

LOS ANDES

PERIODISMO DE VERDAD

Aportes para debatir
la reforma
constitucional

3

Dra. Beatriz Bragoni

Dra. Virginia Mellado

Dr. Víctor Ibáñez Rosaz

Dr. Pablo Lacoste

Dr. Alejandro Pérez Hualde

Mgter. Fernando Simón



La Constitución Provincial en debate



Dra. Beatriz Bragoni y Dra. Virginia Mellado

(INCIHUSA-CONICET, UNCuyo)

Beatriz Bragoni es doctora en Historia por la Universidad de Buenos Aires, Profesora Titular regular en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Cuyo, Investigadora Principal del CONICET, y Académica de Número de la Academia Nacional de la Historia (RA). Ha publicado entre otros libros, Los hijos de la revolución. Familia, negocios y poder en Mendoza en el siglo XIX (1999) por el que recibió el "Premio academia nacional de la Historia" (obra edita 1999-2002); San Martín. De soldado del Rey a héroe de la Nación (2010); José Miguel Carrera. Un revolucionario chileno en el Río de la Plata (2012), San Martín. Una biografía política del Libertador (2019) ; Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional, 1852-1880 en colaboración con Eduardo Míguez (2010), y El sistema federal argentino. Debates y coyunturas, 1860-1900 en colaboración con Paula Alonso (2015). Es directora del Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales del Centro Científico y Tecnológico CONICET- Mendoza.

Virginia Mellado es Licenciada en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo y Doctora en Historia por la École des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) y la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Investigadora Adjunta de CONICET, con lugar de trabajo en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (CCT- Mendoza). Es docente de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo. Es directora de la revista PolHis y forma parte del comité editorial de la revista Estudios Sociales del Estado. Ha publicado libros y artículos en revistas nacionales e internacionales sobre historia social de las elites políticas argentinas.

El proyecto de reforma parcial de la Constitución mendocina constituye un nuevo capítulo de la persistente aspiración promovida por las dirigencias políticas provinciales sobre la necesidad (u oportunidad) de introducir cambios políticos e institucionales orientados a mejorar el lazo entre la esfera gubernamental y el espectro de demandas ciudadanas. La reinstalación de la democracia en 1983 y su ejercicio por más de treinta y ocho años ininterrumpidos han ofrecido pautas de análisis sobre los efectos que producen las reglas institucionales sobre la organización de la vida pública de Mendoza, delineando una concepción de poder que estructura las relaciones políticas y sociales de la provincia. El proyecto de reforma será objeto de discusión en el seno de la Legislatura y en caso ser aprobado, será sometido a consideración de la ciudadanía en los próximos comicios siguiendo los procedimientos instituidos por la carta magna provincial de 1916. Ese plan de ruta que los reformistas liberales del Centenario idearon con el ánimo de fortalecer el régimen representativo provincial conmovido por cambios sociales de relieve, y la irrupción de partidos políticos rivales aglutinados todavía en el consenso liberal y que por consiguiente no ponían en duda los fundamentos de la democracia republicana.

La Constitución de 1916 expresaba una doble respuesta a lo social y a lo político. En lo social porque dotó de carácter constitucional las primeras leyes sociales que regularon las relaciones entre capital y trabajo: los reformistas locales entendían las tareas laborales como actividades dignas de ser tutelada por el Estado, e introdujeron el descanso semanal y hebdomadario entre las disposiciones constitucionales. En lo político, porque introdujo dispositivos cruciales para restringir la influencia del gobernador en el esquema de poder territorial, instituyó el voto masculino, secreto y obligatorio, prescribió la representación de las minorías y

depositó en la Junta Electoral el andamiaje y fiscalización del voto para garantizar la verdad del sufragio en rechazo a la corrupción de las costumbres públicas.

El texto constitucional de 1916 también forjó las bases del régimen electoral que, siguiendo la huella de la reforma política de 1912, «construyó «al elector y gravitó de forma perdurable sobre la fisonomía del lazo representativo. La Constitución reglamentó el sufragio como derecho y función pública e instituyó que «la representación política tiene por base la población». Esta decisión anclada en la inspiración liberal de quienes elaboraron la reforma otorgaba fisonomía al cuerpo electoral, entendido como aquel que se encuentra *in situ* en el territorio. La disposición tuvo sus efectos sobre la concepción de las circunscripciones electorales, proyectadas como los espacios que contienen una cantidad de población específica para establecer una determinada relación entre representantes y representados, y el consecuente reparto de cargos electivos. La delimitación de las circunscripciones electorales, a partir de criterios políticos o administrativos, han tenido efectos concretos sobre la fisonomía de los cuerpos representativos provinciales y nacionales. La base poblacional determinó el efecto y el valor de un sufragio emitido entre una circunscripción y otra. El régimen electoral adoptado por la constitución de 1916, siguiendo las pautas de 1895, dividió el territorio provincial en tres secciones electorales que agruparon a los departamentos. El mapa electoral quedó conformado por una primera sección electoral compuesta por los distritos de Ciudad, Las Heras y Lavalle; la segunda sección integrada por Maipú, Guaymallén, San Martín, Junín, Rivadavia, Santa Rosa y La Paz; en tanto, la tercera incluía los departamentos de Belgrano (hoy Godoy Cruz), Luján, Tupungato, Tunuyán, San Carlos, San Rafael, General Alvear y Malargüe.

Con la Constitución de 1916 se clausuraba el ciclo de reformas jalonado por las cartas constitucionales de 1895, 1900 y 1910 mediante el cual la dirigencia provincial había traccionado la transformación del régimen gubernamental en vista al nuevo perfil demográfico, económico, social y político que había adquirido la provincia en el cambio de siglo. En ese lapso, «el sistema del oficialismo elector» (como lo definió un editorialista del diario **Los Andes**), había respondido a las exigencias de la hora introduciendo variantes de relieve en la fisonomía de los poderes del Estado y en el régimen electoral y municipal. Entre los cambios más relevantes (y a semejanza de otros casos provinciales que la precedieron inspirados en la Constitución Nacional y el modelo norteamericano), la Constitución de 1895 introdujo la figura del vicegobernador con la doble intención de favorecer la composición de alianzas entre agrupaciones políticas afines irradiadas por la crisis de 1889/90, y con el fin de introducir una figura de reemplazo ante la ausencia o renuncia del máximo jefe político. Asimismo, la carta de 1895 modificó la conformación del poder legislativo instalando un nuevo equilibrio y fortaleciendo los canales de representación política y territorial mediante el desdoblamiento del cuerpo en dos cámaras: la de diputados cuya composición siguió rigiéndose en relación con la población, y la de senadores que previó un representante por departamento. Dicho esquema se completó con la sanción de la ley electoral que reglamentó la representación proporcional y distribuyó el ejercicio del voto en tres secciones electorales. El esquema político local se completó con la sanción de una nueva ley orgánica de municipalidades con la cual la dirigencia provincial procuraba reactualizar el mandato constitucional e institucionalizar los consejos municipales con el propósito de frenar el poder elector del gobernador en el territorio y

promover la autonomía municipal en medio de cambios operados en la geografía provincial vigorizada por la creación o reorganización de antiguos y nuevos departamentos.

La restricción de las libertades públicas y sus efectos en la monopolización de los cargos electivos, serían objeto de intensas controversias y disputas que se hicieron visibles en la frustrada revolución radical de 1905 y en divisiones al interior de la coalición gubernamental, los Partidos Unidos, las cuales gravitarían en la promesa electoral del patriarca de la política provincial Emilio Civit de reformar la Constitución y restablecer la representación de las minorías como incentivo primordial para estimular la participación electoral y la concurrencia de los partidos en las elecciones. No obstante, la convención de la que emanaría la Constitución de 1910 esquivó el debate y propuso el atajo legislativo que estimuló no sólo la actividad partidaria, sino también la división del partido gubernamental dando origen a la formación del Partido Popular que se alzó con el triunfo electoral en 1914.

Aquella atmósfera reformista vigorizada por los refractarios del influyente liderazgo de Civit y sus aliados, quedó impresa en la letra de la Constitución de 1916 mediante una serie de instrumentos destinados a limitar la injerencia del Poder Ejecutivo en la organización del poder provincial y en los departamentos. Así, mientras el gobernador mantuvo la facultad de designar al intendente del municipio capital (con acuerdo del Senado), el resto de los intendentes serían electos por mayoría absoluta de los concejos municipales habilitándolos, además, a la reelección. A su vez, la composición del Senado se modificó en relación a la carta de 1895 en cuanto reemplazó la representación por departamentos por la elección de representantes según la población de las tres secciones electorales establecidas a fines

del siglo XIX. La selección del criterio de la base poblacional en reemplazo del territorial tuvo efectos sobre la estructura de la Legislatura provincial al quitar especificidad a cada una de las cámaras.

