



## **Recuperar la Cultura Cívica: Desafío para democratizar la Sociedad y consolidar la República<sup>1</sup>**

Por Carlos I. Salvadores de Arzuaga<sup>2</sup>

- I. Introducción Histórica
- II. Los efectos del autoritarismo en la sociedad argentina.
- III. Los efectos del autoritarismo en la forma de gobierno
- IV. Conclusiones.

### I

La Constitución Argentina se sanciona en el año 1853, luego de más de 20 años de guerras civiles. Esta Constitución es el resultado de un pacto o acuerdo entre las facciones en pugna (unitarios y federales) y presenta un modelo de República Presidencialista similar al descrito por la Constitución de los Estados Unidos<sup>3</sup>. El General Justo José de Urquiza al enviar la Constitución para su jura en las Provincias expresa: “La paz, la tolerancia a todos los partidos y la religiosa observancia de los deberes públicos, son los principios que puedan dar solidez a las instituciones que el Congreso ha sancionado y entregado al cuidado de los buenos argentinos”. Se presenta a la Constitución como un medio para preservar la paz y obtener el progreso.

Si bien al momento de su sanción no se encontraba la Provincia de Buenos Aires en la Convención Constituyente y por consiguiente no integra la Confederación, esta secesión concluye en 1860 con su incorporación.

Al poco tiempo del inicio de la vida constitucional se advierte un importante progreso político, económico y social.

<sup>1</sup> Exposición en The District of Columbia Bar International Law Section el 8 de Octubre en Arnold & Porter, Washington DC, organizado por Studies in Latin American Constitutional Histories, 2003.

<sup>2</sup> Abogado egresado de la Universidad del Salvador –Argentina-; Master en Ciencia de la Legislación de la Universidad de Pisa –Italia-; Profesor Titular de Historia y Derecho Constitucional de la Universidad del Salvador; Vice Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Salvador

<sup>3</sup> Ver las diferencias con la Constitución de los Estados Unidos en Carlos I. Salvadores de Arzuaga: “La Forma de Gobierno en la Constitución Argentina”, Asociación Argentina de Derecho Constitucional: “Constitución de la Nación Argentina”, Bs. As., 2003, Tomo II, págs. 401 y ss.

Las primeras tres presidencias argentinas <Mitre-Sarmiento-Avellaneda> (1862-1880), se encuentran con un país de 1.700.000 habitantes con más de 70% de analfabetos<sup>4</sup>. Estos presidentes tuvieron la responsabilidad de unificar la Nación; organizar la administración nacional, difundir la educación y los principios de la Constitución. A esos fines el Presidente Sarmiento no escatimó esfuerzos en contratar pedagogos norteamericanos y fundar escuelas normales para formar maestros y extender la enseñanza primaria<sup>5</sup>.

El fomento de la inmigración fue un objetivo para colonizar las grandes extensiones de tierra que estaban deshabitadas u ocupadas por los indios. En 1862 ingresaron a la Argentina 6.716 inmigrantes y 12 años después ingresaron 70.000. “Todo hacía suponer que el número seguiría aumentando; pero, a medida que crecía, se hacía más necesaria una meditada política colonizadora para arraigar a los núcleos aluviales y fundirlos en la comunidad”<sup>6</sup>. Al finalizar este periodo Argentina supera las exportaciones a las importaciones<sup>7</sup> y las vías férreas llegan a 2.516 km.<sup>8</sup>.

El progreso de estos primeros tiempos es el resultado de dirigentes liberales comprometidos con los valores de la Constitución, de profunda fe republicana y probada honestidad.

El progreso lleva a que se incremente sustancialmente la población como su composición. El primer censo que se realiza en 1869 da la cantidad de 1.830.214 habitantes con un porcentaje del 16,60% de extranjeros; en 1895 los habitantes son 3.956.060 y los extranjeros el 25,40% y en 1914 los habitantes son 7.885.237 y los extranjeros ascienden al 30%. Este crecimiento de la población aumenta la riqueza a pesar que el impacto inmigratorio se produce principalmente en la Ciudad de Buenos Aires y en menor medida en el litoral argentino.

El exceso en el uso del crédito, el incremento de las importaciones y el crecimiento desproporcional de los gastos respecto a las rentas produce la crisis de 1889<sup>9</sup>, y en 1890 una revolución que si bien es sofocada lleva a la renuncia del Presidente Juárez Celman concluyendo su mandato el Vicepresidente Carlos Pellegrini.

El impacto que tiene la inmigración en la Argentina no sólo fue de carácter social y económico sino también político.

La república era conducida por una elite o “patriciado” proveniente de las familias que habían participado en la vida política anterior a la sanción de la Constitución (desde la guerra por la independencia a las guerras civiles). Esta elite había prescindido del dinero o la riqueza,

---

<sup>4</sup> Fernando Sabsay: “Los Presidentes Argentinos”, Ed. El Ateneo, Bs. As., 2001, pág. 96.

<sup>5</sup> La política era divulgar a través de la educación valores (la libertad, la paz, el heroísmo, etc.) que tiendan a la unidad nacional y a incorporar a los inmigrantes. Los libros ponían el acento en el patriotismo y en la simbología nacional (la bandera, el escudo, el himno).

<sup>6</sup> José Luis Romero: “Las Ideas Políticas en Argentina”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 1969, pág. 161.

<sup>7</sup> En 1880 las exportaciones llegan a 58.000.000 contra 45.000.000 de pesos oro (Conf. José Luis Romero: “Las Ideas Políticas en Argentina”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 1969, pág. 162).

