

El derecho en América Latina

Un mapa para el pensamiento jurídico
del siglo XXI

César Rodríguez Garavito
coordinador



4. Pensando sobre la reforma constitucional en América Latina

Roberto Gargarella

En las últimas décadas, numerosos países latinoamericanos encararon procesos de reforma constitucional: Nicaragua en 1987, Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Perú en 1993, la Argentina en 1994, Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009. Este movimiento incluye, además, a países que introdujeron en sus textos enmiendas constitucionales importantes, como Costa Rica, Chile, México y Venezuela.

Una pregunta relevante atañe al valor y la significación de lo que hemos hecho los latinoamericanos en estos años en el plano constitucional. Más específicamente (y reconociendo la capacidad limitada que, en cualquier caso, puede tener una reforma constitucional para transformar la realidad), debemos preguntarnos: ¿hemos hecho lo mejor posible, dentro de los obvios límites en que nos movemos, para mejorar la calidad de nuestras instituciones y contribuir al logro de una sociedad más justa, igualitaria y democrática? Me parece que no.

Según entiendo, aun si tomásemos en cuenta concepciones muy poco exigentes sobre los valores citados (igualdad, democracia, justicia), deberíamos concluir que nuestra contribución al mundo constitucional ha sido, hasta el momento, bastante pobre. Creo que los latinoamericanos hemos tendido a implementar reformas constitucionales movidos por objetivos de muy corto plazo (casi siempre una reelección presidencial); que nos hemos dejado llevar por fuerzas inerciales antes que por convicciones; que hemos copiado frecuentemente e innecesariamente algunas pálidas instituciones adoptadas en el contexto europeo (esto es, el Consejo de la Magistratura);¹ que no hemos utilizado suficientemente –ni nosotros ni nuestros pares en el mundo– la imaginación constitucional; que nos hemos repetido; que después de más de dos siglos del nacimiento del sistema representativo, y tal como señalara el politólogo Adam Przeworski, seguimos sin hallar innovaciones institucionales apropiadas

¹ Adoptado en Constituciones como las de la Argentina, 1994; Colombia, 1991; Paraguay, 1992 y Perú, 1993, entre otras. Véase, por ejemplo, Gargarella (1997).

para los fines que nos proponemos. Lamentablemente, agregaría yo, nuestro sistema institucional sigue estando marcado por los mismos rasgos carentes de atractivo que lo caracterizaron desde su nacimiento.²

Lo dicho no sería del todo preocupante si no fuera por dos razones adicionales, al menos, que mencionaré a continuación. En primer lugar, nuestro sistema institucional sigue distinguiéndose por sus rasgos elitistas (Gargarella, 2008). La mayoría de nuestras Constituciones fundacionales –las que sentaron las bases de las actuales instituciones– fueron producto de un pacto entre elites liberales y conservadoras que organizaron una estructura de poder contramayoritaria, claramente opuesta a la intervención masiva de la ciudadanía en política. En segundo lugar, el papel de nuestras fuerzas progresistas en los procesos de reforma constitucional no ha demostrado ser, hasta el momento, muy relevante –a veces debido a la escasa formación de sus miembros, otras por su falta de conocimiento de alternativas institucionales atractivas o por su falta de convicciones genuinamente igualitarias–.³ Lo cierto es que las fuerzas progresistas que han actuado dentro de nuestros procesos constituyentes no tendieron a introducir reformas interesantes. Su participación, en tal sentido, estuvo lejos de alcanzar el impacto prometido por su presencia. Casi siempre la actuación de estos grupos se dirigió, más bien, a bregar por la inclusión de mayor cantidad de derechos dentro de la Constitución (lo cual no deja de resultar paradójico, por las razones que expondré enseguida). En definitiva, los grupos más progresistas dentro de las Convenciones Constituyentes en general mostraron dificultades para articular un discurso de cambio atractivo,

2 En mi opinión, las principales excepciones, en este sentido, están representadas por Constituciones como las de Ecuador y Bolivia, aprobadas en 2008 y 2009 respectivamente. Con todas sus enormes imperfecciones e inconsistencias, ambos textos –y muy especialmente el de Bolivia– representan un intento de mayor innovación institucional. La nueva Constitución de Bolivia, en particular, responde además –y como pocas otras– a un objetivo principal de crucial importancia para la izquierda, que es la integración política y social de un sector mayoritario de la población –el sector indígena– tradicionalmente excluido del poder por las minorías gobernantes.

3 Una cuestión clave, tan importante como difícil de responder, se refiere a cómo definir la idea de “fuerzas progresistas” o “de izquierda” (términos que en adelante, y por ahora, tomaré como sinónimos). Provisionalmente asociaré dichos términos a lo que fue la tradición radical-republicana que podemos encontrar en la historia constitucional latinoamericana, y que vínculo –es mi interpretación– con dos rasgos fundamentales. Primero, una marcada vocación por fortalecer el poder del pueblo y sus representantes en el proceso de toma de decisiones; y por otro, una preocupación por los aspectos sociales de las nuevas comunidades entonces nacientes que se traducían de modo habitual en una preocupación por la igualdad, que implicaba trabajar por mejorar la suerte de los más desfavorecidos.

expresado en propuestas de reconstrucción constitucional consistentes con los ideales igualitarios que pregonaban.

En las páginas siguientes exploraré algunas pautas que pueden ayudarnos a iniciar una reflexión sobre las reformas constitucionales en la región latinoamericana en las últimas décadas, y, en particular, sobre las (limitadas, imperfectas) contribuciones de los grupos más progresistas a esos procesos de cambio. Para ello me apoyaré especialmente en la historia del constitucionalismo latinoamericano, concentrándome de manera más específica en el papel que desempeñó la tradición más progresista o de izquierda en ese contexto desde los años fundacionales de nuestro constitucionalismo.

SOBRE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL VIGENTE

Quisiera dedicar las páginas siguientes a reforzar dos de las afirmaciones adelantadas en la introducción, relacionadas con: i) el marco institucional de raíz elitista en el que nos movemos, y ii) la debilidad de las propuestas de cambio ofrecidas por el progresismo dentro de ese esquema vigente. En cuanto al primer aspecto, dedicaré esta sección a reafirmar la idea según la cual muchas de nuestras Constituciones surgieron de un acuerdo entre fuerzas conservadoras y liberales.

En efecto, el conservadurismo estuvo representado, desde la época de la conquista, por grupos tradicionalistas hispanistas católicos, que bregaron por una política de “la espada y la cruz”, es decir, por una política que ponía la religión en el centro –y, con ella, la restauración de valores y tradiciones supuestamente amenazados por el discurso revolucionario independentista, de raíces francesas– y que requería, para ello, de una autoridad gubernativa poderosa, concentrada y centralista capaz de asegurar para el futuro el orden entonces amenazado. La segunda fuerza, la de los liberales, se opuso a la primera inclinándose por un poder políticamente más equilibrado y más tolerante en términos de moralidad personal.