En cambio, la Constitución de 1916 no modificó la prohibición a que el gobernador y el vicegobernador pudieran ser reelectos en el período siguiente a su ejercicio, instituyó la elección directa e inhibió al gobernador de reeditar la práctica frecuente de saltar al Senado de la Nación hasta un año después de haber concluido su mandato. Con ello, los convencionales mendocinos, filiados al partido oficial y al socialismo provincial, introducían correctivos destinados a reducir el margen de maniobra de los gobernadores en el funcionamiento del régimen representativo local y nacional. Pocos años más tarde, durante la gestión lencinista, los representantes de la Legislatura mendocina comenzaron a percibir dietas por el ejercicio de su cargo representativo, lo que a la postre permitió el pasaje de un reclutamiento plutocrático hacia uno de carácter democrático, en concomitancia con la consolidación de las democracias de masas.

Las reformas constitucionales posteriores no alteraron en lo sustancial la caja de herramientas políticas e institucionales soldada en 1916. En efecto, y como ha señalado Egües, la Constitución de 1949 sobrevivió la ola reeleccionista irradiada por el régimen peronista a escala nacional. A su vez, la Convención constituyente de 1965 mediante la cual los radicales y demócratas restablecieron la elección indirecta del gobernador con el fin de obstruir el voto peronista en las elecciones provinciales de 1966, amplificó la representación en diputados y senadores a través de la creación de la cuarta sección electoral integrada por los departamentos del sur.

La bisagra de 1983: el consenso democrático

En 1983, la Argentina cerró un ciclo de inestabilidad política caracterizada por la alternancia entre gobiernos dictatoriales de escasa legitimidad democrática y gobiernos elegidos gracias al voto popular y el cumplimiento de las normas constitucionales. La sucesión de gobiernos civiles y militares impidió un ejercicio continuo de la democracia donde las elecciones se sucedieran de forma regular y el conjunto de los partidos políticos tuviera la posibilidad de presentar a sus propios candidatos. Hacia 1983, la ciudadanía argentina consensuó que la democracia era la mejor herramienta para procesar crisis económicas, políticas y sociales. La realización regular de elecciones puso a prueba las reglas que habían estructurado históricamente el lazo representativo y la organización institucional de la vida política y social establecidas por la Constitución Nacional y las constituciones provinciales.

La democracia argentina reinaugurada en 1983 dio lugar a un «ciclo reformista» de constituciones provinciales, coronada por la reforma de la Constitución Nacional en 1994 gracias al acuerdo entre los principales partidos políticos sellado en el «Pacto de Olivos». En 1983, la totalidad de las cartas magnas provinciales impedían la reelección de su gobernador, lo que prefiguraba la fisonomía de sus carreras políticas y una estructura de poder federal donde estos actores tenían acotados sus márgenes de maniobra. Sin embargo, el horizonte abierto por la estabilidad de la democracia habilitó a que los gobernadores provinciales y los partidos, por ellos comandados, buscaran alterar las reglas de juego con vistas a posibilitar las reelecciones y organizar el territorio político. Esta estrategia fue posible gracias a que los sistemas de partidos provinciales de la Argentina, configurados por el federalismo, históricamente dieron

lugar a una dinámica descentralizada donde las élites nacionales intervenían coyunturalmente en los asuntos provinciales. En 2003, luego de veinte años ininterrumpidos de democracia, las provincias de La Rioja, San Luis, Catamarca, Formosa y Santa Cruz tenían reelección indefinida de sus gobernadores; Santa Fe, Mendoza, Entre Ríos, Tucumán y Corrientes prohibían la reelección y el resto de las provincias habilitaban la reelección inmediata. Desde esa fecha hasta la actualidad, Tucumán, Corrientes y Entre Ríos se unieron a la ola reformista posibilitando la reelección de sus gobernadores.

El «ciclo reformista» de las constituciones provinciales reconfiguró la estructura de poder territorial de la Argentina, dotando de mayores recursos y capacidades a los gobernadores, quienes se erigieron en caciques políticos al interior de sus fronteras y figuras de peso a la hora de reclamar recursos coparticipables. Los gobernadores también tuvieron mayores posibilidades de influir en la política nacional, al intervenir de manera decisiva en la confección de las listas de los candidatos a diputados y senadores nacionales. El mayor protagonismo de los gobernadores ha tenido su correlato sobre el sistema de partidos nacional, al resultar piezas claves en su fragmentación, desnacionalización y faccionalización. Con ello, las nuevas reglas de juego instituidas desde 1983 dieron lugar a una concentración de poder en los Ejecutivos provinciales, en detrimento de los poderes legislativos, aumentando de igual manera el grado de decisionismo mayoritario. Esto ha llevado a reducir los sistemas de control del sistema político que, como consecuencia de las mismas reformas constitucionales, se han visto debilitados. La mayoría de las reformas de las constituciones provinciales adoptaron el unicameralismo para organizar sus poderes legislativos. Esta tendencia se vio reforzada luego de la crisis de 2001, coyuntura en la que el

Poder Legislativo fue el más cuestionado como consecuencia de la crisis de la política y los políticos emblemática en la consigna «que se vayan todos».

Si bien la mayoría de las constituciones provinciales son rígidas, es decir, requieren para su reforma requisitos más exigentes que los previstos para sancionar leyes, las reformas constitucionales fueron posibilitadas tanto por la estructura institucional de las legislaturas (si disponían de legislaturas unicamerales o bicamerales), la cantidad de bancas con las que contaba el gobernador y por el tipo de mayoría necesaria para iniciar el proceso de reforma constitucional. A ello se suma la densidad/debilidad de la sociedad civil de cada provincia y la presencia/ausencia de medios de comunicación independientes. La combinación de estas variables ha dado lugar a que la mayoría de las constituciones provinciales, excepto las de Santa Fe y Mendoza, fueran reformadas total o parcialmente. Si se coloca el caso mendocino en el abanico de constituciones provinciales que fueron reformadas en la era democrática antes y después de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, que habilitó la reelección presidencial y acortó el mandato de 6 a 4 años, se constata que Mendoza sobrevivió de vuelta a la ola reeleccionista preservando la soldadura de 1916. La provincia sólo restableció la elección directa del gobernador y vice en 1985, y el intento de avanzar en la reforma total de la Constitución, que preveía habilitar la reelección del gobernador y vice, no prosperó.

Sin embargo, una de las características del sistema político de Mendoza emergió como consecuencia de la regularidad de elecciones: los intendentes departamentales mantuvieron a lo largo del siglo la facultad de ser reelectos, y junto con ellos la atribución de designar delegados de distrito convirtiéndolos en agentes inmediatos del jefe político departamental. Ese binomio de reelecciones perpetuas y

delegaciones distritales resultaría crucial en la gestión local a raíz de las políticas de descentralización implementadas desde principios de la década de 1990 gracias a las transferencias de fondos del poder central que empoderó a los jefes políticos departamentales a despecho de los gobernadores desprovistos de recursos o fondos equivalentes, y de perpetuarse en el Ejecutivo. Sólo en años recientes, la enmienda de 2007 y un fallo de la Corte limitó la reelección de los jefes municipales contribuyendo a la renovación de las dirigencias locales.

La nueva caja de herramientas

El proyecto de reforma del Poder Ejecutivo propone una serie de correctivos de la caja de herramientas político-institucionales en base a diagnósticos acunados por las dirigencias partidarias, y criterios emanados de la teoría y práctica constitucional y política. Por un lado, el proyecto desecha de plano la reelección del gobernador, tema sensible y objeto de desconfianzas desde 1987, y proyecta la reforma de la Legislatura en una sola Cámara con el doble argumento de reducir el costo de la política y mejorar la calidad legislativa. Un cambio que, si bien dialoga con el estado de la opinión pública y varios ejemplos provinciales, tracciona decididamente contra el sistema de pesos y contrapesos del sistema de representación que validó en elecciones periódicas la renovación y alternancia de las dirigencias provinciales y departamentales.