<sup>8</sup> Fernando Sabsay: “Los Presidentes Argentinos”, Ed. El Ateneo, Bs. As., 2001, pág. 94.

<sup>9</sup> “... la especulación con la tierra y en la Bolsa de Comercio hacía trepidar las bases financieras, la balanza de pagos era francamente desfavorable y las transacciones con bienes raíces que en 1885 habían sumado 85 millones de pesos, llegaron a 300 millones cuatro años más tarde. La deuda pública, que llegaba a más de 117 millones de pesos oro en 1886, se triplicó casi hacia el 90, con cerca de 356 millones” (Carlos A. Floria y César García Belsunce: “Historia de los Argentinos”, Ed. Larousse, Bs. As., 1992, Tomo II, pág. 202).

se encontraba comprometida en hacer política, se sentían obligados en participar en el gobierno, entendían que estaban frente a un deber cívico; gobernaba un país territorialmente extenso pero con escasa población. La confrontación política era entre iguales en cuanto a la posición social como en la cultural. En estos tiempos el voto no era obligatorio ni secreto y existía una baja participación política.

La producción de bienes y servicios propios del progreso se concentra en los inmigrantes quienes llegan a Argentina con el objetivo primordial de enriquecerse. “La psicología de la masa inmigrante estaba determinada por el impulso que la había movido a abandonar la tierra natal para correr la aventura americana. Este impulso había sido, sobre todo económico, y provenía de la certidumbre de que la vida americana ofrecía posibilidades sin límite para el esfuerzo que, cumplido en zonas de economía intensiva, no producía sino escasos frutos. La riqueza fue, así, el móvil decisivo, y todo lo que se opusiera a su logro pareció deleznable”<sup>10</sup>. Se produce el desplazamiento de los nacidos en el país unido a que la riqueza que prontamente obtienen pasa constituir un valor principal en la sociedad tradicional donde los antecedentes familiares y el nivel cultural ya no eran suficientes para destacarse. Esa clase dirigente, pierde su austeridad y comienza a participar en negocios donde se confunde el interés público con el privado.

A principios del Siglo XX “La movilidad social aumentó, aunque sin afectar profundamente la estructura económica social respecto de las situaciones dominantes, mientras los sectores tradicionales mantuvieron el control de los recursos políticos y de prestigio. Pero la Argentina del Centenario<sup>11</sup> no contenía sólo a los inmigrantes de las últimas oleadas, sino a los hijos de los extranjeros de las primeras. Estos tenían entonces entre veinte y treinta y cinco años, edades proclives al impulso por el ascenso social y a la participación política. Muchos de ellos habían obtenido <títulos>; eran ingenieros, médicos, abogados, o daban forma nueva a los grupos intelectuales. A esos factores, cruzados con la actividad militante de los sindicalistas anárquicos y a la propia crítica de los intelectuales de la *elite* y con la crisis económica que afectaba, obviamente, con más dureza a los sectores con menos recursos, debióse la acumulación de tensiones que caracterizó a la Argentina de comienzos de siglo, especialmente hasta 1902, aunque luego la recuperación económica fuera rápida y relativamente constante”<sup>12</sup>.

La falta de inclusión de las nuevas generaciones a la vida política y los prejuicios que sobre ellas muestran los principales dirigentes produce conflictos que resultan difíciles de encauzar. La sanción de la Ley Electoral (1912) que establece el voto, secreto, obligatorio y universal produce la aparición de un partido político (Unión Cívica Radical) que viene a representar a aquellos “excluidos” de la vida política y en su nombre gobierna<sup>13</sup>. Evidentemente se produce una división tajante de la sociedad entre los partidarios del régimen anterior y del vigente<sup>14</sup>. Desde algún aspecto esta división hasta se identifica con distintos estratos sociales y económicos, pero lo que más impacta en el futuro político es la irrupción de extraños a la política nacional y la participación de los beneficios y privilegios que da el poder del Estado. En definitiva el partido Radical hace de un solo golpe lo que los Conservadores no pudieron o no quisieron hacer gradualmente, incorporar las nuevas

---

<sup>10</sup> José Luis Romero: “Las Ideas Políticas en Argentina”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 1969, págs. 175 y 176.

<sup>11</sup> Año 1910, cien años después del primer gobierno patrio.

<sup>12</sup> Carlos A. Floria y César García Belsunce: “Historia de los Argentinos”, Ed. Larousse, Bs. As., 1992, Tomo II, pág. 267.

<sup>13</sup> Ver Marcelo Sánchez Sorondo: “La Argentina por Dentro”, Ed. Sudamericana, Bs. As., Segunda Edición, 1988, págs. 389 y ss.

<sup>14</sup> Primer gobierno de la Unión Cívica Radical 1916-1922 <Presidente Hipólito Yrigoyen>; segundo gobierno 1922-1928 <Presidente Marcelo Torcuato de Alvear> y tercer gobierno 1928-1930 <Presidente Hipólito Yrigoyen>

generaciones descendientes de inmigrantes a la vida política nacional como así también las clases más populares o no tradicionales<sup>15</sup>.

En la década del 20 se forman en el país movimientos políticos de extrema derecha, ligados al nacionalismo, siguiendo de manera paralela las mismas corrientes que se desarrollaban en Europa, en algún caso hasta justificando la dictadura como única forma de enfrentar al comunismo, ante la ineptitud de los gobiernos constitucionales para evitarlo<sup>16</sup>. El nacionalismo, que en Argentina se manifiesta de diferente manera, se caracteriza por su antiliberalismo y una crítica a la legitimidad democrática, lo que antes no la habían puesto en duda las diferentes fuerzas políticas. También el ejército adquiere otra relevancia, pues tanto la política internacional como sus conflictos los lleva a opinar de política económica y del desarrollo industrial del país.

