

SOBRE LA INICIATIVA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MENDOZA

*Comunicación del académico de número Rodolfo Díaz,
en la sesión privada de la Academia Nacional de Ciencias
Morales y Políticas, el 28 de octubre de 2020*

Las ideas que se exponen en los ANALES son de exclusiva responsabilidad de los autores, y no reflejan necesariamente la opinión de dicha publicación, ni la de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.

ISSN: 0325-4763

Hecho el depósito legal

© Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas
Avenida Alvear 1711, P.B. - Tel. y fax 4811-2049 (1014)
Buenos Aires - República Argentina
www.ancmyp.org.ar
ancmyp@ancmyp.org.ar

**ACADEMIA NACIONAL DE CIENCIAS
MORALES Y POLÍTICAS
JUNTA DIRECTIVA 2019 / 2020**

Presidente.....Académica Lic. Marita CARBALLO
Vicepresidente .. Académico Dr. Horacio JAUNARENA
Secretario Académico Dr. Santiago KOVADLOFF
Tesorero Académico Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI
Prosecretario ... Académico Ing. Manuel A. SOLANET
Protesorero.... Académico Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY

ACADÉMICOS DE NÚMERO

Nómina	Fecha de nombramiento	Patrono
Dr. Horacio A. GARCÍA BELSUNCE.....	21-11-79	Rodolfo Rivarola
Dr. Alberto RODRÍGUEZ VARELA.....	28-07-82	Pedro E. Aramburu
Dr. Natalio R. BOTANA.....	11-07-84	Fray Mamerto Esquiú
Dr. Horacio SANGUINETTI.....	10-07-85	Julio A. Roca
Dr. Leonardo MC LEAN.....	22-04-87	Juan B. Justo
Dr. Gregorio BADENI.....	18-12-92	Juan Bautista Alberdi
Dr. Eduardo MARTIRÉ.....	18-12-92	Vicente Fidel López
Dr. Isidoro J. RUIZ MORENO.....	18-12-92	Bernardino Rivadavia
Dr. Jorge R. VANOSI.....	18-12-92	Juan M. Gutiérrez
Dr. René BALESTRA.....	14-09-05	Esteban Echeverría

Dr. Alberto DALLA VÍA.....	14-09-05	Félix Frías
Dr. Rosendo FRAGA.....	14-09-05	Cornelio Saavedra
Dr. Juan Vicente SOLA.....	14-09-05	Deán Gregorio Funes
Dr. Carlos Pedro BLAQUIER.....	27-08-08	Nicolás Matienzo
Ing. Manuel SOLANET.....	27-08-08	Joaquín V. González
Dr. José Claudio ESCRIBANO.....	27-05-09	Domingo F. Sarmiento
Dr. Rodolfo Alejandro DÍAZ.....	14-04-10	Dalmacio Vélez Sarsfield
Dr. Santiago KOVADLOFF.....	14-04-10	Estanislao Zeballos
Dr. Vicente MASSOT.....	14-04-10	Fray Justo Santa María de Oro
Dr. Felipe DE LA BALZE.....	14-04-10	Bartolomé Mitre
Lic. Marita CARBALLO.....	26-10-11	Roque Sáenz
Peña Dr. Héctor A. MAIRAL	26-10-11	Carlos Pellegrini
Dr. Eduardo Martín QUINTANA.....	26-10-11	Vicente López y Planes
Dra. María Angélica GELLI	12-12-12	Antonio Bermejo
Dr. Adalberto RODRÍGUEZ GIAVARINI.	12-12-12	Adolfo Bioy
Almte. Enrique MOLINA PICO	12-12-12	José de San Martín
Monseñor Héctor AGUER.....	10-09-14	Ángel Gallardo
Dr. Horacio JAUNARENA.....	10-09-14	Mariano Moreno
Dr. Luis Alberto ROMERO	10-09-14	Nicolás Avellaneda
Dr. Marcos AGUINIS	24-08-16	Benjamín Gorostiaga
Dr. Ricardo LÓPEZ MURPHY	24-08-16	Miguel de Andrea
Dr. Norberto PADILLA.....	24-08-18	José Manuel de Estrada
Dr. Carlos ROSENKRANTZ.....	09-10-19	Manuel Belgrano
Lic. María SAÉNZ QUESADA.....	09-10-19	Justo José de Urquiza
Dr. Julián A. DE DIEGO.....	09-10-19	José María Paz