El cambio en el régimen electoral sugerido se erige así en nudo gordiano de la nueva representación territorial imaginada, al proponer la creación de cinco secciones o distritos electorales, en base a criterios de afinidad o asociación territorial y demográfica como resultado de un nuevo ordenamiento de las actuales secciones electorales. El proyecto

oficial limita la conformación del cuerpo legislativo a un máximo de 48 representantes y prevé su composición con un representante por departamento (como la constitución de 1895 y 1949) y el resto de las bancas distribuidas según la población de cada sección, cuyo reparto debe contemplar la representación de las minorías electorales. Tales iniciativas parecen descansar en dos presupuestos: la correspondencia entre circunscripciones o distritos y comunidad política, que da por sentado un conocimiento directo entre representantes y representados, y la convicción que el andamiaje técnico del sufragio debe dar cuenta del «territorio» independientemente de las distintas voces e intereses de cada comunidad (o departamento) en particular.

Con ello, el proyecto oficial se hace eco de las voces expertas y ciudadanas, que han puesto en agenda el predominio de las maquinarias partidarias, en la confección de las listas de candidatos que concurren en los comicios competitivos y que se alzan con los cargos en disputa. Aun así, la nueva ingeniería electoral, que promete remozar los canales de representación en la cumbre del Poder Legislativo, debería contemplar cambios en la base mediante la revisión de los distritos o circunscripciones electorales que permanecen casi intactos desde 1954. Asimismo, también la convención deberá resolver la forma o «técnica» que determinará la representación por cada departamento en la que late la noción de representación unívoca del territorio y la pluralidad que sin duda puede llegar a expresar. Dos notas adicionales resultan indicativas del cambio de la caja de herramientas políticas e institucionales destinadas a fortalecer el vínculo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo: de un lado, propone eliminar las elecciones de medio término, es decir, establece el mandato de los legisladores a cuatro años en sintonía con el mandato del gobernador; por otro, recomienda extirpar el límite que el gobernador

saliente pueda acceder al senado de la nación una vez finalizado su período de gobierno.

Lo último, aunque no menos importante: el proyecto oficial promete cumplir con la demorada promesa de avanzar en la autonomía municipal: tema sensible de la agenda pública argentina desde los tiempos de Alberdi y que renueva el debate sobre centralización y descentralización del poder y la política. No hay razón para observar los beneficios que la reforma pueda introducir en esa esfera, aunque sin duda deberá contemplar la forma o modo en que los municipios viejos o nuevos estarán en condiciones de solventar sus gastos sin tensar el vínculo fiscal con la ciudadanía. Mas aún, en estos tiempos sombríos, en el que el azote de la pandemia profundizó la crisis fiscal e introdujo nuevos desafíos a la economía y finanzas provinciales y nacionales.

El valor y la importancia de la Constitución



Dr. Víctor Enrique Ibáñez Rosaz

Abogado; Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales; Ministro de Gobierno, Trabajo y Justicia de la Provincia de Mendoza, República Argentina; Profesor Visitante de la Università degli Studi di Messina (Italia), de la Faculdade de Direito de Sao Bernardo Do Campo (San Pablo, Brasil) y con estancias de investigación en la Università degli Studi di Bolonia y en la Università degli Studi di Torino (Italia); Profesor Adjunto Efectivo y Asociado Interino a cargo de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo (concurso de cargo Titular Efectivo ganado y en trámite de designación); Profesor Adjunto de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza; Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Público I (Constitucional) de la Facultad de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad del Aconcagua

En nuestra Provincia una vez más estamos hablando y debatiendo acerca de la posibilidad de reformar nuestra Constitución.

Por ello, nos parece fundamental formular algunas apreciaciones previas acerca del valor que una Constitución tiene para una comunidad política y para poder hacerlo debemos ante todo repasar cuál es el concepto que tenemos de la Constitución y de su importancia para nuestra vida cotidiana.

Mucho se ha escrito sobre el concepto de Constitución y muchas son las definiciones que los estudiosos nos brindan, incluso autores como García Pelayo, elaboran una «Tipología de los conceptos de constitución.»¹

Si bien lo primero que pensamos es que la Constitución es la ley de leyes -lo que es cierto- no nos cabe la menor duda que no es sólo esa super ley escrita que se coloca por encima de todas las demás, coronando el orden jurídico.

Joaquín V. González dice que nuestra Constitución «...es... un legado de sacrificios y de glorias, consagrado por nuestros mayores a nosotros y a los siglos por venir; que ella dio cuerpo y espíritu a nuestra patria hasta entonces informe, y, que como se ama a la tierra nativa y el hogar de las virtudes tradicionales, debe amarse la Carta que nos engrandece y nos convierte en fortaleza inaccesible a la anarquía y el despotismo.»²

En este entendimiento toma protagonismo esencial la historia que al decir de Friedrich «...es el laboratorio de la humanidad»³; pues «...la historicidad del pensamiento político implica la historicidad de los otros elementos que están en conexión funcional con él...las ideas políticas... no surgen in vacuo; su conocimiento adecuado debe tener

1. Cfr. Manuel GARCÍA PELAYO, *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, IV^o edición, 1.957, p. 33 a 53.

2. Joaquín V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Ángel Estrada y Ca Editores, 1.897, p. 13.

3. Carl J. FRIEDRICH, *Teoría y realidad de la organización constitucional democrática (en Europa y América)*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1.946, p. 554.

*presente el complejo de ingredientes culturales y de formas e instituciones propias de cada época.»*⁴

Esa condición histórica pertenece, de tal modo, a la sustancia de cualquier texto constitucional concreto que, pretender entenderlo al margen de ella, es comprenderlo de una manera recortada y defectiva, o lo que es lo mismo, no entender casi nada. El presente estable de toda Constitución debe ser visto en la tensión de un pasado y de un futuro o no estaremos percibiendo a la norma constitucional como esa obra producto de la reflexión creadora y perfectible de los hombres que decimos que es.⁵

Nos quedamos por ello con el concepto de Constitución que nos da Carlos Egües, cuando dice que aquella es: «...la expresión normativa del proyecto político de una comunidad.»⁶

Es una expresión normativa pues se nos presenta en un texto escrito (codificado), pero no es sólo eso, pues encierra el «proyecto político de una comunidad» y este último contiene como antecedente insoslayable nuestra historia, nuestras tradiciones, nuestras costumbres e idiosincrasia, en suma, nuestra particular forma de ser como pueblo y también nuestro proyecto para las generaciones que vendrán.

Cuando partimos de este concepto de Constitución no podemos olvidar que la perdurabilidad de una carta es indispensable para lograr la concreción de su vigencia, y que en general el medio más apropiado para adecuarla al dinamismo de la vida social reside en su interpretación a la luz de los valores y principios determinantes de su sanción.

Alberdi resume este pensamiento cuando dice: «... *Conservar la Constitución es el secreto de tener Constitución*».⁷

4. Pablo LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político I*, Ed. Tecnos, Madrid, 1.976, p. 205/220.

5. Cfr. Ángel GARRORENA MORALES, *Cuatro tesis y un corolario sobre el derecho constitucional* en *Revista Española de Derecho Constitucional*, n° 51, año 17, setiembre-diciembre 1.997, p. 46.

6. Carlos Alberto EGÜES, *Historia constitucional de Mendoza. Los procesos de reforma*, Editorial EDIUNC, Mendoza, 2.008.

7. Juan Bautista ALBERDI, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina derivados de la ley que preside al desarrollo de la civilización en la América del Sud*, Córdoba, Ediciones de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2002, Volumen XXXI, p. 183/184.

Cuando una comunidad política encara un proceso de reforma constitucional es porque comienza a elaborar un balance entre la necesidad de estabilidad constitucional y los requerimientos del cambio; está optando por colocar por encima del texto vigente necesidades que valora más que el estado de cosas hasta entonces establecido. En síntesis, está repensando decisiones que en algún tiempo anterior han sido consideradas fundamentales por las generaciones que le han precedido.

Es por ello que una reforma constitucional nunca debe emprenderse para llevar al texto necesidades coyunturales o intereses meramente personales o partidistas, pero, también es cierto que evitarla cuando resulta necesaria puede producir consecuencias nefastas.

En este sentido la Constitución de Mendoza contiene un concepto fundamental en su *artículo 220* cuando dice: «...la ley que declare la **necesidad** de la reforma...».