Curiosamente, las fuerzas conservadoras y liberales se mostraron como enemigas y antitéticas durante buena parte del siglo de la independencia, lo cual se manifestó, a lo largo de todo el continente, en sangrientas batallas que llevaron al exterminio de muchos de sus miembros. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo, la situación descrita comenzó a variar, entre otras razones a partir del surgimiento o reverdecimiento de grupos con demandas más democráticas que proliferaron en todo el continente, sobre todo al calor de las revoluciones europeas de 1848. En todo caso, lo cierto es que las últimas décadas del siglo XIX vieron el paulatino acercamiento entre ambas fuerzas, que se

tradujo en acuerdos políticos que, en muchos casos, quedaron explícitamente plasmados en pactos de tipo constitucional. Esa clase de pacto se advierte en la Convención Constitucional argentina de 1853, en la de México en 1857, en países como Perú y Venezuela hacia la década de 1860 y –ya hacia finales del siglo– en Chile (con las reformas liberales del orden conservador) y Colombia (con las reformas conservadoras del orden liberal).

El pacto liberal-conservador resultó sorpresivo, pero no por ello inexplicable. En última instancia ambos grupos tenían, a pesar de sus diferencias, muchos objetivos en común. Una de sus principales diferencias radicaba en el aspecto religioso: mientras unos querían el establecimiento de un orden favorable a la religión, los otros defendían, por una diversidad de razones (que iban desde la necesidad de atraer inmigrantes hasta ciertas convicciones ateas en los más osados), un orden constitucional más abierto. Liberales y conservadores diferían, también, en cuanto a la mayor o menor concentración de poder que proponían para la autoridad nacional y política. Sin embargo, como dije antes, los espacios compartidos por ambas fuerzas también eran amplios. A ambos grupos les interesaba la defensa de la propiedad privada, amenazada por las demandas crecientes de grupos políticamente cada vez más exigentes. En este sentido, liberales y conservadores se mostraban temerosos de las consecuencias posibles, previsibles, de un involucramiento masivo y activo de las masas en el sistema de toma de decisiones.

El resultado de los acuerdos entre liberales y conservadores implicó la adopción de un esquema constitucional que supo combinar rasgos valorados por ambos grupos. El producto finalmente adoptado, en la mayoría de los países, fue híbrido: un sistema de tipo liberal, organizado a partir de la idea norteamericana de los “frenos y contrapesos”, pero desbalanceado en virtud de una autoridad ejecutiva más poderosa, como la demandada por los sectores conservadores. Del mismo modo, se crearon órdenes legales que, por lo general, consagraron la tolerancia religiosa, pero –como en el caso argentino– dejaron en un sitio privilegiado al catolicismo, o documentos escritos que, como modo de resolver un tema que parecía irresoluble, se decidían por hacer silencio sobre la cuestión –como en el caso de México en 1857–. Así también, se alumbraron sistemas de organización federal en teoría pero unitarios en la práctica; o sistemas “centro-federales” destinados a combinar, de modo más o menos infructuoso, las antitéticas exigencias de ambos grupos.

En todos los casos, liberales y conservadores se pusieron de acuerdo en la consagración de protecciones especiales para ciertos derechos (la propiedad privada, contra las confiscaciones; el domicilio y los papeles privados, frente a las requisas injustificadas; la libertad personal básica, ante las diversas formas de la esclavitud). Por lo demás, coincidieron en la creación de ordenamientos políticos excluyentes, poco afectos a la participación popular, que establecían

trabas para la consagración de derechos políticos formales y sustantivos para las masas. Se trataba, en definitiva, de la constitución de ordenamientos contramayoritarios en un sentido estricto, es decir, que dificultaban la participación política de las mayorías y depositaban los nombramientos y las decisiones públicas más importantes, como asimismo la “última palabra” institucional, en órganos que no eran controlados directamente por la ciudadanía y a los cuales el ciudadano común tenía limitado acceso. Este es, según entiendo, el difícil marco constitucional en el que se encuentran insertas, todavía hoy, nuestras incipientes democracias.

SOBRE LOS PRESUPUESTOS PROPIOS DE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL VIGENTE

Alguien podría decirnos, frente a la descripción presentada en la sección anterior, que si bien la estructura constitucional heredada por nuestras naciones latinoamericanas deriva, en la mayoría de los casos, de un pacto liberal-conservador, no tiene por qué presentárenos como un problema. Finalmente todos podemos, al menos en parte, aprovecharla (esto es, todos tendemos a favorecer que exista un sistema destinado a evitar las mutuas opresiones; todos podemos estar satisfechos con la existencia de una lista básica de derechos) y nada nos impide modificar aquellas partes de la Constitución con las que no estamos de acuerdo. La estructura constitucional vigente, en este sentido, representa un buen punto de partida para nuestras actuales reflexiones y nuestros actuales experimentos y pretensiones constitucionales.

Contradiciendo la afirmación anterior, mencionaré varios problemas; aunque por el momento sólo podré ocuparme de uno de ellos. En primer lugar, diría que no resulta nada claro que hoy tengamos las “manos libres” para actuar como queremos frente a los textos constitucionales con los que contamos: en última instancia (y este es un problema clásico estudiado por la disciplina), fueron nuestros antecesores, no nosotros, quienes fijaron las cláusulas de la reforma constitucional y las (agravadas) mayorías necesarias para llevarla a cabo (Elster y Slagstad, 1993). En segundo lugar, diría que la existencia de una cierta estructura constitucional no es inocua en cuanto a la recepción de nuevas cláusulas, agregadas eventualmente luego de una reforma constitucional. Así, por ejemplo, alguien podría aducir que, en una estructura constitucional orientada según los criterios del liberalismo-conservador, los derechos sociales –propios de un modo completamente distinto de pensar el constitucionalismo– no serán bien recibidos por la vieja estructura –tal vez, agrego, podría incluso rechazarlos–. Volveré sobre este punto más adelante.

A continuación quisiera referirme a otro problema, más básico que los anteriores, que en todo caso lo presumen: me refiero al impacto de contar con una organización constitucional diseñada según los postulados del pensamiento liberal-conservador. La idea sería la siguiente. El legado de la *entente* liberal-conservadora no consiste en una serie de instrumentos institucionales más o menos asépticos, que hoy podemos encontrar más o menos interesantes y en todo caso aceptar o modificar a nuestro libre arbitrio. Se trata de un esquema institucional completo y, en un sentido importante, consistente, que responde a cierto modo de ver el mundo y a una cantidad de presupuestos respecto de las capacidades e incapacidades humanas, esquema que hoy –según asumo– tendemos a rechazar. Es decir que no se trata, simplemente, de “armas” que disparen en una u otra dirección según quien las manipule.

