



Cuestiones Constitucionales

ISSN: 1405-9193

rmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México  
México

Gentile, Jorge Horacio  
La reforma política que espera Argentina  
Cuestiones Constitucionales, núm. 14, enero-junio, 2006, pp. 131-153  
Universidad Nacional Autónoma de México  
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88501405>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica  
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

## LA REFORMA POLÍTICA QUE ESPERA ARGENTINA

Jorge Horacio GENTILE\*

**RESUMEN:** La crisis política sufrida en Argentina en el 2001 fue consecuencia de la corrupción, de un sistema político erróneo y de una falta de conciencia cívica en los políticos y ciudadanos argentinos. Este artículo propone una reforma política íntegra, más que constitucional, que supere las causas últimas que ocasionaron dicha crisis. Así, se hace una propuesta para reformar los aspectos institucional, electoral y de educación política, tomando como punto de partida las experiencias obtenidas de la reforma realizada en la provincia de Córdoba.

**ABSTRACT:** *The political crisis suffered in Argentina in 2001 was a consequence of corruption, erroneous political system and absence of civic conscience in politicians and citizens. This article proposes not a constitutional but a political and integral reform which deals with those causes being at the origine of that crisis. Then, a proposal is made in order to reform institutional, electoral and political education areas, taking as a basis the experience got from a reform applied in Córdoba province.*

**Palabras claves:** Reforma política, reforma institucional, reforma electoral, educación política.

**Descriptors:** *Political reform, institutional reform, electoral reform, political education.*

\* Doctor en derecho y ciencias sociales, profesor de Derecho constitucional de la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Católica de Córdoba; estudios en las Universidades de Harvard, Cambridge; San Francisco de California y de Georgetown en Washington D. C.

## I. INTRODUCCIÓN

La reforma política que reclama hoy la Argentina, después de la grave crisis política de diciembre de 2001, implica fortalecer la *ética de las responsabilidades* de los políticos y los ciudadanos, renovar liderazgos y hacer algunos cambios legislativos. Hay que partir de las necesidades de la *sociedad política* y su relación con el *bien común*, y diferenciarla de las necesidades de eficiencia del funcionamiento del *mercado*, que no siempre concuerdan. Ello supone definir *fin*es, adecuar *medios* y cambiar *actitudes* de la ciudadanía y de los dirigentes frente a lo político. Lo económico, el mercado y los factores productivos deben someterse a las “reglas de juego” que determina el Estado y las instituciones políticas. Siempre habrá que tener en cuenta la *ejemplaridad* que caracteriza la actividad política dentro del sistema democrático constitucional. La *educación política* es indispensable para dar sustento y proyectar al futuro estos cambios.

La crisis de la representación política y de los partidos se mostró con claridad en las elecciones de renovación legislativas del mes de octubre de 2001, con el “voto bronca”, y en los acontecimientos que se sucedieron a partir del 19 y 20 de diciembre de ese año y en las últimas elecciones presidenciales, que no tuvieron el protagonismo de los partidos políticos —especialmente los dos más importantes que tuvo el país desde mediado del siglo XX, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical— que se desarticularon, sin que hasta hoy se hayan reconstituido o en su reemplazo se hayan creado otros, que cumplan con la insustituible función de mediar entre la sociedad y el Estado, de renovar los liderazgos, hacer efectiva la representación política, de captar y procesar los problemas de la sociedad, de sostener un debate permanente sobre las políticas más importantes a proyectar para el futuro, a coadyuvar en fabricar consensos y procesar conflictos, al trascender los intereses sectoriales y de ser escuelas de la democracia. Las elecciones legislativas de 2003 y las posteriores efectuadas a nivel provincial y municipal no mejoraron este cuadro de situación.

El desprecio por los partidos políticos viene de la historia y los políticos han sido los primeros en denotarlos. La absurda idea “movimientista”, que confundía a los partidos con la nación, sustentada por los presidentes Hipólito Yrigoyen y por Juan Domingo Perón, y de la que se hizo

eco también Raúl Ricardo Alfonsín, cuando habló del *tercer movimiento histórico*, fue perniciosa para el desarrollo de los partidos, por confundir la parte con el todo y por la idea hegemónica que la sustentaba, contraria al sano y competitivo pluralismo democrático.

Juan José Sebreli dice que:

...tanto en Alfonsín como en Menem subsistían las reminiscencias del pasado; en su fuero interno y en la mejor tradición de la vieja política personalista, los dos desdeshaban a sus respectivos partidos y tendían a gobernar prescindiendo de estos. Ambos los dejaron relegados y abandonados a sus internas feroces y contradicciones insolubles, a las que ellos contribuían con su propio personalismo. Alfonsín se rodeó de los jóvenes de la Junta Coordinadora, resistidos por los miembros más antiguos del partido, y Menem de una corte variopinta y obsecuente, “el entorno menemista”. Los dos procuraron, aunque con más énfasis Menem, dar mayor preponderancia al Poder Ejecutivo y pasar frecuentemente por alto a sus propios representantes parlamentarios, gobernando por decreto o tomando con el mayor sigilo decisiones políticas y, sobre todo, económicas. Alfonsín, con menos audacia que Menem, intento conformar un Poder Judicial a su gusto nombrando jueces adictos. También tuvo sueños hegemónicos y buscó —sin lograrlo— una reforma constitucional con reelección presidencial. Torcuato Di Tella habló de la “fantasía priista” de Alfonsín y Juncourt señaló que Alfonsín y Menem se comportaron como “monarcas republicanos”... Que Alfonsín no haya sido otro Yrigoyen ni Menem otro Perón —aun contra el deseo de ambos— fue un avance para la democracia, un signo de la secularización de la vida política, de la muerte de la política como religión y del ocaso de los conductores políticos como apóstoles o profetas mesiánicos. Los dos grandes partidos, el radicalismo y el peronismo, perdieron la identidad del pasado, sus respectivos estilos, su —aunque confusa ideología, para transformarse en indefinidos partidos que buscaban sus electores en cualquier parte y abarcaban lo más posible. Sus propuestas se parecían cada vez más entre sí...<sup>1</sup>

