



■ Memoria de la ciudad que ya no está
Néctor Mejía

***REFORMAS CONSTITUCIONALES,
LEYES ELECTORALES Y LA NECESIDAD
DE UN “VELO DE LA IGNORANCIA”***

* Fecha de recepción: Diciembre 5 de 2005
Fecha de aprobación: Enero 23 de 2006

REFORMAS CONSTITUCIONALES, LEYES ELECTORALES Y LA NECESIDAD DE UN "VELO DE LA IGNORANCIA"

*Prof. Ms. M.A. Manfredo Koessl**

RESUMEN

La intención del presente artículo es realizar un análisis crítico de lo que resultó, en las últimas dos décadas, un "festival" de reformas constitucionales en Argentina y las provincias que la componen. Caracterizadas porque entre 1983 y 2003 se realizaron, en todas las provincias y el país, por lo menos una reforma constitucional, y se discutieron diversas propuestas de reforma antes y después de las mismas, discusión que sigue hasta la actualidad.

Por lo tanto, se intenta analizar las causales de dicho exceso, y las negativas consecuencias jurídicas y políticas que este "festival" apareja.

Palabras clave: reforma constitucional, descreimiento instituciones políticas, descreimiento clase política.

CONSTITUTIONAL REFORMS, ELECTORAL LAWS AND THE NEEDED OF "IGNORANCE VEIL"

ABSTRACT

The purpose of this article is to make a critical analysis about what turned into a "festival", during the last two decades, of constitutional reforms in Argentina and the provinces that compose it. There took place, in all provinces and all over the country, at least one constitutional reform between 1983 and 2003 and they discussed, before and after, many reform proposals, of which discussion goes on in present time.

Therefore, it tries to analyse the causal for this excess and the negative legal and political consequences that this "festival" brings.

Key words: constitutional reform, political institution discredit, political classes discredit.

* Profesor investigador del Grupo de Investigación "Derecho y Sociedad", adscrito al Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Magister en Partidos Políticos, CEA, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Magister en Ciencia Política en Iberoamérica, Universidad Internacional de Andalucía, España. Doctorado Universidad de Hamburgo, Alemania. Profesor de Teoría Política I y II Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

REFORMAS CONSTITUCIONALES, LEYES ELECTORALES Y LA NECESIDAD DE UN "VELO DE LA IGNORANCIA"

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en América Latina, y en especial en Argentina, se ha desarrollado un importante proceso de reformas constitucionales, a partir de la ola de democratización iniciada en la década de los 80.

Esto resultó explicable en el contexto de retorno a la democracia en la mayoría de los países a partir de esta época, y en el que se intentaba probar que con la democracia todo era posible¹.

Pero estas reformas no solo se realizaron en esta etapa del "enamoramiento de la democracia" de los 80, si no que también en el contexto del triunfo neoliberal de la década de los 90, en el cual el eje del debate ya no resultaba ser los derechos sociales, si no — aunque en muchos casos también— la necesidad de garantizarle al ejecutivo la "governabilidad". De esta manera en el transcurso de dos décadas nos encontramos frente a estas dos etapas claramente diferenciadas y que pueden explicar, de alguna manera, dos formas diferentes de acercarse al fenómeno de la Constitución; ya sea ampliando su parte dogmática, ya sea especificando la orgánica.

Así se explica el fenómeno de sucesivas reformas constitucionales, por ejemplo en los casos de Venezuela y Ecuador que presentan 3 reformas cada una, si bien motivadas por causas particulares diferentes.

Pero, lo que ya no resulta tan meritorio, ni siquiera entendible o defendible, es lo que terminó en un "festival" de reformas constitucionales que se realizaron en Argentina en estos últimos 20 años, en los cuales nos encontramos con reformas sobre reformas y, en algunos casos, a su vez sobre otras reformas.

A modo de aclaración hay que destacar que la República Argentina tiene una forma de Estado federal, en la cual cada una de las provincias se dicta su propia Constitución Provincial, y es acerca de este "festival" de sucesivas y coetáneas reformas provinciales, sobre los que se intentará incursionar en éste artículo².