SOBRE LA INICIATIVA DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MENDOZA

Por el académico Dr. RODOLOFO DÍAZ

- I -

1. El 11 de agosto pasado el Gobernador de la provincia de Mendoza Dr. Rodolfo Suárez ha enviado a la H. Legislatura -con el refrendo del Ministro de Gobierno Dr. Víctor Ibáñez Rosaz, un destacado constitucionalista- un Proyecto de Ley que declara la necesidad de la reforma parcial de la constitución provincial y establece sus alcances; conforme los artículos 220 y 221 de la misma constitución, su aprobación requiere una mayoría agravada de dos tercios y su posterior ratificación por referéndum; en 1987 y 2001 la Legislatura aprobó proyectos semejantes que se frustraron por una lectura errónea por parte de la Suprema Corte de Mendoza del modo de contar los votos del referéndum, error que al parecer el Alto Tribunal provincial ha corregido.

Estoy a favor de la reforma; así lo he sostenido por años y ese es el sentido que informa esta Comunicación.

2. Una convención reformadora ejerce el poder constituyente, pero no “soberano” sino “constituido”, es decir en los términos en que la propia constitución -a través de la ley- lo habilita; la ley de convocatoria le fija los temas que puede tratar y cualquier reforma por afuera de eso es nula; por eso el temario es tan importante. En ese aspecto, el temario propuesto deja que desear: en efecto, el proyecto del gobierno trae una larga lista de asuntos, heterogéneos y

de importancia y valor técnico muy diversos; son treinta y dos temas, pero enunciados de tal modo que algunos contienen más de una cuestión a resolver. Pueden clasificarse en cuatro categorías: instituciones actualmente vigentes en el orden jurídico argentino, tecnicismos, reglas electorales y el unicameralismo; y hay algún tema que -en mi opinión- está ausente; no me voy a referir a todos, sino sólo a algunos en los que puedo aportar una perspectiva distinta.

Los institutos vigentes en nuestro orden constitucional no es jurídicamente necesario incluirlos en el texto provincial; el artículo 5 de la Constitución Nacional requiere que las constituciones provinciales se dicten “de acuerdo” a ella, no que la repitan; y su artículo 31, asegurado por el Recurso Extraordinario Federal, garantiza la vigencia de esos institutos para todos los que habitan el suelo argentino: a todos nos protegen, todos podemos invocarlos y todos los jueces los aplican; así lo ha resuelto expresamente la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹. El tratamiento de los tecnicismos requeriría un espacio que no tengo; del unicameralismo y de las reglas electorales me ocuparé un poco más adelante.

3. En la nota de elevación, el gobierno provincial señala expresamente que la reforma que propone “debe tener como norte la disminución sustancial del costo de la política”; el proyecto no explica a qué costos se refiere, pero tratándose de una reforma de la ley fundamental debe entenderse que se refiere al costo de funcionamiento de las instituciones previstas en la constitución; y en este aspecto el proyecto luce contradictorio. En efecto; mientras que para “bajar costos” por un lado elimina el Senado y las elecciones de medio término, por otro lado, y al mismo tiempo establece órganos extra poder, independiza y jerarquiza dependencias administrativas, crea dos tipos de diputados y abre la posibilidad de multiplicar a nivel municipal competencias, funcionarios y organismos que ya existen a nivel provincial; cada una de esas cosas es más estructura, más presupuesto, más gasto.

Bajar el costo de la política es un excelente principio, pero exige la claridad intelectual y el coraje político de ser consecuente. Reducir el costo de la política requiere cuantificar, saber cuánto

¹ CSJN: *Fallos*: 317:1195

cuesta el funcionamiento del sistema democrático antes de la reforma y cuánto va a costar después, pero el proyecto del gobierno no tiene una sola cifra; no parece tan difícil hacerlo: el análisis público del presupuesto de la Legislatura sería un buen comienzo. Sin consistencia en el “qué”, y sin números en el “cuánto”, “bajar el costo de la política” no es un principio sino un mero halago a las encuestas.

