

V Jornadas de Teoría del Estado. Cátedra de Teoría del Estado a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2016.

¿Empodreamiento?.

Colás, Lucas.

Cita:

Colás, Lucas (2016). *¿Empodreamiento?. V Jornadas de Teoría del Estado. Cátedra de Teoría del Estado a cargo de la Dra. Beatriz Rajland. Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/v.jornadas.de.teoria.del.estado/3>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/ehFp/fs2>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

¿Empoderamiento?

Lucas Colás

¿Ha habido, efectivamente, en la última década, un proceso de empoderamiento del pueblo argentino? Esa es básicamente la pregunta que se propone responder el presente trabajo. Partiendo de los avances y retrocesos experimentados durante los últimos tres gobiernos democráticos (caracterizados como la “década kirchnerista”), de clara matriz nacional y popular (con las, también, amplias contradicciones que se dieron en su seno), se evaluará si se ha alcanzado a empoderar en sus derechos al pueblo argentino o si ello es tan sólo una cuestión retórica, merecedora de un abordaje meramente político antes que jurídico. Dicha evaluación cobrará sentido cuando se relacione el proceso político en cuestión con sus análogos en otros países, cuyos carices revolucionarios dan cuenta de la profundidad de los cambios logrados en ellos, volcados, generalmente, al plano constitucional. Justamente, la “cuestión constitucional”, será digna de un tratamiento especial, a la luz de la ausencia de una reforma constitucional que tiña de popularidad a la norma fundamental nacional. El sentido del ensayo no es dar un diagnóstico terminal respecto de las anteriores gestiones, sino, al contrario, dar cuenta de cuáles fueron los errores cometidos en materia de empoderamiento que permitieron que la actual fanfarria neoliberal pueda arrasarse con la ya históricamente frágil institucionalidad argentina, arremetiendo escandalosamente con los derechos de todos y todas los argentinos y argentinas.

Para poder brindar una respuesta lo más certera posible a la pregunta en torno a la cual gira el presente trabajo, es necesario definir lo que se concibe como empoderamiento ya que, de no hacerlo, podría llevar a eventuales confusiones.

Conforme la Real Academia Española, “*empoderamiento*” es la “*acción y efecto de empoderar*”, definiendo a esta última como “*hacer poderoso o fuerte a un individuo o grupo social desfavorecido*”

Partiendo de esta base, haré ciertas precisiones: primero, extendiendo el concepto de “*empoderar*”, a los efectos del presente trabajo, no sólo a un individuo o grupo social desfavorecido sino, también, al Pueblo, como destinatario principal de las políticas públicas implementadas en los últimos trece años; segundo, qué entendemos por “*hacer poderoso o fuerte*”. El presente ensayo parte de la premisa de que en las últimas tres administraciones nacionales ha habido un proceso de agigantamiento de los derechos que el Estado ha reconocido a su Pueblo, como nunca se ha visto desde el retorno de la Democracia, por más que la “*pesada herencia*” quiera imponerse como una idea que pueda borrar la huella que ha dejado la elaboración de políticas progresistas, por parte de gobiernos que, como todos, ha presentado fuertes contradicciones en su seno.

La problemática surge cuando se propone debatir si el reconocimiento de derechos citado importa un efectivo empoderamiento o si, por el contrario, dicha noción es utilizada tan sólo retóricamente, frente a la ausencia de mecanismos institucionales que permitan que la tromba neoliberal que accedió al ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional avasalle de la forma en que lo hace (y que ninguna previsión racional permite vislumbrar que no vaya a seguir haciéndolo) los derechos reconocidos, tal como se planteó.

Como se ve, he decidido referirme a “reconocimiento” de derechos y no utilizar otro término. Anticipo que esta noción encierra, principalmente, el por qué de la pérdida de derechos en el advenimiento de esta suerte de rebrote neoliberal. Tal vez sea un problema del Peronismo, movimiento de raigambre nacional y popular indiscutible, en cuanto a la “concesión” o “reconocimiento” de derechos a las bases que abriga y sobre las cuales se sustenta. Es decir, a diferencia de otros procesos latinoamericanos (de tinte marxista o progresista, pero de indubitable cariz revolucionario), el Peronismo ha consagrado la concesión como dispositivo de “asignación” de derechos, a diferencia de la visión sostenida desde la izquierda marxista, la cual entiende –a grandes rasgos- que los derechos se *conquist*an en el marco de la lucha de clases