Ambos negociaron y firmaron el pacto de Olivos (1993) para reformar la Constitución e implementar así la reelección presidencial de Menem y a cambio de dicha importante concesión se le otorgaron algunas ventajas para la Unión Cívica Radical de Alfonsín, como fue el tercer senador por

<sup>1</sup> *Crítica de las ideas políticas argentinas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002, pp. 435 y 436.

cada uno de los veinticuatro distritos que tiene el país para el segundo partido que obtuviera mayor número de votos, y la presidencia de la Auditoría General de la Nación para la primera minoría del Congreso, que era y es la misma UCR. El pacto fue gestionado por sus respectivos “operadores políticos” (otra lacra de los partidos): Enrique “Coti” Nosiqlia y Luis Barrionuevo y con la atenta presencia del entonces gobernador y caudillo del poderoso Partido Justicialista de la Provincia de Buenos Aires: Eduardo Duhalde. Menem que en 1990 había aumentado los jueces de la Corte Suprema de Justicia de cinco a nueve, con lo que se había quedado con la mayoría del tribunal, más conocida como la *mayoría automática*, en la letra chica del acuerdo de Olivos ambos signatarios consiguieron la renuncia de dos de ellos y en su reemplazo cada uno propuso a uno de los reemplazantes.

Luego tuvimos la breve y desastrosa administración de la Alianza, una coalición de radicales y frepasistas (un grupo de líderes y partidos de centro izquierda), liderada por el presidente Fernando de la Rúa, quien tuvo que renunciar —como antes lo había hecho su vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez— ante su incapacidad de tomar decisiones y por la crisis que le explotó en diciembre de 2001, pocos días después que su ministro de economía Domingo Cavallo implantó el “corralito”, o sea la indisponibilidad de los fondos depositados por los ahorristas en los bancos.

Adolfo Rodríguez Saá, gobernador de la provincia de San Luis, lo reemplazó por unos días, y ante la aclamación del Congreso reunido en asamblea declaró el default de la deuda del Estado, lo que precipitó su renuncia y la designación como presidente provisorio de quien había sido derrotado por De la Rúa en las últimas elecciones presidenciales, Eduardo Duhalde, que luego de declarar que a los que tenían dólares depositados, y atrapados por el “corralito”, en los bancos se le devolvería dólares y a los que tenían pesos se le entregaría pesos. Al mes, haciendo un giro de 180 grados, declaró la devaluación asimétrica e hizo estallar la convertibilidad —de un peso un dólar— ideada hacía una década por Cavallo y al que tenía dólares le pretendió devolver casi un tercio de su valor provocando la airada reacción, protesta y de miles de demandas de amparo de los ahorristas.

Con motivo de esta grave crisis, los grandes partidos históricos se fragmentaron y los restos de sus aparatos electorales y clienteriles se nu-

clearon alrededor de liderazgos provinciales o municipales, alguno de los cuales —como el “aparato” del Partido Justicialista de la provincia de Buenos Aires— mantienen su poderío, por lo menos como empresa electoral “clientelista”. Los nuevos partidos, a pesar de los esfuerzos realizados por algunos, carecen todavía de estructura territorial, de cuadros dirigentes, de propuestas desarrolladas por equipos técnicos y no practican una eficaz educación política, a pesar de algunos esfuerzos aislados.

El “peronismo” aparece como una gran pantalla donde se esconden grandes discrepancias, pero que tiene la rara característica de nuclearse siempre alrededor del poder, que van desde una izquierda “setentista” hasta una derecha “menemista”, y donde pretenden alojarse liderazgos de perfiles contradictorios como los de Néstor Kirchner y Eduardo Duhalde, de fuerte vigencia actual, y de los hoy decadentes de Carlos Menem y Adolfo Rodríguez Saá, que fue unos días presidente y que declaró el *default* de la deuda del Estado a fines de 2001. Sus fronteras son difusas, ya que el estar dentro o ir a elecciones por fuera de la organización jurídica del partido, el repartir sus candidatos en lemas y sublemas, en alianzas o sumatorias de votos, o el practicar el juego de la “transversalidad” deja siempre la sensación de que se pretende instalar un poder “hegemónico” verticalistas que desborda cualquier esquema racional de partido o sistema de partido al servicio de la democracia. Confundir a los partidos —que son parte de un todo—, con la nación, con el pueblo o con el todo de la sociedad, es negar el pluralismo y la diversidad del sistema democrático de gobierno, donde incluso, a diferencia de los regímenes autocráticos, la oposición se encuentra incorporada en su seno, especialmente en los órganos deliberativos. El pluralismo político debe transparentarse a través de los partidos y de las diversas corrientes de opinión que lo componen, y justificarse por las diferencias doctrinarias, ideológicas y de conductas políticas que los mismos exhiben.

Las alianzas y coaliciones políticas sirven, a su vez, para simplificar y disciplinar este pluralismo y hacer más fácil la lucha y el ejercicio del poder. Los acuerdos o pactos que los políticos y partidos hacen no pueden ni deben comprometer al sector de la sociedad que representan ni a la ideología, plataformas o cultura política que lo sustentan.

Las crisis en los sistemas políticos de algunos países en la última parte del siglo XX, como Italia a partir del “mani puliti” y la disolución de la Democracia Cristiana, o de Venezuela, con la desaparición del sistema

bipartidista (COPEI y Acción Democrática) imperfecto, generado después de la caída del dictador Pérez Jiménez y el “Pacto de Punto Fijo”, y la llegada del “chavismo”, nos sirven de ejemplo que nos indican lo que no hay que hacer y que lo que hay que hacer para fortalecer a los partidos y al sistema de partidos, y, en definitiva, al sistema político democrático mismo. Que el PRI haya perdido a manos del presidente Vicente Fox y de su partido, PAN, las elecciones en México —después de casi ochenta años de hegemonía— parece un paso positivo en aquello de encontrar un equilibrio entre el todo, que es el sistema político de partidos y las partes que son las distintas agrupaciones políticas que lo componen y disputan entre sí el favor de la sociedad, tratando de hacer prevalecer sus propuestas y visión de la sociedad en su conjunto.