- II -

4. La constitución mendocina vigente fue sancionada en 1916, lo que la convierte en la más antigua de las cartas provinciales. La posición del sector dominante de la doctrina provincial - poderosamente influida por la denominada “Escuela mendocina del Derecho Constitucional”²- es que esta constitución -dice el fundador de la citada escuela- es “Una valiosa pieza jurídica...”³, “se inscribe en ella -agrega- el avance de los derechos sociales... se anticipa a los reclamos de lo que se llamará “democracia social”⁴; otra importante voz de este sector doctrinario afirma: “La Constitución de la Provincia de Mendoza es el resultado de un proceso histórico, social y político de reconocida calidad institucional dentro del panorama comparado del constitucionalismo provincial argentino”⁵; y juzga que esta constitución ha hecho de la provincia “un ejemplo destacado de poliarquía competitiva”⁶; y agrega: “Lo expuesto tiene que ver con la idiosincrasia del mendocino...”⁷; frente a este tipo de

² Fundada por el Profesor Dardo Perez Gilhou y nucleada alrededor del Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos.

³ PEREZ GILHOU, Dardo y SEGHESSO de LOPEZ ARAGON, María Cristina: *Constitucionalismo mendocino*. El Derecho-Constitucional, Tomo 2007, p. 662

⁴ Ibidem

⁵ ABALOS, María Gabriela: *Contexto y límites de la reforma constitucional de Mendoza. Constitución histórica y diseño constitucional*. La Ley Gran Cuyo, 2016 (marzo), p. 103

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

entusiasmos se ha observado que “no es para tanto”, que “no somos Suiza”⁸. Una lectura con más distancia analítica lleva a moderar el tono laudatorio y obliga a tener presente que no todo han sido elogios; Faustino Legón, a quien en su momento el gobierno de la provincia le encargó específicamente el estudio de la constitución de 1916, criticó -entre otras cosas- el “perturbador follaje”⁹ que recarga su redacción; y el mismísimo Guillermo J. Cano -quizás el jurista mendocino que más alta estima alcanzó en el orden internacional, y que fuera Académico de Número de nuestra Corporación- escribió un libro sobre esta constitución en el que hizo una pormenorizada crítica de método y contenidos, que va desde sus “serias imperfecciones metodológicas”, artículos sobre un tema en secciones que se refieren a otros, u otros sobre un mismo tema ‘desparramados’ -dice- por varias secciones, errores en el régimen electoral, el régimen financiero, hasta el envejecimiento general de su normativa y su empeoramiento por las enmiendas¹⁰.

La Constitución mendocina de 1916 es un texto escrito en un momento específico del desarrollo político argentino: el vértice mismo del tránsito de la “democracia de participación restringida” a la “democracia de participación ampliada”¹¹, y si bien refleja en cierto modo la problemática de su tiempo, está muy lejos de lo que muy pronto serían la Constitución de México de 1917 y la de Weimar de 1919, que se consideran las piezas fundantes del “constitucionalismo social”. Es cierto que en los artículos 50 y 52 establece el voto universal, secreto y obligatorio, pero lo hace cuatro años después de la Ley Sáenz Peña; y también es cierto que los artículos 44 y 45 establecen el descanso dominical y la regulación relativamente protectora del trabajo de niños y mujeres, salubridad y

⁸ EGÜES, Carlos: *Historia Constitucional de Mendoza; los procesos de reforma*. EDIUNC (2008).

⁹ LEGÓN, Faustino J.: *Anteproyecto de Constitución*. Redactado por encargo del Gobierno de la Provincia de Mendoza, p. 36. Citado en EGÜES, Carlos: *Historia constitucional de Mendoza*. EDIUNC, Mendoza (2008), p. 140

¹⁰ CANO, Guillermo J.: *Proyecto de Constitución para la Provincia de Mendoza*. Mendoza, Best. Hnos. (1943). Citado en EGÜES, Carlos: Op. Cit., p. 120 y s.

