

24 JUN 1954

TC 1180 HS. 12⁵⁰

Convención Nacional Constituyente

PROYECTO DE TEXTO CONSTITUCIONAL


LA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

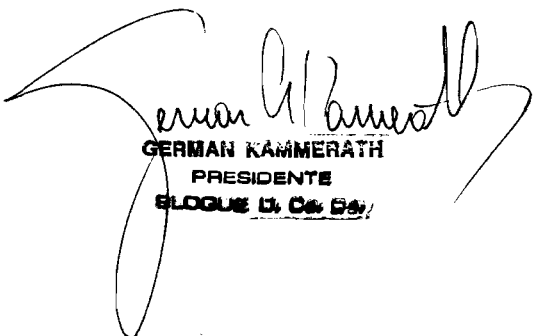
SANCIONA:

ARTÍCULO 1º:

Agrégase al Artículo 68 el siguiente texto:

"La sanción de leyes que regulen el régimen electoral y de partidos políticos, modifiquen el número de miembros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, establezcan nuevos impuestos o dispongan la estatización de actividades productoras de bienes o servicios, debe ser efectuada por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras."


ROBERTO CORNET
Convencional Nac. Constituyente
U. C. D.


GERMAN KAMMERATH
PRESIDENTE
BLOQUE U. C. D.

Convención Nacional Constituyente

FUNDAMENTOS:

Señor Presidente:

La estructura de la forma de sanción de las leyes indican las mayorías necesarias para aprobar o derogar legislación. Es costumbre casi universal en todas las Constituciones comparadas y recogida asimismo por la nuestra, que para los asuntos comunes basta con poseer la mayor cantidad de votos respecto a la apoyatura de otras posiciones, dado un quorum mínimo dado. Sin embargo, la experiencia histórica, el comportamiento político de los actores centrales y nuevos conceptos analizados por la teoría económica del derecho constitucional, hacen necesario revisar el problema del cálculo del consenso a la hora de mutar normas que trascienden el diario trajín del recambio legal. Especialmente cuando afectan aspectos atinentes al sistema democrático, al control de la constitucionalidad de las reglas, al bolsillo de los contribuyentes y a los sistemas de elección de los representantes populares. Consiguientemente, proponemos mayorías especiales o agravadas en las Cámaras para aprobar leyes que afecten las cuestiones antes mencionadas.

Un orden social mas "justo" requiere una mayor "razonabilidad" en las reglas. Hay que destacar que en la conformación de un orden social siempre hay dos etapas que se hace preciso diferenciar, porque de lo contrario todo lo demás se hace ininteligible. La etapa constitucional de la que surge un orden, una asignación de derechos y reglas llamados a permanecer y la etapa postconstitucional. La primera es una fase donde lo característico es la elección entre reglas alternativas. La segunda es mas prosaica, si se quiere, pues ya sólo se trata de elegir dentro de lo que las reglas anteriores han dejado como opciones válidas. ¿Pero qué reglas elegir? ¿Sobre qué bases metodológicas? **James Buchanan** y **Gordon Tullock** en el libro "*El Cálculo del Consenso. Fundamentos Lógicos de la democracia constitucional*" comenzaron un debate que hoy continúa con toda riqueza. Esta obra sirvió para dejar bien establecida la naturaleza arbitraria de los procesos de decisión mayoritarios e inauguró la gran discusión sobre la naturaleza de las reglas de decisión, que ha ocupado, desde entonces, buena parte de lo que se conoce como escuela de Virginia o Escuela de la Elección Publica (Public Choice).