Es que, no es lo mismo «necesidad» que «conveniencia» y la pregunta que entonces debemos formularnos es si hoy se torna ineludible la reforma de la Constitución de Mendoza para poder continuar rigiendo a la comunidad.

La primera Constitución de Mendoza data de 1.854 -tuvo como base el proyecto de Alberdi- y sufrió reformas parciales en 1.894/95, 1.900, 1.910, 1.916, 1.948/49 y 1.965.

Así, la Carta vigente con ligeras modificaciones, data de 1.916 y se le han introducido reformas por el mecanismo de enmienda de un solo artículo con posterioridad al retorno de la democracia.

Somos conscientes de que la carta provincial que desde hace 104 años (fecha de su última reforma parcial importante en vigencia) nos rige, por cierto de avanzada en lo que respecta a los derechos sociales o de segunda generación previstos en sus arts. 44 y 45 -debemos recordar que las constituciones de Querétaro del año 1.917 y de Weimar del

año 1.919 son citadas como aquellas que dieron nacimiento al llamado «Constitucionalismo Social- está pensada para aquella provincia de 1.916 y refleja en algunos mecanismos institucionales una inadecuación a las circunstancias actuales.

Pensamos como Legón quien, al elaborar el anteproyecto de reforma de la Constitución provincial en 1.943, sostuvo: «...no hay que pagarse del engañoso espejismo de la perdurabilidad de las obras cumplidas...entre una inmutabilidad rígida y la variabilidad constante, existe un término medio conveniente que es la estabilidad razonable...».⁸

Para concluir: toda Constitución debe ser estudiada no sólo en su letra sino también en su práctica, en sus antecedentes históricos y en su función política, pues cada pueblo elabora gradualmente su Constitución, formándola con su vida real.

José N. Matienzo nos dice que es impropio creer que una Constitución puede aplicarse a cualquier comunidad política, pues no existe un «almacén» de constituciones en el que podamos elegir una monárquica, una democrática, una federal o una unitaria a los fines de acomodarla al país de que se trate. Las constituciones -agrega- se van haciendo poco a poco en cada uno de los países.⁹

Es por ello que olvidar nuestro pasado y perder de vista nuestro futuro nos hace incurrir en el error de creer que nuestras disposiciones constitucionales han sido antojadizas o artificiales, cuando en realidad las soluciones contenidas en aquellas responden a la vida del país y toda perfección debemos buscarla en el mejoramiento de las prácticas institucionales.

Ha llegado el tiempo en el que debemos darnos cuenta de que una reforma de nuestra Constitución quizá no nos

8. Faustino LEGÓN, *Derecho Político Provincial*, Buenos Aires, Abeledo, 1.943, p. 511.

9. Cfr. José Nicolás MATIENZO, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Advertencia de la edición revisada e Introducción, 2° edición, Ed. La Facultad - Juan Roldán y Ca, Buenos Aires, 1.926, p. 8 a 11.

resuelva «todos» los problemas, pero no cabe duda que nos permitirá a todos los mendocinos mejorar nuestro sistema institucional y poder así seguir construyendo una democracia fuerte, dotada de las herramientas necesarias para que nuestra provincia siga siendo un ejemplo de cultura cívica para el país entero.

Nueva Constitución: Fortalezas y debilidades



Dr. Pablo Lacoste

Es Licenciado en Historia (Universidad Nacional de Cuyo), Doctor en Historia (Universidad de Buenos Aires) y Doctor en Estudios Americanos, Mención Relaciones Internacionales (Universidad de Santiago). Es Director de la Revista Iberoamericana de Viticultura, Agroindustria y Ruralidad (RIVAR). Miembro del Comité de Ciencias Sociales de la Comisión Nacional de Acreditación (CNA). Autor de 20 libros y 90 artículos en revistas científicas de EEUU, Francia, Portugal, España, Inglaterra, Alemania, México, Brasil, Colombia, Chile y Argentina. Como Analista Internacional es consultado regularmente por canales de radio y televisión internacional como CNN, Rusia Today, NTN24 entre otros. Desde 2008 se desempeña como académico de la Universidad de Santiago.

La propuesta del gobernador Suárez, de reformar la Constitución Provincial representa un salto importante en legitimidad, dado el carácter dudoso que tiene la actual Carta Magna, a la luz del antecedente de 1948. Pero dejemos este tema para más adelante.

Ahora lo importante es señalar que el proyecto nuevo exhibe fortalezas y debilidades.

Entre las principales fortalezas se destacan las medidas de austeridad republicana, lo cual es muy positivo.

Resulta brillante la propuesta de dejar por escrito que los fueros parlamentarios no se pueden invocar para asegurar la impunidad de delincuentes comunes (abusadores de poder, estafadores, ladronas, etc.).

También es excelente la consagración del principio del equilibrio fiscal como límite al poder de los gobiernos. Los países que prosperan en el largo plazo son los que han adoptado este criterio y lo han sostenido en el tiempo. Este fue uno de los secretos del «milagro alemán».

También resulta muy positivo la supresión de las elecciones de medio tiempo. Los ciudadanos van a agradecer este descanso ante la constante presión de la élite política. Además, tenemos antecedentes tristes por el abuso de poder generado por estas elecciones. El caso más relevante fue la privatización de Giol y su traspaso a la federación de cooperativas Fecovita (1989). Se trata de un caso exitoso, que llena de orgullo a la vitivinicultura argentina, porque ha ayudado sensiblemente a moderar el papel de las grandes empresas oligopólicas. Pero este proceso se vio manchado de ilegalidad, porque la Legislatura, aprovechando el poder circunstancial obtenido en las elecciones de medio término de 1985, sancionó una ley por la cual prohibió al gobernador de Mendoza realizar esta operación. Finalmente, el Poder Ejecutivo avanzó igual, mediante un decreto, y se logró resolver el problema de Giol, empresa símbolo de la

corrupción estatal y el abuso de poder; además, Mendoza le dio una severa lección a la Nación, al mostrar que se podía privatizar sin favorecer a las grandes empresas transnacionales, sino, al contrario, apoyando emprendimientos de pyme y culturas cooperativistas.

Con la nueva propuesta constitucional, al suprimirse las elecciones de medio término, se eliminarán estos riesgos. Al ganar las elecciones, el gobernador tendrá el apoyo de la Legislatura, y contará con esa tranquilidad durante sus cuatro años de mandato. No deberá enfrentar situaciones de tensión como tuvo que soportar Bordón en 1989, cuando la Legislatura trató de bloquear la privatización de Giol. Por lo tanto, suprimir las elecciones intermedias representa un avance positivo para Mendoza.

El proyecto tiene también algunas debilidades, sobre todo por la ausencia de medidas para evitar prácticas comunes de nuestra élite política que significan abuso de poder y enriquecimiento ilegítimo, aprovechando los vacíos jurídicos.

Está muy bien la prohibición de las reelecciones indefinidas. Pero ello no sirve de nada si no se añaden cláusulas anti-elusión, con medidas de prevención del nepotismo. La prohibición de reelección debería extenderse no sólo al que ocupa el cargo, sino también a sus familiares directos: pareja, padres e hijos. De este modo, se podrá evitar perfeccionar la reforma ya introducida y los recurrentes abusos por parte de la élite política.

Lo mismo ocurre con los fondos públicos. Sería conveniente prohibir y declarar ilegal la votación de aumentos de dietas, viáticos y otras prebendas en beneficio propio. Actualmente, en nombre de la autonomía municipal y parlamentaria, concejales, diputados y senadores abusan de su poder, votándose dietas reñidas con la austeridad republicana. La reforma constitucional es una excelente oportunidad para suprimir estos abusos, dejando en manos del

Poder Ejecutivo la potestad de fijar los sueldos y demás fondos personales para legisladores, intendentes y concejales. Los foros parlamentarios tienen que estar al servicio del pueblo y no de los incumbentes.

La supresión del actual sistema legislativo, formado por dos cámaras que representan lo mismo, es otro avance notable. Es absurdo gastar tanto tiempo, dinero y energía para que los mismos hagan lo mismo. En Ciencia Política, este tipo de anomalía se llama «redundancia institucional». Resulta excelente abolirlo.

La idea de asegurar un parlamentario para que represente a cada departamento es un avance. Con el actual sistema, muchos departamentos han sido excluidos de representación durante muchos años.