¹¹ GERMANI, Gino: *Política y Sociedad en una época de transición*. Ed. Paidós, Buenos Aires (1979), p.

jornada de trabajo; pero ni es para todos -la jornada de ocho horas es sólo para los empleados públicos- ni es tan decisiva; además, estas previsiones llegan diez años después de las históricas leyes de Alfredo Palacios, y trece años después de la progresista Ley Laboral propuesta por Joaquín V. González cuando era Ministro del Presidente Roca¹². Más aún, su funcionamiento estuvo lejos de colmar las expectativas de sus redactores; en efecto, el 12 de febrero de 1915, en la primera sesión preparatoria de aquella Convención Constituyente, Julián Barraquero -redactor del proyecto y su principal impulsor- señalaba que se proponía esta constitución para evitar "...las revoluciones, las conspiraciones, los asesinatos políticos, las intervenciones federales..."¹³; pero al año siguiente de la sanción de esta Constitución la provincia ya estaba intervenida y asumía Eufasio Loza como el primero de una larga serie de Interventores Federales, y el 10 de noviembre de 1929 era asesinado Carlos Washington Lencinas.

Por otra parte, el 'desempeño institucional' de la provincia bajo este texto constitucional tampoco ha sido especialmente elogiado. En política local, los gobernadores -si bien no son reelegibles- imponen sus sucesores¹⁴; el tercer partido ha desaparecido como opción provincial y el sistema político como tal se revela incapaz de generar consenso sobre ningún tema trascendente. En resultados económicos, Mendoza no resiste la comparación con sus vecinas: ha perdido empleo industrial frente a importantes incrementos de las otras provincias del Gran Cuyo, especialmente La Rioja y San Luis; el valor bruto de su producción y del valor agregado bruto creció dos órdenes de magnitud menos que las otras; y habiendo sido una provincia "rica" en el pasado, llegó al siglo XXI con un PBI per cápita menor que Catamarca¹⁵; Mendoza en 1986 tenía un PBI que era más del doble del de sus vecinas y

¹² Ver DIAZ, Rodolfo: *La Ley de Empleo un año después*; La Nación (1993)

¹³ BARRAQUERO, Julián: *Intervención en la Sesión Preparatoria*. Debates de la Convención Constituyente de 1915; Ed. Patiño Correa (1941)

¹⁴ Bordón a Gabrielli (y aún después a Lafalla); Iglesias a Cobos, Cornejo a Suárez.

¹⁵ Consejo Empresario Mendocino: *Informe Setiembre 2011*; p. 13

superior al promedio nacional y que hoy está por debajo de los dos; que supo participar en el 4% de las exportaciones del país y hoy apenas llega a la mitad; que hasta 2010 estuvo rodeada de regímenes de promoción industrial de los que estaba excluida, con un daño económico de más de 18.500 millones de dólares, entre 1,6 y 2 veces su PGB¹⁶. A nivel federal la provincia se ha aislado -en una tendencia que lleva décadas- y hoy su vínculo con el Estado nacional y las otras Provincias son los pleitos ante la Corte Suprema de Justicia, en los que ya perdió el yacimiento petrolero de Cacheuta, el de Vizcacheras, el Río Atuel y ahora parece que se encamina a perder también el dique de Portezuelo del Viento. Quien esto escribe se ha ocupado de esta cuestión en otro trabajo; “el ‘*topos*’ de la calidad institucional de Mendoza, que tanto se repite -se concluye allí- debe ser sometido a crítica”¹⁷; el proceso de reforma constitucional sería la oportunidad de hacerlo. Por último, la constitución de 1916 fue reformada en 1948 y reemplazada por una excelente constitución nueva (antes de la constitución peronista del 49), que fue derogada por proclama. Hoy la constitución mendocina del 1916 está vigente por un decreto del interventor de facto de la Revolución Libertadora.

5. No voy a analizar aquí la constitución mendocina de 1948; voy a referirme solamente a la convención que la sancionó¹⁸, en un proceso que es anterior y distinto al que a nivel nacional culminaría en la sanción de la Constitución de 1949. En efecto; aquel proceso reformista provincial empezó un año antes que el nacional; el 5 de marzo de 1947 se dictó el decreto de convocatoria¹⁹, el 6 de abril de

¹⁶ CONSEJO EMPRESARIO MENDOCINO: *Actualización del Impacto Económico para la Argentina y Mendoza de los Regímenes de Promoción en las Provincias de San Juan, La Rioja, San Luis y Catamarca*. (2011).