El problema se suscita por la propia dinámica histórica argentina, que se vivencia, aún, en los tiempos corrientes: la asunción de gobiernos conservadores, liberales o neoliberales que arrasan con los derechos adquiridos durante los gobiernos populares. La hipótesis que pretendo sostener es que estos derechos son menoscabados, por un lado, por la falta de conciencia de “*propiedad*” en el Pueblo de los derechos que le han sido concedidos. No los ha adquirido mediante la “*lucha*”, no le ha “*costado*” su adquisición sino que el Estado –paternalista- se los ha “*dado*”. A esa falta de conciencia (ya problemática, como he dicho) se le suma la ausencia de mecanismos efectivos de defensa de dichos derechos. Y aquí es cuando cuestiono esencialmente la noción de empoderamiento acuñada por la Presidenta Mandato Cumplido, Dra. Cristina Fernández de Kirchner. ¿Podemos sostener que los gobiernos “*kirchneristas*” han empoderado al Pueblo argentino, cuando no se vislumbran, como veremos, en la mayoría de los casos, mecanismos en manos del propio Pueblo que le permitan defender lo que el Estado le ha reconocido y, ahora, le “*quita*”?

Para responder esta pregunta, abordaré varios asuntos de relevancia, principiando por los Decretos de Necesidad y Urgencia. No trataré las particularidades de este tipo de reglamentos legislativos sino que me limitaré a poner el foco en la ley que los regula, sancionada en el año 2006 (es decir, durante la primera administración kirchnerista) y nunca reformada.

La ley 26.122 establece que, para que un Decreto de Necesidad y Urgencia sea rechazado por el Congreso de la Nación, se requiere que las Cámaras legislativas voten en forma negativa por su validez. Excelente forma de garantizar la efi-

cacia de estos decretos de excepción que no requerirán, a diferencia de una ley formal, la venia de ambas Cámaras. Así, frente a la presencia de mayoría oficialista en una sola de las Cámaras, el decreto tiene, prácticamente, todas las posibilidades aseguradas de atravesar airoso el filtro legislativo. Sin embargo, no es el caso que se presenta con la actual administración, la cual se encuentra en una situación de minoría, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la Nación. Empero, por la propia dinámica del sistema político argentino, el Gobierno se ha valido de herramientas para acordar, con cierto sector de la oposición, el voto favorable a los, para nada irrelevantes, Decretos de Necesidad y Urgencia emitidos por el Presidente de la Nación e incluso por la Vicepresidenta en ejercicio del Poder Ejecutivo de la Nación. Así, hemos visto cómo se suspendía, prácticamente, ad eternum un Código Procesal Penal de la Nación (Decreto de Necesidad y Urgencia cuya inconstitucionalidad es patente, en virtud de la restricción objetiva que establece el artículo 99 inciso 3 constitucional), cómo se derogaban y modificaban artículos esenciales de la – seguramente- ley más debatida de la historia argentina, esto es, la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; cómo se emitía deuda externa, entre otras aberraciones (algunas jurídicas, otras políticas pero, fundamentalmente, aberraciones contra la Democracia).

Considero que uno de los grandes errores cometidos por las anteriores administraciones – y que hoy padecemos- es el no haber, cuanto menos, modificado la ley 26.122, de forma tal que la “*validación*” de un Decreto de Necesidad y Urgencia cumpla con los mismos requisitos que los de una ley formal, esto es, la aprobación por parte de ambas Cámaras legislativas. De esta forma, se hubiese impedido que minorías en ejercicio del poder abusaran de estas herramientas constitucionales de excepción, abatiendo, en muy poco tiempo, relevantes resguardos constitucionales que hacen a la protección de los ciudadanos frente al poder público.

Así, no se puede hablar de empoderamiento si se ha dejado incólume el dispositivo de abuso jurídico por excelencia en el sistema político nacional. De hecho, me atrevo a decir que esta es la cuestión central del éxito neoliberal actual, conforme fundamentaré a continuación:

No caben dudas respecto de que la actual triple entente neoliberal ha accedido al Gobierno, fundamentalmente, por el blindaje mediático que la protege, permitiéndole decir y hacer cualquier descarrío. De esta manera, una de las primeras medidas adoptadas (devolución de favores, si las hay) fue la modificación y derogación de artículos claves de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, como se ha mencionado anteriormente, mediante Decreto de Necesidad y Urgencia. Si el procedimiento de adecuación de licencias del mayor grupo concentrado de medios, que se hallaba en curso bajo el auspicio de las autoridades legitimadas para llevarlo a cabo, esto es, la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, hubiese concluido, el estado de situación actual sería diametralmente diferente.