El deterioro de la situación económica, el desorden en la administración, los ataques del nacionalismo, una política militar equivocada<sup>17</sup>, el resentimiento de componentes tradicionales de la sociedad y la decadencia física del Presidente Yrigoyen son algunas de las múltiples causas que provocan el golpe militar del 6 de Septiembre de 1930. Resultaron “aliados los grupos conservadores —en cuya ideología se habían insinuado las influencias del fascismo italiano— con los jefes militares de tendencias similares y los políticos de diversos partidos que querían lograr la caída de Irigoyen a cualquier precio. De esta alianza surgió una conjuración militar que realizó el movimiento de fuerza, suponiéndose apoyado por el pueblo que, por su parte, repudiaba también el insostenible gobierno de Irigoyen”<sup>18</sup>. Esta es la primera ruptura del régimen constitucional.

Durante 17 meses es gobernada la Argentina por el General José Félix Uriburu. Colaboran, en un principio, funcionarios que habían servido a los gobiernos anteriores a Yrigoyen y notorios nacionalistas<sup>19</sup>. Uriburu pretende reformar la Constitución para darle un sentido corporativo (restricción para votar y representación funcional de grupos), lo que no prospera por falta de apoyo político.

En 1931 se realizan elecciones<sup>20</sup> y en 1932 con Agustín P. Justo se inicia otro periodo constitucional.

En Junio de 1943 se produce otro golpe militar que derroca al Presidente Castillo. Los militares que participan en la sublevación se encuentran identificados con la tendencia nacionalista simpatizante con el Eje. Tiene un rol importante en esta sublevación un grupo o logia de oficiales al que pertenecía el Coronel Perón<sup>21</sup>. Luego de internas en el mismo

---

<sup>15</sup> Los líderes de los nuevos partidos políticos (radical y socialista) provenía de padres cuyos niveles ocupacionales eran más bajos que los de los conservadores (Conf. Darío Cantón, José Luis Moreno y Alberto Ciria: “La Democracia Constitucional y su Crisis”, Ed. Hyspamérica, Bs. As., 1986, págs. 53 y ss.).

<sup>16</sup> “El espectro del comunismo comenzó a preocupar sinceramente a algunos pero, sobre todo, resultó una cómoda bandera para otros. No faltaron quienes creyeron o hicieron creer, con absurda propaganda, que la democracia conducía inevitablemente al comunismo. Poco tiempo después sería nuestro país un precursor de las maniobras de un macartismo desenfrenado, que perduró por décadas” (Fernando Sabsay: “Los Presidentes Argentinos”, Ed. El Ateneo, Bs. As., 2001, pág. 251).

<sup>17</sup> El presupuesto militar disminuía en equipamiento y se acrecentaba en personal, ascensos a militares que simpatizaban con el radicalismo, etc.

<sup>18</sup> José Luis Romero: “Las Ideas Políticas en Argentina”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 1969, págs. 225 y 226.

<sup>19</sup> Conf. Darío Cantón, José Luis Moreno y Alberto Ciria: “La Democracia Constitucional y su Crisis”, Ed. Hyspamérica, Bs. As., 1986, págs. 190 y ss.

<sup>20</sup> Corresponde señalar que en las mismas prevaleció el fraude.

<sup>21</sup> Este grupo se denominaba GOU (Grupo de Oficiales Unidos) y su “origen se relacionaba con esfuerzos encabezados por dos tenientes coroneles ..., aunque el grupo definió el sentido de su acción bajo la inspiración de Perón y otro grupo de

gobierno militar el 24 de Febrero de 1946 se realizan elecciones en las que resulta electo presidente Juan D. Perón.

El gobierno peronista se caracteriza por el férreo liderazgo de Perón y de su esposa Eva Duarte; la participación del Estado en la actividad económica, el asistencialismo social, la ingerencia del Partido Justicialista o Peronista en todos los aspectos de la vida social, el control de los gremios de trabajadores, las restricciones a la libertad política, la censura periodística; etc.<sup>22</sup>.

En 1946 es destituida la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quedando un solo Juez que simpatizaba con el peronismo<sup>23</sup>. En 1949 se reforma la Constitución Nacional que además de la incorporación de los derechos sociales autoriza la reelección presidencial. En 1952 Perón es reelecto.

Un movimiento militar que se inicia el 16 de Septiembre de 1955 derroca al Presidente Perón. “El régimen había perdido el apoyo del poder moral, tanto ideológico como religioso, carecía de la adhesión del poder económico y contaba ahora con un poder militar dividido y asediado por la presión de la opinión pública antiperonista, exasperada y militante”<sup>24</sup>. Volvían las fuerzas armadas a gobernar el país.

En 1958 hay elecciones y es elegido presidente Arturo Frondizi, quien contaba con el apoyo del peronismo. Su gobierno tiene numerosos planteamientos militares<sup>25</sup>, hasta que el 28 de Marzo de 1962 es detenido Frondizi y se produce una transición acordada con los militares y ejerce la presidencia José María Guido (Presidente Provisional del Senado). Se realizan elecciones el 7 de Julio de 1963 y resulta electo presidente con el 25,15%<sup>26</sup> de sufragios Arturo Illia, quien es derrocado en Junio de 1966.

