

Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza:
Una revisión necesaria



UNCUYO
UNIVERSIDAD
NACIONAL DE CUYO

Mendoza, República Argentina

Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria

Coordinadores

Carlos Ignacio Giuffré y Andrea Juliana Lara

Prólogo

Laura Montero

Autores

María Gabriela Ábalos

Víctor Abramovich

Silvina Barón Knoll

Mauro Benente

Gustavo Castiñeira de Dios

Carlos Ignacio Giuffré

Víctor Enrique Ibáñez Rosaz

Andrea Juliana Lara

Pablo Luis Manili

Alberto Montbrun

Nicolás Emanuel Olivares

Andrés Rousset Siri

**Cámara de Senadores de la Legislatura
de Mendoza**

ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MENDOZA:
UNA REVISIÓN NECESARIA | María Gabriela Ábalos... [et al.]; coordinación
general de Carlos Ignacio Giuffré; Andrea Juliana Lara; prólogo de Laura
Montero.

—1ª ed.— Mendoza: EDIUNC, 2018.

242 p.; 23 × 14 cm.

ISBN 978-950-39-0358-2

1. Derecho Constitucional. 2. Constituciones. 3. Reforma Constitucional.
I. Ábalos, María Gabriela, II. Giuffré, Carlos Ignacio, coord. III. Lara, Andrea
Juliana, coord. IV. Montero, Laura, prolog.
CDD 342.023

ESTUDIOS SOBRE LA REFORMA
CONSTITUCIONAL DE MENDOZA:
UNA REVISIÓN NECESARIA
Carlos Ignacio Giuffré y Andrea Juliana Lara,
coordinadores

Primera edición, Mendoza, 2018

ISBN 978-950-39-0358-2

Queda hecho el depósito que marca la ley 11723

© EDIUNC, 2018

<http://www.ediunc.uncuyo.edu.ar>

ediunc@uncuyo.edu.ar

Impreso en Argentina · *Printed in Argentina*

Prólogo

Ing. Laura Montero, *vicegobernadora*

En 1916 Mendoza sancionó nuestra Constitución vigente, que sin dudas fue superiora tanto de la primigenia, sancionada en 1854, como de sus reformas. La Carta Magna de 1916 respetó los principios republicanos, federales y democráticos. A la luz de la experiencia que había dejado la vida institucional, política y social, planteó un diseño institucional inspirado en perspectivas humanas y solidarias.

Así las cosas, estableció derechos sociales—como los laborales—y políticos, disponiendo el sufragio secreto, obligatorio y el escrutinio público; corrigió aquello que otrora había permitido abusos de poder; modificó los órganos Legislativo y Judicial; fortaleció los organismos de control; limitó la reelección y el nepotismo; jerarquizó la administración del agua y de la educación como dos elementos esenciales a los que había que garantizar su acceso de manera igualitaria.

Fue fruto de un trabajo meditado, impregnado de ideales, libre de intereses meramente circunstanciales. Julián Barraquero lo destaca de esta manera en el momento de presentarla:

El proyecto que hoy tengo el honor de presentar a la deliberación de esta ilustrada Asamblea, es el fruto de una paciente y madura reflexión sobre cada uno de los principios constitucionales que consagra. He pensado con la convicción que el estudio y la experiencia llevan al espíritu que las leyes directrices y fundamentales de los pueblos democráticos necesitan para subsistir, en el tiempo y a los embates de los errores y apasionamiento momentáneos, que ellas sean una viva

y perenne encarnación de sus ideales, de sus creencias, de sus costumbres, de su tradición y, más que todo, que sean la custodia de los derechos inalienables del hombre y de las libertades que proclama y consagra el consenso de la humanidad civilizada... Las constituciones solo perduran cuando el pueblo las defiende porque son la encarnación de sus ideales y el arca tutelar de sus derechos y libertades...¹

El éxito de la Constitución de Barraquero, que se manifiesta en su actual vigencia, no tengo dudas que se encuentra en estos principios rectores; sin embargo, estoy convencida de que si él pudiera opinar hoy, promovería una reforma tal como lo hizo en su momento, intentaría corregir desequilibrios institucionales de la actualidad, producto tanto de la evolución de más de cien años del Estado cuanto de la sociedad mendocina, y acorde a los desafíos futuros.

Mendoza, inserta en un mundo global, no es la de hace cien años atrás, dispone de múltiples recursos de vinculación que acortan las distancias, permitiendo transferir experiencias y conocimiento, lo que presupone una dinámica arrolladora de oportunidades de desarrollo humano, social, cultural y económico. Sin embargo, con la misma dinámica, problemas globales golpean la puerta de los hogares mendocinos cuando hay caída de la actividad y el empleo, producto de una crisis financiera global. Lo mismo sucede cuando las emisiones aumentan el calentamiento global y afectan el ambiente, pues derriten nuestros glaciares y limitan la disponibilidad del agua presente y futura.