Sin partidos políticos no hay democracia constitucional ni posibilidades de absorber a los nuevos liderazgos que la sociedad permanentemente produce, como quedó demostrado después de los actos de diciembre de 2001, donde la participación popular no encontró los canales adecuados de los partidos para insertarse en la lucha democrática por el poder. Las asambleas populares, las organizaciones piqueteras, las ONG's y las diversas expresiones de protestas que proclamaban el “que se vayan todos”, de gestión (comedores, organizaciones de trueque, etcétera) y el Diálogo Argentino, que implementó y llevó a cabo la Iglesia Católica y el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y cuyas conclusiones o “Bases para las Reformas: principales consensos, puntos de acuerdo y agenda”<sup>2</sup> concuerdan con muchas de las propuestas que se hacen en este trabajo, son todas expresiones de la incapacidad de los partidos y de la desconfianza que pesa sobre ellos en la sociedad, que no les permiten absorber la nueva problemática que ésta les reclama, ni canalizar los nuevos liderazgos que ella genera, ni plantear nuevas alternativas que movilicen a los sectores emergentes de la Argentina del siglo XXI, donde se muestra, como dato significativo, que la mitad de los habitantes están debajo de la línea de pobreza y padecen, en la mayoría de los casos desocupación o indigencia.

<sup>2</sup> Maqueda, Juan Carlos, “La reforma política”, *La Ley*, 2002, p. 5, y [www.undp.org.ar/](http://www.undp.org.ar/)

## II. LOS POSTULADOS

La definición de los fines y propósitos de esta reforma pasa por los siguientes postulados:

1. Poner la política al *servicio del bien común* y no de los políticos, de los partidos, de las corporaciones y demás actores sociales.
2. Fortalecer el ingrediente valórico de la política, poniéndola al servicio de la persona y de la comunidad en la que se desarrolla, y exaltar los valores democráticos de libertad, la igualdad y la fraternidad.
3. Mejorar la calidad de la *representación* política.
4. Aumentar y mejorar las *participación ciudadana*.
5. Someter al irrestricto *cumplimiento de la Constitución y la ley* tanto a gobernantes como a los ciudadanos.
6. Hacer más *transparente* la política.
7. Establecer y hacer cumplir las reglas de *ética* en el gobierno y la administración pública.
8. Revisar la *educación y capacitación* política de ciudadanos y dirigentes.
9. Fortalecer a los *partidos políticos* especialmente en lo que hace a su democracia interna, a la capacitación de sus dirigentes y a la difusión de su ideario.
10. Buscar a través de procedimientos adecuados la *idoneidad* de quienes ejercen cargos en el gobierno y la administración pública.
11. Mejorar la *información y difusión pública* de los actos de gobierno y mejorar la *comunicación* entre instituciones, políticos y ciudadanos, promover el debate de ideas y poner límites a la propaganda y al marketing político.
12. Suprimir y poner límites a la legislación, actos de gobierno y fondos secretos o reservados.
13. *Modernizar* y hacer más *eficientes* las instituciones políticas. Jerarquizar al Congreso y a los órganos legislativos, suprimir los *superpoderes* presidenciales que nos han llevado a un hiperpresidencialismo, y a los gobernadores e intendentes municipales, y hacer más independiente e idónea a la administración de justicia. Reforzar y hacer más eficientes a los órganos de control.

14. Incorporar nuevas *tecnologías* al funcionamiento de las instituciones y al ejercicio de la política, especialmente de las denominadas del gobierno electrónico.
15. Bajar el *costo* de la política.
16. *Desjudicializar* la actividad política y *despolitizar* la justicia.
17. Mejorar las relaciones entre la política y el “tercer sector” (sociedades intermedias y ONG's).
18. Compatibilizar lo político con los *derechos* del ciudadano.
19. Regular y controlar el accionar de *los lobbies*.
20. Reubicar la política en el marco de la *globalización* y a los partidos dentro de los contextos regionales e internacionales.

### III. LAS REFORMAS

Para conseguir estos propósitos es indispensable hacer algunas reformas institucionales, electorales y de educación política que a continuación se enumeran.

#### 1. *Institucionales*

Las instituciones deben servir para hacer más participativa a la democracia, transparente la representación política, erradicar la corrupción, facilitar el debate, el consenso y hacer posible el diseño de *políticas de Estado*, que acoten el disenso político, para lo cual hay que:

Revisar el *número de legisladores*, suprimiendo el inconstitucional mínimo de cinco por provincia en la Cámara de Diputados de la Nación y dictar la ley, que a pesar de lo que exige el artículo 45 de la Constitución, no se ha dictado después de los dos últimos censos de población de los años 1991 y 2001, que establezca el número de diputados que le corresponde elegir a cada provincia y a la ciudad autónoma de Buenos Aires que es la capital federal, en forma proporcional con los habitantes que tenga, ya que actualmente hay graves asimetrías, como la que padece la provincia de Córdoba, que tiene sólo 18 diputados, mientras que Santa Fe tiene 19, con un poco menos habitantes, y la ciudad de Buenos Aires 25, con menor cantidad que las otras dos provincias.

Dejar sin efecto el piso del 3% para que una lista de candidatos pueda acceder al reparto del sistema proporcional para ingresar a la Cámara de Diputados de la Nación, que en la práctica sólo es aplicable en el distrito que elige el mayor número de diputados que es la provincia de Buenos Aires.

Poner límites a las *reelecciones* en órganos ejecutivos; ya que algunos gobernadores de provincia tiene por sus Constituciones posibilidad de reelección indefinida, como el caso de Santa Cruz, San Luis, Formosa y Santiago del Estero; y legislativos, en estos últimos no hay ningún límite ni en el orden nacional ni en el provincial, salvo Tucumán que en su Constitución les exige que pase un periodo para ser reelegidos (artículo 40).

Dictar códigos y crear comisiones de *ética* en los órganos legislativos.