El malentendido, según creo, está relacionado con una afirmación que analizamos al principio: nuestra imaginación constitucional resulta tan acotada que actuamos como si no tuviéramos una gama amplia y diversa de instrumentos institucionales a nuestra disposición: instrumentos en relación con los cuales estamos en condiciones de optar. Actuamos, según entiendo, como si las herramientas institucionales existentes fueran algo así como el “patrimonio institucional de la humanidad”; es decir, una serie de mecanismos que se conocen, aceptan y aplican en todo el mundo, y respecto de los cuales no hay mayores posibilidades de variación. Ideas tales como el equilibrio de poderes, el bicameralismo, el control judicial, la organización tripartita de los poderes y las facultades de veto cruzadas, parecen integrar ese patrimonio común e indiscutido.

Lo cierto es que, sin embargo, el esquema institucional proveniente del acuerdo liberal-conservador se fundamenta sobre presupuestos, por lo general, profundamente elitistas, ante los cuales hoy, en la mayoría de los casos, nos horrorizaríamos. La mayor parte de nuestros ancestros constitucionales estaban convencidos de integrar una minoría iluminada, que debía poner coto a los desenfrenos propios de una mayoría proclive al arrebato y al descontrol. Entre otros, James Madison (1988: 55), quien asumía que, en las asambleas mayoritarias, no había ocasión en que las pasiones dejaran de tomar el lugar de la pasión. O el constitucionalismo chileno, o peruano, o ecuatoriano, que durante décadas dieron por descontado que las mayorías no debían estar autorizadas a votar. O el pensamiento de la Generación del 37 en la Argentina, que proponía reemplazar la “soberanía del pueblo” –proclamada desde la Revolución Francesa– por la “soberanía de la razón”, que consideraba que las clases altas o más ilustradas eran las únicas capacitadas para gobernar. En definitiva, nuestros ancestros constitucionales actuaron bajo la certeza de que la voluntad del pueblo tendía a ser siempre errada, que la pasión obnubilaba a las masas, que la irracionalidad era la regla que permitía reconocer cuándo actuaban las mayorías.

Ahora bien, nuevamente, alguien podría decir que todo esto es inocuo, que en última instancia pertenece al pasado, que nosotros ya no pensamos así. Sin embargo, eso equivaldría a simplificar demasiado las cosas. Y es que aquellos presupuestos inocularon todas nuestras instituciones, ingresaron en las venas de nuestro organismo institucional y le dieron vida, forma y realidad.

Ahora bien, ¿hasta qué punto mis afirmaciones no son una mera metáfora, un hacer uso y abuso de la retórica? Según entiendo, lo antedicho se ve ratificado en la práctica cuando advertimos que aquellos presupuestos explican y dan sentido a nuestras principales opciones constitucionales. Pensemos en algunos ejemplos claros, para no quedarnos en la teoría. El control judicial de la constitucionalidad nació, se justificó y se desarrolló bajo la certeza de que la imparcialidad podía ser mejor reconocida por un grupo pequeño e ilustrado de personas sin contacto político alguno con la sociedad. Advuértase que hoy las mejores interpretaciones acerca de cómo alcanzar la imparcialidad parten de un esquema radicalmente opuesto al anterior (por ejemplo, cuando decimos que la imparcialidad se vincula a una discusión colectiva entre todos aquellos que se verán potencialmente afectados por la decisión a tomarse. Véase Habermas, 1998).

Conviene notar, por otro lado, que las discusiones en torno al control judicial de la constitucionalidad siguen encalladas en el tema de la baja legitimidad democrática de los jueces para desempeñar el papel que cumplen. En efecto, esta discusión es, sin duda, la más importante, duradera e influyente de todas las que rodean al control judicial. Y ello se debe a que hoy nos resulta muy chocante que los jueces puedan cumplir un rol semejante, cuando vivimos en una sociedad democrática en la cual todos nosotros, como ciudadanos, creemos tener la capacidad y el derecho de pronunciar la última palabra respecto de todas las cuestiones constitucionales que nos afectan o interesan.

Podríamos decir algo similar sobre los poderes del Ejecutivo. Desde la Convención Federal, en los Estados Unidos se justificaron sus poderes especiales (poderes judiciales, como dar indultos; poderes legislativos, como el de interrumpir la aprobación de una ley mediante el veto) con la idea de que –en palabras de Alexander Hamilton– “una sola persona, bien orientada”, no resultaría presa de las “distracciones”, “confusiones” y arrebatos que habitualmente ciegan a las cámaras populares. Una vez más los presupuestos elitistas, difíciles de justificar, acerca de las (in)capacidades ciudadanas de actuar colectivamente terminaron decidiendo el reparto de funciones entre los distintos poderes de gobierno, de un modo desfavorable para los órganos de representación popular directa.

La lección para la izquierda, me parece, es que el sistema institucional debe ser impugnado y revisado desde sus mismos fundamentos, y que desde allí debe irse hacia arriba, siguiendo todo el camino, asumiendo todas las conse-

cuencias de ese cuestionamiento. Contra esta actitud de profunda raíz igualitaria, entiendo que la izquierda ha tendido a compartir, en la mayoría de los casos y junto con las demás fuerzas políticas, una mirada algo complaciente, resignada y quietista sobre el statu quo constitucional, como si este formara parte de un todo dado e incuestionable.

SOBRE LAS (DÉBILES) PROPUESTAS CONSTITUCIONALES DEL PROGRESISMO

El segundo punto que me interesa remarcar, en esta introducción, tiene que ver con las escasas y poco imaginativas propuestas de cambio constitucional del progresismo en todos estos años. Este análisis debe realizarse sin perder de vista el punto anterior, esto es, la existencia y vigencia de un orden político moldeado a la luz del pacto liberal-conservador: punto que torna más urgente el cambio constitucional y más importante el papel que, potencialmente, pueden jugar las fuerzas progresistas en ese marco.

Son muchas las razones que explican el tibio papel desempeñado por el progresismo en todo este tiempo. Tal vez las más importantes estén relacionadas con eventos y acciones “externos” a dichas fuerzas, que van desde las medidas represivas tomadas en contra de los sectores progresistas hasta las disposiciones culturales persecutorias contra el ideario de izquierda o los acuerdos políticos excluyentes celebrados en desmedro de las fuerzas de izquierda –que tuvieron algunas de sus expresiones más visibles e influyentes, durante el siglo XX, en los acuerdos de “Punto Fijo” en Venezuela y en la formación del “Frente Nacional” en Colombia–. Otros factores, sin duda, son más “internos” y tienen que ver con las propias fallas en la formación de los cuadros de izquierda, un hecho que resulta particularmente notable –y explicable– en el área de la reforma institucional. En efecto, y hasta hace pocos años, los líderes y militantes de la izquierda no dudaron en tratar todas las cuestiones relacionadas con el cambio institucional como medidas meramente “reformistas” (y por tanto indeseables) o, lo que resultó más común y más grave, como iniciativas vinculadas con la “superestructura” y por tanto finalmente inútiles.