Este cambio significa una mejora, pero muy limitada. Porque no va a cambiar la hegemonía del Gran Mendoza en la Legislatura. En el nuevo proyecto (aparte de los representantes de los departamentos), el Gran Mendoza va a tener 20 legisladores, contra 4 de la Zona Este, 4 del Sur y 2 del Valle de Uco.

¿Cómo van a hacer los departamentos del interior de la provincia para equilibrar este enorme poder?

La única forma sería potenciando el papel de los representantes departamentales, para lo cual, el camino natural sería no mezclarlos con los anteriores, sino mantenerlos en una cámara autónoma, que pueda equilibrar el sistema político de la provincia desde el punto de vista territorial.

Por lo tanto, lo más adecuado sería mantener las dos Cámaras. Por un lado, Diputados con representantes del pueblo en forma proporcional a la población y espacio asegurado a las minorías. Y por otro el Senado, con un representante por cada departamento.

Naturalmente, la élite política va a patalear si el Senado no asegura representación de las minorías. Pero eso va a

ser un problema de los políticos, no del territorio provincial. Lo que necesitamos priorizar es fundamentalmente, un desarrollo equilibrado de la provincia de Mendoza, que evite la ya monstruosa concentración de poder económico, político y poblacional en el Gran Mendoza.

El Senado con representación departamental directa permitiría que una eventual alianza entre los departamentos menos poblados y tradicionalmente marginados de los espacios de poder, pueda tener una voz lo suficientemente poderosa como para controlar el poder hegemónico del Gran Mendoza.

El Senado sería el custodio del principio de un desarrollo territorial más equilibrado. Su misión fundamental será prevenir que el Gran Mendoza siga absorbiendo recursos e inversión pública en detrimento del desarrollo de los departamentos del interior de la provincia.

En tal caso tendríamos un sistema bicameral, pero mucho más austero que el actual. La Cámara de Diputados tendría 26 legisladores de toda la provincia, mientras que el Senado tendría solo 18, uno de cada departamento. A su vez, para evitar que el senador abandone el lazo territorial, se le puede exigir rendiciones de cuentas periódicas (semestrales) ante el Concejo Deliberante de su comuna para dar cuenta de lo realizado, recibir indicaciones y propuestas. De este modo se fortalecerá su papel como polea de transmisión de los intereses territoriales.

En resumidas cuentas, el proyecto de reforma constitucional es bueno; todas las propuestas ayudan a mejorar la situación actual, pero sería conveniente aprovechar la oportunidad para establecer algunos pasos más para avanzar con esos mismos principios de fortalecer la identidad de Mendoza desde la austeridad republicana.

Lo más importante es resolver el problema de legitimidad actualmente presente: en Mendoza no se respeta la

voluntad soberana del pueblo que se dio democráticamente una constitución, que luego fue ilegalmente dejada sin efecto.

Nuestra última Convención Constituyente se reunió en 1948 y elaboró una reforma constitucional de gran calidad. Basta mencionar que entre sus autores más importantes estuvo nada menos que Benito Marianetti, tal vez el mejor legislador que tuvo Mendoza en su historia. Su voz impregnó a la Constitución de 1948 de inteligencia y sentido común, para asegurar una serie de ventajas considerables en función del bien común.

Paradójicamente, el poder central anuló la Constitución Provincial de Mendoza de 1948, a través de la voluntad de sus líderes. Primero fue el entonces presidente Perón, que juzgó inaceptable esta reforma, por ser «muy zurdita». Presionó a sus militantes locales para que, mediante la Asamblea Legislativa, cambiara aspectos fundamentales de la Constitución de 1948 y le quebrara su espíritu. Más adelante, fue el turno de los radicales. Tras el golpe de Estado de 1955, el gobierno de facto emanado del mismo, con apoyo de las otras fuerzas políticas (incluyendo al radicalismo), optó por derogar todas las constituciones realizadas en el gobierno peronista, y poner nuevamente en vigencia las anteriores. En el orden nacional se reivindicó la Constitución de 1853 y en Mendoza se puso en vigencia la Constitución Provincial de 1916.

Posteriormente, esta situación de ilegitimidad a nivel nacional se solucionó con la reforma de 1994. Pero la Constitución Provincial de Mendoza quedó vigente, lo cual carece de legitimidad.

En realidad, entre peronistas, radicales y militares, se pusieron de acuerdo para anular la Constitución Provincial de 1948. Unas de una manera, otros de otra.

Es bueno que reconozcan sus errores, y permitan convocar de nuevo a la Convención Constituyente provincial para que pueda elaborar una nueva Carta Magna, plenamente legítima.

El «porvenir» en la reforma constitucional: la educación



Dr. Alejandro Pérez Hualde

Profesor, y Director de la carrera de Doctorado en Derecho, de la Universidad Nacional de Cuyo, de la Universidad de Mendoza y profesor, y miembro del Comité Académico de carrera, del Master en Derecho Administrativo de la Universidad Austral (Buenos Aires).

Hemos coincidido en que la necesidad de reformar nuestra constitución es evidente; y en que conviene enfocarse en las causas que la imponen. Nunca será el momento ideal; tal vez hoy tampoco, por un sinnúmero de causas; pero sólo se justifica avanzar si en ello se contiene un proyecto de Porvenir, ¡participado y consensuado!

Distinguimos «*futuro*» de «*porvenir*»; aquél viene seguro, bueno o malo, inevitable; el segundo se construye, se planifica, se consensua, se acuerda, se elabora. Se establece como rumbo y como destino, aun cuando fuera impreciso y sujeto a múltiples cambios y avatares. De algún modo es saber a dónde vamos; porque nadie está más lejos de llegar que aquél que no sabe a donde va, o -en palabras de Séneca- «*no hay viento favorable para el que no sabe a dónde va*».

Ya afirmamos que en el proyecto de declaración de necesidad de la reforma sobran temas como formas «*democrática*» y «*participativa*» o «*derechos fundamentales*», o el «*habeas corpus*» y la acción de «*amparo*» (aunque sería importante establecer instrumentos de rango constitucional que aseguren conductos efectivos de participación). Todos esos aspectos ya están en nuestro sistema Nacional y en convenciones de DDHH y Cartas Iberoamericanas; ya rigen y sería una pérdida de tiempo discutirlos.

Estamos inmersos en un proceso que se perfila desde hace un tiempo, en una nueva visión de los temas que vinculan derechos fundamentales con las bases del pensamiento constitucional «*que apela a una civilizada y respetuosa resolución de conflictos, en momentos marcados por los antagonismos políticos*» ya que las «*soluciones dialógicas, en tal sentido, eluden las críticas a la ‘última palabra’ judicial; y pueden ayudar a que la política vuelva a ocupar un lugar prominente –antes que relegado– en el proceso de toma decisiones*»¹⁰. Apuntamos a un nuevo es-

10. GARGARELLA, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos, en <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf> p. 5.

pacio de políticas de Estado de composición y regulación de los derechos fundamentales en un ámbito participativo como el propuesto, para nosotros vinculante por la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública¹¹.

Debemos superar ese exceso de reconocimiento de derechos que todavía no sabemos cómo satisfacer.. y que hemos relegado al rol de cláusulas «*programáticas*» carentes de operatividad; sin sujeto pasible de reclamo por su omisión y carencia. Pende todavía la definición de las «*justas exigencias del bien común*» del art. 32.2 de la convención Americana de DDHH, cuya distribución no necesariamente debe ser entre organismos estatales; la justicia social, que es pública, no debe ser necesariamente «*estativizada*».

El proyecto que busca establecer la necesidad de la reforma omite -al menos cuatro- importantes y muy actuales cuestiones esenciales: la misión de la Dirección General de Escuelas frente al mundo de la transformación educativa y de la Inteligencia Artificial; los usos y prioridades sobre las aguas públicas; los controles independientes, previendo -a su vez- los controles de los controles; y los canales e instrumentos de participación dinámica de las fuerzas sociales y económicas de la provincia.

A los dos primeros temas constitucionales todavía vigentes hoy, pero pensados en 1916, la impresionante dinámica de estos cien años los ha colocado en otro contexto; pero no ha logrado destronarlos. La tecnología sobre el manejo del agua pública en nuestro desierto, que sostiene con fiereza inusitada su nivel por debajo del 5% del territorio de la provincia, no ha sido capaz de establecer nuevos usos y prioridades y condiciones tecnológicas apropiadas a quienes impiden todo tipo de ingerencia que obligue a salir

11. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009; la carta fue suscripta por nuestro país obligándose a ella

-con la ayuda necesaria- del sistema de riego «a manto» abandonado hace décadas.