Revisar y mejorar el funcionamiento, procedimiento y reglamentos de los *órganos legislativos* e impulsar la capacitación de legisladores, funcionarios y ciudadanos tanto en derecho parlamentario y como en técnica legislativa.

Reducir el número de *comisiones* permanentes en la Cámara de Diputados de la nación, que actualmente tiene cuarenta y seis, como ya hizo el Senado, que bajó de cuarenta y siete a veinticuatro.

*Difundir* mejor a través de los medios de comunicación la *labor del Congreso*, especialmente la forma como votan los diputados y senadores.

Reducir la estructura de *apoyo administrativo* de los legisladores y establecer el concurso para el ingreso a cargos permanentes del Congreso.

Limitar y regular la asignación de *subsidios, pensiones, becas y planes de ayuda social* que disponen los legisladores, candidatos y partidos políticos.

Hacer *unicameral* algunas *legislaturas* provinciales (como ocurrió en Córdoba en la reforma constitucional de 2001), y darle a estos órganos mayor capacidad de debate y control de las políticas de los gobernadores. Actualmente en la provincia de Santa Fe se discute una posible reforma constitucional para hacer unicameral a su Legislatura, que tiene 50 diputados y 19 senadores; pero en la de Tu-

cumán, que tiene un Poder Legislativo integrado por cuarenta ciudadanos, se debate volver a la bicameralidad abolida en 1990.

Reglamentar por ley, como manda la Constitución desde 1994, los decretos de necesidad y urgencia, la legislación delegada por el Congreso al Poder Ejecutivo y el veto presidencial, y crear la Comisión Bicameral Permanente.

Incorporar a la Auditoría General de la Nación, órgano de control externo dependiente del Congreso Nacional, a la Sindicatura General de la Nación, dependiente del presidente de la Nación, y hacer un solo ente, poniendo a la cabeza del mismo no un organismo colegiado, como dispone actualmente la Ley de Administración Financiera (24.156), sino a un presidente elegido por el partido político de oposición que tenga mayor cantidad de legisladores en el Congreso, como exige el artículo 85 de la Constitución.

## 2. *Electorales*

Para llevar a cabo las reformas electorales sería importante unificar pautas legisladas en forma diferente a nivel nacional, provincial y municipal, para lo cual sería importante promover la sanción de leyes convenio que procuren unificar los requisitos, exigencias y controles sobre los *partidos políticos*, las *campanas electorales*, los *padrones electorales* y la *forma de elección*.

Las pautas a revisar serían las siguientes:

Facilitar las *iniciativas* y la *consulta popular*, para lo que hay que flexibilizar los requisitos exigidos hoy por las leyes reglamentarias nacionales, provinciales y municipales.

Abolir las *listas sábana*s, o bloqueadas, para personalizar más la representación, y evitar el monopolio de las cúpulas de los partidos en la conformación de la listas de candidatos. Se entiende por lista sábana “vertical” aquella que incluye una serie de candidatos para una misma categoría de cargos públicos y el ciudadano está obligado a votar a esos postulantes, sin poder hacer ninguna modificación o cambio en la misma. La lista sábana “horizontal” es la que abarca distintos tramos de la boleta ya que se eligen en una misma votación y en forma simultánea distintos cargos legislativos, ejecutivos

o de órganos de control, nacionales, provinciales y municipales. Podría llegar a incluir cargos en convenciones constituyentes y respuestas a consultas populares.<sup>3</sup>

Establecer el *voto de preferencia* para la elección de diputados nacionales y así desterrar las listas sábana. Hay quienes proponen también un sistema de tachas, pero por sus carácter negativo nos parece inconveniente, y otros proponen un sistema de voto por circunscripciones, que sólo sería de aplicación en los grandes distritos, o sea en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y la ciudad de Buenos Aires que renuevan a nueve o más diputados cada dos años, pero ello dejaría fuera de la Cámara a las minorías y en la misma no estaría reflejado todo el espectro electoral que en este momento es muy amplio. Algunas críticas, que no compartimos, señalan que el sistema de preferencias requiere un conocimiento de los candidatos que la gente no tiene, que la “cultura política de nuestro pueblo indica que muy pocos se tomarán el trabajo” de señalar la preferencia y que el cambio o desbloqueo se da sólo dentro de la lista que ofrecen los partidos, lo que no rompe con la “partidocracia”.<sup>4</sup>

Abolir el sistema electoral de “ley de lemas”, que existe en algunas provincias, porque confunde al elector por la gran cantidad de boletas que ofrecen los partidos o alianzas electorales en el “cuarto oscuro” —que es el lugar a donde el que vota elige una que luego depositará en la urna— que, además, contienen múltiples lemas y sublemas, imposibles de entender.

*Separar las elecciones* nacionales, provinciales y municipales, y unificar las fecha de su realización por cada nivel del estado por el que se vota.

Suprimir las *sanciones por no ir a votar*, ya que votar es una obligación moral pero el que no quiere hacerlo puede “votar” en blanco, que es igual a no votar.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 11.

<sup>4</sup> Enrique Fernando Novo en Muños, Ricardo *et al.*, *Los desafíos de las ciencias sociales frente a los nuevos escenarios*, Universidad Nacional de Río Cuarto, 2004, pp. 247 y 248.

Unificar el *padrón masculino y femenino* y hacer un padrón nacional electoral *único* dividido en distritos (actualmente los padrones son de los distritos electorales). Permitir, en consecuencia, que en los centros de votación puedan concurrir varones y mujeres y no que haya lugares donde sufragar separados por sexo.

Regular el voto de los *privados de su libertad* física o ambulatoria, no condenados, como establece la ley 25.853 y de los *sordomudos* que no se dan a entender por escrito.

Facilitar, y evitar hacer oneroso, la obtención de *documentos de identidad* y los *cambios de domicilio*.

Establecer el *voto electrónico* y establecer un sistema de votación equivalente al de la *cédula única* para emitir el voto.

Permitir el *voto por correo*, como ocurre en Estados Unidos, para los que estarán ausentes del lugar de votación el día del comicio y para los discapacitados.