El hecho es que, como adelanté, la participación de las fuerzas progresistas en las reformas constitucionales desarrolladas en las últimas décadas terminó siendo bastante deslucida. Un problema común que pareció distinguir la participación de las fuerzas progresistas en las convenciones constituyentes fue su dificultad para responder la pregunta más básica de todas, esto es: ¿cuál es el propósito de nuestra participación en este tipo de encuentros? Antes de precisar esta afirmación, quisiera hacer dos aclaraciones necesarias: primero, esta dificultad distinguió a la mayoría de las fuerzas políticas (y no sólo, ni fun-

damentalmente, a las de izquierda); y segundo, que debemos reconocer que hay y ha habido excepciones a esta dificultad, que luego analizaré.

Al respecto, señalaría que la historia constitucional de la región está marcada por respuestas muy fuertes y muy valiosas –a veces, normativamente más atractivas y otras veces no– frente a ese interrogante (¿Para qué la Constitución?). En los años de la independencia, por ejemplo, líderes militares como Simón Bolívar identificaron que era necesario, ante todo, consolidar la independencia, y que la estructura constitucional podía estar al servicio de ese problema. A manera de respuesta –que no comparto, por razones sobre las que luego volveré–, Bolívar entendió que era necesario reforzar los poderes presidenciales, de modo tal que el Ejecutivo actuara con toda la fuerza frente a posibles ataques provenientes del exterior o del interior. Juan Bautista Alberdi, más adelante, también presentaría una respuesta significativa ante la misma pregunta. A su entender, el gran problema que debía enfrentar su país, la Argentina, a mediados del siglo XIX estaba relacionado con el desierto, con la falta de población, con la población inculta (otra respuesta tan influyente como problemática), y por ello propuso concentrar todas las energías constitucionales en esa misión (estableciendo derechos básicos idénticos para nacionales y extranjeros, incluyendo los religiosos, con el objetivo de abrir las puertas del país a la inmigración). El presidente ecuatoriano García Moreno, entre tantos otros, consideraba que la Constitución debía orientarse, ante todo, a devolverle a la religión su lugar central en la sociedad –lugar que había sido perdido o puesto bajo amenaza durante décadas–. En todo caso, ejemplos como los anteriores ilustran un fenómeno común y muy relevante: que un buen número de nuestras constituciones fueron pensadas, con razón, como una contribución decisiva para dar respuesta al problema o conjunto de problemas considerado(s) fundamental(es) en el momento en que fueron creadas.

Tengo la impresión, sin embargo, de que en los últimos tiempos hemos perdido esa convicción de actuar guiados por alguna(s) pregunta(s) crucial(es), tal vez arrastrados por una oleada de reformas promovidas, básicamente, por líderes con intereses de cortísimo plazo y preocupados por asegurar su reelección (o segunda reelección), habitualmente prohibida o restringida constitucionalmente. Por supuesto que la izquierda no ha sido responsable, en la mayoría de los casos, de semejantes tropelías, porque no estaba en el poder y porque sus preocupaciones –podemos asumir– eran otras. Sin embargo, lo cierto es que, arrastrada a las convenciones constituyentes por las fuerzas dominantes (interesadas casi siempre en su propia reelección), no ha atinado a presentar un programa de reformas medianamente completo y consistente para torcer o confrontar las desmedidas ambiciones de los gobernantes.

Con razón, y ya dentro de las Convenciones Constituyentes, los grupos de izquierda tendieron a asumir ciertas demandas básicas clásicas, relacionadas

con el principio de igualdad y con la pretensión de mejorar la suerte de los más desaventajados. Pero, ¿cómo traducir en actos y, más precisamente, en cláusulas constitucionales esa clase de preocupaciones?

DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

La respuesta más habitual de la izquierda en estos casos (hecho que por ahora, y dada la extensión de este trabajo, tomaré como un dato) y al menos desde el México de 1917 (aunque hay una larga lista de antecedentes de esa Constitución, incluyendo la propia Constitución mexicana de 1857) fue la incorporación de nuevos derechos sociales, económicos y culturales.⁴ Por lo tanto, en la mayoría de las Convenciones Constituyentes los delegados de la izquierda se limitaron a proponer el agregado de mayor número de derechos en los textos constitucionales –un hecho que ha contribuido a que los latinoamericanos hayamos pasado a tener Constituciones mucho más extensas que las de los países más desarrollados–. Estas expandidas listas de derechos tendían a ser aceptadas por las facciones políticas dominantes, dado que estaban bien vistas socialmente y reafirmaban el compromiso de los convencionales con la suerte general de la población. De allí que, en muchos casos, este tipo de iniciativas promovidas o avaladas por las fuerzas de izquierda terminaran siendo formalmente incorporadas a los textos constitucionales en discusión.

Este resultado, producto (parcial) de la presión de las fuerzas de izquierda, puede considerarse, en parte, un éxito de esas fuerzas. Sin dudas, y contra lo que algunos puedan decir, existe un cierto valor (como mínimo, expresivo) en el mero hecho de contar con más cláusulas sociales en la Constitución. Es cierto que en un principio, y por algunas décadas, muchas de esas cláusulas quedaron como “derechos dormidos” aparentemente inoperantes, meramente consagrados en el “papel” de la Constitución. Sin embargo, también es cierto que en muchos casos, y con el paso del tiempo, esos derechos demostraron tener capacidad para “despertarse” y “activarse” acompañando la sucesión de cambios en la correlación de fuerzas políticas imperante. Esto es lo que ocurrió, en cierto modo, con los derechos sociales incorporados en las Constituciones latinoamericanas desde principios del siglo XX. Esos derechos

⁴ Se puede comprobar la extensión de estas nuevas listas de derechos sociales en Constituciones como las de la Argentina (1994), Bolivia (2009), Brasil (1988), Colombia (1991), Ecuador (2008) y Venezuela (1999), aunque, por supuesto, estoy generalizando y simplificando un panorama complejo para tornar más visible mi argumento.

quedaron en silencio e inactivos durante décadas, pero comenzaron a ganar cierta fuerza hacia finales del mismo siglo, cuando las presiones sociales a su favor se tornaron más importantes. Por otra parte, y en respaldo de la política de “más derechos constitucionales” auspiciada por la izquierda, puede decirse que siempre es conveniente contar con un respaldo constitucional explícito que avale la adopción de políticas de avanzada. En tal sentido, podría decirse que países con Constituciones más espartanas, como los Estados Unidos o Chile, han mostrado más dificultades para desarrollar –especialmente a través de la intervención del poder judicial– políticas sociales. Esto debe verse en parte como producto de esa austeridad constitucional inicial (esto es, porque los jueces latinoamericanos han tendido a denegar aquello que no encontraban explícitamente consagrado en la Constitución). De allí la importancia de desbrozar el camino constitucional de elementos que puedan convertirse en obstáculos para la puesta en práctica de políticas sociales de avanzada.

