

## TERCERA PARTE

Conclusiones y propuestas . . . . .	97
Antonio María HERNÁNDEZ	
Daniel ZOVATTO	
Manuel MORA Y ARAUJO	
I. Conclusiones . . . . .	97
II. Propuestas . . . . .	104

## CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Antonio María HERNÁNDEZ

Daniel ZOVATTO

Manuel MORA Y ARAUJO

### I. CONCLUSIONES

Los datos de esta investigación arrojan buenas y malas noticias. En el terreno positivo se constata la alta valoración que la mayoría de los entrevistados tiene de la Constitución y el hecho de que el respeto a la ley aparece como el logro más deseado para la sociedad argentina. La observancia y aplicación de las leyes son vistas, asimismo, como el factor más importante para fortalecer la democracia, junto a la existencia de gobiernos honestos, transparentes y que rindan cuentas.

Pero de la investigación surgen, de igual forma, con toda crudeza, noticias muy preocupantes, entre ellas un bajo grado de conocimiento de la Constitución junto a un alto nivel de irrespeto por la legalidad. El 86% de la población entrevistada considera que la Argentina vive la mayor parte del tiempo al margen de la ley. Particularmente grave es el hecho de que los políticos en primer lugar (con 74%), seguidos de los policías (56%), los funcionarios públicos (49%) y los jueces (41%), sean

percibidos como los mayores y principales violadores de la ley. Otra mala noticia es que para el 88% de los entrevistados, los argentinos son desobedientes y transgresores —aunque la mayoría no se ubica a sí mismo en esa categoría—.

En resumen, un orden social e institucional donde la ley no se cumple, no es respetada por los ciudadanos ni por los dirigentes, y donde el Estado no impone ni garantiza su cumplimiento, es la visión que la mayoría de los argentinos tenemos de nuestra propia sociedad. Esa percepción se extiende al ámbito de la Constitución nacional y se correlaciona con la baja confianza en las instituciones del Estado. Es el cuadro de una sociedad *anómica*.

Estos datos evidencian la gran paradoja que hoy caracteriza a la sociedad argentina. Por un lado, una gran demanda de legalidad, una alta valoración de la Constitución y una demanda de líderes capaces de manejarse con apego a las leyes. Pero, por el otro, una sociedad que conoce y cumple poco su Constitución, que se auto-califica mayoritariamente como transgresora, que en lugar de asumir como propia la responsabilidad de este incumplimiento prefiere transferirla a los “otros”; en la que el 41% opina que hay momentos en que es necesario desobedecer la ley, el 38% sostiene que si piensa que tiene razón está dispuesto a ir en contra de lo que manda la ley, y el 23% que no está dispuesto a obedecer una decisión que no le gusta, aunque ésta haya sido adoptada por la mayoría.

Existe, asimismo, una demanda de igualdad, tema no menor, ya que de su satisfacción depende en gran medida la credibilidad en las instituciones. En este sentido, la

encuesta pone de manifiesto otro dato preocupante, cual es la alta desconfianza y la falta de credibilidad que afecta a las instituciones, sobre todo al Congreso y a los partidos políticos.

Particularmente grave es el alto nivel de desconfianza que aqueja a la justicia, el cual va en aumento a medida que pasamos de los jueces inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación. El Poder Judicial es una piedra fundamental en todo sistema republicano. Sin embargo, dos décadas después del inicio de la democracia, las largas demoras de la justicia, las dificultades para el acceso a la misma, el deterioro de su infraestructura, su falta de independencia y las sospechas de corrupción que pesan sobre algunos de sus miembros, han traído un aumento de la desconfianza ciudadana en este poder, a la vez que una fuerte sensación de impunidad.

Encontramos un aceptable nivel de conocimiento sobre el funcionamiento institucional, si bien se advierte cierto grado de confusión, particularmente en lo que se refiere a las funciones del Congreso y a las del presidente de la nación en perjuicio del primero y en beneficio del segundo. Ello es un reflejo del hiperpresidencialismo argentino, que ha violentado de manera sistemática el equilibrio de poderes previsto en la Constitución nacional aun durante estas dos décadas de gobiernos democráticos.

Uno de los activos más importantes logrados en los últimos 22 años de vida democrática en la Argentina es que los argentinos valoran y apoyan la democracia. Los datos de la encuesta no dejan duda al respecto, siendo consistentes con muchos otros estudios. A la vez, prevalecen altos niveles de insatisfacción en relación con el

funcionamiento de la democracia. A nivel comparado latinoamericano, y según datos del Latinobarómetro 2004, Argentina tiene uno de los niveles más altos de apoyo a la democracia (72%), pero, al mismo tiempo, un nivel bajo de satisfacción con su desempeño. Hay un considerable porcentaje de “demócratas insatisfechos” (34%), pero eso no quiere decir que haya una mayoría en favor de gobiernos militares o de otro tipo de sistemas no democráticos.