En la década del 60 se producen los primeros actos terroristas y se forman grupos guerrilleros, lo que se acrecienta en los años 70<sup>27</sup>. Argentina es gobernada por distintos miembros de las fuerzas armadas (Generales Onganía, Levingston y Lanusse) lo que se denomina la “Revolución Argentina”<sup>28</sup>. “Del golpe del 66 emergió una *autocracia militar*. No sólo un gobierno, pues, sino la semilla de un régimen. Dicha autocracia era expresiva de la

---

oficiales ... El trabajo del grupo para persuadir a los oficiales no descansaba sólo en la necesidad de <organización> o de <unidad>..., sino en la necesidad de prevenir la insurgencia comunista; el temor de que la Argentina fuera envuelta en la guerra por la presión norteamericana; el riesgo que importaba la intromisión de los políticos en la relación con la unidad profesional y, en fin, la preocupación por el bienestar de la Patria y de la fuerzas armadas, sin ambiciones personales” (Carlos A. Floria y César García Belsunce: “Historia de los Argentinos”, Ed. Larousse, Bs. As., 1992, Tomo II, págs. 371 y 372).

<sup>22</sup> “Perón contaba entonces con el franco apoyo de la Iglesia, del ejército y de la policía, que constituían, en rigor, los cuadros dentro de cuya retícula insertaba el apoyo que le prestaban los grupos proletarios. Sobre esta base comenzó a constituir su organización de gobierno, amenazando al ejército con las masas populares y con el fantasma de la huelga general revolucionaria, en tanto que atemorizaba a las organizaciones obreras con el fantasma del ejército y de la dictadura militar. La concepción fascista se extremaba en Perón en virtud de las singulares circunstancias que rodearon su aparición, que favorecían la coparticipación de fuerzas de divergente tradición política” (José Luis Romero: “Las Ideas Políticas en Argentina”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Bs. As., 1969, pág. 249).

<sup>23</sup> Ver Peter Waldmann: “El Peronismo 1943-1955”, Ed. Hyspamérica, Bs. As., 1986, págs. 51 yss.

<sup>24</sup> Carlos A. Floria y César García Belsunce: “Historia de los Argentinos”, Ed. Larousse, Bs. As., 1992, Tomo II, pág. 428).

<sup>25</sup> Probablemente el más grave es con motivo de la oposición de Argentina a que Cuba sea excluida del sistema interamericano, en la reunión de Punta del Este de Enero de 1962

<sup>26</sup> El voto en blanco que era la abstención del peronismo tuvo el 19, 42%.

<sup>27</sup> En 1969 es asesinado el líder sindical Augusto Vandor; en 1970 es secuestrado y asesinado por los “Montoneros” el ex presidente Aramburu, el gremialista textil Alonso y se producen más de un centenar de actos terroristas. Es de ocurrencia diaria los enfrentamientos de grupos armados de derecha y de izquierda.

<sup>28</sup> Ver Darío Canton: “La Política de los Militares Argentinos: 1900-1971”, Ed. Siglo Veintiuno Argentina, Bs. As., 1971, págs. 65 y ss.

Argentina *corporativa*, cuya vitalidad demostraba ser mayor que la de la precaria Argentina republicana”<sup>29</sup>. En 1973 se realizan elecciones y resulta electo presidente el peronista Héctor Cámpora<sup>30</sup> quien renuncia junto al Vicepresidente<sup>31</sup> a los fines de un nuevo llamado a elecciones que permita a Perón ser candidato. Estas se realizan el 25 de Septiembre de 1973 en las que la fórmula Perón – Perón obtiene el 61,85% de los votos.

El 12 de Octubre Perón asume la presidencia por tercera vez. Pero es una Argentina muy diferente, ante todo violenta, con sus simpatizantes provenientes de distintas corrientes ideológicas, de diferentes niveles culturales y hasta sociales. Sus palabras no tenían la misma “magia” de la década del 50. El 1° de Mayo de 1974, hablándole a la muchedumbre en la Plaza de Mayo, al recibir signos de reprobación, dijo: “El gobierno está empeñado en la liberación del país no solamente del colonialismo, sino también de estos infiltrados que trabajan adentro y traidoramente son más peligrosos que los que trabajan afuera. Hoy resulta que algunos imberbes pretenden tener más mérito que los que lucharon durante veinte años”.

La violencia continuaba a un grado alarmante.

El 1° de Julio falleció Perón y lo sucedió su esposa Maria Estela Martínez de Perón (“Isabel”). Adquiere relevancia en su gabinete el que fuera Secretario de su marido (López Rega) quien comanda un grupo paramilitar denominado la “Triple A” que incrementó el terror y la violencia. El grupo guerrillero “Montoneros” se manifiesta en contra de Isabel, la Universidad de Buenos Aires es intervenida y se producen en un año (1974-1975) centenares de atentados con aproximadamente quinientos muertos. Los conflictos dentro del gobierno se incrementan y se producen enfrentamientos con los gremios. La sensación de la sociedad era de un estado de anarquía que se agrava con la ineptitud de la Sra. de Perón para superarla.

El 24 de Marzo de 1976, es destituida por la Fuerzas Armadas Isabel Martínez de Perón. Se inicia el llamado “Proceso de Reorganización Nacional”, período en el cual la represión del Estado se caracterizó por sus excesos que mantienen aún hoy abiertas las heridas en la sociedad con miles de muertos y desaparecidos cuyo destino final se desconoce y se produce la Guerra de las Malvinas, la que tuvo por objeto más que la recuperación de las islas el mantenimiento del régimen militar; hasta Octubre de 1983 en que asume el gobierno constitucional Raúl Alfonsín.