Permitir que se vote en cualquier centro de votación y no en un *lugar y mesa* determinada.

Estimular las *elecciones internas abiertas* en los partidos, modificando la ineficaz ley 25.611, que no excluye de las mismas a los partidos o alianzas electorales donde sólo se presenta una sola lista de candidatos, y porque deja al Poder Ejecutivo nacional la fijación de la fecha en la que todos los partidos deben hacer la elección interna simultánea para la elección de cargos nacionales, algo que debería estar establecido en forma permanente por el Código Electoral, que tendría que ser reformado a esos efectos, y si ello no fuera posible por la Cámara Nacional Electoral.

Limitar el tiempo de las *campañas electorales*.

Hacer cumplir y mejorar la reglamentación del uso y publicación de *encuestas y sondeos* de opinión, especialmente el día de la elección.

Replantear el *cupo femenino* como acción afirmativa, transitoria, reducida a las candidatura, y no a los cargos electivos, y evitar el nepotismo.

Facilitar a los candidatos la difusión de sus propuestas y *promover debates en la campaña electoral* en los espacios que oficialmente se provean en la televisión y en la radio.

Evitar confundir a los votantes con las *palabras e imágenes* que se ponen en las *boletas o cédulas electorales*.

Prohibir las *rifas o tómbolas* a favor de quienes votan por determinado candidato (como ocurrió en una elección municipal de El Colorado, en la provincia de Formosa).

Prohibir la entrega o promesa de *asistencia social* por parte de los candidatos a quienes son sus votantes.

Prohibir la *propaganda y difusión de la acción gubernamental* durante las campañas electorales.

Hacer más rigurosos los *límites y controles en el financiamiento* de las campañas electorales y de los recursos de los partidos políticos, y establecer controles eficientes e imparciales, y modificar la ineficaz ley 25.600 cuya aplicación ha complicado la contabilidad de los partidos y no ha servido para un control eficaz.

Desregular el funcionamiento institucional de los *partidos políticos* en lo referente al padrón de afiliados y asistir a los mismos para el mejor funcionamiento de su democracia interna y la educación política de dirigentes y ciudadanos.

Revisar la regulación legal de las *alianzas electorales* y establecerla para las *sumatorias de votos* y las *coaliciones* entre partidos políticos, que actualmente son un verdadero vacío legislativo.

No creemos conveniente, al menos sin reformar la Constitución, lo que algunos proponen de crear un Consejo Electoral, como existe en Venezuela, que sustituya a las Juntas Electorales y a la Justicia electoral en las competencias que actualmente tiene asignadas por el Código Electoral, ley 19.945.

### 3. De educación política

Un balance de los últimos veintidós años de vida democrática nos indica que el mayor fracaso lo encontramos en la educación política. Ningún régimen político es viable sin que se eduque a quienes mandan y a quienes obedecen. En la democracia constitucional esto es esencial por la complejidad de las responsabilidades y funciones que deben asumir tanto los ciudadanos como los mandatarios. También lo es por la multiplicidad de actores e instituciones que intervienen tanto para ejercer el poder, en

sus distintas funciones, como para controlarlo, y por los reclamos de garantía y respeto de sus derechos que hacen los ciudadanos y las sociedades y asociaciones intermedias.

En el siglo XX en la escuela secundaria hubo distintas etapas, signadas por el nombre de las materias dedicadas a la educación política. Primero fue instrucción cívica, durante el peronismo se cambió por cultura ciudadana, con la “revolución libertadora” se le denominó educación democrática. Más tarde se la llamaría: nociones de derecho, formación cívica y ciudadana o educación cívica.

En las universidades también hubo cambio de nombres y contenidos a lo que se denomina derecho político, que nos viene de España; o ciencia política, que proviene de Estados Unidos; o teoría del Estado, expresión que suena a “estatista”. La facultades de ciencias políticas que había y hay en algunas universidades no fueron respuesta a esta necesidad. Sin embargo, después de 1983 el derecho constitucional cobró gran dimensión, y logró un nuevo impulso después de la reforma constitucional de 1994, y su enseñanza se extendió a otras materias, nacidas de su propio contenido, como el derecho público provincial y municipal, el procesal constitucional, el parlamentario, el electoral y el de los derechos humanos.

Los partidos políticos intentaron, también, este cometido con poco éxito, valiéndose, en muchos casos, de fundaciones creadas a ese efecto. En esta dirección encaminaron sus esfuerzos, también, algunas instituciones apartidarias del tercer sector, como Conciencia, Poder Ciudadano, Cippec, Fundación del Río de la Plata y las filiales de las fundaciones alemanas Konrad Adenauer (demócrata cristiana), Friedrich Ebert (socialista) y Friedrich Neuman (liberal), para poner sólo algunos ejemplos.

En la reforma de 1994 se incorporó en el artículo 38 de la Constitución el reconocimiento de los partidos políticos a los que “*El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes*”. La ley orgánica de los partidos políticos número 23.298, en su artículo 46, creó un “Fondo Partidario Permanente” por el que el Estado Nacional contribuye con las finanzas de los mismos, pero nunca se asignaron fondos específicamente para la capacitación de dirigentes, ni para nada que tenga que ver con la educación política. El INCAP, dependiente del Ministerio del Interior, ha implementado cursos

y programas de educación política de escasa trascendencia, después de la reforma constitucional de 1994.

La Constitución de Córdoba de 1987 estableció como principio y lineamiento de política educativa: “Incorporar obligatoriamente en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos” (artículo 62, inciso 10).

En la democracia es necesario educar al soberano, que es el pueblo, y al ciudadano, que lo integra, para que ejerza sus derechos y obligaciones cívicas, como simple votante, como afiliado o militante de algún partido político, como partícipe solidario de la vida ciudadana, como funcionario elegido por el pueblo o designado para ejercer una función pública.

El contenido de esto debe abarcar el conocimiento de la historia y de la sociedad donde se desenvuelve, de su constitución y de los valores e instituciones que la misma expresa.