Contra aquellos aspectos indudablemente positivos vinculados con la incorporación de una mayor cantidad de derechos, dentro del texto constitucional, hay otros que tornan paradójicas las iniciativas del progresismo constitucional en esta materia. Por un lado, podría decirse que la consagración de más derechos constitucionales amenaza con cercenar el espacio de la discusión democrática. Aunque los efectos que pueden producirse en el campo democrático, en este sentido, son complejos, parece cierto que la creación de un nuevo “derecho” implica, en primer lugar, que las mayorías pierdan el poder de decidir libremente sobre un cierto aspecto relevante de la vida política (imaginemos, por ejemplo, que se diera estatus constitucional al “libre mercado” o se reforzaran las protecciones constitucionales asignadas a la propiedad privada). En segundo lugar, la adopción de más y más derechos constitucionales tiene un obvio impacto (también) sobre el área de la Constitución no referida a los derechos, es decir, en relación con la amplia parte que la Constitución destina a la organización del poder (su parte “orgánica”). En este sentido, podría decirse que la introducción de mayores derechos tiende a expandir el poder de los órganos judiciales, que aparecen como los principales encargados de custodiar los derechos incorporados en la Constitución.

Este resultado, nuevamente, resulta paradójico si se lo observa como producto de iniciativas de carácter progresista. En los hechos, pareciera que la introducción de nuevos derechos (destinada a favorecer políticas progresistas) robustece institucionalmente el poder de los funcionarios públicos más ajenos a la discusión pública, más blindados frente al control popular, menos sujetos a las presiones de la ciudadanía. Otra vez, entonces, descubrimos que el resultado de las iniciativas constitucionales de la izquierda es un potencial desapoderamiento de la ciudadanía, y un trasvasamiento de la autoridad popular hacia los órganos menos democráticos creados por la Constitución. Este

hecho vuelve a poner en tela de juicio lo que ha sido –en mi opinión– la principal contribución de las fuerzas de izquierda a las Convenciones Constituyentes en las que participó en las últimas décadas.

Una vez dicho esto, y a los fines de contar con un panorama más completo que nos permita evaluar mejor el desempeño de las fuerzas de izquierda en las Convenciones Constituyentes, a continuación quisiera hacer referencia a algunas otras cuestiones.

HIPERPRESIDENCIALISMO E IZQUIERDA

El radicalismo político del siglo XIX en Latinoamérica, los Estados Unidos y Europa fue inequívocamente antipresidencialista y partidario de un poder político federalizado, desconcentrado y sensible a las expresiones del pueblo (Gargarella, 2008). En América Latina, y contra lo que muchos pudieran pensar, esa postura antipresidencialista estuvo muy vinculada con la insistente reacción de radicales y republicanos contra el caudillismo y el personalismo de figuras como Simón Bolívar, a quienes temían, y de cuya influencia escapaban.

Notablemente, el progresismo latinoamericano del siglo XX dejó de lado aquella persistente actitud antipresidencialista, y, en las Convenciones Constituyentes en las que llegó a participar, adoptó una actitud de apoyo activo o bien de efectiva complacencia frente a las iniciativas de fortalecimiento del presidencialismo o de reelección presidencial. Contra lo que hubiera podido esperarse, los grupos de izquierda no se constituyeron en vanguardia de la lucha antipresidencialista, como sí supieron serlo durante el siglo XIX.

El punto resulta relevante, según entiendo, como muestra del deterioro de los compromisos igualitarios del progresismo, de su falta de consistencia ideológica y de sus yerros en materia constitucional. Más aún, a la luz de los sólidos estudios que nos han ayudado a ver los graves problemas (de estabilidad política, por ejemplo) generados por lo que ha dado en llamarse el hiperpresidencialismo latinoamericano.⁵ Por eso mismo quisiera detenerme unos instantes en el análisis de esta cuestión.

Los progresistas que se muestran directamente favorables al presidencialismo pueden decir, en su favor, y junto con autores como el brasileño Roberto Mangabeira Unger, que un presidente fuerte representa la única posibilidad de atravesar la entramada telaraña de burócratas y grupos de interés que inter-

⁵ Algunos de estos problemas pueden verse resumidos, por ejemplo, en Linz y Valenzuela (1994).

fiere cualquier iniciativa de cambio que pretenda impulsarse en Latinoamérica.⁶ Contra este argumento —el único al que, a mi juicio, puede prestársele alguna atención dentro del discurso progresista— es posible señalar varios otros orientados en dirección opuesta.

En particular, me interesa llamar la atención sobre una cuestión que señalé al pasar en la sección anterior, y que considero de primera importancia. Se trata del impacto que tienen, en la organización del poder (la parte “orgánica” de la Constitución), las reformas constitucionales que se operan sobre la sección consagrada a los derechos (la parte “dogmática”), y viceversa. Frente a este hecho, sobre el que volveré a insistir, muchos juristas, intelectuales y políticos se muestran indiferentes, asumiendo, de modo despreocupado, la potencia transformadora del derecho, la autonomía del derecho respecto de otras áreas de la vida social, y la autonomía de las distintas secciones de la Constitución entre sí. Ninguno de estos presupuestos, sin embargo, resulta plausible.

A esta altura, me interesa especialmente referirme al modo en que interactúan las secciones “orgánica” y “dogmática” de la Constitución, para resaltar lo siguiente: resulta curioso que el progresismo haya defendido, como principal iniciativa constitucional, la ampliación de la sección “dogmática” o de derechos dentro de la Constitución sin advertir los riesgos que conlleva no extender de modo consecuente la lógica de esa clase de propuestas al resto del texto constitucional. Por supuesto, no es enteramente obvio qué es lo que debe hacerse con el resto de la Constitución en caso de encontrarnos genuinamente interesados en reforzar las garantías y derechos que incorporamos en ella. Sin embargo, es significativo advertir que, siglos atrás, el progresismo sí tendió a reconocer como “naturales” ciertas reformas institucionales a las que consideraba necesarias para ser coherente con sus preocupaciones por los aspectos más “sociales” de la vida política y legal.

Así, y de modo habitual, los radicales “sociales” del siglo XVIII en Europa y del siglo XIX en América supieron impulsar iniciativas destinadas a expandir la soberanía popular, ampliar las oportunidades de la participación cívica, reforzar los poderes del Congreso, aumentar los controles sobre el poder, disminuir la extensión de los mandatos o reforzar los lazos existentes entre representantes y representados, a través de medidas tales como las instrucciones obligatorias, la revocatoria de mandatos, la rotación obligatoria en los cargos, las elecciones anuales o la prohibición de la reelección.

Reconocer esto no significa afirmar que aquellas medidas promovidas por el radicalismo fueran, necesariamente, las correctas. Sí considero, en cambio,

6 Véanse la posición de Unger y una discusión importante sobre el tema en Nino (1988).

que mostraban por parte de sus impulsores un esfuerzo de consistencia, que además parecía orientado en la dirección correcta. En definitiva, si lo que se quiere es reforzar los contenidos democrático-igualitarios de la Constitución y fortalecer sus compromisos sociales, parece lógico, al menos en principio, favorecer reformas como las que auspiciaban los radicales de los siglos XVIII y XIX. Entonces se torna lógica la defensa de reformas institucionales que sirvan para robustecer la capacidad de intervención y el control ciudadanos en la política.