Esta introducción histórica, breve y superficial, nos indica que desde 1930 (el primer golpe militar) hasta 1983, en los 53 años que transcurrieron, 22 años fueron de gobiernos autoritarios<sup>32</sup>. Esto también quiere decir que como mínimo dos generaciones no han vivido en un sistema democrático pleno.

---

<sup>29</sup> Carlos A. Floria y César García Belsunce: “Historia de los Argentinos”, Ed. Larousse, Bs. As., 1992, Tomo II, pág. 454.

<sup>30</sup> Perón fue inhabilitado para ser candidato en esas elecciones.

<sup>31</sup> Asumieron el 25 de Mayo de 1973 y renunciaron el 13 de Julio del mismo año.

<sup>32</sup> “En los cuarenta y seis años que corren entre el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 y el golpe altamente tecnificado del 24 de marzo de 1976, ocuparon el gobierno quince presidentes de facto (once individuales y cuatro juntas militares) y trece presidentes constitucionales, que retuvieron el poder un promedio de un año y seis meses cada uno” (Arturo Pellet Lastra: “El Poder Parlamentario”, Ed. Abeledo Perrot, Bs. As., pág. 183).

## II

**1.** Los gobiernos militares que se suceden con mayor asiduidad y extensión a partir de 1966 provocaron en la sociedad conductas que la degradaron y que se proyectan hasta nuestros días.

**a.** Todo golpe militar en Argentina tuvo una justificación o motivo, más o menos serio, con mayor o menos consenso en la población. Pero en todos es común la argumentación que la situación, los hechos, obligaban la intervención de las Fuerzas Armadas, porque el sistema constitucional era insuficiente para resolver la crisis existente o que próximamente ocurriría. Esta argumentación crea dos consecuencias inmediatas, la ineptitud de los medios constitucionales (ineficiencia del Estado de Derecho) y la incapacidad de quienes gobiernan con dichos medios. A partir de allí se justifica gobernar sin Constitución y a través de hombres con aptitudes o capacidades relevantes o extraordinarias, hombres “providenciales” (“mesianismo”).

Esta “necesidad” de gobernar sin la Constitución, tiene la característica de llevar un mensaje hipócrita, todos los golpes militares se hicieron con el objeto de recuperar la “plena vigencia de la Constitución”. Más aún la Constitución es reconocida, valorada, como un instrumento de gobierno pero no para la “excepcional situación institucional o política”. Esto hace necesario apartarse de ella sin que signifique violarla, sino todo lo contrario, preservarla.

Este relativismo del valor de la Constitución para gobernar en situaciones institucionales complicadas se extendió por muchos años, siendo el “Proceso de Reorganización Nacional” quien agrega a este argumento la necesidad de luchar con mayor rigor e intensidad contra el terrorismo.

Esta hipocresía de decir que se respeta la Constitución pero no se cumple con sus disposiciones se manifiesta en estos últimos años de otra forma o con otras modalidades.

**b.** Los gobiernos militares contaron con sectores sociales que los apoyaban o al menos simpatizaban. Estos eran quienes participaban del gobierno, sin importar la idoneidad o experiencia o recibían sus beneficios. Los que se identificaban o se los consideraban opositores estaban excluidos del gobierno, de cargos de relevancia en la Administración o de privilegios.

Esta exclusión dentro de un ámbito al margen de la Constitución o la ley, se convierte en persecución.

**c.** La existencia de una salida o solución a situaciones de crisis mediante medios extraños a la Constitución introduce la irresponsabilidad del ciudadano sobre las consecuencias de sus decisiones (el voto o sufragio).

Participar en la preparación y ejecución de los golpes militares, abandonando los medios democráticos para la renovación de las autoridades y los cambios de políticas, constituyen conductas irresponsables. No se asumen los modos y tiempos constitucionales y además la superioridad de ideas o pensamiento autoriza a no acatar u obedecer la ley.

Esta misma conducta encuentra en otros las responsabilidades por lo fracasos o desaciertos.

**d.** Los movimientos militares triunfantes excluyen a los vencidos o destituidos y califican que la razón y el acierto, está en ellos o en las ideas que representan (soberbia). No hay lugar para disentir. El disenso es riesgo o peligro.

Unos soportan o aguantan a otros. La sociedad en consecuencia se muestra aparentemente unida.

El concepto de tolerar se entiende en un sentido estricto, no advirtiéndose que en la vida democrática tolerar importa una conducta activa: intentar entender o comprender la razón de las diferencias. Sustancialmente es un diálogo cultural que excluye la autosuficiencia.

**e.** La presencia del poder del Estado en todos los ámbitos de la sociedad (sea por razones de seguridad, de preservar el “orden”, etc.) lleva a vivir con mayor individualidad, preocupa la relación hombre – Estado más que la relación entre los hombres con la sociedad.

Lo que falta, lo que debe mejorarse, lo que debe evitarse, es responsabilidad del Estado hacerlo. Sin siquiera importar que el problema sea meramente local o vecinal.

A ello hay que agregar que la reunión u organización de personas con el objeto de ocuparse de problemas sociales representaba para los gobiernos militares un factor potencial de peligro para la “estabilidad institucional” o cuando menos la manifestación de una ideología contraria a la Constitución.

**f.** Los discursos cargados de referencias al pasado, de los actos heroicos en la guerra de la independencia, de la simbología patria (bandera, escudo, etc.), de la conducta ejemplar de los próceres, muestran al público la identidad de objetivos del gobierno autoritario con lo ocurrido en ese pasado que se invoca.