¹⁷ DIAZ, Rodolfo: *La Teoría Constitucional Positiva*. Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas de la República Argentina. Año XXXIV, (2012), Parte I, p. 407

¹⁸ El autor agradece al Dr. Alberto Spota (h) haberle facilitado los Diarios de Sesiones de la Convención Constituyente de Mendoza de 1948 de la Biblioteca de su padre, el distinguido constitucionalista Dr. Alberto Spota.

¹⁹ Sobre la base de una ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional sancionada en 1942 cuyo cometido no llegó a cumplirse por el golpe de estado de junio de 1943, cuestión que motivó objeciones a la validez de la convocatoria.

ese año se llevó a cabo el referéndum y el 7 de marzo de 1948 se realizaron las elecciones de Convencionales Constituyentes Provinciales, en las que participaron el Partido Peronista, la Unión Cívica Radical, el Partido Comunista y el Partido Laborista; el Partido Demócrata objetó la convocatoria y no participó. En esa convención estaba lo más representativo de la política provincial, en una época en que los partidos convocaban la flor y nata de la sociedad mendocina: Por la Unión Cívica Radical estuvieron: Alfredo Roque VÍTOLO, que años después sería Ministro del Interior del Presidente Frondizi; Elías BAGLINI, futuro Presidente de la Suprema Corte de Mendoza y Leopoldo SUÁREZ, que fue Ministro de Defensa en el gobierno del Dr. Illia. Por el Peronismo estaba José G. DE PAOLIS, que llegaría a ser presidente de la Cámara de Diputados de la Nación; Alejandro MATHUS HOYOS, que era Senador Nacional peronista por Mendoza; Hilario VELASCO QUIROGA, abogado, educador y reputado historiador; Rafael César TABANERA, entonces vicegobernador; y Roberto MOSSO FURLOTTI, que sería ministro más de una vez. Y por el Comunismo estaba Benito MARIANETTI un respetado abogado y escritor, internacionalmente reconocido.

La sesión inaugural fue el 1 de abril de 1948; en las sesiones ordinarias el primer tema debatido fue la legitimidad de la propia Convención por las objeciones que se habían planteado sobre la ley de convocatoria; el despacho de mayoría de la Comisión de Poderes aprobó la elección de los convencionales y declaró su “habilidad constitucional” para ejercer el mandato. El Poder Ejecutivo provincial elevó el proyecto de nueva constitución el 7 de abril de 1948; durante todo el año 1948 se trabajó en Comisiones y en la Comisión Redactora. Mientras en la provincia se desarrollaba esta tarea, comienza el proceso de reforma nacional, donde el debate era más agrio, marcado por la cuestión de la aprobación de la ley declarativa nacional con los 2/3 de los presentes; el discurso peronista nacional era más confrontativo que en la provincia y el discurso radical más defensivo. Con ese “telón de fondo”, la Convención mendocina de 1948 reanuda las sesiones plenarios el 3 de diciembre (dos días antes de las elecciones de Convencionales nacionales, que fueron el 5 de diciembre); el 16 de diciembre comienza una verdadera maratón de 54 sesiones seguidas

(prácticamente todos los días) y en horario extendido. El objetivo de los convencionales de todos los partidos era claro: sancionar la reforma mendocina antes que la nacional.

En el tratamiento en general se dieron debates extensos, profundos, ideológicos (propios de un tiempo donde las ideologías estaban muy vivas) en el que intervinieron las “primeras espadas” de cada bloque; el proyecto de nueva Constitución de Mendoza se aprobó en general el 23 de diciembre de 1948 por unanimidad (50 votos a favor y ninguno en contra). El tratamiento en particular se desarrolló a lo largo de 50 sesiones: fue un debate detallado, discutido, meduloso, con amplios fundamentos políticos y doctrinarios; la oposición no dejaba pasar nada; el oficialismo no rehuía el debate. Un lujo; de su época, pero ejemplar.

