

**REFORMA CONSTITUCIONAL 2025 ¿PARA QUÉ?
PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA¹****CONSTITUTIONAL REFORM 2025 - WHAT FOR? TO
CONSOLIDATE OUR DEMOCRACY**Javier I. Habib²Universidad San Pablo-Tucumán. Universidad Nacional de
Tucumán, Argentina.

Recibido: 20/11/2024 - Aceptado: 15/12/2024

Resumen

En Tucumán se ha planteado la posibilidad de una reforma constitucional. Varios partidos políticos—desde el peronismo hasta La Libertad Avanza—han presentado proyectos que abordan los problemas del sistema político y cuestiones de su agenda partidaria, con propuestas de reformas sustantivas que oscilan en distintos grados entre el socialismo y el liberalismo. En este trabajo argumento que los partidos políticos deben aprovechar el espíritu reformista, pero centrarse solamente en lo que concierne al sistema político institucional. En particular, deben abogar por eliminar o limitar los acoples, castigar las prácticas clientelistas, establecer juzgados aleatorios *ad hoc* como jurisdicción con competencia electoral, limitar los recursos de la legislatura y crear un programa de educación en ética pública. Estas son las medidas que permitirán consolidar la democracia. Gastar energías en discutir medidas partidarias—como si hay que bajar impuestos o proteger el medio ambiente—es perder la oportunidad de hacer cualquier reforma política legítima.

Palabras claves: Tucumán; Poder político; Reforma constitucional; Democracia en transición.

¹ Muchas de las tesis de este trabajo surgieron de una mesa de estudio, constituidas por el partido La Libertad Avanza Tucumán, para desarrollar una propuesta de reforma constitucional para Tucumán. De esa mesa formaron parte Nadima Pecci, Gonzalo Peñalba y Fernando Etienot. Quiero agradecer a cada uno de ellos por haberme incorporado al grupo de trabajo. Las discusiones fueron serias, honestas e inusitadamente liberales (en el sentido Aristotélico). Más que colegas, conocí a tres amigos. Va de suyo que los fallos que se encuentran en el texto son errores míos.

² jhabib@ustp.edu.ar



Abstract

In Tucumán, the possibility of a constitutional reform has been raised. Several political parties—from Peronism to La Libertad Avanza—have submitted proposals addressing issues in the political system as well as their own partisan agendas, with substantive reform proposals that vary in degree from socialism to liberalism. In this paper, I argue that political parties should seize this reformist momentum but focus solely on matters concerning the institutional political system. Specifically, they should advocate for eliminating or limiting electoral alliances, punishing clientelistic practices, establishing random ad hoc courts with electoral jurisdiction, limiting the resources of the legislature, and creating a public ethics education program. These measures are essential for strengthening democracy. Expending energy on partisan issues—such as whether to lower taxes or protect the environment—means squandering the opportunity to implement a legitimate political reform.

Keywords: Tucumán; Political Power; Constitutional Reform; Democracy in transition.

I. Introducción

Hay varias maneras de pensar a la constitución. Una es imaginaria como un pacto entre el Rey (o poderoso) y los súbditos (Hobbes). Otra es como un acuerdo multilateral entre ciudadanos iguales (Rousseau). Una es un programa global de gobierno (algo así como lo que hizo Alberdi con la nuestra del 53); otra es un avance o progreso o actualización (lo que se podría decir que se hizo con la reforma del 94 y todo lo relativo a los derechos humanos). Hay constituciones con un ¡nunca más! (como la alemana de 1949 y su garantía incondicional de protección de la dignidad humana y prohibición de partidos fascistas en el parlamento). Las clasificaciones podrían seguir: Una constitución varias veces discutida por el pueblo, o una constitución erudita, a libro cerrado, como se sancionó el Código Civil de Vélez en 1869.

En Tucumán, recientemente, ha surgido el debate sobre una reforma constitucional. La pregunta de este trabajo es ¿cómo debemos afrontar esta reforma? Mi tesis es que la reforma debe ser llevada a cabo de manera puntual; no global. En otras palabras, no debemos sumergirnos en el dulce sueño platónico de imaginar el mejor Estado posible. Debemos, por el contrario, limitarnos a hacer el esfuerzo de resolver el mal que aquejó a

nuestra generación. Este mal es el poder político corrupto. Debemos decir nunca más al uso tergiversado de las instituciones para la realización de los vicios personales de los políticos. Abrevando en el trabajo de Nadima Pecci (2020), diré que los tucumanos abogar por estatuir seis reformas puntuales: 1) eliminar el sistema de acoples y establecer la boleta única. 2) Castigar las practicas clientelistas. 4) Establecer una jurisdicción electoral ad hoc con jueces no especiales y aleatorios. 5) Limitar los recursos de la legislatura. 6) Y establecer un programa holístico en educación cívica.