Esta confusión entre el presente y el pasado es aprovechada como política para comunicar y buscar consenso.

Lo que es patriotismo es representado por las fuerzas armadas. Se “militariza” el patriotismo, queda reservado principalmente al ámbito castrense las conmemoraciones que tienen por objeto recodar las fechas patrias (Revolución de Mayo de 1810; Independencia; etc.).

**2.** Interesa señalar la forma en que afectó a la sociedad argentina estas características de los gobiernos militares y con que otras modalidades perduran, sin distinguir ideologías o partido.

El respeto a la Constitución y a la ley es común a todo argentino pero tiene más sentido declamatorio que real. Por un lado se manifiesta como una exigencia para quien gobierna o simplemente para personas distintas. Desde otro lado, ese respeto a la Constitución o la ley se diluye, esfuma o desvanece si cree que su cumplimiento lo perjudica o hasta lo molesta. Hay en este último sentido una visión excesivamente práctica o inmediata.

Hay hipocresía en el supuesto respeto por la ley. También cabe reconocer esta actitud hasta en los mismos gobiernos civiles que se han encargado de alimentar.

Cuesta que la sociedad argentina asuma la democracia como una forma de vida como un hecho cultural. Parece apuntar más a la democracia como forma gobierno.

Esto también lleva a una desvinculación entre el interés particular o individual y el social. El individual por cuanto las diferentes rupturas institucionales, la falta de seguridad jurídica, las exclusiones fruto del autoritarismo, ha marcado a las últimas generaciones y sienten la necesidad de primero consolidar su posición individualmente. Podríamos decir que se encierra en sí mismo. Los problemas o dificultades de los otros son responsabilidad de la autoridad o el Estado. Se puede afirmar que hay falta de compromiso social

Las conductas con un rasgo tan severo de individualismo marca o señala la responsabilidad siempre ajena y declama conductas que no cumple. Este divorcio entre lo que se dice y lo que hace le quita la base moral al discurso tanto del político como del ciudadano que lo critica.

La herencia cultural de los gobiernos militares del “hombre providencial”, del “salvador de la república”, del “gobernante extraordinario”; hoy se transformó en requerir al político mayores y superiores virtudes que las que tiene un hombre común. Exigirle que haga lo que no hace en su familia, en su medio, etc. La moral que se reclama a unos es diferente a la propia.

Desde el sentido de la formación cívica, de la identidad social, la apropiación de la historia, de lo patriótico que tuvieron la fuerzas armadas en el ejercicio del gobierno creó en la actualidad el sentimiento que la simbología patria (héroes, bandera, himno, etc.) pertenece o representa a los gobiernos militares, alejando a la juventud de su sentido y significado. Existe en el imaginario popular identidad con los gobiernos autoritarios.

La tolerancia como medio de cohesión y pacificación social aún no se ha extendido, la intolerancia no es propiedad de ideología alguna, al contrario existe tanto en uno como en otro extremo del abanico ideológico.

Con esta sociedad y sus contradicciones se integra el sistema político. De allí surgen los dirigentes.

### III

En una sociedad con estas complejidades las relaciones entre los poderes, según el diseño constitucional, adquieren algún grado de fragilidad o que no se desarrolle la relación entre ellos con la eficiencia que el sistema republicano requiere.

Probablemente entre las relaciones del Congreso y el Presidente es donde advertimos el mayor impacto o repercusión de esa fragilidad o ineficiencia.

En el sistema constitucional argentino el Congreso, representa democráticamente a la población a través de la Cámara de Diputados y a las provincias a través de la Cámara de Senadores.

El Congreso no sólo tiene por función sancionar leyes sino también controlar al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial dentro de un sistema que tiene por objeto limitar el poder.

El Congreso legisla, pero el Poder Ejecutivo, también puede intervenir en el procedimiento legislativo por medio de los ministros sea espontáneamente (art. 106) o por requerimientos de las propias Cámaras (art. 71), además está facultado para promulgar la ley o vetarla (arts. 78 y 83 respectivamente). El Congreso fija anualmente el presupuesto y examina las cuentas de inversión (art. 75 inc. 8), puede remover al presidente, vicepresidente y jefe de gabinete de ministros y ministros mediante el juicio político (arts. 53, 59 y 60), igualmente puede remover al jefe de gabinete mediante una moción de censura (art. 101). Asimismo el Poder Ejecutivo prorroga las sesiones ordinarias de las Cámaras y convoca a las extraordinarias (arts. 99 inc. 9). El Congreso tiene también la potestad de separar por juicio político 'a los miembros de la Corte Suprema' (arts. 53, 59 y 60) y mediante el Senado de prestar acuerdo para las designaciones de los jueces de la Corte y de los de tribunales inferiores (art. 99, inc. 4), también requiere el acuerdo para la designación y remoción de embajadores (art. 99, inc. 7) y el ascenso de oficiales superiores de las fuerzas armadas (art. 99, inc. 13). El Presidente propone directamente a los jueces de la Corte mientras que a los jueces inferiores previa terna que le presenta el Consejo de la Magistratura. Asimismo, concede indultos, conmuta penas por delitos de 'jurisdicción federal' (art. 99, inc. 5) pero no le es permitido en ningún caso... 'ejercer funciones judiciales, arrogarse el conocimiento de causas pendientes o restablecer las fenecidas' (art. 109)<sup>33</sup>.