Uno de los primeros economistas que abordó el tema fue el sueco **Knut Wicksell**. La conclusión a la que arribó fue que la regla unánime es la única que ofrece resultados representativos óptimos. Cuando se aplican reglas de decisión colectiva que no son unánimes, se imponen una serie de costos sobre las minorías. Como demostraron **Buchanan** y **Tullock**, estos costos serán crecientes conforme el porcentaje para aprobar una propuesta sea más reducido. En consecuencia, las minorías afectadas tendrán siempre un incentivo para intentar redefinir la propuesta y esto introduce costos crecientes, a medida que la minoría es mas pequeña. Si se combinan ambos principios, se llega a la conclusión de que la mayoría representativa óptima para tomar decisiones colectivas es muy difícil de

Convención Nacional Constituyente

determinar. En otro sentido, no hay nada sobre los verdaderos deseos de una colectividad que pueda ser descubierto por una regla mayoritaria, la más frecuente, en la práctica, de los procesos democráticos de decisión. Obvio, una conclusión tan demoledora habría de acarrear a sus autores lógicos disgustos en un mundo que ha entronizado la regla mayoritaria como su Santo Grial. Pero si al debate todavía le faltaba algo de pimienta, el Premio Nobel de Economía **Kenneth Arrow** formuló su famoso *Teorema de la Imposibilidad*, un revulsivo que dejó sin respiración a los teóricos de la democracia parlamentaria, basada, más o menos, en la simple restricción mayoritaria y las elecciones periódicas. Arrow llegó a la conclusión descorazonadora de que con sólo unos pocos axiomas que parecen constituir restricciones bastante débiles, moderadas y razonables, no existe un solo proceso de votación que satisfaga simultáneamente esos criterios que parecen mínimos para hablar de una decisión colectiva que sea el reflejo de las preferencias de los votantes.

En lo que podríamos llamar la política ordinaria, los conflictos de intereses parecen descartar la regla de la unanimidad como procedimiento práctico de decisión. Esto no quiere decir que la regla de la mayoría sea la óptima, pues tiene un gran margen de indeterminación. Pero, lo ideal es a menudo enemigo de lo posible. Nuestra posición apunta a cuando las elecciones alternativas no se refieren a la política ordinaria, sino a las reglas e instituciones básicas, cuando se trata de los estatutos sociales, por utilizar una analogía bien conocida del derecho privado, la necesidad de mayorías agravadas se perciben con mayor naturalidad. Estas reglas básicas están llamadas a ser aplicadas durante un período dilatado de tiempo. Nacen con vocación de permanencia, lo cual no quiere decir que sean inalterables.

Queda claro que a finales de la presente centuria son los partidos políticos los grandes motores del sistema democrático. Ellos alimentan las nuevas ideas y utopías, motorizan las preferencias de la ciudadanía y, utilizando la matriz insumo - producto de **Wassily Leontieff**, generan los outputs demandados por los subsistemas social, económico, político y de la cultura. Ello ha motivado a numerosos autores de relevancia internacional a estudiar el funcionamiento y la estructura de los diversos sistemas de partidos y los partidos mismos. Los ejemplos más relevantes de esta rama de la *Sociología Política* son el italiano **Giovanni Sartori** y el francés **Maurice Duverger**. Sin desechar la posibilidad de la presentación de candidatos independientes del sistema de partidos, hecho que la actual reforma debe contemplar, es indubitable que los partidos son los protagonistas casi excluyentes del sistema de representación.

En cuanto a los impuestos, la actual normativa constitucional permite crear nuevos gravámenes con el apoyo de simples mayorías, lo que ha llevado a una expansión casi explosiva en la cantidad de gabelas, como así también a un crecimiento inusitado del gasto público, especialmente el improductivo.

Convención Nacional Constituyente

Para el ciudadano común, el poder fiscal es la manifestación más conocida del poder de coacción del Estado. Este poder fiscal conlleva la facultad de imponer a los individuos y las instituciones privadas gravámenes a los que solamente puede hacerse frente mediante una transferencia al Estado de recursos económicos, o de los derechos financieros sobre tales recursos que llevan consigo poderes efectivos de ejecución bajo la genuina definición del poder tributario. Pero, hete aquí que el poder impositivo, per se, no lleva consigo obligación alguna en cuanto a emplear los ingresos obtenidos de forma concreta. El poder fiscal, afirma el Premio Nobel de Economía **James Buchanan**, "*no implica por lógica la naturaleza del gasto*".