Corolario de esto es que los tucumanos no debemos dispersar el esfuerzo constituyente intentando establecer agendas partidarias porque su deliberación requiere, en primera medida, solucionar el problema principal. Los temas pueden ser varios, y de grandísima importancia: Modernizar la estructura fiscal, el sistema judicial, la promoción de la actividad privada, el régimen de obra pública, el derecho municipal, las áreas metropolitanas, la técnica legislativa de la actual constitución, el medio ambiente y un largo etc. En lo personal, desearía estar discutiendo los temas recién mencionados. Empero, y este es mi argumento, debemos utilizar nuestras limitadas fuerzas a un solo objetivo: atacar la parálisis que nos impide progresar: el problema político y educativo.

En lo que sigue intentaré darle un marco teórico a mi tesis. La exposición está dividida en tres capítulos. Primero, utilizaré el concepto de ‘poder real’, tal y como aparece en el famoso ensayo de Ferninand Lassalle (1999), para expresar mi idea de que no estamos en condiciones de pensar grandes reformas. La razón es que existe un único poder real en la provincia, que es el poder político corrupto. Por alguna razón, que aquí intento descifrar, hoy tenemos la oportunidad de transformarlo. Hay que ocuparnos sólo de eso.

En la sección segunda intentare justificar mi tesis. Para ello me baso en conceptos y evidencia surgida de contextos de lo que se llama “democracias en transición”. Democracias en transición son las que se dan luego de que se termina una grave crisis (como dictaduras, guerras, etc.). A mi juicio, en Tucumán vive una crisis democrática comparable a las de las dictaduras. Si lográramos cambiar la constitución política en un sentido que impida la perpetuación del sistema clientelista, estaríamos en un estadio de “justicia transicional”. Mi argumento es que las pocas fuerzas que tengamos deben estar aprovecharlas para atacar y curar la raíz del problema. Abrevando en el trabajo de Pecci, presentaré lo que a mi juicio es la cadena de reformas esenciales.

En la tercera y última parte de mi trabajo, argumentaré que las reformas políticas deben ser acompañadas por políticas educativas. Usando términos de Lasalle, una reforma constitucional puede ser solo ‘un cambio de hoja’ si esta reforma no es acompañada por una transformación de la realidad social. La mejor manera de transformar la dinámica prevalente en la consciencia política de Tucumán es a través de acciones educativas. Debemos implementar educación cívica (nuevos valores como la honestidad, el profesionalismo, la honradez, la generosidad, el buen ciudadano) y practica (que enseñe a la ciudadanía a hacer cosas que le permitan vivir independientemente). Esta educación debe promoverse en todos los niveles. Sobre todo, ante los participantes de la vida política e institucional.

II. El poder real de Tucumán

Ferdinand Lassalle, en su conocido trabajo, *¿Qué es una constitución?* (1999) ofrece un ilustrativo experimento filosófico. Dice—escribiendo en 1862, donde las leyes sólo se expresaban en papel escrito—imaginemos que todas nuestras leyes fueran destruidas por el fuego. No queda en Alemania ni un solo libro de leyes disponible. Las bibliotecas públicas y privadas, donde habitan las compilaciones, todas se extinguieron con el fuego. No queda en Alemania testimonio ninguno del derecho positivo. Tenemos que hacer todo de nuevo. ¿Podríamos, de repente, trazar un nuevo orden ideal? ¿Podríamos olvidarnos de la Monarquía y su ejército, de la Aristocracia y su influencia sobre la Monarquía, de la gran burguesía y sus industrias, de los banqueros y su financiamiento del Estado, de la consciencia colectiva, la cultura general, y de la clase obrera? Obviamente no, dice Lassalle.³ La constitución no es tanto lo que leemos en los papeles de las leyes; la constitución es “la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.”⁴

³ “El rey les diría, lisa y llanamente: Podrán estar destruidas las leyes, pero la realidad es que el Ejército me obedece, que obedece mis órdenes; la realidad es que los comandantes de los arsenales y los cuarteles sacan a la calle los cañones cuando yo lo mando, y apoyado en este poder efectivo, en los cañones y las bayonetas, no toleraré que me asignéis más posición ni otras prerrogativas que las que yo quiera. Como ven ustedes, señores un rey a quien obedecen el Ejército y los cañones... es un fragmento de Constitución.” Op cit, p. 37.

⁴ Op cit 42. “Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y, a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que

Los “factores reales de poder”, en el vocabulario de Lassalle, son las fuerzas de impacto en la vida política de un Estado. En su tiempo, Lasalle enfatizaba el poder Rey, de los banqueros, y de los industriales porque escribía en un tiempo en el que la Aristocracia estaba en retirada, y en el que la clase obrera comenzaba a organizarse. Esta idea de un “factor real de poder”, de que el derecho no es un mandato divino, ni postulados de la recta razón, sino fuerzas operantes en la realidad social es típica de la Alemania de mediados de siglo XIX, y tuvo influencia en variadas figuras del pensamiento jurídico hasta la mitad del siglo XX.⁵

Con este marco teórico, cabe preguntarse ¿cuál es el poder real en Tucumán? Desde ya, nuestro medio es menos complejo que el de la política nacional. A nivel nacional, el poder está mejor distribuido. Existe “el oficialismo” pero también tienen poder “el o los partidos opositores”; el así-llamado “campo”; “los medios opositores”; “los medios oficialistas”; “los movimientos sociales”; “el sindicalismo”; “los intelectuales”; “la influencia externa” (de los Estados Unidos o las naciones no alineadas). Estos son factores reales de poder que condicionan o favorecen al poder político de turno.