Pero para que estos contenidos se incorporen a las vivencias de los educandos y modifiquen sus aptitudes, recordemos que no estamos hablando sólo de instrucción sino también de educación y formación política, es necesario que abarquen tanto la política agonal, o sea la lucha por el poder, como la arquitectónica, o sea la constructiva o constructora, y que no se limite a aspectos puramente instrumentales como puede ser el marketing o la sociología electoral, que son la moda del momento.

La pedagogía a emplear deberá combinar la formación teórica con la práctica, ya que la política es ciencia, arte y virtud del bien común.

En este propósito hay que comprometer a los partidos políticos, al sistema educativo, a las instituciones políticas del Estado, a las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación.

Como conclusión podemos afirmar que tan importante y urgente como hacer cambios en la economía es hacer la *reforma política*, para lo cual no es necesario —por ahora— una reforma constitucional, pero esta no debe hacerse con base en *soluciones simplistas y mágicas*, sino que debe ser el resultado de un *debate* donde prevalezca la *sensatez*, el *estudio* y, si es posible, que concluya con el *consenso*.

No compartimos lo expresado por algunos políticos como Raúl Alfonsín y Eduardo Duhalde, que horrorizados por el hiperpresidencialismo, que ellos mismos practicaron cuando estuvieron al frente del Poder Ejecutivo, y en la búsqueda, quizás, de una solución mágica, proponen reformar la Constitución para cambiar el sistema presidencialista por uno

parlamentario, o hacer uno mixto. Con todo respeto, nos parece un despropósito esta idea y el mejor argumento en su contra es el fracaso de las modificaciones que se hicieron en la reforma constitucional de 1994, encaminadas a atemperar el poder presidencial, como la creación de la jefatura de gabinete y la constitucionalización y el control legislativo de los decretos de necesidad y urgencia y de la legislación delegada. Modestamente, nos conformamos con la supresión de los *superpoderes*, con que se reúna periódicamente el gabinete de ministros —que no lo hizo hasta ahora nunca durante el gobierno de Néstor Kirchner—, que se cree la Comisión Bicameral Permanente y se reglamente su funcionamiento, y que el jefe de gabinete de ministros informe en cada cámara todos los meses sobre la marcha del gobierno, como exige la Constitución.

#### IV. LA REFORMA POLÍTICA EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Córdoba fue la primera provincia en poner en marcha una “reforma política”. La misma recibió su primer impulso del voto de su electorado en la consulta popular celebrada a mediados de 2001 y tuvo principio de realización en la semana que duró la Convención Constituyente celebrada en septiembre de ese mismo año, donde los 133 convencionales que la integramos en un clima de austeridad, sin cobrar dietas ni viáticos, reformamos el capítulo de la Constitución provincial referido al Poder Legislativo.

En dicha Convención Constituyente se concretaron las siguientes “reformas políticas”:

1. Se volvió a una Legislatura unicameral; como había tenido la provincia durante 50 años, en sus primeras tres Constituciones —de 1821, 1847 y 1855— hasta 1871 (artículo 77),<sup>5</sup> por la Constitución sancionada el año anterior; y como tienen, actualmente, 16 de las 23 provincias argentinas, la ciudad autónoma de Buenos Aires, la totalidad de los estados integrantes de las Federaciones brasileña, mexicana, venezolana y canadiense, en América; y de Alemania Federal y la República Federal Austriaca, en Europa; y todos los municipios argentinos.

<sup>5</sup> Las normas citadas de la Constitución Nacional y provincial y las leyes que se mencionan pueden ser consultadas en [www.profesorgentile.com.ar/](http://www.profesorgentile.com.ar/).

2. Se redujo a 70 el número de legisladores que en ese momento era de 133, 66 diputados y 67 senadores —cifra, esta última, que se incrementaba después de cada censo, y que en el de aquel año 2001, después de la Convención Constituyente, pudo superar el número de 72 miembros que tiene el Senado de la Nación—. Los 70 legisladores eran y son una cantidad razonable si tenemos en cuenta que, con casi la misma población, la ciudad autónoma de Buenos Aires tiene una Legislatura de 60 integrantes y la provincia de Santa Fé un senado con 19 y una cámara de diputados con 50 integrantes, que totalizan 69 parlamentarios (artículo 77).
3. Se cambió el sistema electoral de la que denominamos como de “proporcionalidad petrificada”, que se estableció en la Convención Constituyente de 1987, como contrapartida del pacto que permitió hacer reelegible al entonces gobernador Eduardo César Angeloz, por el que se dispuso una Cámara de Diputados, con 36 bancas para la primera mayoría, 20 a la segunda, 5 a la tercera, 3 a la cuarta y 2 a la quinta, si las listas de candidatos superaban el piso del 2% de votos, y, en caso contrario, se repartían proporcionalmente las bancas sobrantes entre las listas minoritarias. En el Senado el departamento capital, que hoy tiene más de 1,300,000 habitantes de los poco más de 3 millones que tiene la provincia, elegía 8 miembros —4 por la primera mayoría, 3 la segunda y 1 la tercera—, los departamentos que tenía entre 100 y 300 mil habitantes elegían 6 senadores —3, 2 y 1 para las tres mayorías más importantes— y el resto de los departamentos tenían 2 senadores o sólo 1, según que pasaran de la cantidad de 60 mil habitantes. La reforma de 1987 mejoró la representación que tenía la Constitución vigente hasta ese momento, cuya última reforma vigente databa de 1923, en que la Cámara de Diputados tenía 36 miembros, 24 para que le adjudicaban a la lista mayoritaria y las 12 bancas restantes se distribuían por representación proporcional. Los departamentos elegían según la población que tenían, 3, 2 o 1 senador.
4. Se abolieron las “listas sábanas” y se personalizó el voto de los 70 legisladores, combinándose las dos propuestas alternativas más difundidas, eligiéndose 26 legisladores, uno por cada uno de los 26 departamento en que se divide la provincia, y los restantes