En estas reflexiones procuraremos centrarnos en el primero de los temas de Estado: la Educación. Partimos de la realidad estimada de que el 65% de nuestros niños que ingresan al sistema educativo básico se dedicarán a «trabajos» que todavía no se han inventado.

La pandemia denominada Covid 19, que ha afectado a nuestro planeta en general y a nuestra provincia en especial, ha puesto en evidencia una realidad reflejada en números preocupantes¹².

Es contundente el «sunami» político y tecnológico global que ha arrastrado y aplastado nuestra educación pública, sea que fuere de gestión pública o privada¹³. La política Nacional hace muchos años que abandonó en manos de las provincias toda responsabilidad sobre la formación secundaria, sumándola a la primaria y sin los recursos necesarios para enfrentarla y sostenerla; pero ha preservado para sí su demagógica contractualización en mesas de paritarias docentes donde se discuten hasta los contenidos del futuro de nuestras generaciones a la luz de los requerimientos, de mayor o menor legitimidad, de condiciones laborales, horarios, suplencias, jornadas, etc.

La tecnología sustituyó los parámetros de trabajo desde la base. Hoy nos instruye desde otros métodos participativos, como los colaborativos, y desde otros horizontes ya globalizados y en progresivo avance en ese rumbo inexorable porque ha tomado conciencia de su papel estratégico

12. Según el periódico «El Sol» (31-8-2020) un informe originado en la Dirección General de Escuelas de la provincia «se sumaron 73 puntos wifi en toda la provincia y se entregaron 4.000 dispositivos para darles internet a distintos alumnos para que mantuviesen conexión con las escuelas. Sin embargo, actualmente, existen 15.072 estudiantes con necesidad de recursos tecnológicos, 8.990 con trayectorias discontinuas y 14.414 con dificultad pedagógica. El informe también detalla que 45,7% de los docentes afirmó a través de una encuesta que el acceso gratuito al portal mendoza.edu.ar no favoreció las trayectorias de aprendizaje. Además, sólo 16,4% señaló que sumó a sus clases los contenidos dados en la Televisión Pública»... «La problemática mayor se da en el secundario técnico, donde se registró 35,86% de alumnos desconectados, con más de 10 ausentes no computables y con el mismo porcentaje de saberes prioritarios 'no en proceso'. El resto de los alumnos desconectados se dio en el secundario orientado (25,27%) y en primaria (5,62%)»; nota de Adriana Lui, en <https://drive.google.com/file/d/1dUP8e478WkMOt81VWamwcoKUirZ-CjZtC/view>

13. Esta afirmación no deja de apreciar esfuerzos notables de gestión pública llevada a cabo en los últimos años en nuestra provincia por Jaime Correas desde la Dirección General de Escuelas y que se ve reflejada en su informe: http://www.mendoza.edu.ar/wp-content/uploads/2020/08/Informe_de_Gesti%C3%B3n_2015-2019.pdf

decisivo en el mundo próximo y que sólo será «*porvenir*» si abordamos su proceso de crecimiento, nos sumamos y contribuimos a su conformación.

La educación se ha convertido en la puerta que puede ayudarnos a enfrentar una realidad muy dura y muy próxima que, no sólo nos acompaña desde hace mucho -porque en los últimos 30 años en Argentina la pobreza nunca estuvo por debajo del 25%¹⁴- sino que se avecina un deterioro que ya anuncia un 60% de niños en la pobreza antes de finalizar este año 2020.

Y es ahí donde está ese «*porvenir*» que tenemos la responsabilidad de construir para incluir a nuestros hijos y nietos. Enseña Pedro José Frías¹⁵ que la riqueza de un pueblo no es la ya obtenida sino la que se está por construir; esa riqueza es la que ya está en plena obra en estos días en el mundo de la alta tecnología y de la inteligencia artificial; los valores informáticos tienen hoy su prevalencia sobre cualquier tipo de activo físico o económico que pretenda superarlos o ignorarlos. Es evidente que los nuevos cursos de crecimiento económico global están en la construcción de respuestas tecnológicas complejas como «*Facebook*», como «*Google*», también entre nosotros como «*Belatrix*» (acá a pocas cuadras), «*Mercado libre*», «*Despegar*», «*Uber*», etc. todas plataformas en la nube cibernética que generan riquezas y distribuyen mucho más que las instalaciones industriales.

Si esa es la riqueza que tendremos disponible para su distribución justa, equitativa, participativa, ya sabemos que posee una sola puerta de acceso: la educación. Pero no ésta que está negociando con mezquindad las horas, sino la que se está practicando hoy, en plena pandemia, en todo el mundo, en las casas de familia, a través de plataformas y

14. Informe de Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec), el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); ver GASPARINI, Leonardo, Leopoldo TORNAROLLI y Pablo GLUZMANN, El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas, CIPPEC, PNUD y CEDLAS, en www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/07/El-desafio-de-la-pobreza-en-Argentina.pdf

15. FRÍAS, Pedro José, Cuestiones del poder, «Colección en defensa de la constitución», Virtudes editorial Universitaria, Salta, 2005, p. 22.

aplicaciones que construyen grupos críticos, de intercambio, de acceso a la información. Protagonizada por maestros, formadores y por las propias familias en su ámbito. Pero que sólo llega a una ínfima parte de la población de Mendoza (ni hablemos del planeta).

Decenas de miles de excluidos frente a la puerta, a ese dintel que los coloca inexorablemente dentro o fuera del futuro y de la distribución de la riqueza y de los bienes que necesita para su vida digna en el nivel adecuado que le hemos prometido en convenios internacionales de DDHH sin tener idea de cómo vamos a cumplirlos.

Según Frías «*hemos crecido sin distribuir*»¹⁶, y por ello urge afrontar los desequilibrios que eso ha producido en nuestra sociedad; no desconocemos el enorme esfuerzo y los recursos públicos destinados a la acción social en estos tiempos, a los que se suele incluir -irresponsablemente- en el «*gasto público*», pero se hace necesario un análisis crítico en la medida en que los resultados no aparecen con claridad y en que los aportes tienden a ordinarizarse y a esclerosarse en un nivel insostenible en este tiempo de emergencias agravadas por la pandemia y tan escasos de control sobre sus destinos efectivos.

La educación es la vía de establecimiento de una base común necesaria para satisfacer las necesidades que se hacen imprescindibles para una vida que pueda ser llamada «*digna*», un nivel mínimo al que es acreedor todo mendocino por el sólo hecho de serlo, al que seis de las convenciones de DDHH incluidas en nuestra constitución Nacional denominan «*nivel adecuado de vida*»; en las cuáles nos hemos obligado a empeñar hasta el «*máximo de los recursos de que disponga*»¹⁷.

Concretamente, la declaración de necesidad de reforma debe contener un compromiso marco para que la Conven-

16. FRÍAS, cit.

17. Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, Parte II, art. 2º, inc. 1 (Ley 23313).

ción Constituyente pueda rediseñar y fortalecer la Dirección General de Escuelas; incorporar pautas a la hora de definir el «*contenido y alcance... en el orden institucional, político, financiero...*» de las autonomías municipales (art. 123 CN); establecer la educación entre los «*criterios objetivos de reparto*» que impondrá en el necesario diseño de un régimen de coparticipación municipal y distrital autónomos con controles verificables independientes; determinar los aportes porcentuales a los que podría sugerirse un nivel de limitación en el endeudamiento financiero del ejercicio donde no quede ausente la inversión necesaria en educación (establecida hoy en el «*20 % de las rentas generales de la provincia como mínimo*»)¹⁸; etc. por sólo aportar un par de ideas a discutir por quienes tendrán la misión más alta de una comunidad como es la de construir sus instrumentos de Porvenir.

Nuestro estado provincial está obligado formalmente ante el fenómeno social, en especial desde que nuestra Corte Suprema afirma que «*el derecho a la integridad personal no sólo implica que el Estado debe respetarlo (obligación negativa), sino que, además, requiere que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para garantizarlo (obligación positiva), en cumplimiento de su deber general establecido en el art. 1.1 de la Convención Americana*»¹⁹.