No voy a negar que en Tucumán existen entidades diferenciadas del gobierno (existen medios tradicionales y bien consolidados; existe no uno sino varios grupos de poder empresarial; tenemos una Sociedad Rural, sindicatos, una universidad con larga tradición.). Sin embargo, por alguna razón digna de estudio, los poderes no gubernamentales no influyen de manera ostensible en el poder político. La Sociedad Rural no tiene un ostensible impacto. El poder mediático no derrota gobiernos. No existen internas disruptivas entre el rector de la UNT y el gobernador. Tampoco el poder económico está organizado. Los medios de comunicación, si acaso son

se han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, Y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado.” IDEM Los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder, la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen.” Op cit, p. 64 “Y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.” Idem

⁵ Desde Savigny con su “espíritu del pueblo” (ver Frederick Carl von Savigny, *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho*, La España Moderna, 1895, capítulo 2, “El origen del derecho positivo”) a Eugen Ehrlich y su “sociología jurídica” (ver *Fundamental principles of the sociology of law*, Arno Press, 1975) a Carl Schmitt y su “poder constituyente” (ver *Teoría de la constitución*, Alianza, 1928), capítulos 3 “el concepto positivo de constitución”, 8 “el poder constituyente” y 9 “legitimidad de una constitución”.

independientes, tampoco están montados en una agenda de crítica furiosa al poder público.

Quiero argumentar que en Tucumán, el “poder real”, con influencia política significativa, es uno solo, y viene siendo poseído (transmitido o arrebatado) por los diversos individuos que logran hacerse de él, en una competencia *quasidemocrática*. ¿A qué me refiero? Se trata de individuos ejerciendo jerarquías administrativas que le permiten disponer de vastos recursos de dinero público, a veces recaudado por impuestos y otras concedido por el poder federal. Esos individuos utilizan ese dinero no para llevar a cabo sus funciones (mejorar la infraestructura, la salud, educación, etc.) sino que el dinero es destinado a finalidades no institucionales (de campañas políticas, a emprendimientos lucrativos personales, a favores a terceros, etc.). Obviamente, estas malversaciones son realizadas a través de actos administrativos simulados en los que se finge que se gasta el dinero en funciones administrativas (construcción de vivienda, salud, etc.). Es lo que se conoce como corrupción.

No es necesario arrojar evidencias para confirmar esta premisa. Los tucumanos, cualquiera fuera su situación económica, social, cultural, afirmarían conocerlo. Es importante, sin embargo, remarcar que este poder real no está aunado en una sola persona de carne y hueso—*se trata de una mentalidad*.⁶ Es la mentalidad que domina el quehacer de los políticos con éxito en la arena democrática. Quien quiera tener éxito en política tucumana debe dominar esta mentalidad. Por ello, el poder real puede hoy ser poseído por un agente (digamos el Gobernador) y luego de un fracaso de jugada ser asumido por su asociado (el Vicegobernador). Tampoco esta manera es patrimonio exclusivo de un partido político. Muchos acusarán que esta mentalidad proviene históricamente del populismo peronista; pero todos sabemos que su tradicional opositor (la Unión Cívica Radical), lo maneja con igual maestría, profanando cosas santas de los tucumanos—la Universidad Nacional de Tucumán.⁷ Lo que es más, los partidos de mayor credibilidad republicana (pensemos en PRO) han incorporado a sus listas jugadores hábiles de la política (sabemos de quien hablo) a efectos solos de ganar las

⁶ Me refiero a un conjunto particular de ideales, aspiraciones, creencias y sentimientos que otorgan cohesión a los diversos miembros de la comunidad política tucumana; constituyen su fuerza unificadora y establecen las 'reglas del juego'. Aunque puedan ser inmorales, funcionan como una moral que unifica, puesto que consiste en su “sistema de representación y acción”. Tomo esta idea inspirada en el concepto de 'conciencia colectiva' de Émile Durkheim, *La división del trabajo social*, Colofón, traducción de Carlos Posada, 2007, pp. 89 y ss.

⁷ Por una elegancia me abstengo a citar nombres y artículos periodísticos.

elecciones. El justificativo siempre es este: “de otra manera no se puede ganar las elecciones”.

Como decía, no se trata de un partido o de un estilo de política; se trata de la manera en que actúan los políticos a los que les va bien en Tucumán. Es interesante mencionar que, aunque el caso tucumano parezca ser un ejemplo de gobierno populista, el mismo no asume la típica retórica populista.⁸ No existió un líder que conquistó a una mayoría con un discurso prometedor, apoyado sobre un ethos popular, y una política de polarización, con ataques a los medios e invención de enemigos internos y externos (el mejor estilo Hugo Chávez). En Tucumán no hizo falta tanto ingenio. La corrupción (y su mentalidad) gana terreno con su sola práctica. La política es más bien como un comercio. No hace falta pertenecer a ningún grupo ideológico (el mercado está abierto para todos). Basta con invertir dinero. Se juega con sus reglas; se gana o se pierde.