¹ Discursos de campaña de Raúl Alfonsín durante 1983: "La democracia se come, se cura y se educa".

² A partir de 1983 excepto Río Negro, todas las provincias argentinas han reformado, por lo menos una vez, su Constitución Provincial.

1. LAS REFORMAS Y SUS CONSECUENCIAS

Durante estas últimas dos décadas, la ciudadanía se enfrentaba a la realidad de sucesivas reformas constitucionales y un aún mayor número de discusiones sobre más reformas constitucionales, propuestas y proyectos de reforma constitucionales, al punto que ya parecía resultar necesario, en toda campaña electoral que se precie, la aparición de una propuesta de reforma constitucional.

A esto habría que agregar dos elementos que profundizaban más el sentimiento de confusión generalizada: por un lado dirigentes políticos proponiendo modificaciones a reformas constitucionales realizadas por considerarlas de mala manufactura, pero con el detalle de que dichas reformas habían sido propuestas y votadas por *dicho* dirigente político. Por otro lado, propuestas defendidas por un partido político en una determinada provincia eran agriamente criticadas por ese mismo partido político en *otra* provincia.

Resulta necesario realizar algunas aclaraciones para poder contextualizar adecuadamente la problemática de esta situación, específicamente en lo que se refiere acerca de lo que *no* estamos hablando.

En primer lugar no se trata de la discusión acerca del problema del atraso del derecho respecto a la realidad social sobre la que se quiere legislar. No estamos aquí frente a normas que han quedado anticuadas en el tiempo, o que el legislador no haya podido prever adelantos científicos y tecnológicos. Estamos hablando de un período reducido de tiempo -20 años- en los cuales aparece este fenómeno reformista, período que a todas luces no puede ser catalogado ni de tan amplio ni tan cambiante como para resultar imprevisible.

En segundo lugar tampoco estamos frente a problemas de coherencia política o evolución doctrinaria en los partidos políticos. La defensa de posiciones contradictorias entre sí, por parte del mismo partido, pero en el que varía el tiempo o el espacio, no se debe a evoluciones o involuciones internas, contradicciones típicas de partidos "catch all parties", a la consideración de realidades particulares de determinada Provincia, o el de haber incorporado con el tiempo el resultado de un sereno razonamiento que desembocara en un cambio de opinión.

En tercer lugar no se discute el carácter de contenido "pétreo" de determinadas normativas constitucionales, ni sobre modificaciones posteriores por haberse alterado dichos contenidos.

Por último, podemos decir que ni siquiera se discute acerca de la esencia del llamado constitucionalismo social. No estamos frente a una discusión de carácter kelseniana acerca de si es conveniente reformar la Constitución para incorporar

determinados derechos: *todos* los partidos en cuestión acuerdan acerca de la importancia de incorporar mayores derechos de ciudadanía incluso, en muchos casos, la discusión pasa por una competencia por ser el que más derechos a incorporar propone.

Ahora bien, en general las modificaciones constitucionales, realizadas en este período se refieren fundamentalmente a cinco áreas:

- a) La reelección del ejecutivo: resulta un elemento central y fuera de discusión para avanzar en cualquier reforma. Teniendo en cuenta que la mayoría de las constituciones provinciales fueron dictadas en el período del constitucionalismo liberal de fines del siglo XIX y principios del XX, caracterizado por concentrar una importante cuota de poder en el ejecutivo, pero compensándolo con la imposibilidad de su reelección inmediata; el ejecutivo actual, siempre y cuando tenga cierto apoyo en las encuestas de opinión pública, no deja pasar la oportunidad de plantear la necesidad de su reelección en virtud de los cambios sociales y políticos que han sucedido desde principios del siglo.
- b) En general, a cambio de la reelección del ejecutivo, este aceptaba un importante avance en las atribuciones de los parlamentos y otras instituciones para controlar las actividades del gobernador y sus ministros. Las funciones de interpelación de gobernadores y ministros, la figura del defensor del pueblo, etc., resultan típicas de este ítem.
- c) Ya mencionado, el elemento legitimador de las reformas resultaron ser los contenidos sociales que se incorporaron en la Constitución. En general resultaron de una extensión y casuística impresionante, desde normas justificables, entendibles y defendibles, pasando por otras bastante dudosas, para terminar con algunas francamente ridículas³.
- d) Otro elemento importante son las modificaciones en la magistratura, para garantizarles la independencia y objetividad. Las buenas intenciones de esta propuesta quedan en realidad un poco en contradicción con el hecho de que se le garantiza la independencia a una institución que, habiendo sido en buena parte cómplice de la dictadura militar 1976-1983, nunca resultó debidamente purgada de los elementos autoritarios y antidemocráticos. Así y todo, resultó una demanda de los partidos minoritarios y de la oposición, quienes consideraban de suma importancia garantizar una independencia de los jueces con respecto a los poderes ejecutivos de turno.