El rol protagónico de la educación es crucial cuando se estudia la inequidad a nivel mundial, y se coloca el acento en ella procurando el aseguramiento de la mayor igualdad posible en la libertad de elección de dónde estudiar²⁰. Michael Porter²¹, líder en estrategias empresarias, ha comprometido esfuerzos en la elaboración de índices de progreso

18. Art. 212, inc. 8 Constitución Provincial.

19. CSJN, caso «*Verbitsky*» (revista La Ley, tomo 2005-C, p. 276), considerandos 26 y 45, 2-05-2005.

20. MILANOVIC, Branko, *Global inequality. A new approach for the age of globalization*, The Belknap Press of Harvard University, 2016, Cambridge, Massachusetts, p. 217/222. Ver nota sobre el autor en www.infobae.com/economia/2019/08/23/uno-de-los-maximos-criticos-de-la-desigualdad-mundial-vino-al-pais-invitado-por-uno-de-los-cinco-empresarios-mas-ricos-de-la-argentina/

21. PORTER, Michael, <https://web.archive.org/web/20151217230131/http://www.socialprogressimperative.org/data/spi>

social y de desarrollo humano como componente de las planificaciones comerciales evitando la ponderación exclusiva de índices económicos y considera insuficiente el rol de la escuela.

Cerramos con Mario Bunge: «Mi esquema de sociedad ideal consta de dos triángulos unidos por sus cúspides. El inferior está formado por el trabajo, la salud y la educación; el triángulo superior, montado sobre el precedente, tiene por lados la igualdad, la solidaridad y la libertad. Basta quitar uno de los lados para desmantelar el sistema. Creo que la vida plena se consigue haciendo lo que a uno le gusta y ayudando a otros a vivir y servir mejor»²².

¡La educación, como el agua, la participación y el control independiente son el «Porvenir»! Sin ellos, el proyecto propicia sólo una reformita sin fuerza transformadora; limitado a intereses partidarios pequeños y mezquinos en el cálculo, de coyuntura. Sin el «Porvenir» la reforma se queda en el pasado.

Insistimos con Carlos Egües en que la Reforma es «la expresión normativa del proyecto político de una comunidad». Es la decisión reformadora y también el momento, pero sólo la concebimos como misión de la Alta Política de Estado de la que ya ha demostrado que es capaz nuestra provincia.

22. BUNGE, Mario, https://www.clarin.com/cultura/testimonio-lucido-epoca-10-frases-mario-bunge_0_kPX3Bjsw.html

La imprescindible construcción de consensos para lograr una reforma necesaria



Mgter. Fernando Simón

Abogado, Posgrado en Derecho Público: Poder Ejecutivo y Servicios Públicos de la Universidad Nacional de Cuyo. Máster en Acción Política y Participación Ciudadana en el Estado de Derecho en la Universidad Francisco de Vitoria, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Doctorando en Ciencias Jurídicas y Sociales, Especialización en Derecho Constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Mendoza.

Desde 2015 es Fiscal de Estado de la Provincia de Mendoza. Además se desempeña como docente en la cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad Champagnat.

Fue Senador Provincial (2011-2015), Subsecretario Legal y Técnico del Gobierno de Mendoza (2007-2011), Coordinador de Programas de Administración Civil de las Fuerzas Policiales y de Seguridad en el Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación (2003-2005) y Jefe de Gabinete del Ministerio de Justicia y Seguridad de Mendoza.

Nuestra Constitución Provincial es, por lejos, la más antigua del país. Data de 1916. Desde la recuperación de la democracia en Argentina todas las Provincias, con la única excepción de Santa Fe -cuya constitución es de 1962-, han encarado procesos de reformas de sus cartas locales.

Desde 1983 hasta hoy, Mendoza transitó numerosos intentos de reformar una Constitución que cumplió ya más 100 años, sin haber tenido éxito en ninguno de esos procesos.

Todos los gobernadores desde entonces, empezando por Felipe Llaver que propuso una reforma total, presentaron o impulsaron reformas constitucionales amplias, sin llegar nunca a concretarlas. Los intentos que más avanzaron fueron los de los ex gobernadores José Octavio Bordón y Roberto Iglesias, pero en un fallo de 1987 la Suprema Corte de la Provincia interpretó que en la votación popular que exige nuestro artículo 221 resulta necesario el voto afirmativo de más de la mitad de los mendocinos empadronados, mayoría que en ninguno de esos casos se logró obtener, quedando así ambos procesos truncos. Hoy ese criterio, a partir de un fallo dictado por el pleno de la Corte en agosto del año pasado, se encuentra en revisión.

Esta breve reseña me lleva a concluir que sólo en base a amplios consensos se podrá avanzar en la necesaria reforma de nuestra Constitución.

Lo dicho marca un rasgo que ha caracterizado a nuestra Provincia: ninguna fuerza política, por preponderante que haya sido en algún momento, ha sido capaz de imponer su voluntad ignorando la necesidad de amplios acuerdos. Nos hemos caracterizado siempre por un fuerte respeto a la institucionalidad, el rechazo a los liderazgos caudillescos y la capacidad de diálogo entre fuerzas políticas y sociales. Y eso es fruto de una sociedad que exige en todo momento altura a su dirigencia política.

Sabemos que no se puede aspirar a unanimidades, pero sí a consensos amplios y suficientemente representativos. Sólo podremos lograr la necesaria reforma de una Constitución que tiene más de 100 años si la dirigencia, como ocurrió en 1916, es capaz de dejar de lado intereses coyunturales, sentarse a dialogar y buscar, en un debate plural, abierto y sin exclusiones, lo que sea mejor para el futuro de Mendoza.

Convencido que esto es posible, considero que el proyecto presentado por el Gobernador Rodolfo Suárez nos ofrece una nueva oportunidad de construir el diálogo necesario, en el ámbito natural que nuestra Constitución prevé, es decir la Legislatura.

Aun siendo un proyecto de reforma «breve» (en comparación de otros presentados anteriormente), el desarrollo de todas sus aristas resulta demasiado extenso para ser abarcado en estas líneas, de modo que trataré de ser conciso concentrándome sólo en algunos puntos que entiendo fundamentales al diseño institucional, así como en lo que –considero– son algunas omisiones que deben ser completadas.

Los derechos y garantías: un capítulo demasiado moderado

Toda constitución moderna se divide en dos grandes partes. Por un lado el reconocimiento de los derechos de los habitantes y las garantías para su protección; y por otro la distribución del poder en órganos, para evitar su concentración y los siempre potenciales abusos y excesos que ello implica.

Respecto de los derechos creo que la reforma es en demasía moderada.

Es cierto que nuestra Constitución Nacional, al incorporar en su art. 75 inc. 22 los tratados internacionales de derechos humanos, los ha hecho también ley suprema y plena-

mente vigente en nuestra Provincia, al punto que cualquier habitante puede invocarlos en su protección, y todos y cada uno de los jueces tiene el deber de garantizar su cumplimiento, pudiendo resultar por tanto redundante reiterar todos sus contenidos.

Pero sería posible y, aún más, sería deseable, dar en nuestra constitución provincial tratamiento expreso a los desafíos que esta sociedad de la información nos plantea: a la protección a la intimidad desafiada por las redes sociales, al pleno acceso a esta era digital en la que quien no puede acceder a internet no puede educarse igual que el resto, a los nuevos desafíos que nos presenta equilibrar desarrollo y protección ambiental, a la crisis hídrica que parece haber llegado para quedarse.

El diseño institucional

El proyecto de reforma propone una profunda modificación de la organización constitucional del poder. Giovanni Sartori lo denomina «ingeniería constitucional» del poder, analizando qué tipo de conductas y valores incentiva o desalienta un diseño institucional determinado.

En esta línea, entiendo que debemos partir de pensar -y acordar- qué valores, conductas y resultados queremos incentivar -o desalentar-, para luego ver qué reformas son adecuadas para llegar a ello. La eficiencia y la transparencia en el manejo de la cosa pública resultan objetivos evidentemente deseables, pero también, siendo consistentes con lo que caracteriza a Mendoza, una fuerte institucionalidad basada en la necesidad de diálogos y generación de consensos, es algo que debemos plasmar en la Constitución que queremos. Sé que lo dicho no agota los objetivos deseables, pero son algunas pautas a considerar para el análisis del diseño constitucional propuesto.

El proyecto propone una legislatura unicameral y eliminar las elecciones de medio término, estableciendo la votación de cargos provinciales una vez cada cuatro años, eligiendo simultáneamente legisladores y gobernador. Así, elimina las llamadas elecciones de medio término y suprime una Cámara legislativa.

Respecto al sistema unicameral, debo remarcar que presenta tanto ventajas como desventajas.