II.1. Anatomía del mercado electoral

Las reglas del mercado son bastante simples. Están escritas en la Constitución Provincial (de 2007) y especificadas en la ley 7876 (en su versión parcialmente vetada de 2007⁹ y modificada por las leyes 8.068,¹⁰ 8.532¹¹, 8.781¹², 9139¹³ y 8.783¹⁴). Como es de esperar, la temática es compleja, y su entendimiento acabado requiere conocer el entramado de ambiciones políticas que impulsaron las diversas normas.¹⁵ Sin embargo, el sistema puede ser resumido de la siguiente manera. Existen dos grandes grupos de normas. El primero grupo está compuesto por aquellas normas que demarcan el sistema electoral a grandes rasgos. Estas son reglas que repiten o especifican el sistema democrático establecido a nivel de la Constitución Nacional. Verbigracia, el artículo 43 de la Constitución de Tucumán garantiza derechos políticos con arreglo “al principio de la soberanía popular” (primera párrafo); establece que “La

⁸ Ver caracterización en Hauke Hartmann, *The Erosion of Democracy in Developing and Transition Countries*, Trilogue Salzburg, 2018, pp 71-72.

⁹ Decreto 450-14-MGyJ-2007.

¹⁰ Sobre balotaje entre comisionados comunales.

¹¹ De voto joven, que faculta a las personas de entre 16 y 18 años a votar, inconstitucional, por contradecir el inc 2 del 43 de la constitución provincial.

¹² Llamada de “doble candidatura” se proponía (mediante la modificación de tan solo un artículo de la ley 7.876, el artículo 26) limitar la posibilidad de un candidato para postularse a dos cargos – nacionales o provinciales.

¹³ Derogatoria de la anterior.

¹⁴ De cupo femenino.

¹⁵ Ver el excelente trabajo de Nadima Pecci, cit.

representación política tiene por base la población” (43 inc. 1); que “es un derecho-deber del argentino” con edad suficiente para votar (inc. 2); que “el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio” (inc. 3); que “Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático” (inc. 4); que “las elecciones deben ser convocadas públicamente” (inc. 5); que “El escrutinio es público e inmediato a la finalización de la elección” (inc. 11); que la autoridad será la “Junta Electoral”, y que “tendrá a su cargo la dirección de los procesos electorales (inc. 14); que la “elección deberá realizarse en un solo día, sin que las autoridades puedan suspenderla en ningún momento” (inc. 13); y que se garantizará “La libertad electoral”, y que se “aplicarán sanciones contra aquellos que en cualquier forma la violaren.” (inc. 11). Como decía, se trata de principios que se encuentran en la tradición electoral de la nación.

La particularidad del sistema tucumano aparece en el inc. 12 del art. 43 de la Constitución de Tucumán. Dice que los partidos políticos, frentes o alianzas electorales podrán unir sus boletas a efectos de “apoyar a un único candidato a Gobernador y Vicegobernador y/o Intendente de un partido político, frente político o alianza distinta”. Se trata de lo que vulgarmente se ha llamado “el sistema de acoples”. En esencia, los pequeños partidos que tengan por propósito presentar una lista con legisladores (o concejales) pueden asociar sus postulaciones a partidos que postulen un Gobernador (o intendente). En consecuencia, un solo gobernador (o intendente) puede aparecer en varias boletas de diversos partidos políticos. Si existen 100 partidos políticos postulando sus respectivas 100 diversas listas de legisladores (o concejales), los mismos 100 partidos pueden asociar a sus postulaciones la lista de un partido que postule a un candidato a gobernador. En consecuencia, el candidato a gobernador iría “acoplado” a 100 partidos con candidatos para legisladores. Este régimen, que aparece ya en la constitución, es especificado y consolidado en los arts. 40 y 47 de la ley 7876.¹⁶

Siendo este el régimen jurídico, toca ahora analizar cómo las reglas son llevadas a la práctica. En Tucumán, el sistema ha sido implementado con una suerte de lógica comercial.¹⁷ La ganancia

¹⁶ El Art. 47 dice “Las boletas de los partidos políticos, frentes o alianzas electorales, que celebren acuerdos para apoyar a un único candidato a Gobernador, Vicegobernador y/o Intendente, de un partido, frente o alianza distinto, podrán unir las diferentes categorías de sus candidatos con la de Gobernador, Vicegobernador y/o Intendente a los que apoyan, sumándose la totalidad de los votos obtenidos por las listas en cada categoría.”