³ La Constitución de Córdoba de 1987 le garantiza a los niños el "derecho a crecer", cfr. Koessl, M. 2002.

- e) Por último, un elemento de no menor trascendencia en estas reformas: la elección de un sistema electoral para atribuir los cargos provinciales —y en algunos casos también municipales—. Es en este aspecto en el que más se denota la problemática que se ha querido desarrollar en este artículo. Los problemas y contradicciones que surgen al analizar a los sistemas electorales resultan ser los que más afectan a la posición relativa de los partidos políticos. La opción entre sistemas mayoritarios o minoritarios, entre divisiones por circunscripciones uninominales o plurinominales, etc., resultaron ser las más complicadas en las respectivas asambleas constituyentes. Hay que aclarar previamente, que estas dificultades para optar entre los diferentes sistemas nunca se debieron a determinadas características geográficas, sociales, culturales o incluso políticas de la Provincia en cuestión; siempre se ha presentado a la respectiva opción como la mejor posible en *cualquier* situación⁴, y no por alguna razón localista.

Las diversas opiniones de un mismo partido político variaban de acuerdo a dos aspectos: I) según el *distrito* en el que actuara es decir, si era un distrito en el que actuaba habitualmente como oposición sin chances, oposición con chances, u oficialismo. Y II) según el *momento* en el que actuaba: si circunstancialmente actuaba como oposición o como oficialismo.

Estas dos variables eran las que influían en las decisiones de los partidos políticos durante las convenciones constituyentes, al extremo de que en realidad las diferencias entre los dos partidos políticos mayoritarios —Partido Justicialista y Unión Cívica Radical— no se diferenciaban realmente, en este tema, por algún motivo ideológico o de proyecto político, sino según su posición relativa frente a estas dos variables mencionadas.

Es en este aspecto en el que se quiere mencionar el planteo de John Rawls, en su libro “Teoría de la Justicia”, acerca de la necesidad de que el legislador deba, para poder hacer justicia al dictar una Constitución, estar en la situación de un “velo de la ignorancia”, que no le permita saber cual va a ser su posición relativa respecto a la sociedad sobre la que va a legislar. Específicamente se refiere al desconocimiento acerca de sus aptitudes, posición social, fortuna, educación o género.

No es intención del presente texto analizar o desarrollar la Teoría de la Justicia de Rawls o las conclusiones a las que llega. Pero sí es intención de este artículo

⁴ Las escasas excepciones resultan de carácter muy particular: generalmente se basaban en la defensa de posiciones muy conservadoras, v. gr. mantener un sistema bicameral porque a través del Senado, en departamentos alejados de la Provincia, el “senador resultaba una especie de padre de sus electores, que los cuidaba y protegía” (Reforma Constitucional de 1987 Provincia de Córdoba).

señalar la importancia de este presupuesto, que uno quisiera recordarle a la clase política dedicada a estos menesteres: la necesidad de que si se quiere legislar de una manera más o menos justa, se debe cumplir con algún requisito que supere las realidades políticas coyunturales.

Incluso, entendiendo que la praxis política obliga a un cierto pragmatismo, no criticamos aquí cambios de opinión que si bien discutibles, pueden resultar lógicos en el paso de un partido político de la oposición al oficialismo y viceversa.