Es una ventaja la disminución de costos, pero que no se garantiza con la eliminación de una Cámara. Son varias las Legislaturas provinciales unicamerales con mayor gasto que la nuestra. En tal sentido quizá sería más adecuado poner un límite al costo del Poder Legislativo en relación al presupuesto (sea éste uni o bicameral), y fundamentalmente evitar la creación de nuevos organismos estatales, tema en el que el proyecto es muy prudente.

Entiendo además que resulta contradictorio con esta idea de evitar elecciones de medio término y disminuir el costo de la política, establecer una doble vuelta para la elección de gobernador. Imponer este instituto, totalmente extraño a nuestra historia constitucional y a la de casi todas las provincias, multiplica elecciones y genera claramente nuevos costos, sin mostrar beneficios que lo justifiquen. Si la intención es disminuir el gasto público en los procesos electorales, sería más adecuado analizar la unificación de elecciones provinciales y nacionales, quedando así toda esa erogación a cargo de la Nación. En un esquema así, la diferenciación entre la elección de cargos nacionales y provinciales elección podría reforzarse con una modificación del actual sistema de boleta sábana.

Volviendo a la composición legislativa, también se presenta como ventaja del unicameralismo la mayor celeridad para sancionar leyes. Pero esa rapidez también presenta los riesgos de una sanción apresurada, poco meditada o esca-

samente consensuada, lo que resulta riesgoso especialmente en relación a leyes que pueden ser de gran trascendencia.

En un diseño de elección de legisladores y gobernador en forma simultánea cada cuatro años, resulta altamente probable que quien sea elegido Gobernador tenga también mayoría en la Legislatura, existiendo el riesgo de imposición automática de esa mayoría. Esto podría generar un déficit democrático de consensos, siendo inconsistente ello con nuestra historia de respeto a la institucionalidad y al diálogo que, con algunos momentos disruptivos, ha caracterizado la dinámica política de nuestra Provincia.

Respecto de estos riesgos de apresuramiento y falta de acuerdos democráticos, el proyecto habilita establecer mayorías especiales, así como la llamada «doble lectura», que exige una nueva revisión de una Ley antes de considerarse sancionada. Ambos son mecanismos adecuados, pero que entiendo deben ser regulados con mayor precisión e intensidad para garantizar su efectividad y que no queden en letra muerta.

En efecto, para lograr que nuestra constitución aliente una dinámica de diálogo, acuerdos y análisis profundos, aún con un sistema unicameral, debe establecerse para las leyes de mayor trascendencia, así como para los acuerdos para los cargos de mayor relevancia institucional, la exigencia de mayorías agravadas. Para la designación de jueces de la Suprema Corte, Procurador, miembros del Tribunal de Cuentas, Fiscal de Estado, Director General de Escuelas y Superintendente de Irrigación, debería exigirse entonces el voto favorable de dos tercios de los legisladores.

También correspondería requerir mayorías agravadas para las leyes que establezcan o modifiquen estructuras organizativas del Estado o impongan limitaciones a los derechos de los habitantes. Entre ellas, y a modo de ejemplo, las que hacen a la organización, competencia y composición

de los poderes constitucionales, las normas electorales, la ley de administración financiera, las tomas de endeudamiento que comprometen recursos futuros, los códigos procesales, toda declaración de emergencia así como toda norma que aumente excepcional y temporalmente las potestades del Poder Ejecutivo.

La composición Legislativa

Respecto a la composición de la Cámara Legislativa, el proyecto propone que sea mixta, integrándose con un representante de cada departamento (18 en la actualidad) y 30 legisladores elegidos proporcionalmente en base a la representación poblacional, en cinco secciones electorales que la misma Constitución establece.

En primer lugar, entiendo que no resulta adecuado establecer las secciones electorales en la Constitución. Las divisiones electorales de la Provincia siempre se han precisado en leyes para posibilitar su adecuación a los cambios que se producen en el tiempo. Plasmarlos en la Constitución es contradictorio con la intención de darle perdurabilidad, como ha demostrado tener la nuestra.

Pensemos en ese sentido que el posible rediseño de nuestros Municipios provocará evidentemente la necesidad de adaptar también las divisiones electorales. No resulta razonable tener que reformar la Constitución cada vez que sea necesario revisar las secciones electorales.

Pero el mayor riesgo que presenta esta forma de composición de la legislatura es el debilitamiento de las minorías. En efecto, los legisladores elegidos por cada municipio sólo representarán al partido mayoritario, aunque hayan ganado por un solo voto, quedando sin ninguna representación territorial la minoría. Por otro lado, en la división electoral que se propone para la elección de representantes propor-

cionales a la población, en 3 de los 5 distritos la representación de la minoría queda en dudas, y resulta muy poco probable, sino imposible, que puede tener un representante una tercera fuerza política.

Resulta por ello necesario repensar el sistema propuesto para evitar el debilitamiento de la representación de las minorías en la Legislatura. A tal fin, y sin apartarnos de la idea propuesta, podría considerarse conveniente contar a los legisladores electos por los municipios a los efectos de la distribución de las bancas que proporcionalmente se distribuyen en representación de la población.

Pero en cualquier caso, en un sistema como el propuesto, la exigencia de mayorías agravadas para otorgar los acuerdos a los cargos más relevantes y para aprobar las leyes más trascendentes, resulta imprescindible a los efectos de evitar una acumulación de poder excesiva en manos de la fuerza política que resulte triunfante en una elección, con el consecuente debilitamiento de los controles constitucionales por las fuerzas minoritarias, y en definitiva en detrimento de los principios republicanos y democráticos.

Algunas omisiones trascendentales

Si bien entiendo que podrían habilitarse varios temas más en el proceso de reforma, creo que existen omisiones que resultan de mucha relevancia.

La Junta Electoral necesita ser revisada en su composición. La integración en la misma de los presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados no tiene razón alguna de ser. Pensemos que deben ser juez de las elecciones dos representantes del partido político mayoritario, lo que pone en duda su imparcialidad para tal función. Por otro lado su integración con todos los miembros de la Corte hace que

sus resoluciones terminen siendo revisadas por Jueces de instancias inferiores, lo que también resulta algo que no obedece a lógica alguna.

En cuanto al Jury de Enjuiciamiento, compuesto hoy por los jueces de Corte y el doble de legisladores, entiendo que sería conveniente poder revisar su composición, más allá de su número, por la ausencia de representantes de otros espacios, como podrían ser los profesionales del derecho, la academia o los magistrados de otras instancias.

Cabe mencionar brevemente la necesidad de contemplar la creación de un fuero contencioso administrativo que disminuya la cantidad de causas de ese tipo que llegan directamente a la Corte, lo que podría hacerse sin necesidad de crear nuevos cargos.

Quizá sería también conveniente aprovechar la oportunidad y zanjar el debate sobre las mayorías necesarias en la votación popular para la reforma constitucional, estableciendo definitivamente si la misma debe contarse sobre votantes o empadronados, evitando así incertidumbre sobre las reglas a aplicar a los futuros procesos.

Conclusión

Por lo dicho, entiendo que el proyecto de declaración de la necesidad de reforma constitucional propuesto por el Gobernador Suárez presenta una nueva y valiosa oportunidad para concretarla.

Resulta un buen punto de partida para que las fuerzas políticas y sociales lo sometan a debate y, a través de un diálogo amplio y generoso, que se caracterice por sobreponer las necesidades de Mendoza a los intereses coyunturales o partidarios, se puedan generar los consensos necesarios para darnos una Constitución acorde a los desafíos de estos tiempos.

Una Constitución debe estar hecha para perdurar, para dar estabilidad al sistema político y proteger los derechos de los habitantes; por ello considero que no es conveniente su asidua revisión. Pero pasados 100 años de su vigencia, estoy convencido que una reforma resulta no sólo adecuada sino además necesaria.

La Constitución refleja también el espíritu de nuestra Provincia, y en este sentido su falta de actualización lo que muestra, en mi opinión, más que estabilidad es estancamiento, y más que institucionalidad es falta de vitalidad.

Démonos los mendocinos todo el debate que necesitamos, con la altura que merecemos... y avancemos.

Estas líneas pretenden ser un aporte para ello.

Editor general

Raúl Pedone

Edición

Gastón Bustelo

Diseño

Andrea Barros

Corrección

Melina Sánchez

LOS ANDES

PERIODISMO DE VERDAD