Lamentablemente, este apoyo a la democracia no se ha visto acompañado de un desarrollo similar en relación con la vigencia de un régimen republicano y del fortalecimiento del Estado de derecho. Por el contrario, lejos de haber ido consolidándose progresivamente un régimen republicano democrático, hemos caminado en sentido inverso. Sus atributos principales —el control ciudadano del poder del Estado, el equilibrio de poderes, la transparencia y la publicidad de la cosa pública— siguen débiles o ausentes.

Tampoco hemos logrado un fortalecimiento del Estado de derecho, es decir de “...la subordinación de todo poder al derecho, desde el nivel más bajo hasta el más alto” (Norberto Bobbio). Constatamos, en cambio, a la luz de los datos de la encuesta, que existe una falta de correspondencia entre leyes y creencias. La ciudadanía no cree ni en quien hace las leyes (congresistas) ni en quien las ejecuta (gobernantes) ni en quien las interpreta y aplica (justicia); y, a veces, no establece con demasiada precisión a quién cabe cada una de esas funciones.

Es imperativo por ello revertir la distancia que separa hoy a la sociedad de su Constitución y de sus leyes. Pero para ello no es suficiente superar los obstáculos jurídi-

cos y políticos; también es necesario avanzar en el terreno de la cultura jurídica, entendiendo por tal, al decir de Diego Valadés, "...el conjunto de ideas, convicciones, percepciones, tradiciones y conductas predominantes en una comunidad, en un momento determinado, relacionadas con la organización, el funcionamiento, los efectos y la evolución de las instituciones".

Los argentinos son conscientes de que en el país existe poca responsabilidad con respecto al trato de los bienes y espacios públicos, las reglas de convivencia básicas, el respeto mutuo y el acuerdo sobre lo que está bien y lo que está mal. No hay, por tanto, un sentido de unidad y responsabilidad en la ciudadanía.

Tampoco existe una defensa sólida en favor de la libertad de prensa, algo clave para la vigencia de un sistema democrático y republicano, ya que si bien el 53% está en contra de que el gobierno controle a la prensa, un altísimo 40% está a favor.

Por su parte, las actitudes hacia la pena de muerte, la detención de personas sin pruebas o la justicia por mano propia son igualmente preocupantes en cuanto indican una conformidad con posiciones más represivas que importan el recorte de derechos y garantías individuales. Estos resultados deben ser analizados en el contexto de una sociedad que se reconoce transgresora y poco respetuosa de la ley, que no confía en las instituciones públicas y que percibe que el gobierno y los demás no cumplen la ley.

En materia de confianza interpersonal, cuestión clave para la generación de capital social, los argentinos tienden a confiar mucho en sus grupos de referencia cercanos (la comunidad del lugar donde viven) y muy poco

en las instituciones y grupos sociales que actúan en la sociedad organizada. A nivel local (lugar de residencia), seis de cada diez argentinos (60%) manifiestan tener confianza en la gente. Este grado de confianza y de percepción de compañerismo aumenta a medida que se asciende en la escala social, etaria y con la educación; por el contrario, las poblaciones más jóvenes son las que menos confianza tienen en los demás.

Lamentablemente, y similar a lo que ocurre en otros países, mayores niveles de escolaridad, mejores niveles de ingreso, o la pertenencia a grupos de edad jóvenes no son siempre factores que neutralizan prácticas sociales o concepciones sobre la legalidad contrarias a la construcción de un entorno más tolerante, plural y abierto de convivencia. Es más, en muchos temas los jóvenes son los que evidencian un mayor desconocimiento e incluso niveles más bajos de apego o de respeto a la ley o a la Constitución.

Este estado de anomia está reclamando urgentes acciones de reformas tendentes a desarrollar y arraigar en la sociedad argentina una verdadera “cultura de la legalidad”. Empero, debemos ser conscientes de que no es posible avanzar por el sendero de las reformas legales sin el correlato de una adecuada observancia de las mismas, ya que ello produciría en la población no sólo una mayor frustración sino el riesgo de una agudización de los de por sí ya bajos niveles de credibilidad y legitimidad de las principales instituciones.

Estamos pues ante un problema complejo, profundo, que no tiene ni puede tener respuestas simples y puntuales. Su solución demanda, por el contrario, una estrategia integral, continua y de largo aliento. Es ésta una

problemática que no puede ni podrá ser resuelta por un ministerio, o un cuerpo de inspectores, o una policía mejor preparada e incentivada, ni con ninguna mejora en algún aspecto parcial de los muchos que conforman este fenómeno.

Tenemos que tomar conciencia de que la responsabilidad es compartida, y que compete no sólo a los gobernantes —sobre los cuales pesa obviamente un altísimo nivel de responsabilidad— sino también a los ciudadanos. Hay que tener la franqueza y el valor para asumir este diagnóstico y admitir que, tal como surge de la encuesta, los argentinos somos violadores consuetudinarios de las normas vigentes, rápidos y competentes en descubrir cómo violarlas y cómo eludir las sanciones. No pagamos impuestos como deberíamos, no observamos las reglas de tránsito, estamos preparados para ofrecer una coima en cualquier momento, buscamos exenciones de todo tipo, tenemos un sentido de comunidad muy débil, etcétera. A partir de ahí, el abanico de comportamientos anómicos o ilegales en la sociedad argentina es asombrosamente vasto.