Aquella nueva constitución de Mendoza se sancionó el 4 de marzo de 1949 y entró en vigencia el 10, un día antes de que se sancionara la Reforma Nacional, el 11 de marzo de 1949. Poco tiempo después, pero después, por aplicación de la Cláusula Transitoria 5ª de la Constitución Nacional del 49 la Legislatura provincial modificó aquella nueva Constitución de Mendoza el 31 de mayo de 1949, con vigencia desde el 4 de junio. La Constitución mendocina del 48 en su redacción original, rigió 86 días. De allí que podría sostenerse -en un puro argumento *de lege lata*²⁰- que si lo que se pretendía en 1956 era retrotraer la situación constitucional a antes de la sanción de la Constitución de 1949, en Mendoza debería haberse puesto en vigencia la Constitución provincial de 1948; pero el decreto-ley provincial 2158/56 impuso la de 1916.

- III -

6. La reforma más importante que contiene el actual proyecto propuesto por el gobierno de Mendoza es la eliminación del Senado, con una Legislatura de una sola Cámara. El unicameralismo es una buena idea; ya había aparecido en la Convención del 1916 en un despacho en disidencia del convencional socialista Ramón Morey que, frente a la fórmula bicameral sostenida por Barraquero,

²⁰ Es decir, sin entrar aquí a tomar en consideración las cuestiones acerca de la validez jurídica de las normas de facto.

propuso: “El Poder Legislativo de la provincia será ejercido por una Cámara de Diputados elegidos directamente por el pueblo, a base de la población de cada sección electoral en que se divida, no pudiendo exceder de cincuenta la totalidad de los Diputados”²¹; la Convención se inclinó por el bicameralismo que venía teniendo una fuerte impronta en las constituciones provinciales. Desde entonces -especialmente desde la recuperación de la democracia- se ha dado un interesante debate sobre la adopción de uno u otro sistema a nivel subnacional; se ha señalado que el bicameralismo es un freno para la legislación apresurada, permite diversificar la base de representación, es la forma tradicional en el país, brinda seguridad jurídica por mayor estudio de los proyectos y agrega control intraórgano en el Poder Legislativo; al unicameralismo -en cambio- se le asigna mayor eficiencia y celeridad, mayor poder para controlar al Ejecutivo y menor costo operativo²²; el necesario estudio de las leyes se asegura con buen procedimiento parlamentario. Hoy en la Argentina el unicameralismo es la tendencia dominante: 15 constituciones provinciales y la de la Ciudad de Buenos Aires tienen Legislaturas unicamerales y 8 bicamerales.

7. El proyecto del gobierno asocia la propuesta de unicameralismo a un mecanismo electoral que intenta representar a la vez el territorio y la población, pero en mi opinión ese diseño no lo logra. La idea de la doble representación se ha tomado sólo en seis de las dieciséis provincias que tienen constituciones unicamerales, las otras diez se atienen al principio democrático de la base poblacional. El sistema que propone aquí el gobierno establece dos tipos de diputados, que llamaremos tipo A y tipo B: los de tipo A tienen representación territorial, están distribuidos nominalmente entre los departamentos, se eligen por lista completa y sin representación de la minoría; los de tipo B tienen representación poblacional, se eligen por distrito electoral y se prevé la representación de “la minoría”, en singular, es decir que se le daría lugar nada más que al que salió segundo. No es un buen sistema; es menos democrático y no es más barato. Dos

²¹ MOREY, Ramón: *Disidencia sobre el Art. 66* (hoy 64). Debates de la Convención Constituyente de 1915; Ed. Patiño Correa (1941).

²² ZARZA MENSAQUE, Alberto: citado en *El Poder Legislativo*, joseperezcorti.com.ar

cambios simples mejorarían significativamente la representación en la Cámara Única: para garantizar la transparencia de la representación democrática, treinta diputados de la misma clase, todos elegidos por distrito electoral en base a la población y por representación proporcional a fin de asegurar la representación democrática de todas las minorías; y para asegurar una representación territorial, igualitaria e institucional de todos los departamentos de la provincia en pie de igualdad, los dieciocho intendentes departamentales se integran por derecho propio como diputados de la Cámara Única con todas sus atribuciones y obligaciones; sin embargo, por aplicación del art. 73 de la Constitución provincial los intendentes no percibirían un emolumento adicional por su condición de diputados, en tanto esta representación integra la función constitucional por la que ya perciben remuneración; eso solo ya significa un ahorro del 37,5% en dietas. Cualquiera con experiencia parlamentaria puede anticipar qué diferente sería esa Cámara con la voz de los intendentes en el recinto.