- 44, por una lista de candidatos para todo el distrito que distribuye sus bancas proporcionalmente, por el sistema D'Hondt, pero donde hay voto de preferencia, conforme la ley que reglamente su ejercicio, la que todavía no fue dictada (artículos 77 y 78).
5. Se dejó sin efecto el piso del dos por ciento (2%) de votos que se exigía para que una lista de candidatos pueda acceder a bancas en la Cámara de Diputados.
  6. Se dispuso que se eligieran también legisladores suplentes, y se admiten la incorporación de los suplentes transitorios, cuando el impedimento personal o licencia de los titulares exceda los 30 días (artículo 81), algo que está previsto, también, en el artículo 21 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, pero que, en esta Cámara, nunca se le empleó hasta ahora.
  7. Los legisladores perciben dietas que se hacen efectivas de acuerdo a la asistencia a las sesiones plenarias o de comisión y no les corresponde viáticos, ni gastos de representación o adicionales (artículo 91).
  8. Esto redujo el personal y el presupuesto de la Legislatura de 46, 3 a 21,9 millones de pesos anuales.
  9. Se abolieron los privilegios parlamentarios, manteniéndose solamente la "libertad de debate", o sea que los legisladores no pueden ser molestados, ni procesados, ni penados por las expresiones que viertan en el ejercicio de sus funciones (artículo 89).
  10. Las sesiones ordinarias de la Legislatura se extendieron entre el 1o. de febrero y el 30 de diciembre de cada año (artículo 96).
  11. La ley electoral y de partidos políticos deben contemplar las elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de los candidatos de todos los partidos políticos (artículo 104, 22).
  12. Se estableció la doble lectura para las leyes que declaren la reforma de la Constitución, la de presupuesto, las impositivas, las que versen sobre empréstitos. La Legislatura con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros puede establecer que otras leyes, que por su naturaleza o importancia, necesitan de doble lectura para su sanción. Entre la primera y segunda lectura puede haber una audiencia pública, según lo reglamente la ley (artículo 106).

13. Se abolió la aprobación ficta o tácita de las leyes en alguna de las cámaras por el sólo transcurso del tiempo, algo que había sido introducido en la reforma de 1987 y que desnaturalizaba el funcionamiento parlamentario. En esto se recogió el sano criterio adoptado por el artículo 82 de la Constitución Nacional, reformada en 1994.
14. Para el juicio político se dispuso dividir a la Legislatura, en la primera sesión ordinaria de cada año, en dos salas, la acusadora y la de juzgamiento, que se componen de legisladores de los distintos sectores políticos, que se designan proporcionalmente a la representación política que tienen en la Cámara (artículo 114).

Dicha Convención aprobó también algunas reformas que no fueron convenientes como:

1. Bajar el requisito mínimo de la edad de los legisladores, de 21 a 18 años, al tiempo de su incorporación, sin tener en cuenta que el Código Civil considera incapaces a los que no tengan 21 años (artículo 82,1).
2. Si bien la reforma fue prudente al no incorporar la acción positiva de los cupos por sexo de los candidatos a legisladores, dispuso que la incorporación de los suplentes en la Legislatura se haga por géneros. Lo que desvirtúa el fundamento de esta acción afirmativa o discriminación positiva, que pretendió dar mejores oportunidades al género o sexo desfavorecido, el femenino, y no alterar —como hace esta reforma— el principio de soberanía popular que debe respetarse especialmente en una lista de candidatos elegida con voto de preferencia (artículo 80).
3. No se diseñó un nuevo mapa de división en regiones de la provincia para hacer más justa la representación uninominal departamental, ya que estas divisiones territoriales, que vienen del siglo XIX, carecen de sentido hoy por las diferencias poblacionales, geográficas, de caminos y de servicios.
4. Se estableció un plazo de quince días para que tenga lugar la doble lectura en el trámite de sanción de las leyes en la Legislatura, lo que no parece adecuado ya que puede haber leyes que necesi-

ten un plazo mayor. No se estableció que pasa en caso que el mismo se extienda más tiempo (artículo 106).

El balance que puede hacerse a tres años de la reforma es que la Legislatura tiene una cantidad de legisladores más adecuada a la realidad política e institucional de la provincia, mucho menos personal de apoyo y es menos costosa al erario público. La elegida en el año 2001 ha sido mucho más representativa que las anteriores, ya que 14 partidos políticos tuvieron legisladores en la misma, algunos llegaron en listas partidarias, otros en alianzas electorales y otros en sumatoria de votos, incluso ingresaron algunos que no habían alcanzado el 2% de los sufragios, ya que este piso había sido suprimido también por la Asamblea Constituyente.

En la elección de renovación de la Legislatura de 2003 ingresaron a la misma representantes de 10 partidos políticos, que actúan en 6 bloques: el de Unión por Córdoba, con legisladores del Partido Justicialista y el Demócrata Cristiano; el Frente Nuevo, con representantes del Partido Nuevo; el Partido Frente Grande, la Unión Vecinalista Federal y Cambio Córdoba; la Unión Cívica Radical; PAIS; Recrear e Izquierda Unida, representada por una legisladora del partido Movimiento Socialista de los Trabajadores. Los dos legisladores del partido PAIS accedieron a sus bancas en una sumatoria de votos que hicieron con la Unión Cívica Radical, y en una “lista sábana” donde todos los candidatos eran de la Unión Cívica Radical, menos los del tramo de la lista proporcional de legisladores provinciales, integrada por candidatos de PAIS, que estaba en el medio de la boleta. Esto confundió a muchos votantes, que en vez de votar por la lista completa de la UCR, según parece que era su intención, lo hicieron por la lista proporcional de este partido liderado por un ex diputado de la Nación y ex embajador en Haití durante el gobierno de Menem, Orlando Sella.