¹⁷ Como dice Pecci “en realidad los llamados “acoples” no son verdaderas estructuras partidarias en el sentido cabal del término, sino partes de una estructura política que se disgrega en muchas otras, en parte para evitar la

está en sumar sufragios de electores. El elector es el tucumano con edad suficiente para votar. Éste es persuadido a votar no ya con promesas partidarias sino con entregas materiales. En las últimas elecciones, las entregas eran de dinero en efectivo.¹⁸ El agente “político” que gestiona las entregas es el llamado “puntero político”. Éste, a su turno, responde a un político de la región (supongamos: un candidato a legislador). El candidato a legislador entrega fondos a tantos punteros políticos cuanto le alcance su dinero; los punteros le prometen cantidades de votos (100, 500, 1000, 2000...). Aquí entra el juego del sistema de acople. Los candidatos a gobernador (o intendente) se ahorran en emplear sus propios punteros políticos. Lo que hacen es distribuir dinero entre los candidatos a legisladores (o concejales), para que estos distribuyan dinero entre sus punteros. El sistema de acoples, una versión clara de clientelismo político, asegura a los Gobernadores que sus apuestas significan chances ciertas de victoria. Y así, las chances de ganar las elecciones se incrementan a medida que se celebran más acoples (los acuerdos de los que habla el mencionado inc. 12). La competencia política está determinada por quien pone más dinero.

II.2. El poder simbólico de la constitución

Si bien este poder constituido fue capaz de hacerse de la connivencia de los poderes diseñados para controlarlo (la legislatura y la judicatura), todavía estuvo condicionado por ciertos contrapesos. En otras palabras, estamos en una situación de déficit democrático, pero no de carencia absoluta de democracia, o régimen autocrático.¹⁹ ¿Por qué? Sin lugar a dudas, uno de estos poderes “contra-facticos” es la presencia del estado federal. Este cuenta con el poder de revisión constitucional (Corte Suprema de Justicia de la Nación)²⁰ y el

interna, y en parte por conveniencia de los candidatos a cargos ejecutivos”

Op cit.

¹⁸ Desde denuncias como estas https://eldoce.tv/politica/denuncian-que-ofrecen-plata-y-comida-cambio-de-votos-en-tucuman_4266/ a estas practicas como las aquí descriptas <https://www.lanacion.com.ar/politica/tucuman-mes-previo-elecciones-gobernador-otorgo-ayudas-nid2253428/>

¹⁹ Se trata de lo politicólogos llaman ‘falacia electoral’. Ver Linz & Stepan, *Problems of democratic transition and consolidation*, Jhon Hopkings University Press, p. 4 En Tucumán, la erosión democrática transcurrió de manera silenciosa, y sin oposición, quizás invitando a la oposición a participar de la misma práctica.

²⁰ Recordar la reciente pronunciación de la Corte en *Partido por la Justicia Social c/ Tucumán, Provincia de s/ amparo* que suspendió las elecciones a gobernador (entre 2015 y 2019, y reelegido para un segundo mandato entre 2019-2023) y vice de 2023 en las que Juan Manzur se postulaba como vice

menos utilizado pero siempre latente poder de intervención federal (art 6 CN). Además existe un poder mediático nacional robusto y resonante (recordemos el efecto del escándalo del plan cunita, etc.)

Otro límite al poder político de la provincia es, curiosamente, el poder simbólico de la Constitución. Por alguna razón, el poder real de Tucumán, operando desde al menos 20 años, en líneas generales, respeta y sigue respetando aquello que llamamos “la constitución”. Esto se pone de manifiesto en el hecho de que en tiempos del summum del poder político tucumano (gobierno de Alperovich a finales de la primera década del 2000)²¹ el gobernador necesitó convocar a una reforma de la constitución para poder terminar de desplegar su programa político (reforma constitucional de 2006).²² Al mismo tiempo, Juan Manzur, con gran poder en 2020, no pudo lograr agregarse un nuevo mandato porque no tuvo la legitimación política suficiente como para volver a reformar la constitución. Se trata del poder simbólico de la constitución. Existe, en la consciencia colectiva, la idea (o sensación) de que lo que la constitución dice es importante y que, por más poder real que goce un gobernante, no puede sobrepasar los mandatos de la constitución. La constitución, en palabras de Lasalle, es un poder político real.

luego de haber sido dos veces consecutivas gobernador, y anteriormente vicegobernador de Tucumán entre 2007 y 2015, junto a José Alperovich como gobernador. Manzur se postulaba para ser vicegobernador con Osvaldo Jaldo como gobernador aunque tras la cautelar de la Corte desistió de integrar la fórmula. Ver <https://chequeado.com/el-explicador/elecciones-2023-por-que-la-corte-suspendio-las-elecciones-de-tucuman-y-san-juan-y-que-pasara-con-manzur-y-unac/>

²¹ En este contexto de respeto al poder simbólico de la Constitución, el poder constituido logró a la reforma de la constitución de 1990. Aquí se tocan varios puntos que permitieron continuar y acentuar ese poder real: agregar un nuevo mandato, el sistema de acople, requerimiento de una mayoría absurda para juicio político al gobernador, con una mayoría atenuada para juicio político a los jueces de la corte, el Jury de Enjuiciamiento, aprobación ficta de los decretos de necesidad y urgencia, entre otras. Aurane la llama “Constitución contra-natura sancionada hace 18 años por la “versión siglo XXI” del peronismo tucumano: el alperovichismo.” <https://www.lagaceta.com.ar/nota/1049541/opinion/ley-no-sera-cualquier-cosa-se-le-antoje-al-gobernante.html>

²² Esto trae aparejada ciertas libertades que, en Tucumán, funcionan. Existe libertad de prensa, existe libertad de opinión, no se oprime a los partidos políticos opositores, se permite un cierto nivel de pluralismo y disenso. No hay detención arbitraria de opositores o activistas, ni limitaciones a las ONG. No se trata, en otras palabras de un régimen autocrático, carente de democracia. Se trata de una democracia con déficit democrático.