8. La autonomía municipal es uno de esos temas vigentes en el orden jurídico argentino cuya inclusión en la constitución -como he explicado más arriba- no resulta jurídicamente necesaria; sin embargo, en este caso entiendo que su inclusión resulta constitucionalmente conveniente -aunque podría hacerse por ley- a fin de cumplir con la manda del artículo 123 de la Constitución Nacional: reglar su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. El municipio es muy importante; de los niveles de gobierno de la democracia argentina es el que más consideración ha ganado en la ciudadanía, probablemente porque está -como le gusta decir a los intendentes- “en la primera línea” prestando servicios, resolviendo problemas, atendiendo emergencias. Su autonomía es derivada, creación jurídica de la Constitución Nacional implementada por las provincias en sus constituciones o leyes orgánicas²³. El municipio no es un “nivel de Estado” sino un “nivel de Gobierno”, y así debe ser reconocido y tratado en la constitución; por eso, cada “función de gobierno” que se le atribuya al municipio debe quitársele al nivel

²³ BADENI, Gregorio: *Tratado de Derecho Constitucional*. Ed. La Ley (2014).

provincial; si alguna función no se le puede quitar a la provincia, esa función no se le puede otorgar al municipio; si se quiere de verdad “bajar el costo de la política”, habrá que animarse y ser consecuente: descentralizar sin miedo, pero no duplicar funciones, organismos y costos.

9. Otra de las propuestas del proyecto es eliminar las elecciones de medio término, pero eliminar elecciones no es una buena idea. El voto ha sido el instrumento de progreso más formidable en la Argentina desde la Ley Sáenz Peña, y ha sido en las elecciones de medio término cuando el pueblo más veces votó contra lo que los poderosos esperaban; en las elecciones de medio término -a diferencia de las de fin de mandato- no se vota por un liderazgo sino por ideas, por eso es en esas ocasiones cuando las minorías ganan representación, aparecen opciones políticas nuevas y los gobiernos reciben los golpes más duros. ¿Por qué le vamos a quitar eso a los mendocinos? Sobre todo, por un fundamento tan equivocado; no es legítimo quitarle a la gente esa oportunidad democrática con la excusa de ahorrar; seguramente no soy el único que recuerda el argumento de las dictaduras que nos decían que “el país no está en condiciones de afrontar los gastos de una elección”; además, el argumento del gobierno tampoco es cierto: eliminando la elección de medio término no se va a ahorrar nada porque elecciones se van a hacer igual para elegir legisladores nacionales.

10. Propone también un sistema de doble vuelta para la elección del gobernador, pero el ballotage no es una buena idea tampoco. De los veinticuatro distritos del país solo en cuatro hay sistema electoral con segunda vuelta, en los otros veinte no; el apoyo en la doctrina dista de ser unánime y los estudios empíricos sobre su aplicación muestran resultados claramente contraintuitivos. En efecto; si bien se afirma que canaliza el “consenso negativo” -es decir el voto “contra” alguien- lo cierto es que ocho de cada diez veces el resultado será el mismo que si se votara en una sola vuelta por mayoría simple; incentiva a la formación de coaliciones y la polarización de la contienda electoral; aumenta el número de candidatos al ejecutivo; si la primera vuelta es simultánea con las elecciones legislativas, produce mayor fragmentación del electorado reduciendo las bancas del partido que gana la segunda vuelta y -paradójicamente- debilita

su posición en el Ejecutivo²⁴; varios de estos fenómenos se han observado en la experiencia argentina reciente. Por último, vale señalar que en ocasiones se ha introducido el ballottage pensando en ganar una elección determinada; pero los que esperan eso no deberían confiarse, muchas veces las cosas salieron al revés.

11. Merece destacarse la propuesta de incorporar el equilibrio fiscal como obligación del Estado; “La consagración del principio del equilibrio fiscal -ha dicho el mismo gobernador de Mendoza explicando su iniciativa²⁵- importa introducir una garantía expresa en el texto constitucional para que la ... eficacia y eficiencia estatal no queden en mero enunciado...”. Ésta sí es una muy buena idea. Se ha mencionado como fuente inspiradora el artículo 135 de la Constitución española; en alguna medida puede considerarse así después de su reforma en 2011. Pero también hay antecedentes nacionales: en la Convención Constituyente de 1994 la preservación del equilibrio fiscal estaba presente en los primeros textos de lo que luego sería la “Nueva Cláusula del Progreso” del Art. 75 inc. 19, pero quedó de lado; en sentido semejante se orienta la “Ley de Responsabilidad Fiscal” sancionada en setiembre de 1999, así como sus modificatorias 25.917 de agosto de 2004 y 27.428 de diciembre de 2017.