La crítica que aquí se realiza, se refiere a la incapacidad de los constituyentes de incorporar la variable *tiempo* a su propuestas. Toda la legislación propuesta acerca de los sistemas electorales, se caracteriza por legislar el *ahora*, a circunstancias sociales, políticas, e incluso demográficas, que suponen no van a variar nunca y bajo ningún concepto.

De esta manera, en algunos casos no se tiene en cuenta, por ejemplo, el crecimiento poblacional, fijando el número de legisladores por distrito de acuerdo al número de habitantes, generando así un crecimiento del número de legisladores de manera absurda⁵, debido al aumento natural —y perfectamente predecible— de la población.

Lo que se denota de la comparación con el principio del velo de la ignorancia para este ejemplo específico es el hecho de que, en la mayoría de los casos, los convencionales constituyentes legislan teniendo en cuenta el último resultado electoral, y considerando que estos resultados *jamás* y bajo ningún concepto serán alterados en el futuro, es decir, *la ciudadanía nunca va a cambiar de opinión*, ni cambiará su intención electoral.

De esta manera legisla sobre una situación política determinada, como si la misma se mantuviera pétrea por un largo período de tiempo. Así, promulga acerca de atribuciones del congreso, poderes del ejecutivo, controles mutuos, sistemas electorales, etc., como si mantuviera, a través del tiempo, un determinado número de votos. Esto último es digno de ser remarcado: no sólo se trata de resultar actualmente oficialismo u oposición lo que determina sus elecciones, también lo hace en función de resultados electorales que si se alteran en menos o incluso en más, ya les genera grandes inconvenientes, sin necesidad de cambiar su rol de gobierno.

De esta forma se entiende que las propuestas de modificaciones constitucionales resultan consecuencia no sólo de alternancias en el poder, sino también de un oficialismo que ha aumentado o disminuido su *performance* electoral.

⁵ El número de Senadores de la Provincia de Córdoba había llegado a superar en el 2001 al de los diputados, debido a que, en 1987, se había fijado un número de senadores fijo por cantidad de habitantes por departamento.

Y es de esta manera que la situación desemboca en este "festival" de modificaciones constitucionales que criticáramos al iniciar el texto.

¿Cuáles son las consecuencias de esta situación? Trataremos de sintetizar algunas de ellas:

- 1) En primer lugar, la Constitución termina fungiendo de herramienta electoral, lo cual provoca que la Constitución no recibe ninguna de las ventajas que pudiera tener la clase política, pero sí sufriría de todas las desventajas de la clase política: desprestigio, descreimiento, falta de confianza, etc.
- 2) Relacionado con este descreimiento de la clase política, las sucesivas reformas constitucionales no ayudan, precisamente, a la clase política a recuperar prestigio, más bien lo que sucede es que a los ojos de una opinión pública, la élite política queda como inoperante en los *problemas cotidianos* de la sociedad y también como inoperante para las *cuestiones fundamentales* —como por ejemplo una Constitución—.
- 3) Inestabilidad y con ello inseguridad jurídica, los constantes cambios, modificaciones y aclaraciones en un texto constitucional que siendo la ley fundamental, resultan sumamente perjudiciales para la seguridad jurídica.
- 4) Inestabilidad e inseguridad política, el desgaste por la discusión constante y reiterada sobre lo que debieran ser temas políticos fundamentales de una nación, provocan una banalización de estos temas que tienen a futuro desagradables consecuencias.

2. CONCLUSIÓN

El problema de una banalización del derecho y de la política, por el exceso en el debate acerca de reformas constitucionales tiene, como consecuencia no querida, no solo el descreimiento en figuras e instituciones que, por técnicas, a simple vista pudieran parecer en principio poco importantes —sistemas electorales, controles entre y de los poderes, etc.—, sino que también, y como necesaria consecuencia de lo anterior, a otras figuras e instituciones de suma importancia como ser la defensa de los valores democráticos, la división de poderes, o la necesidad del consenso para la construcción de una sociedad política.