Los problemas superan la capacidad de respuesta de los Estados nacionales, provinciales y municipales; sin embargo, la comunidad los percibe—la mayoría de las veces— con antelación a la dirigencia y demanda respuestas que, en el mejor de los casos, son atendidas reactivamente, sin estrategia, sin plan, sin instrumentos de política pública que prevean los acontecimientos. Una rueda de desencanto que socava las bases del sistema democrático.

Hoy debemos cuestionarnos si el diseño institucional del Estado y los principios que consagra nuestra Constitución son los que permiten anticipar escenarios futuros sobre los recursos estratégicos, garantizar las demandas sociales y sentar bases de construcción política democrática, sobre esquemas de cooperación que tiendan a una mayor gobernabilidad. También debemos cuestionarnos por qué los indicadores como la producción per cápita de nuestra matriz productiva, el salario medio de un trabajador, las necesidades básicas insatisfechas están por debajo de los valores medios de las provincias argentinas, y si no es hora de optimizar los recursos de todo el territorio provincial, con el gran potencial del desarrollo local empoderando los municipios con mayor autonomía.

En orden a abordar esos interrogantes, hemos desarrollado un arduo trabajo en el que la ciudadanía mendocina, en foros territoriales y en la Legislatura, planteó la imperiosa necesidad de reformar la Constitución de la provincia a fin de consignar conceptos de inclusión social, progreso económico, derecho a la identidad, respeto a la diversidad, igualdad y equidad de género, acceso a la

¹ *Debates de la Convención Constituyente de 1915*. Recopilación e impresión efectuada bajo la dirección de Alberto Patiño Correa (1941), Mendoza, p. 13.

información, ética pública, derechos económicos, sociales, ambientales y culturales, junto con políticas públicas expresas para hacerlos exigibles y eficaces. Pero también ratificaron su compromiso y responsabilidad en el cumplimiento de los deberes ciudadanos en los procesos de participación, en el cuidado del ambiente y el agua. Inclusive, remarcaron la necesidad de fortalecer la autonomía municipal y el Estado con instrumentos concretos de participación, deliberación y control popular. Bregaron por un sistema educativo de calidad, el acceso igualitario a la salud, los mecanismos para vencer brechas sociales hacia una inclusión real que permita el desarrollo personal y la calidad de vida.

Es hora de pensar en el porvenir sin estar encandilados por los brillos del pasado y sin quedar bloqueados por intereses circunstanciales. La reforma constitucional debe ser tal como lo exponía Julián Barraquero, un producto de la reflexión, que debe analizar el desempeño estatal y corregir lo necesario para promover un diseño institucional superador, que promueva la participación a fin de captar la gran experiencia colectiva de nuestro capital social y humano para traducirla en normas, buena planificación y eficaces políticas públicas; pero con una direccionalidad orientada por un sueño colectivo de superación, que contenga y entusiasme a todos, que no es —ni más ni menos— que una norma constitucional de vanguardia.

Como vicegobernadora, estoy convencida de que el presente libro consiste en un aporte inconmensurable para pensar el porvenir de las generaciones futuras, tal como lo hicieron nuestros antepasados, sentando las bases para el desarrollo de una sociedad plena en el goce de derechos y en el ejercicio de sus responsabilidades, a fin de promover todo el potencial de nuestra querida Mendoza.

Introducción

Carlos Ignacio Giuffré
y Andrea Juliana Lara,
coordinadores

Estudios sobre la reforma constitucional de Mendoza: Una revisión necesaria es el resultado de un esfuerzo colectivo. El mismo se inició con un seminario que sobre idéntico asunto organizamos desde la Legislatura de la provincia a lo largo del año 2016, donde participaron como disertantes quienes integran el libro que nos congratula presentar. Aquella instancia estuvo dotada de un especial interés y relevancia pues significó un ámbito abierto a toda la comunidad mendocina, con la intención de generar un espacio de discusión de un asunto que nos atañe en la fibra más íntima; esto es, la Norma Fundamental bajo la cual habitamos.

El trabajo de construcción social y dialógica de conocimiento que dio lugar a la presente obra fue tan intenso como desafiante. Intenso, porque los encuentros tuvieron lugar semana a semana, durante varios meses, pero no de manera aislada, sino que estuvieron acompañados de numerosas actividades destinadas a pensar la misma cuestión mediante debates territoriales, audiencias públicas, coloquios, encuestas, mesas de debate, jornadas, recepción continua y abierta de propuestas ciudadanas, entre otras. De manera tal que se trató de una conversación extendida, abierta, dispersante, inclusiva, igualitaria y persistente en el tiempo.