III. Consolidar la democracia

Quizás influenciado por el movimiento “moralizador” de la política que se ha venido expandiendo desde nación tras la victoria del actual presidente, el gobernador Osvaldo Jaldo deslizó tener interés en una posible reforma de la Constitución, haciendo especial hincapié en el ya bizarro problema del sistema de acoples.²³ El hecho político sorprendió a propios y extraños, y suscitó una cadena de artículos periodísticos, debates públicos,²⁴ comentarios en redes sociales y, también, proyectos partidarios. Casi por unanimidad, se critica el sistema de acoples. Pero cada orientación busca proponer su propia agenda política. Los partidos con orientación social, por un lado, hablan de “derechos de tercera generación”, como la protección del medio ambiente.²⁵ Los liberales, por otro lado, hemos señalado la necesidad de reducir impuestos y trabas burocráticas a la industria y el comercio, para impulsar la actividad privada en la provincia.²⁶ Desde el sector intermedio hay fundaciones que reclaman solucionar el problema de las “zonas metropolitanas”²⁷ y hay quienes incluso han sugerido que la Constitución toque el tema de la Inteligencia Artificial.²⁸

En mi opinión, sería hermoso poder refundar a Tucumán. Luego de muchos años de crisis de todo sentido, nuestra Provincia está sumida en un atraso multidimensional: desde lo urbanístico, a las actividades productivas, pasando por la educación, la salud pública, el medio ambiente y, por supuesto, la política. Me encantaría poder formar parte de una discusión democrática en la que evaluemos propuestas de modernización de la estructura fiscal, los espacios públicos, el sistema judicial, la promoción de la actividad privada, el régimen municipal, la

²³ <https://www.pagina12.com.ar/754161-osvaldo-jaldo-va-por-la-reforma-de-la-constitucion-provincia>

²⁴ La facultad de derecho de la Universidad Nacional de Tucumán organizó un debate el 6 de septiembre, en el que participaron representantes del Peronismo, la Libertad Avanza, la UCR, CREO, PRO, entre otros partidos tucumanos. <https://www.lagaceta.com.ar/nota/1050294/politica/facultad-derecho-unt-organiza-debate-sobre-reforma-constitucional.html> Lo suyo hizo la Universidad de San Pablo T, el primero de octubre. <https://uspt.edu.ar/home/noticias/?noticia=178> Ver también la opinión de *Federalismo* y *Libertad* <https://www.lagaceta.com.ar/nota/1051668/politica/reforma-constitucional-una-iniciativa-pasa-ambicion-al-escepticismo.html>

²⁵ La alocución de Javier Noguera, ex intendente de Tafí Viejo en el debate de 6 de septiembre UNT, ver nota 26.

²⁶ Proyecto en archivo con el autor.

²⁷ Exposición en redes sociales de Facundo Cabral, presidente de fundación IBATIN, <https://www.ibatin.org/en/>

²⁸ Proyecto del legislador Courel.

técnica legislativa de la actual constitución, el sistema educativo; y un largo etcétera. Sería un gusto. Pero ¿estamos en condiciones?

III.1. Tucumán: una democracia en transición

Para contestar esta pregunta, es interesante visitar la bibliografía en tema de democracia en transición. Democracias en transición son aquellas que se buscan instaurar en Estados que han sufrido fuertemente de regímenes autocráticos. Los ejemplos que se dan incluyen a las democracias que surgieron al Este Europa desde la década de los 80', al caso argentino de 1989, o Libia de la primavera árabe. Son todas situaciones de países que se proponen adoptar o recuperar un régimen democrático en contextos donde calaron profundo los valores y prácticas de poder no democráticos. La idea es transformar una sociedad no-democrática en una que vive en una “democracia consolidada”.

Si bien el Tucumán de 2024 no es el Tucumán de 1990, existe un grosero déficit democrático. ¿Se puede decir que Tucumán viva una democracia consolidada? Para que una democracia se consolide en un estado moderno, Explican Juan Linz y Alfred Stephan (1996), deben darse cinco condiciones.