De esta manera, se provoca el resultado opuesto a lo esperado: un debate acerca de los principios fundamentales del Estado, la organización del gobierno, los derechos individuales y sociales, etc., que resulta muy necesario realizarlo en prudentes intervalos de tiempo. Terminan siendo considerados por la población como un mero debate electoralista de poco vuelo y el único efecto de satisfacer necesi-

dades coyunturales de una desprestigiada clase política. Y lo más dramático de esto es que, de acuerdo a lo analizado, no se trata de una mera apreciación errónea de la ciudadanía, sino de una realidad que avizora el grave peligro que este descreimiento de la clase política y de las instituciones republicanas puede aparejar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA, M. *Sistemas políticos de América Latina*. Vol. I. América del Sur Madrid, Editorial Tecnos, 1999.
- CABRERA, E. "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la república Argentina". En CALVO, E. y ABAL MEDINA (h), J.M. (ed.) *El federalismo electoral argentino*. INAP. Buenos Aires, Editorial Eudeba, 2001.
- CASTIGLIONI, F. y ABAL MEDINA, J. "Transformaciones recientes del sistema de partidos argentino". En MANZA, T. y SUAZO, M. (coord.) *Partidos Políticos y Representación en América Latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- CRESPO, I. "El sistema electoral". En Comp. ALCÁNTARA, M. y MARTINEZ, A. *Política y Gobierno en España*. Valencia, Editorial Tirant Lo Blanch, 1997.
- DE RIZ, L. "Reforma constitucional y consolidación democrática". En *Revista Sociedad*, No. 6, Buenos Aires, 1995.
- _____. "El debate sobre la reforma electoral en la Argentina". En *Revista de Desarrollo Económico*. Vol. 32. No. 126, julio-septiembre, Buenos Aires, 1992.
- FAYT, C. *Derecho Político*. Editorial Depalma, 1995. Bs. As.
- FRÍAS, P. J. (Comp.) *Derecho Público Provincial*. Córdoba, Editorial Advocatus, 1986.
- KELSEN, H. *Esencia y valor de la democracia*. Madrid, Editorial Guadarrama, 1977.
- LIJPHART, A. *Sistemas electorales y sistemas de partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1995.
- MAINWARING, S. y SHUGART, M. "Presidencialismo y sistemas de partidos en América Latina". En *Revista Postdata*, No. 3-4, agosto, 1998.
- MARTINO, A. *Sistemas Electorales*. Córdoba, Editorial Advocatus, 1999.
- MOONEY, A. E. *Constitución de la Provincia de Córdoba*. Córdoba, Editorial Advocatus, 1994.
- NOHLEN, D. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- RAE, D.W. *The political consequences of electoral laws*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- RIKER, W.H. "Teoría de Juegos y las coaliciones políticas". En ALMOND, G. et al. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona, Editorial Ariel, 1992.

- _____. *The theory of political coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*. México, Editorial FCE, 1993.
- SABSAY, D. A. "La construcción de la sostenibilidad democrática: los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos". En *La naturaleza de los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos*. IIDH/CAPEL/IFE. San José de Costa Rica, 1999.
- _____. "Consideraciones en torno al sistema electoral". En *Revista Propuesta y Control*, 1992.
- SAGUÉS, N. "Régimen electoral y Legitimidad Política". En *Revista La Ley*, 1983.
- SARTORI, G. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Madrid, Alianza Universidad, 1980.
- _____. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SHUGART, M.S. y CAREY, J.M. *Presidents and assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics Cambridge*. New York, University Press, 1992.
- TRAVIESO, J.A. y DANIELIÁN, M. *Derecho electoral y partidos políticos*. Buenos Aires, Editorial Abeledo Perrot, 1999.
- TULA, M. I. y DE LUCA, M. "'Listas sábana', preferencias y tachas". Estados Unidos, LASA, 1998.
- VALLES, J. M. y BOSCH A. *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona, Editorial Ariel, 1997.
- VOTTERO, J. L. La Reforma del sistema electoral en la nueva Constitución de la Provincia de Córdoba. De *Anuario Centro de Estudios Avanzados*. Partidos Políticos. Relaciones Internacionales, 1994.
- ZARZA MENSAQUE, A. *La Nueva Constitución de Córdoba*. Córdoba, Editorial Lerner, 1992.