Estas facultades que tiene por sentido el buen gobierno, la limitación del poder y la protección de los derechos de los habitantes, de distintas formas se han visto alteradas.

Excepcionalmente los ministros han participado en los debates de leyes que comprometieron el futuro del país, fue suficiente la mayoría que acompañaba al presidente para evitar una discusión que ilustrara a la sociedad. No siempre el veto presidencial fue resultado de argumentaciones sólidas, también las promulgaciones parciales de leyes en algunos casos cambiaron el sentido originario de la voluntad legislativa. Pocas veces en la historia parlamentaria se aprobaron las cuentas de inversión y recién en los últimos años se remite el proyecto de presupuesto en tiempo legal al Congreso.

El procedimiento del juicio político tuvo escasa aplicación a pesar de existir fundadas razones para someter al mismo tanto a ministros como a jueces. Se concedieron indultos a personas que aún no estaban condenadas, lo que fue convalidado por la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Lo hasta aquí expuesto, someramente, pone de manifiesto que las relaciones de control no se ejercieron, o no fueron eficientes o no tuvieron por objeto controlar.

Asimismo, tiene incidencia en la estructura del poder y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, las atribuciones excepcionales que le reconoció la reforma constitucional de 1994 al Poder Ejecutivo. Se trata de tres habilitaciones constitucionales: Los decretos de necesidad y urgencia, la delegación legislativa y la promulgación parcial de leyes<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Ver Carlos I. Salvadores de Arzuaga: "Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994", Ed. La Ley, Bs. As., 1999.

<sup>34</sup> Cabe señalar que las mismas ya habían sido materias de interpretación jurisprudencial por la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Los decretos de necesidad y urgencia (art.99 inc.3) le atribuyen al presidente facultades legislativas siempre que se cumplan los siguientes extremos: Que existan circunstancias excepcionales; que éstas hagan imposible seguir los tramites ordinarios previstos por la Constitución para la sanción de las leyes; que exista “verdadera necesidad y verdadera urgencia”; que no se refiera a materia penal, tributaria, electoral o al régimen de partidos políticos; que el decreto se resuelva en el Gabinete (en acuerdo general de ministros), con la firma de todos los ministros y el Jefe de Gabinete; que sea sometido a la Comisión Bicameral Permanente, personalmente por el Jefe de Gabinete dentro de los diez días de su dictado; que su dictamen o despacho sea elevado a las Cámaras en un plazo de diez días para su expreso tratamiento; y que el Congreso intervenga y se expida conforme lo disponga la ley reguladora<sup>35</sup>.

La promulgación parcial de leyes permite al presidente disponer el cumplimiento de una ley en la parte que no fuera vetada u observada. La Constitución (art. 80) nos indica que el principio es la no promulgación parcial de leyes. La excepción solo está autorizada o permitida en caso que las partes promulgadas tengan “autonomía normativa” y no se altere “el espíritu y la unidad del proyecto”<sup>36</sup>.

Por último la delegación legislativa permite al Congreso transferir al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de emergencia pública o administración por expresa habilitación constitucional (art. 76), fijándole los límites, el criterio y la finalidad de la delegación. La delegación es por tiempo determinado y dentro de las bases que establezca el Congreso<sup>37</sup>.

Estas instituciones incorporadas por la reforma de 1994 han incrementado el poder presidencial, siendo insuficientes los supuestos límites o controles impuestos.

Puede decirse que la experiencia de los últimos años ha mostrado un Congreso con poca o escasa vocación de controlar al Poder Ejecutivo<sup>38</sup> a pesar de los excesos en que incurriera<sup>39</sup>.

Las mayorías disciplinadas por un lado o el estado anárquico fruto de alianzas circunstanciales por el otro, le dan una ventaja inmensa al Poder Ejecutivo para provocar que el Congreso siga su política, más aún cuando las estructuras partidarias de los partidos tradicionales están en crisis.

Las relaciones entre el Presidente y el Congreso en la estructura actual y conforme sus componentes políticos le permite prevalecer al Ejecutivo sobre el Legislativo, con los riesgos que ello implica.

---

<sup>35</sup> Conf. Carlos I. Salvadores de Arzuaga: “Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994”, Ed. La Ley, Bs. As., 1999, págs. 173 y ss.

<sup>36</sup> Ver Carlos I. Salvadores de Arzuaga: “Los Controles Institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994”, Ed. La Ley, Bs. As., 1999, págs. 79 y ss. y 167 y ss.

<sup>37</sup> Carlos I. Salvadores de Arzuaga: “Formulaciones, proposiciones y anotaciones para interpretar la delegación legislativa”, La Ley 24/2/97.

<sup>38</sup> En la década del 90 el Congreso no se expidió en el 90% de los decretos de necesidad y urgencia que le remitiera el Poder Ejecutivo, ratificó el 9% y derogó el 1% (Conf. La Nación, 7/11/94).

<sup>39</sup> Desde 1853 a 1989 se dictaron 25 decretos de necesidad y urgencia. El Presidente Menem desde 1989 a 1994 se dictaron 308, “doce veces mas que todos los presidentes constitucionales anteriores en ciento treinta y seis años” (Mateo Goretti y Delia Ferrerira Rubio: “La Emergencia en la Administración del Presidente Menem – Uso y Abuso de los Decretos de Necesidad y Urgencia”, Buenos Aires, 1993). En los primeros 12 meses de gestión el Presidente de la Rúa firmó más decretos de necesidad y urgencia que su antecesor Carlos Menem (la Nación, 1/4/2001).