Contra este tipo de conclusiones, en la actualidad nos encontramos con fuerzas de izquierda que, desde las Convenciones Constituyentes en que participaron, trabajaron sobre la sección de los “derechos” desentendiéndose de las reformas que se introducían, o no, en materia de “organización del poder”, o, lo que es peor, nos encontramos con fuerzas de izquierda que consideraron que las reformas “sociales” que impulsaban eran consistentes con la creación o el mantenimiento de poderes Ejecutivos todopoderosos (cuando, en verdad, este tipo de iniciativas vienen a desafiar, en la práctica, las aspiraciones democratistas que las fuerzas de izquierda proclaman en teoría y que parecen necesarias para dar respaldo y sostén a sus propuestas “sociales”).⁷

EL “PROYECTO MORAL” DE LA IZQUIERDA

Desde hace decenas de años, siglos en algunos casos, el constitucionalismo viene levantando el ideal de la neutralidad como ideal jurídico indisputable. Las Constituciones, se nos dice, deben ser neutrales en cuanto a su contenido. Aunque a primera vista la idea de neutralidad puede resultar extraña, lo cierto es que tiene un significado claro y obvio en todos los casos y, agregaría yo, muy especialmente en el del constitucionalismo latinoamericano.

⁷ Lo dicho no niega que las nuevas reformas hayan introducido algunos compromisos orientados, por ejemplo, a fomentar la participación política de las mayorías. Encontramos así referencias renovadas a los derechos participativos de la ciudadanía en Constituciones como las de la Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Venezuela. En Constituciones como las citadas, por lo demás, se advierten algunas –pocas, pero no por ello insignificantes– reformas destinadas a “ajustar” el funcionamiento del Congreso frente a las reiteradas críticas sobre su carácter irrepresentativo, como asimismo tibias medidas destinadas a moderar los poderes del Ejecutivo. Me apresuraría a señalar, sin embargo, que estas reformas han resultado afectadas, en la práctica y de modo habitual, por problemas propios de los “trasplantes” e “injertos” constitucionales mencionados más arriba.

En efecto, durante al menos todo el siglo XIX, una de las principales marcas identitarias del constitucionalismo regional fue, justamente, la *falta* o la violación del principio de neutralidad moral. Esto se traducía, en la mayoría de los casos, en constituciones comprometidas con un cierto ideal religioso –específicamente, con la religión católica apostólica romana– y que restringían la posibilidad de que individuos adeptos a otras religiones practicaran libremente su culto. Encontramos así, sobre todo en los años posteriores a las revoluciones independentistas de 1810, una cantidad enorme de documentos que prohibían explícitamente el culto público de otras religiones, establecían la católica como la oficial o llegaban al extremo al que llegó la Constitución ecuatoriana de 1868, al determinar que la condición de la ciudadanía dependía del hecho de ser practicante de este culto: es decir que uno podía votar o ser elegido sólo si, entre otras condiciones, demostraba ser un católico practicante.

El impacto de estas cláusulas fue obviamente mayúsculo. Tal como ocurre con la Constitución chilena de 1823, cuyo autor, Juan Egaña, acompañó su propuesta, inmediatamente aprobada, con un Código Moral compuesto por más de seiscientos artículos que, conforme a los ideales de la moral católica, daban precisas instrucciones acerca de cómo debían ser las relaciones entre padres e hijos, una lista que identificaba cuáles eran las conductas virtuosas a alabar y cuáles las viciosas a reprimir, o un detallado esquema de cómo debían celebrarse las fiestas nacionales y cómo debían vestirse, bailar o cantar los ciudadanos durante su celebración. El ejemplo de Egaña suena ridículo y exagerado, y en cierta medida lo es, pero parece serlo bastante menos cuando reconocemos que Egaña, junto con su hijo Mariano, ejercería una enorme influencia en la redacción de la Constitución de 1833, que fue la más estable de la región durante el siglo XIX además de ser admirada e imitada por cantidad de constitucionalistas latinoamericanos desde entonces. Finalmente, este hiperperfeccionismo moral fue un rasgo distintivo y característico del constitucionalismo regional de la época: no sólo lo vemos en los mencionados ejemplos chilenos, sino también en la Constitución de Colombia de 1843, en la decisiva Constitución redactada por la “Regeneración” colombiana en 1868, en el proyecto de Bartolomé Herrera en Perú en 1860 y en las numerosas propuestas constitucionales redactadas por Lucas Alamán en México a lo largo de buena parte del siglo XIX.

El constitucionalismo progresista casi siempre combatió estas iniciativas, desde una posición, la mayor parte de las veces, favorable a una política laica y abierta a todas las religiones. El constitucionalismo progresista reivindicaba, entonces, los principios liberales de la Revolución Francesa, que eran repudiados por el conservadurismo por considerarlos la principal fuente de injusticias y abusos (el ejemplo de los crímenes del jacobinismo aparecería como referencia retórica persistente durante las disputas políticas de aquellos años).

Sin embargo, señalaría aquí un primer problema (aunque tal vez sea injusto hablar de “problema”) que ha caracterizado a la izquierda a la hora de lidiar, política y constitucionalmente, con estas cuestiones. A diferencia del liberalismo, que siempre tuvo en claro su vocación de establecer un firme “muro de separación” (al decir de Thomas Jefferson) entre Estado e Iglesia, o entre Constitución y moral, los grupos más de avanzada tendieron siempre a mirar con suspicacia esa clase de distinciones. Ello debido a que el progresismo también albergó, desde siempre, un cierto “proyecto moral” que pretendió avanzar –no es para sorprenderse– a través de la Constitución.

El “proyecto moral” de la izquierda recoge una muy larga lista de antecedentes relacionados con la vocación republicana por fortalecer las “virtudes cívicas” de la ciudadanía, capaces de motivarla a ponerse de pie –y hasta a dar su vida– (esto es, frente al avance de potencias vecinas) por la supervivencia de la patria. Por ejemplo, J.-J. Rousseau, cuyos escritos influyeron notablemente sobre el radicalismo latinoamericano, dejaba en claro la necesidad de ciertas disposiciones morales o cualidades de carácter, indispensables para asegurar el sostenimiento de su proyecto igualitario.

Y es ese mismo modelo moral el que tratan de recoger, de manera explícita, muchas de las primeras Constituciones latinoamericanas redactadas poco después de, si no durante, los años de la revolución. Es el caso de la Constitución de Apatzingán, aprobada por los “curas revolucionarios” mexicanos en 1814, o lo que se advierte en los esbozos constitucionales preparados por el artiguismo en la Banda Oriental.

Y aquí, otra vez, más allá de las anécdotas se destaca un hecho importante y decisivo en la historia posterior del constitucionalismo de izquierda. El progresismo, según dije, estaba visceralmente enfrentado con el conservadurismo jurídico debido a su rechazo al proyecto del autoritarismo católico o teocracia para América Latina. A la vez, sin embargo, el progresismo se enfrentaba a los liberales dado que no compartía su pretendido proyecto de “neutralidad moral”. Y en este punto, por tanto, conservadores y radicales tendieron a aparecer –paradójica, curiosa, notablemente– unidos. Para seguir con la metáfora empleada, ambos pretendían derribar el “muro de separación” levantado y defendido por el liberalismo. De allí que, contra lo que podría pensarse, en más de una oportunidad conservadores y radicales pactaron para sostener gobiernos fuertemente antiliberales (un buen ejemplo, tal vez, lo constituya el gobierno de Juan Manuel de Rosas en la Argentina, que reunió a fanáticos católicos con republicanos de vocación populista).