First, the conditions must exist for the development of a free and lively civil society. Second, there must be a relatively autonomous and valued political society. Third, there must be a rule of law to ensure legal guarantees for citizens' freedoms and independent associational life. Fourth, there must be a state bureaucracy that is usable by the new democratic government. Fifth, there must be an institutionalized economic society.²⁹

²⁹ La cita completa es esta: “If a functioning state exists, five other interconnected and mutually reinforcing conditions must also exist or be crafted for a democracy to be consolidated. First, the conditions must exist for the development of a free and lively civil society. Second, there must be a relatively autonomous and valued political society. Third, there must be a rule of law to ensure legal guarantees for citizens' freedoms and independent associational life. Fourth, there must be a state bureaucracy that is usable by the new democratic government. Fifth, there must be an institutionalized economic society. Let us explicate what is involved in crafting this inter-related set of arenas.” Op cit, p. 7. Otros párrafos interesantes: “In summary, a modern consolidated democracy can be conceived of as being composed of five major inter-relating arenas, each of which, to function properly, has its own primary organizing principle. Properly understood, democracy is more than a regime; it is an interacting system. No single arena in such a system can function properly without some support from one.” Op cit, p 13 “For

Según los autores mencionados, para que la democracia esté consolidada deben cumplirse puntos relativos a la sociedad, a los partidos políticos, al estado de derecho, a la burocracia estatal y a la economía. En Tucumán, la democracia existe, exactamente porque existe un estado burocrático (condición cuarta) y una economía provincial que mantiene a ese aparato (condición quinta). Pero las elecciones con las que los candidatos asumen al gobierno del estado no son consolidadamente democráticas exactamente porque los tres elementos restantes están deteriorados. A saber, en primer lugar, nuestra sociedad no es exactamente “libre”, puesto que en numerosa medida hoy es víctima del clientelismo; quien vota seducido por un sobre de dinero no está ejerciendo plenamente su libertad. Tampoco se cumple la premisa de que la sociedad política sea “relativamente autónoma y valorada”, puesto que los partidos políticos literalmente dependen de fondos estatales para hacer campañas políticas, lo que de ninguna manera debería ser moralmente aprobado. Por último, tampoco es claro que exista un “un estado de derecho que garantice las libertades de los ciudadanos y una vida asociativa independiente.” Si esto fuera así, las fuerzas de derecho habrían ya actuado ante las grocerías que se suceden en los días de elecciones.

En resumen, la democracia existe pero debe ser consolidada. ¿Cómo consolidamos nuestra democracia?

III.2. Reformar lo necesario para consolidar la democracia

Como Osvaldo Jaldo, los autores recién citados creen que para consolidar la democracia es necesario andar por un proceso de “Free and consensual constitution-making.” (Linz y Stephan, 1996, 83) Una Convención Constituyente libre y consensuada. Esto ocurre, continúan los autores, “when democratically elected representatives come together to deliberate freely and to forge the new constitutional arrangements they consider most appropriate for the consolidation of democracy in their polity.” (Linz y Stephan, 1996, 83). Los actores políticos deben juntarse a deliberar libremente para dar con lo que sea necesario para forjar la constitución que crean como apropiada para consolidar la democracia. Y dicen:

example, political society crafts the constitution and major laws, manages the state apparatus, and produces the overall regulatory framework for economic society. In a consolidated democracy, therefore, there are constant mediations between the arenas, each of which is correctly in the “field” of forces emanating from the other arenas” Op cit., p 14.

The constituent assembly ideally should avoid a partisan constitution approved only by a “temporary majority” that leads a large minority to put constitutional revisions on the agenda, thereby making consolidation of democratic institutions more difficult. The optimal formula is one in which decisions about issues of potentially great divisiveness and intensity are arrived at in a consensual rather than a majoritarian manner and in which the work of the constituent assembly gains further legitimacy by being approved in a popular referendum that sets the democratic context in which further changes, such as devolution (if these are to be considered), take place.

El argumento, entonces, se reduce a esto. Muy bien podríamos ponernos a pensar si acaso el estado provincial debe recaudar más o menos impuestos, o si la justicia debería recibir mayor o menor financiación, o si debemos establecer organismos públicos para la gestión de las áreas metropolitanas, o si debemos incluir normas sobre preservación del medio ambiente, o sobre si es función de la provincia promover la investigación universitaria, o promover el trabajo o, por el contrario, facilitar la empresa. Son todos temas sobre los que todos tendrán algo interesante que decir. Los peronistas una cosa; los libertarios otra muy distinta. En el medio habrán muchos partidos.

A mi juicio, no son estas las cuestiones que hoy debamos resolver. No es recomendable que gastemos nuestras escasas fuerzas en estas discusiones. El poder real está ahí, al acecho. Tenemos la suerte de remar con viento favorable producto de la evidente miseria adonde nos trajeron. El poder político corrupto está deslegitimado, y amenazado por un revigorizado “váyanse”. No desviemos los esfuerzos de lo fundamental. Hay que centrarnos en resolver el problema desde donde deriva. Lo que es más, si los políticos bienintencionados se sientan a discutir temas de agenda substantiva, lo seguro es que algunos ganarán la discusión. Es innecesario generar recelos. El proceso constitucional debe ser, por todos, *consensuado*. Los políticos bien intencionados—de todo el arco ideológico—deben trabajar para reemplazar la mentalidad de la sociedad política de Tucumán. Todo lo restante (gasto público, medio ambiente, área metropolitana, etc.) debe resolverse *a posteriori*.

En este contexto, entonces, propongo que las reformas se limiten a robustecer lo que toca al sistema democrático. Para mí, son estos cuatro puntos esenciales.