12. Antes de terminar esta Comunicación -coincidente en lo sustancial con el proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno de Mendoza- señalaré la que es mi principal discrepancia: hay que considerar la reelección del gobernador. No ignoro ni la polémica doctrinaria que suscita ni que la opinión pública provincial la rechaza, pero ello no dispensa la obligación intelectual de sostener las conclusiones de las propias investigaciones ni hace menos valederas las razones que habré de exponer.

²⁴ VV.AA. *Estudio sobre la Iniciativa de Reforma de la Constitución de Mendoza*. Trabajo Colectivo. Universidad de Congreso (2004).

²⁵ SUÁREZ, Rodolfo A.: *No es sólo reformar la constitución, es una reforma institucional*; Los Andes, Suplemento *Aportes para debatir la Reforma Constitucional* Fascículo 4.

En 1916 la regla del sistema constitucional argentino era la no reelección; ni el presidente, ni los gobernadores, ni los intendentes eran reelegibles y tanto los procesos políticos como las interacciones entre los protagonistas tenían el horizonte temporal de un solo mandato; pero después de la reforma nacional de 1994 y de tres ciclos de reformas provinciales, el sistema constitucional argentino cambió y la regla es la reelección: el presidente de la Nación, veintiún gobernadores y el jefe de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires tienen reelección, sólo el gobernador de Mendoza y el de Santa Fe no la tienen; hoy el horizonte temporal de los procesos políticos y de la interacción entre sus protagonistas está determinado por períodos constitucionales extendidos por la reelección. La Teoría de Juegos demuestra que la reiteración del juego varía el resultado esperado, porque los jugadores aprenden a cooperar y se animan a hacerlo porque conocen al otro; los jugadores repetidos pueden lograr acuerdos que los jugadores de una sola vez no pueden²⁶; la acción colectiva puede conseguir resultados que son “mejores que racionales” construyendo condiciones de reciprocidad, de reputación y de conocimiento mutuos y las instituciones tienen un papel muy importante en la creación de esas condiciones²⁷. El gobernador de Mendoza está afectado negativamente frente a los otros gobernadores y al gobierno nacional; es un jugador de una sola vez que interactúa con jugadores repetidos, es siempre un recién llegado que no puede beneficiarse del aprendizaje de la reiteración ni generar la reputación ni el conocimiento de relaciones duraderas. Desde la recuperación de la democracia Mendoza ha tenido gobernadores buenos y de los otros, pero ninguno pudo superar la restricción institucional del término único para su interacción con otros gobernadores que desarrollan estrategias de largo plazo de las que el de Mendoza queda afuera por su propia transitoriedad.

²⁶ COOTER, Robert: *The Strategic Constitution*. Princeton University Press (2000).

²⁷ OSTROM, Elinor: *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*; Presidential Address, American Political Science Association (1997)

- IV -

13. Las constituciones están hechas de política, no de palabras. Son fruto de una práctica social capaz de transmutar un régimen político que es un conjunto fáctico de relaciones de poder, en una constitución que es un conjunto sistemático de relaciones de derecho. Dicho esto, hay que destacar que la reforma constitucional requiere una intensa actividad preconstituyente: construir el consenso necesario para darle legitimidad a la iniciativa; elaborar una agenda precisa para posibilitar racionalidad a la discusión; e institucionalizar el consenso en un acuerdo y la agenda en un programa, para asegurar la eficacia del proceso reformador. Las circunstancias de hoy -la pandemia y las restricciones que inevitablemente acarrea- no son las más favorables; hay que adaptarse. Los especialistas podemos ir planteando los aspectos técnicos para que luego los políticos puedan considerar fórmulas de cooperación; así, cuando las condiciones lo permitan, todos participemos. Puede llevar tiempo, pero no hay que esperar; hay que empezar ahora.