Somos un país conocido en el mundo por admirar un gol hecho con la “mano de Dios”, por un Congreso que aplaude y celebra la declaración de un default, por la escasa seguridad jurídica, por la extrema peligrosidad de conducir por sus calles y rutas, por escándalos recurrentes de corrupción y altos niveles de impunidad. No se trata de exagerar la significación de hechos aislados y de símbolos que ciertamente pueden ser explicados en su contexto. Pero tampoco iremos muy lejos si no admitimos que esos hechos son manifestaciones de una pauta recurrente (una anomia “boba”, al decir de Nino) que,

en definitiva, explica por qué somos una de las sociedades con más bajo desempeño en el concierto de las naciones. En suma, la anomia que nos aqueja no es sólo antidemocrática sino, además, una de las causas principales de nuestro subdesarrollo.

Esta problemática puede ser encarada desde distintas perspectivas: el diagnóstico, sus consecuencias y el análisis de lo que puede hacerse. El diagnóstico ha sido abordado en el estudio que aquí se presenta. El análisis de sus consecuencias e implicancias, y la formulación de propuestas, quedan abiertos a partir de este diagnóstico. A continuación esbozamos un primer listado de algunas propuestas, menos con el espíritu de ofrecer un abordaje sistemático que con el de iniciar un diálogo. Los autores nos daremos por más que satisfechos si al menos logramos promover el análisis y el debate público de este aspecto crítico de la realidad argentina.

## II. PROPUESTAS

De todo lo hasta aquí analizado surge que el objetivo prioritario es el de lograr la plena vigencia de la Constitución nacional y de las leyes, a los fines de un correcto funcionamiento de nuestras instituciones republicanas en el marco del Estado constitucional y democrático de derecho.

Ello supone la plena vigencia de los derechos, deberes y garantías de los ciudadanos y un adecuado sistema de equilibrios y controles entre los poderes.

En este sentido, y sin pretender efectuar una enumeración exhaustiva, nos permitimos recomendar las siguientes acciones:

- 1) Fortalecer el accionar del Congreso de la Nación y de los otros cuerpos legislativos para el efectivo cumplimiento de sus funciones de legislación y control político de los órganos ejecutivos. Esto significa terminar con la legislación de emergencia y las prácticas abusivas de los decretos de necesidad y urgencia y legislación delegada.
- 2) Garantizar la independencia efectiva de los jueces respecto de los poderes políticos y de otros grupos de presión o interés y llevar a cabo una reforma profunda de los procedimientos judiciales.
- 3) Impulsar y profundizar la educación cívica y democrática en todos los niveles de la educación. No puede olvidarse al gran jurista austriaco Hans Kelsen cuando sostuvo que la primera obligación de la democracia era la educación para la misma. Esto importa la revisión de los planes de estudio en los distintos niveles, tanto del Ministerio de Educación de la Nación como de las provincias y municipios.
- 4) Crear una comisión en cada cámara del Congreso, así como en las legislaturas provinciales y concejos deliberantes, para dar adecuado seguimiento y control al cumplimiento de las leyes y ordenanzas sancionadas.
- 5) Asegurar la instrumentación efectiva del derecho de acceso a la información para lograr no sólo un gobierno más transparente sino también una sociedad más participativa e informada.
- 6) Avanzar en la reforma política, en los aspectos relativos al sistema electoral, a la democratización, mo-

dernización y fortalecimiento de los partidos políticos, con especial detenimiento en la financiación de la política. Impulsar, asimismo, la formación y capacitación de la dirigencia de los partidos políticos con estudios interdisciplinarios, entre los que se destaque la ciencia política, el derecho constitucional, el derecho público provincial, el derecho municipal y el derecho administrativo, además de la historia argentina y la historia constitucional. En este sentido, se debería dar estricto cumplimiento al artículo 38 de la Constitución nacional que ha previsto la asignación de fondos a los partidos políticos con esta finalidad.

- 7) Fortalecer la plena vigencia de la libertad de prensa y de expresión. Lograr el apoyo de los medios de comunicación, públicos y privados, para que éstos lleven a cabo una campaña pedagógica destacando la importancia de la Constitución, las leyes y las instituciones.
- 8) Crear un Centro de la Constitución nacional, para la conservación, difusión y estudio de nuestra ley suprema, en la histórica ciudad de Santa Fe, que fuera sede de nuestro primer Congreso Constituyente. Un notable ejemplo en la materia es el Centro de la Constitución de los Estados Unidos, inaugurado hace poco tiempo en Filadelfia.
- 9) Exigir conocimientos de la Constitución en los exámenes para empleos y cargos públicos que se concursen, así como también para el otorgamiento de la ciudadanía argentina.

- 10) Modificar los planes de estudio de las facultades de derecho para incluir la enseñanza del derecho público provincial y del derecho municipal, ya que es esencial profundizar el conocimiento correspondiente a las Constituciones provinciales y a las cartas orgánicas municipales.