La regulación de los medios de comunicación, más allá de lo expuesto anteriormente, ha sido insuficiente frente al poder real demostrado por los medios hegemónicos. Contra fáctico es discutir si los momentos elegidos para llevar a cabo tamaña empresa fueron los oportunos: si debió haber sido antes (cuando se carecía, ciertamente, de legitimidad suficiente) o después (cuando el poder de los grupos concentrados, tal vez, hubiera derrumbado, nuevamente, un gobierno democrático). Lo cierto es que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual implicó un punto de inflexión en la discusión acerca del rol de los medios de comunicación en la sociedad argentina. Creo que aquí sí se puede hablar de empoderamiento, aunque sea “a medias” – y no justamente por la falta de voluntad política. Tal vez, la solución mas adecuada hubiese sido regular los oligopolios y monopolios mediáticos desde la Constitución Nacional, como lo ha hecho Ecuador, en los artículos 16 a 19 de su texto constitucional; sin embargo, no ignoro las imposibilidades en términos numéricos para llevar a cabo una reforma constitucional, toda vez que el Frente Para la Victoria no se encontró siquiera cercano a la mayoría de dos tercios de los curules requeridos para llevarla a cabo y las posibilidades de consenso eran prácticamente nulas, en virtud de las posturas de los, entonces, oficialismo y oposición.

Otro punto importante de tratamiento es la cuestión relativa a las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, que ha estado en el escenario político, social y judicial la mayor parte del año corriente. ¿Se puede hablar de algún tipo de empoderamiento en la materia? Trece años de tarifas bajas han permitido al Pueblo argentino organizarse adecuadamente (no caben dudas de ello); la tranquilidad, particularmente, de la clase media respecto de su presupuesto en materia de servicios públicos, es indiscutible. Sin embargo, el 22 de noviembre del año anterior, la Administración actual ganaba las elecciones generales en segunda vuelta electoral bajo el “slogan” (porque no fue, ni es, más que eso) de que no iba a producirse ningún “tarifazo”, tal como auguraba el entonces candidato oficialista, augurio acertado. Así, luego de varios escándalos políticos y jurídicos, el aumento desmedido de tarifas propiciado por el Gobierno Nacional fue resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en forma parcialmente desfavorable para el Poder Ejecutivo Nacional. Pese a ello, una nueva avanzada acecha sobre el bolsillo de los trabajadores y de los más humildes. Analizado el estado de situación, considero que no puede vislumbrarse empoderamiento alguno. Tarifas bajas durante trece años no es empoderamiento; mecanismos de participación efectivos, es empoderamiento.

Así, por ejemplo, la fuerza vinculante de la opinión de los usuarios en las audiencias públicas previas, aunque extrema, es una opción. Otra opción podría haber sido la creación de una comisión o comité de determinación de precios, conformado por representantes del Poder Ejecutivo, de las asociaciones de usuarios y consumidores y de las empresas del sector. La complejidad del escenario es irrefutable, empero, ninguna actitud o medida fue llevada a cabo por el anterior Gobier-

no en pos de garantizar, de una forma u otra, el derecho de toda persona humana a acceder a los servicios públicos a precios justos y razonables.

Lo cierto es que la noción de empoderamiento, insisto, no puede verse acotada a la existencia (valiosísima, de hecho) de tarifas bajas durante trece años sino que debe extenderse a la existencia de mecanismos idóneos para proteger el patrimonio de los usuarios y consumidores.

El siguiente punto a tratar es la cuestión medioambiental, respecto de la cual, tal vez, todos los sectores coincidan en cuanto a la ausencia de empoderamiento alguno: extractivismo, mega minería, ausencia de controles gubernamentales efectivos sobre las empresas mineras; implementación de técnicas de extracción petrolífera cuestionadas internacionalmente, acuerdos secretos con empresas señaladas en el extranjero por sus actitudes hostiles en materia de cuidado del medio ambiente; veto a la ley de glaciares; avances ínfimos en materia de saneamiento de la cuenca de los ríos Matanza-Riachuelo, son algunos de los ejemplos que merecen ser destacados para dar cuenta de la falta de empoderamiento de la que hablamos; pero no ya en base a la ausencia de mecanismos para asegurar el derecho a un medio ambiente sano, sino frente a la ausencia de un adecuado reconocimiento de este derecho.

Similar situación se plantea en el caso de los Pueblos originarios, aunque los avances sean mayores que en el anterior caso. De todos modos, la materialización de estos progresos ha quedado escasa frente a la retórica kirchnerista. Bien es cierto que se ha sancionado mediante Decreto de Necesidad y Urgencia N° 1584/2010, un nuevo régimen legal de feriados nacionales y días no laborables, en el que se ha modificado la denominación histórica del feriado del día 12 de octubre como “*Día de la Raza*” por el de “*Día del Respeto a la Diversidad Cultural*”, impactando en forma claramente positiva, principalmente, en materia de educación. También es cierto que mediante la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación, se ha venido a regular legislativamente la propiedad comunitaria de los pueblos “*indígenas*”; sin embargo, la verdadera regulación se ha diferido a una ley especial que, hasta el de hoy, carece de tratamiento legislativo. Es decir, ha habido avances, principalmente, en materia de reconocimiento de derechos a los pueblos originarios (lo cual no es poco) pero no se los ha logrado efectivizar mediante normas positivas que les den la relevancia que merecen.