Este cambio institucional, sin embargo, no se reflejó en la persona de los legisladores ya que muchos de ellos habían integrado alguna de las dos cámaras de la Legislatura anterior o la Convención Constituyente que la precedió. Tampoco se cambiaron los partidos políticos existentes, ni alguna de las alianzas que los unían, ni su deficiente funcionamiento. Ningún partido hizo elecciones internas para elegir a sus candidatos. El personal de legisladores fue mediocre, si lo comparamos con los que integraron las cámaras después de 1983 y la Convención Constituyente de

1986/7, y para una provincia que tiene varias universidades en su territorio y en un Poder Legislativo que tiene por sede una ciudad que se jacta de su tradición doctoral. Si bien la diferencia de población entre los departamentos determinó que los legisladores elegidos por los mismos tuvieran una apreciable diferencia de votos que los respaldaran, esto de todas maneras sirvió para compensar el desequilibrio a favor de los candidatos capitalinos que se apreció en las listas donde se distribuyen por el sistema proporcional D'Hondt.

En cuanto a su funcionamiento el reglamento de la Legislatura unicameral mantuvo una disposición, que estaba en el anterior reglamento del Senado, por el que un proyecto de ley podría ser tratado sobre tablas en caso que la Cámara lo decidiera con solamente una mayoría absoluta de los presentes (en ambas legislaturas la coalición de gobierno siempre tuvo esa cantidad de legisladores), sin necesidad de ser girado a comisión, lo que hizo que muchas leyes recién ingresadas a la Cámara fueran sancionadas inmediatamente, prácticamente sin debate, con la mayoría de votos con que contaba el oficialismo, la coalición Unión por Córdoba liderada por el gobernador. La oposición logró que se incrementaran los pedidos de informes al Poder Ejecutivo, pero no consiguió que el gobernador o los ministros del Poder Ejecutivo comparecieran y fueran interpellados por el plenario de la Legislatura. La atención que a la tarea legislativa le brindan los medios de comunicación disminuyó notablemente en los últimos tiempos, lo que opacó aún más el desenvolvimiento del Poder Legislativo de la provincia.

En el año 2003 el bloque de legisladores de Unión por Córdoba presentó un proyecto de ley de reforma política, que tenía por antecedente un anteproyecto redactado por el Partido Demócrata Cristiano, que intentaba reglamentar la Constitución de 2001 y dar un segundo impulso a la "reforma política" pero el mismo encontró muchos escollos y no fue nunca sancionado.

En 2004 la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, la más antigua del país, creó, a nuestro pedido, la primera cátedra, optativa, de derecho parlamentario que existe en el país, lo que motivó la presencia del vicepresidente de la nación y presidente del Senado, Daniel Scioli, y del vicegobernador y presidente de la Legislatura de la provincia, Juan Schiaretti, en el acto en que se dio por terminado el primer curso.

En Córdoba para continuar con la “reforma política” está pendiente:

1. Revisar todo lo que tiene que ver con la educación política tanto en el sistema educacional, como en los partidos, en el Consejo de Partidos Políticos —creado por la Constitución provincial—, y en la organizaciones no gubernamentales. La Constitución de Córdoba de 1987 estableció como principio y lineamiento de política educativa: “Incorporar obligatoriamente en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos” (artículo 62, inciso 10). El Partido Demócrata Cristiano presentó en el Consejo de Partidos Políticos en 2004 un ambicioso programa de revisión de la educación política en todos los niveles del sistema educativo, público y privado, y que abarcaba también a la que se podría llevar a cabo por los medios de comunicación y a través de la educación informal.
2. Hay que unificar los padrones masculinos y femeninos, lo que debe hacerse al mismo tiempo en el orden nacional y municipal.
3. Hay que reglamentar el voto electrónico, lo que debe hacerse también al mismo tiempo que a nivel nacional y municipal.
4. Debe reglamentarse el voto de preferencia dispuesto en la Constitución.
5. Debe reglamentarse el voto por correo para ausentes, discapacitados y privados de la libertad que no estén condenados.
6. Deben establecerse mecanismos más eficaces para el control de los fondos de las campañas electorales y los partidos políticos.
7. Debe facilitarse el funcionamiento más democrático y participativo en los partidos políticos, para lo cual sería bueno el dictado de una ley convenio entre nación y provincias orgánica de los partidos, que regule su constitución, funcionamiento y sus alianzas electorales, las sumatorias de votos y las coaliciones permanentes.
8. Debe hacerse más accesible a la ciudadanía los mecanismos de democracia semi-directa, como la iniciativa y la consulta popular, las audiencias públicas, etcétera.
9. La Legislatura tiene que aprobar un código y crear una comisión de ética para regular la conducta de sus legisladores.
10. La Legislatura tiene que modificar su reglamento interno para exigir los dos tercios de votos para tratar un proyecto de ley sobre tablas.

11. Hay que procurar ordenar en distintos turnos las elecciones nacionales, provinciales y las municipales.
12. Debe suprimirse, en una próxima reforma constitucional, el premio a la primera mayoría, de tener la mitad más uno de los concejales en las elecciones municipales (artículo 183, 2).

## V. CONCLUSIÓN

Como conclusión podemos afirmar que tan importante y urgente como hacer cambios en la economía nacional y provincial en Argentina es hacer la reforma política, para lo cual no es necesario —por ahora— una reforma constitucional, pero la misma no debe hacerse con base en soluciones simplistas y mágicas, sino que debe ser el resultado de un debate donde prevalezca la sensatez, el estudio y, si es posible, que concluya con el consenso de su ahora muy fragmentada política partidaria.

La experiencia del único intento serio de reforma política que se dio en la provincia de Córdoba nos indica que la misma no pueden agotarse en los aspectos instrumentales, que tienen que ver sólo con los procedimientos electorales o con los aspectos jurídicos o financieros de los partidos político, es necesario animarse a encarar los aspectos valóricos que tiene la política, los contenidos éticos que deben primar en la misma y donde lo educativo tienen una importancia fundamental. Tenemos que convencer a los ciudadanos y a los que alguna vez lo serán, que la política tiene sentido sólo si está dirigida al bien común, y que para lograrlo todos tenemos que participar, no sólo votando sino también participando en la vida de los partidos y en la vida social.

La reforma, por fin, debe volver a prestigiar la actividad política y devolverle a ésta el sentido de servicio a los demás ciudadanos que nunca debió de dejar de tener.