Aquella historia, una vez más y a mi entender, es capaz de decir muchas cosas sobre nuestro presente; pero no quisiera forzar demasiado las continuidades entre el ayer y el hoy. Sí retomaría, en todo caso, algunas cuestiones relacionadas con lo relatado.

En primer lugar, reivindicaría –al menos en parte– la certeza del lejano radicalismo acerca de que su proyecto político debía estar acompañado por algún proyecto moral. Es decir, reivindicaría el explícito rechazo de aquella corriente al ideario liberal de la neutralidad. Esta afirmación, por supuesto, debe hacerse con mucho cuidado, sobre todo por el contexto donde aparece: Latinoamérica tiene una larga tradición de rechazo al ideal liberal de la neutralidad que significó, casi inexorablemente (y según quedara aquí indicado), la imposición de un proyecto perfeccionista, conservador, autoritario, ultracatólico y negador de las libertades más básicas de las personas.

Hecha la aclaración, y con los cuidados del caso, la izquierda debe ir animándose a asumir las buenas implicaciones de su postura moral, que conllevan –además de rechazar el autoritarismo del proyecto católico conservador– desnudar las incongruencias propias del liberalismo en su defensa del ideal de la neutralidad moral del Estado y la Constitución. Y es que el liberalismo, como todas las Constituciones inscriptas dentro de su larga trayectoria doctrinaria, no es una postura moral neutral, si entendemos por ello una postura que no toma partido por ninguna concepción del bien en particular. El liberalismo es, orgullosamente (y en esto muchos radicales, aunque no todos, también pueden sentirse partícipes), una doctrina que enfrentó al autoritarismo religioso y dejó en claro que las nuevas naciones debían ser tolerantes en materia de cultos y abrir sus brazos a individuos de todas las creencias religiosas. En este sentido, muy acotado, de la idea de neutralidad moral, el liberalismo ha sido una doctrina indudablemente propulsora de la neutralidad estatal.

Sin embargo, si tomamos la idea de neutralidad en un sentido algo más robusto, ya no es posible sostener la misma afirmación. No puede decirse que el liberalismo adopte una postura neutral en materia filosófica o política, dado que se encuentra comprometido con una doctrina “densa” en estas materias. Podría decirse (sin abrir, por ahora, una valoración al respecto) que las Constituciones liberales desalientan, antes que promocionan, la participación política de la ciudadanía (preocupadas como están por los riesgos propios del “desbocamiento” mayoritario). Aparecen claramente comprometidas con el individualismo, en abierto rechazo de todas las expresiones asociadas con valores colectivistas (esto es, la propiedad comunal de las tierras). Muestran un claro sesgo en materia económica, que las vincula con la vieja ideología del *laissez faire* o sus versiones actuales, y donde el Estado es habitualmente visto como enemigo; en última instancia, el liberalismo manifiesta una consistente postura antiestatalista: el Estado es la principal fuente de opresión y, por ello, deben ponerse trabas, tanto a su actuación vinculada con la esfera privada (esto es, asegurando la libertad religiosa) como a la vinculada con la esfera pública (impidiendo la regulación económica). En definitiva, y a pesar de su –históricamente proclamada– reivindicación de la neutralidad, las Constitu-

ciones propiciadas por el liberalismo son, en un sentido importante, Constituciones comprometidas con un modelo moral específico.

Frente al proyecto moral del conservadurismo católico y al proyecto del liberalismo (que José María Samper definiera como *individualista, antiolectivista y antiestatista*), el progresismo debe dejar en claro cuál es su proyecto moral y cuáles son las disposiciones constitucionales que está dispuesto a favorecer para asegurar la vida y la perduración de ese proyecto. Vale la pena preguntarse si las aclaraciones que hacen, en este respecto, Constituciones nuevas como las de Bolivia y Ecuador (que incorporan explícitamente valores asociados con la “buena vida” y el respeto a la naturaleza) significan un interesante renacimiento de las preocupaciones morales del progresismo constitucional.

¿CÓMO SE MODIFICA EL ORDEN CONSTITUCIONAL EXISTENTE?

El análisis anterior requiere muchas otras precisiones, imposibles de presentar y perseguir debidamente en estas páginas. Sin embargo, hay al menos un punto más sobre el cual quisiera detenerme, y está relacionado con los límites y los alcances de las propuestas de reforma reales que podría avanzar, en una futura Convención Constituyente, una nueva coalición progresista.⁸ Más específicamente, la pregunta que me interesa hacer es la siguiente: ¿Cómo puede darse vida efectiva a una modificación progresista de la Constitución en el contexto de una organización política y legal vigente de rasgos contramayoritarios y una estructura económica y social desigual como la que hoy rige en la mayoría de nuestras sociedades?

La pregunta es puesta a consideración, sobre todo, con el objeto de cuestionar dos postulados teóricos principales. Me refiero, en primer lugar, a una idea muy difundida entre los abogados que presupone la capacidad transformadora –más o menos inmediata– del derecho. En segundo lugar, me interesa cuestionar a aquellos que presuponen la autonomía del derecho respecto de la organización económica o política de la sociedad.

El primer adversario teórico que desafío parece demasiado torpe y poco atractivo. Sin embargo, lo cierto es que la mayoría de los operadores jurídicos

⁸ Por el momento, no me considero capacitado para definir lo que tal vez sea más importante, es decir, el contenido preciso que debiera distinguirse a una reforma constitucional progresista en el futuro. Creo, de todos modos, que algunas de esas iniciativas pueden derivarse de las propuestas que he ido avanzando hasta aquí (como aquellas relacionadas con la descentralización del poder y la democratización de la sociedad).

actúa como si la estructura legal vigente no tuviera fuerza por sí misma, ni tampoco capacidad de resistencia frente a las reformas que puedan instituirse en su contra o en una dirección diferente a la suya. La hipótesis que quisiera sugerir, en este sentido, es la siguiente: si la estructura institucional sobre la cual queremos actuar es (por ejemplo y como he sugerido) de naturaleza liberal-conservadora, es dable esperar que obstaculice el ingreso de “injertos” o “implantes” propios de proyectos (“cuerpos”) legales que le son ajenos. Pensemos, por ejemplo, en la suerte corrida por los derechos sociales en las últimas décadas luego de haber sido incorporados en nuestras Constituciones a principios del siglo XX. El hecho es que, en casi todos los países de la región, esos derechos quedaron “dormitando” al menos hasta fines del siglo pasado... si no hasta hoy. ¿Cómo puede explicarse la “inactividad” propia de las cláusulas sociales incorporadas hace casi un siglo en nuestras Constituciones?