Visto de este modo, el poder "tributario" es sencillamente el poder de "apropiación". Ante esto, es necesario crear reglas constitucionales que limiten el poder fiscal. El problema ya lo vio **John Stuart Mill**, cuando en su "*Ensayos sobre Política y Sociedad*", afirmaba que, "*El verdadero principio de un gobierno constitucional exige que se presuma que se abusará del poder político para alcanzar los objetivos particulares de quién los detenta, no porque siempre sea así, sino porque ésta es la tendencia natural de las cosas, y en la protección contra esto radica la utilidad específica de las instituciones libres*". Dejar librado a simples mayorías circunstanciales la "apertura del grifo" impositivo es un riesgo demasiado grande para los ya muy sufridos contribuyentes. La regla propuesta, dos tercios de los presentes para crear nuevos impuestos, es una seria limitación constitucional para actos de esta naturaleza. Obliga, al menos, a un mayor y más explícito logrolling con los representantes de las minorías, utilizando el concepto de **Gordon Tullock** en "*Los Motivos del Voto, un Ensayo de Economía Política*" lo que refuerza la posibilidad de poner un freno al avance del Estado sobre los contribuyentes.

Pese a todo lo que se quiera decir, todas las soberanías políticas, en todo tiempo y en todo lugar, han intentado oprimir a los pueblos con impuestos. A su vez, cabe recalcar que las épocas de opresión fiscal han sido también de decadencia económica. Saber que los impuestos, la inflación vía emisión monetaria o la deuda pública se van a mover dentro de límites constitucionales conocidos sería una clara conquista para la salud de la República, reduciría la incertidumbre natural en que se desarrolla la vida económica y, en consecuencia, favorecería el desarrollo económico. Pero, obvio, esto no se puede conseguir si demasiadas personas siguen pensando que han de tener las manos libres para conducir la economía guiadas por no se sabe qué clase de superior conocimiento que, por supuesto, no existe.


El número de miembros de la Corte también merece un tratamiento similar en la regla constitucional. Si de mucho se ha hablado, discutido y analizado en los últimos tiempos, es del problema de la inseguridad jurídica. En realidad, cada gobierno ha pretendido una Corte adpta y se han realizado innumerables esfuerzos políticos para conjugar estos fines. Es pues necesario dos cosas: primero, limitar con rango constitucional el número máximo de miembros de la Corte; segundo, cuando en determinado momento se

Convención Nacional Constituyente


dispusiera que el número de miembros fuera menor que el máximo estipulado, el incremento requerirá mayoría de dos tercios. Resultado, el poder político circunstancial no podrá fácilmente encontrar el sendero de hacerse con una Corte comprometida políticamente con su gestión.

Las estatizaciones de productoras de bienes y servicios deben también tener un igual tratamiento. Décadas de lucha política y grandes sacrificios fueron necesarios para desarmar un "Welfare State" salido de madre. Hoy el Estado empresario "que todo lo puede" ya casi es una cuestión del pasado. Volver hacia atrás sería un verdadero desatino nacional. A fin de evitar los grandes "saltos" en la vida económica - institucional, se hace necesario asimismo agravar las mayorías, de manera de exigir fuertes consensos a la hora de devolverle al Estado "facultades" de producir bienes y servicios, que como ha quedado ya suficientemente demostrado, son caros, obsoletos, ineficientes e inútiles, y han sesgado a la historia contemporánea argentina en una, hoy interrumpida, decadencia económica y social.

Finalmente, deseamos destacar que la búsqueda de un mayor consenso legislativo favorece las limitaciones que el Bloque de la UCEDE busca establecer a la tendencia hacia la discrecionalidad y al abuso de mayorías circunstanciales que logran, a través de una abrupta y no consensuada reforma al régimen electoral, cambiar las reglas de representación política, embarcando a la Nación en un intervencionismo económico, ya conocido en nuestra historia reciente, o imponiendo nuevos tributos que caprichosamente se establezcan para financiar déficits generados por desatinos en la administración de la cosa pública.



ROBERTO CORNET
Convencional Nac. Constituyente
U. C. E. D. E.



GERMAN KAMMERATH
Convencional Nac. Constituyente
U. C. E. D. E.