJN (solo a título enunciativo podemos indicar el deber de respeto, promoción y protección del acceso a la justicia, el establecimiento de recursos administrativos y judiciales, el respeto al debido proceso como garantía a la arbitrariedad, la existencia siempre de una vía judicial, la limitación a la regulación del acceso a la justicia como derecho, la necesidad de de una concepción y abordaje transversal del acceso a la justicia, analizándolo desde la realidad concreta de cada individuo, la necesidad de una tutela diferente por parte del estado en virtud de la desventaja o vulnerabilidad social).

Desde esta perspectiva, creemos que corresponde una discusión amplia sobre la inclusión de las siguientes garantías:

Acción colectiva: sin ahondar si corresponde el título de acción de clase, popular, etc, porque creemos que eso ya sería un recorte, la posibilidad de accionar colectivamente ante los tribunales y la incorporación de la herramienta en el ámbito constitucional es un punto que no puede soslayarse. Sin duda el perfil que en nuestro país y en otros de Latinoamérica ha ido tomando la posibilidad de accionar colectivamente ante los tribunales tiene sus rasgos particulares, excediendo la mera técnica procesal, para convertirse en un instrumento estratégico para la puesta en escena y discusión de situaciones socialmente conflictivas. Fallos como “VERBISTKY” O “RIACHUELO”, por nombrar quizá los más conocidos, marcaron la utilización de esta vía como forma de intentar soluciones a problemas que las vías de participación política no satisfacían. La incorporación de esta herramienta en la constitución provincial debe discutirse aprovechando la trayectoria que la misma ha venido teniendo en la vida jurídica argentina desde el año 1994, debiendo tomarse en cuenta que se debe configurar una vía que sirva no únicamente para “judicializar” situaciones de conflicto, sino más bien para lograr que se pueda establecer un dialogo intrapoderes que asegure soluciones concretas a esos conflictos, soluciones que, muchas veces, necesitan la participación de los tres poderes del estado.

Acción de amparo: Si bien estimamos que la acción colectiva debe tener mayor grado de atención en una reforma constitucional, la garantía del amparo y el amparo ante la mora injustificada de los poderes del estado debe discutirse e incluirse sus líneas más generales, teniendo presente los estándares desarrollados por la cultura jurídica nacional, y considerando la necesidad de dotarlo de mayor accesibilidad, sin que esto implique una pérdida de discusión política de los conflictos en los que se interviene. Quizá sea el momento de discutir el perfil que estas garantías han ido tomando en la situación concreta de países con graves desigualdades como el nuestro, sin tener miedo

de innovar con posibilidades de reenvíos entre poderes, posibilidad de insistencia por parte del poder legislativo u otras maneras de asegurar institucionalmente una deliberación democrática.

A estos dos puntos debemos añadir la necesidad de discutir reformas dentro de los mismos poderes, como resulta la creación de un tribunal constitucional provincial, la necesidad o no de incluir en la órbita del poder judicial al ministerio público fiscal (con la correspondiente discusión sobre la forma de elección y periodicidad de los mandatos de los funcionarios que llevan adelante las decisiones de la política criminal de una determinada sociedad) o al servicio público provincial de defensa penal.

MECANISMOS PARTICIPATIVOS

Nuestra época se encuentra marcada por la crisis de los sistemas tradicionales de representación, situación que encuentra diferentes explicaciones, pero tiene innegable realidad.

Pero no es ese el único factor que nos lleva a sostener que una reforma progresista de la carta magna debe incluir formas que permitan la participación de los ciudadanos de modo concreto en las decisiones públicas: Una sociedad que busque la igualdad debe tender a una discusión robusta de los problemas para lograr soluciones consensuadas y que incluyan de mayor y mejor manera la voz de todos los posibles afectados, pasando de una democracia de tinte delegativa, a un ejercicio deliberativo y participativo de la misma.

En este contexto, la inclusión de mecanismos de consulta popular (vinculante o no) que permitan su utilización efectiva por parte de los ciudadanos; la iniciativa popular; la posibilidad de revocación de los mandatos en los diferentes niveles de gobierno, por sólo mencionar algunos, no pueden dejarse, al menos de incluir, en las discusiones de los futuros constituyentes, teniendo muy presente la experiencia que estos medios han tenido tanto a nivel nacional, como en provincias que las han incluido sin lograr su cometido.

Por otro lado, la inclusión de órganos con participación directa de diferentes sectores de la sociedad para emitir opinión sobre asuntos o temas específicos, como las audiencias públicas, las asambleas ciudadanas o consejos consultivos también permitiría dotar de mayor vida y legitimidad de ejercicio a la democracia provincial.

Colofón.

Estos son sólo algunos puntos, minúsculos y mayúsculos, que creemos deben, al menos, ponerse sobre el tapete, sobre los escritorios de los constituyentes, y en las mesas de debate. Se ha dicho que la temática de la reforma podría resultar demasiado amplia, demasiado extensa. No estamos de acuerdo.

La posibilidad de discutir una amplia y variada gama de construcciones y herramientas político – institucionales siempre contribuye a generar entornos con grados de democracia más saludable. La participación de los diferentes sectores representativos de la sociedad (académicos, políticos, instituciones de la sociedad civil, ciudadanos de a pie) resulta indispensable no sólo para que la reforma constitucional pueda materializarse, y resulte el fruto del consenso santafesino; sino para que la nueva constitución pueda tener un significado real, no sólo académico o político, sino en

nuestro desarrollo cotidiano, en cómo construimos nuestra ciudad, en cómo nos desenvolvemos en sociedad.