## IV

Sin perjuicio de tener nuestras reservas sobre la conveniencia de haber incorporado a la Constitución Nacional los decretos de necesidad urgencia, la delegación legislativa y la promulgación parcial de leyes, la observación de la realidad nos indica que los problemas argentinos no pasan por sus instituciones. La estructura constitucional como sus articulaciones pueden ser objetadas en cuanto a una técnica poco feliz utilizada en 1994, pero ello no impide un adecuado ejercicio del poder.

Como ya lo adelantáramos estamos persuadidos que la sociedad no advierte que la democracia importa una forma de vida que compromete a todos sus componentes, sin importar posición o ubicación que se tenga.

Existe una tendencia en la sociedad a tolerar conductas públicas o privadas que son éticamente objetables, buscando justificativos de todo tipo o estilo. No se difunden valores, se concibe a la Constitución y al ordenamiento normativo consecuente como si fueran éticamente neutros.

En el mundo de la política, el gobierno de los actos por los principios morales evita la desvirtuación del sistema político. Formalmente, cuando el gobernante se aparta o desobedece a la ley, la conducta será ilegal, pero esencialmente encierra una conducta inmoral que refleja un profundo descreimiento en el sistema, al sujetar la ley a su voluntad, de manera tal que la invocación a la democracia constituye una actitud hipócrita, obviamente vaciada de principios éticos. De allí que la violación de la ley por el gobernante importa una conducta inmoral, que traiciona el sistema que debe preservar. No es extraño por lo tanto, que en este tipo de conductas o mentalidades se presuman inclinaciones autoritarias por la vocación que tienen en desbordar los límites legales<sup>40</sup>.

Desde otro aspecto, socialmente descuidamos que cada conducta deba ser un ejemplo, un modelo para nuestro prójimo fruto de la libre elección y consecuente con los valores que propugnamos. Se debe volver a creer en la fuerza de la ley, en el trato igualitario, en la honestidad del dirigente, en la capacidad del gobernante, etc. Terminar con la desvinculación entre el discurso y los actos, la condena a otros y la autoabsolución, la responsabilidad ajena y la inocencia propia.

Hace años que la Argentina viene resbalando por un camino en el que las referencias o señales son la frivolidad, lo superficial, lo individual y lógicamente cualquier relación o indicación a los valores que hacen a la cohesión social han ido desapareciendo, entre ellos respetar la Constitución. El descuido en la enseñanza, en la difusión de los valores, el paulatino abandono que se hace de nuestras tradiciones políticas y jurídicas han ido endureciendo la sensibilidad social.

Desde aquí es donde lo jurídico necesita de la cultura, de la educación, para que el sistema se perfeccione y perdure.

---

<sup>40</sup> Carlos I. Salvadores de Arzuaga: "Moral y Constitución", El Derecho, T° 152, págs. 753 y ss.

La cultura cívica importa difundir la obediencia a las normas y la conveniencia de hacerlo; asumir las responsabilidades por los incumplimientos y no transferir responsabilidades a otras personas o a acontecimientos imprevisibles; ser consecuente con los discursos, dando ejemplo que lo que se dice se hace; ejercer con lealtad las funciones en el ámbito familiar, laboral, social, etc.; no ser cómplice de la intolerancia, ni sumarse a la corrupción; difundir los valores de nuestra cultura y no perder la sensibilidad hacia lo bueno<sup>41</sup>.

“No se requiere ser sabio para ser demócrata; pero la vida republicana exige una sabiduría. Todos los pueblos modernos menos uno, han tratado de resolver la cuestión de la libertad a vuelta de tumultos y de estragos. El que exceptuó es el único que la ha resuelto, porque buscó la solución en la educación del pueblo. Hablo de los Estados Unidos”<sup>42</sup>.

Es insuficiente educar cívicamente en la Universidad. Los medios y recursos deben ponerse en la educación primaria y secundaria y difundirse en la familia. En las escuelas y colegios con profesionales de la educación que entiendan y puedan divulgar los beneficios de la libertad y las responsabilidades que ello implica. La mera exposición o declamación de derechos sin la correspondiente incidencia en el medio social, sólo forma individualidades que no se integran a la sociedad, salvo para obtener beneficios.

La explicación de conceptos solo instruye o informa, no educa y mucho menos forma voluntades. Es indispensable generar diálogo sobre las conductas individuales y su consecuencia en la sociedad y difundir la participación en actividades comunitarias.

Recuperar los valores que hace más de 70 años consolidaron la paz y el progreso de la Argentina es un desafío a la frivolidad y al individualismo.

---

<sup>41</sup> El Estatuto Provisional de 1816 dispone en el Capítulo 6°: Deberes de todo hombre en el Estado: Artículo 1° Todo hombre en el estado debe primero sumisión completa a la Ley, haciendo el bien que ella prescribe y huyendo del mal que prohíbe. 2° Obediencia, honor y respeto a los Magistrados y funcionarios, como Ministros de la Ley y primeros ciudadanos. 3° Sobrellevar gustoso cuantos sacrificios demande la Patria en sus necesidades y peligros, sin que se exceptúe el de la vida, si no es que sea extranjero. 4° Contribuir por su parte al sostén y conservación de los derechos de los ciudadanos y a la felicidad pública del Estado. 5° Merecer el grato y honroso título de hombre de bien, siendo buen padre de familia, buen hijo, buen hermano y buen camino.

<sup>42</sup> José Manuel Estrada: “Curso de Derecho Constitucional, Federal y Administrativo”, Ed. Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, Bs. As., 1895.