Por último, la cuestión constitucional no puede ser dejada de lado. Si bien ya ha sido mencionada, y levemente tratada, se torna imperativo abordarla en relación a aquellos derechos que, a mi entender, sólo podrían haberse asegurado mediante su inserción en la Carta Magna.

Así, el sistema previsional de carácter estatal (producto de la estatización de las antiguas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones - AFJP) y los derechos sociales son, tal vez, dos temas que requerirían para, efectivamente, hablar de empoderamiento, de su tratamiento constitucional. La Asignación Uni-

versal por Hijo Para Protección Social (AUH), el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (Progresar), la Asignación por Embarazo Para Protección Social (Asignación por Embarazo), entre otros programas y planes sociales, han tenido su consagración, fundamentalmente, a través de Decretos de Necesidad y Urgencia; es decir, tienen carácter legislativo. Por ello, un nuevo Decreto de Necesidad y Urgencia u otra ley podría borrarlos del patrimonio colectivo argentino. No hay dudas que el amparo alcanzado por las personas beneficiadas de mano del Estado es incuestionable: nunca antes, desde el regreso de la Democracia, se habían llevado a cabo medidas que tuvieran semejante impacto económico-social; y, si bien la actual coalición de gobierno no ha aniquilado estos derechos, las previsiones presupuestarias para el año 2017 dan cuenta de la mirada negativa que tiene el Gobierno respecto de estos planes y programas, haciendo honor a la visión neoliberal histórica. Asimismo, la denominada ley “*de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados*”, preveía la creación de un Consejo de Sustentabilidad Previsional, el cual tendría a cargo “*la elaboración de un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional*”, entre cuyas características no se encontraba la de ser un sistema público y de reparto, posibilitando el resurgimiento del sistema previsional privado extinto en 2008. Afortunadamente, en el debate en comisiones parlamentarias, se logró insertar varias modificaciones, entre ellas las que prevén que el sistema debe ser, justamente, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto. Es decir, se logró frenar la intentona neoliberal, dejando a la vista de todos las intenciones de quienes nos gobiernan.

De allí que sostenga que la única forma de proteger estos derechos sociales, de empoderar efectivamente al Pueblo, sea su tratamiento constitucional. El ajuste fiscal – alabado como a un Dios por el neoliberalismo- no reconoce límites, más que los propiamente electorales. Si el Gobierno nacional, hasta el día de hoy, no se ha abalanzado sobre estos derechos, es porque ha entendido que su subsistencia depende del clima social; enseñanza que ha quedado clara desde el año 2001.

La necesidad de una reforma constitucional ha sido reconocida por cuantiosos funcionarios del anterior gobierno, por el juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Dr. Eugenio Raúl Zaffaroni, y por la propia Presidenta (MC) de la Nación, Dra. Fernández de Kirchner. Por eso, insisto, no caben dudas de que si la reforma no fue llevada a cabo, lo fue por la inexistencia de los números y consensos parlamentarios suficientes para que ello suceda. Sin embargo, seguirá siendo una de las principales deudas del proyecto político que gobernó los últimos trece años los destinos de nuestra Nación.

Esta sentencia se reafirma cuando se observan otros procesos políticos latinoamericanos, donde las reformas constitucionales practicadas han logrado forjar un sinnúmero de herramientas en manos del Pueblo para poder defenderse, eventualmente, de los avances oligárquicos (cualquiera sea la forma que adopten: conservadurismo o neoliberalismo). Así, la Revolución Ciudadana ha dado un tratamiento constitucional magistral en materia de medios de comunicación, regulando

los monopolios de comunicación y la asignación justa del espacio radioeléctrico; de acceso a la educación, asegurando su gratuidad en los tres niveles; de ancianidad, asegurando, por ejemplo, el acceso gratuito a la medicación; de pueblos originarios y de interculturalismo, asegurando la participación de estos en la política pública ecuatoriana; entre otros, a partir de la sanción de la Constitución de la República de Ecuador, en 2008. También, la Revolución Bolivariana ha adoptado una nueva Constitución (de la República Bolivariana de Venezuela), en la cual se destaca la posibilidad de revocar el mandato de cualquier persona con cargo o magistratura de elección popular, instituto que ha alcanzado una relevancia notoria en estos últimos tiempos.

El panorama tratado da cuenta de los enormes avances que ha experimentado la Argentina en los últimos años y de, también, las enormes cuentas que han quedado pendientes para que los argentinos nos podamos considerar, efectivamente, empoderados. Sólo podremos afirmar la existencia de tal poder cuando contemos con las herramientas jurídicas suficientes para resistir los embates temerarios de aquellos que pretenden gobernar para un conjunto minoritario, explotador y entreguista de esta gloriosa Nación Argentina.