También desafiante, porque dichas actividades, motivadas por una particular concepción de la democracia, como es la deliberativa, no encajan en los modelos

de las prácticas tradicionales de llevar a cabo la labor política. Pues, por lo general, y salvo contadas excepciones, antes que la inclusión de la ciudadanía se propiamente su expulsión hacia los márgenes de los centros de toma de decisiones. Esa pretensión viene desde los orígenes del constitucionalismo. De hecho, James Madison en *El Federalista* resaltaba la inconveniencia de someter con frecuencia las cuestiones políticas y constitucionales a consideración de la sociedad, advirtiendo «(...) el peligro de alterar la tranquilidad general interesando demasiado las pasiones públicas», pues en tales casos «sería no la razón, sino las pasiones públicas quienes juzgarían».¹

Pero tal visión no es ajena a la actualidad sino que tiende a reiterarse en un contexto complejo como el vigente, signado por sucesos como el Brexit, el triunfo del «No» en el plebiscito colombiano por la paz o la asunción de Donald Trump en Estados Unidos, donde vuelven a aparecer manifestaciones elitistas frente a los beneficios de la deliberación entre el Estado y la ciudadanía: el reconocimiento de la igual libertad política, el autogobierno, las ventajas epistémicas, entre otras.

En este escenario, las actividades llevadas a cabo desde la Legislatura y el presente libro constituyen una interpretación distinta de los desafíos que los asuntos comunitarios plantean a los órganos de gobierno en el siglo XXI. En efecto, se aspiró a aproximar el terreno de lo fáctico a ese norte ideal hacia el cual debe tenderse en la medida de lo posible: el autogobierno mediante la participación de toda la sociedad en la deliberación y decisión de los asuntos públicos que atañen al rumbo general.

En concreto, el objetivo central residió en discutir ampliamente las bases de una Constitución centenaria, que rige hasta el día de hoy, sin reformas integrales y cuyo contenido es producto de una comunidad con problemas, intereses y propósitos muy distintos a los actuales. En este sentido y a contraluz de James Madison, Thomas Jefferson a más de proponer la previsión de resortes populares para articular los asuntos de gobierno, en una célebre carta proporciona otra perspectiva para pensar la reforma constitucional: toda Constitución expira al cabo de la generación que la instituyó, de lo contrario, «si se implementa por más tiempo, es un acto de fuerza, no de derecho».²

Sin embargo, más allá del momento en el cual tenga lugar la modificación constitucional en Mendoza, sea en el temprano o sea en el largo plazo, los siguientes capítulos consisten en un apoyo teórico a disposición de toda la sociedad desde donde se podrá, por un lado, reconstruir lo acontecido a lo largo del siglo pasado y, por el otro, comenzar a repensar la manera de disponer y organizar las energías constitucionales en un nuevo proyecto político, económico, social y cultural, que ha de plasmarse en el más elevado rango normativo local.

1 Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John (2010). *El Federalista*. 2ª. Ed. México: Fondo de Cultura Económica, p. 215.

2 Jefferson, Thomas (1950). *The Papers of Thomas Jefferson*. Julian P. Boyd (Ed.). Princeton: Princeton University Press, vol. 1, cap. 2, doc. 23. Recuperado de: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch2s23.html>.

Este libro incluye los desarrollos teóricos de quienes disertaron en el seminario mencionado, y reflexionaron sobre la reforma constitucional de Mendoza, ora desde la provincia, ora desde afuera, pero siempre con una perspectiva especialmente atenta a los procesos de sustitución normativa que han tenido lugar en el Derecho Público provincial argentino y en la región latinoamericana durante los últimos años. Esto es relevante pues el proceso local no puede pensarse aislado de la significativa riqueza que ofrecen las experiencias de otras provincias y del flamante fenómeno que ha dado lugar al «nuevo constitucionalismo latinoamericano».

Resulta de estricta justicia agradecer a quienes hicieron posible este trabajo mancomunado, en especial a la iniciativa incansable de la vicegovernadora Laura Montero, como así también a las autoras y autores de los capítulos de la presente obra. Pero, sobre todo, a quienes intervinieron en las actividades desplegadas, con la intención de discutir o hacer manifiestas sus perspectivas y propuestas, contribuyendo así a nutrir un debate que se presenta como crítico y necesario.

Finalmente, quisiéramos destacar que cuando se mira hacia atrás en el tiempo es posible constatar, una y otra vez, que el constitucionalismo siempre aparece asociado a determinada meta, necesidad o problemática. Vale decir que las constituciones —o las reformas— todas las veces surgen *para* algo y *contra* algo. Para ilustrar esta idea, basta recordar los casos del constitucionalismo moderno, del neoconstitucionalismo, como así también del constitucionalismo popular, del minimalista, del conservador, del democrático, del latinoamericano, entre otras corrientes y experiencias. En el caso de las frescas reformas del continente, se intentó revertir la exclusión política y social del pueblo, como así también la desigualdad estructural, producto de las políticas neoliberales. A fin de explorar las razones y justificaciones del cambio constitucional en Mendoza, se ofrecen las próximas páginas a las y los eventuales lectores.