Sin dudas, son muchos los factores a los que puede hacerse alusión en este sentido. Sin embargo, creo que nuestra respuesta sería fundamentalmente incompleta si no tomáramos conciencia de las limitaciones impuestas por la propia estructura constitucional en la que se injertaron esos (nuevos) derechos. Otra vez: es razonable pensar que contar con derechos sociales “activos” requiere ciudadanos motivados para llegar a los tribunales, organizaciones cívicas alertas y activas, tribunales bien dispuestos y jueces con orientaciones más o menos progresistas.⁹ Resultados como estos son producto de muchas circunstancias pero también, sin dudas, de una cierta manufactura institucional. Así, por ejemplo, si institucionalmente restringimos o no ampliamos los derechos de *standing*, si cerramos los caminos de acceso a los tribunales, si permitimos que el litigio se encarezca infinitamente o se burocratice, naturalmente deberemos esperar dificultades en la activación judicial de esos mismos derechos sociales, que –según decíamos– estábamos interesados en promover. El punto es, entonces, que una reforma progresista de la Constitución no sólo requiere la introducción de nuevos derechos sociales, económicos y culturales, sino también la introducción de cambios profundos en el resto de la estructura constitucional que recibirá y dará marco a esos derechos que queremos vitales y “activos”.

El segundo punto que me interesa mencionar es el siguiente. La modificación del orden constitucional vigente no requiere sólo la reforma o el agregado de algunas normas (esto es la introducción de nuevos derechos sociales), y ni siquiera cambios constitucionales más plenos y abarcativos como los sugeridos

⁹ Véase el debate acerca de posiciones más fuertes al respecto en el número 4 de la revista *Discusiones*, año III, Argentina, 2004, donde se discute una tesis de Fernando Atria.

en el párrafo anterior. Las condiciones mencionadas pueden resultar necesarias, pero no son suficientes para poner en marcha reformas como las que aquí se auspician. En efecto, y contra lo que muchos parecen presumir, el derecho no es una disciplina autónoma. Los cambios que se operan en el derecho, por tanto, impactan sobre las demás esferas de la sociedad, del mismo modo que los cambios que se hagan o no en esas otras esferas (política, económica, etc.) tienden a impactar sobre los contornos, los contenidos y la vitalidad del derecho vigente. De allí la clarividencia de convencionales como el radical mexicano Ponciano Arriaga cuando proclamó, en el contexto de la Convención de 1857, que la Constitución debía convertirse en “la ley de la tierra”. Arriaga quiso dejar en claro la imperiosa necesidad, que tenían los reformistas de entonces, de reestructurar (también) la organización económica de la sociedad. Para él –acertadamente–, la redacción de una Constitución de avanzada resultaba inútil si no se aseguraba para la misma un contexto de inserción social apropiado. En otras palabras: Arriaga reconocía, lúcidamente, que el texto interesante propuesto se convertiría en letra muerta –una mera “hoja de papel”, al decir de Ferdinand Lasalle– si las reformas progresistas no se acompañaban con cambios económicos radicales. Del mismo modo, cuando el radical colombiano Manuel Murillo Toro defendió a mediados del siglo XIX la permanencia del sufragio universal en su país, lo hizo bregando por una reforma en la organización de la propiedad. Murillo Toro era consciente (como Arriaga en México, unos años antes que él) de que la reforma política que perseguía perdería potencia o resultaría inútil en el contexto socioeconómico de extrema desigualdad de su país (caracterizado por la presencia de millares de campesinos temerosos de las represalias de sus patrones si la votación les resultara adversa).

El punto, en definitiva, es el siguiente: el éxito de las reformas constitucionales requiere modificaciones amplias y consistentes, que alcancen no sólo a las diversas áreas de la Constitución (tanto a su parte “orgánica” como “dogmática”), sino también al resto de lo que John Rawls denominara la “estructura básica” de la sociedad (Rawls, 1971). Para decirlo de otro modo, una Constitución no puede florecer en cualquier contexto, y mucho menos en contextos políticos, legales, sociales o económicos que le sean hostiles. De allí que para alcanzar el éxito requiera acciones sobre otras esferas de la sociedad, capaces de permitir que la reforma germine y florezca del modo más apropiado. Contra esta sugerencia, sin embargo, entiendo que hemos tendido a actuar, en las últimas décadas, como si el derecho fuera autónomo y como si –por tanto– las reformas legales no necesitaran urgentes apoyaturas extralegales. Por supuesto que debemos ser conscientes de los riesgos contrarios, ligados a la hiperracionalidad y a las reformas superabarcativas (Elster, 1985). Pero la presencia de estos riesgos no debe ser un motivo para que, como hoy, sigamos ciegos frente a otros de naturaleza diferente, como los arriba expuestos.

BREVES CONCLUSIONES

En las páginas anteriores me interesó reflexionar sobre los alcances y los límites de las reformas constitucionales desarrolladas en la región en las últimas décadas. El propósito de mi trabajo, sin embargo, no es de naturaleza histórica sino prospectiva. Como dijera Eduardo Galeano, la historia es un profeta con la mirada vuelta hacia atrás. Con ese espíritu, he querido pensar sobre algunos aciertos, errores y límites propios de las reformas desarrolladas en el pasado en Latinoamérica. Y procuré hacerlo, en definitiva, para poder pensar mejor en las eventuales reformas constitucionales futuras. De modo más específico, en las hojas precedentes intenté analizar la reforma constitucional desde una perspectiva igualitaria, mostrando algunos de los problemas que, en mi opinión, han venido distinguiendo al pensamiento progresista en este aspecto. Según entiendo, la izquierda está llamada a jugar un papel central en nuestro futuro constitucional, a los fines de alcanzar un ordenamiento legal más igualitario. Por eso mismo es crucial que la izquierda comience, cuanto antes, a comprometerse seriamente en el asunto hasta diseñar un programa constitucional nuevo, amplio, consistente, articulado y potente, como el que nuestros países requieren con urgencia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Elster, John (1985), *Ulysses and the Sirens*, Cambridge, Cambridge University Press. [Ed. cast.: *Ulises y las sirenas*, México, FCE, 1989.]
- y Slagstad, Rune (comps.) (1993), *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press. [Ed. cast.: *Constitucionalismo y democracia*, México, FCE, 1999.]
- Gargarella, Roberto (1997), “Recientes reformas constitucionales en América Latina”, en *Desarrollo económico*, vol. 36, n° 144, pp. 971-990.
- (2008), *Los fundamentos legales de la desigualdad*, Madrid, Siglo XXI.
- Habermas, Jürgen (1998), *Between Facts and Norms*, Cambridge, The MIT Press.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

Madison, J. y otros ([1788] 1988), *The Federalist Papers*, Nueva York, Bantam Books.

Nino, Carlos (comp.) (1988), *Presidencialismo vs parlamentarismo*, Buenos Aires, Eudeba.

Rawls, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, Harvard University Press.