III.2.1. Fin o límite al acople

La principal reforma es ponerle limitar al sistema de acople. Para ello no es necesaria una reforma constitucional.³⁰ Sin embargo, creemos que una reforma constitucional dificultaría un eventual intento de derogación legal y otorgaría el poder simbólico del que hablamos en el punto 1.2. Como sea, jurídicamente, la reforma no es compleja. Lo desarrollo brevemente.

Existen varias alternativas. La primera sería eliminar del todo el sistema de acople. Ello sí requeriría una reforma constitucional. Para ello, habría que revisar el inc. 12 del art 43.

Otra alternativa sería limitar la facultad de acople, a través de una reforma constitucional o una ley reglamentaria. En efecto, el inc. 12 del art. 43 de la constitución dice así:

Los partidos políticos, frentes o alianzas electorales podrán celebrar acuerdos para apoyar a un único candidato a Gobernador y Vicegobernador y/o Intendente de un partido político, frente político o alianza distinta, pudiendo unir la boleta diferentes categorías de candidatos con la categoría de Gobernador y Vicegobernador y/o de Intendente de otra lista distinta, sumándose la totalidad de los votos obtenidos por las listas en cada categoría.

En la misma constitución, o en una ley reglamentaria, podría establecerse que ningún candidato a gobernador o intendente podrá gozar de más de dos o tres acoples.

Creo que esta última alternativa es la mejor. Dicho de manera clara: La mejor opción quizás sea no eliminar el acople sino limitarlo. ¿Por qué no eliminarlo? Porque si bien el sistema fue utilizado para convertir la democracia en un comercio (ver 1.1.) el mismo puede tener una función razonable; esta es que los partidos con visiones similares a las del gobernador pero encontradas entre sí puedan alinearse a un mismo candidato para el Poder Ejecutivo.

³⁰ Puede establecerse un artículo en la actual ley 7876 que limite el poder asociativo de los partidos políticos mencionado en los incs. 4 y 12 del art 46 de la constitución. De hecho, la versión original de la ley 7876 limitaba ese poder. Decía: “Los partidos políticos municipales y comunales y los frentes y alianzas constituidos por ellos no podrán apoyar a una fórmula de candidatos a Gobernador y Vicegobernador de un partido político, frente o alianza distinto. Los partidos políticos comunales y los frentes y alianzas constituidos por ellos tampoco podrán apoyar a un candidato a Intendente de un partido político, frente o alianza distinto”. (art 20) Este artículo surgió por iniciativa legislativa debido a que Alperovich carecía de mayoría absoluta. Empero, como cuenta Pecci en op cit, el artículo fue vetado por el entonces gobernador, ya que obstaculizaba sus ambiciones totalitarias.

III.2.2. Castigar el clientelismo y establecer competencia electoral en juzgados no especiales y aleatorios.

Acá hay dos reformas diferentes. El primero es un ataque frontal al clientelismo político. Existe antecedente al respecto. En efecto, la version original de la ley 7876, sancionada por la legislatura 12 de febrero de 2007, decia:

A los efectos de la plena garantía del ejercicio libre del sufragio por parte del elector y la autenticidad de los comicios, sea en elecciones internas o generales y, sin perjuicio de los tipos penales previstos en el Código Nacional Electoral y el Código Penal de la República Argentina, se establecen las siguientes limitaciones, cuyas violaciones darán lugar a sanciones:

1.- A los Poderes Públicos: El Poder Ejecutivo de la Provincia, las Intendencias Municipales y las Comunas Rurales deberán:

a.- Suspender toda entrega de ayuda social, cualquiera sea su modalidad y el origen del financiamiento, con excepción del pago de subsidios o ayudas sociales en dinero que se realice a través del sistema bancario, durante el plazo habilitado para la campaña electoral y el día fijado para los comicios.

b.- A lo largo de todo el año, incluir en todos los programas de ayuda social la siguiente leyenda: "Este programa social es público y ajeno a todo partido político. Queda prohibido su uso con fines distintos al desarrollo social".

c.- Evitar el uso promocional a favor de un candidato, partido, frente o alianza de partidos, de la distribución gratuita de bienes o servicios de carácter social, financiados con recursos estatales, o el anuncio o inauguración de obras o servicios públicos.

d.- Denunciar el acopio de bienes o mercaderías con fines electorales, y las prácticas tendientes a entregarlos o prometer su entrega a cambio del voto.

2.- A los Partidos y sus Candidatos: A los partidos políticos, frentes o alianzas, y sus candidatos, les está prohibido entregar o prometer entregar a los electores cualquier bien o mercadería, cuando pueda presumirse que con ellas se pretende inducirlos a adoptar un particular y determinado comportamiento electoral.

Como se observa, la version original de la ley 7876 prohibía, de manera taxativa, diversas conductas clientelistas que, como lo podrá notar cualquier lector de la norma, ya estaban acendradas en la practica politica. La norma era acertada. Sin embargo, como observa Pecci (p. 56 y ss), el articulo ley fue vetado por el decreto 450-14-MGyJ-2007. El argumento esgrimido fue, por un lado, que las conductas mencionadas ya se encontraban incorporadas al Código nacional Electoral y, por el otro, que era inconstitucional otorgar facultades a la Junta Electoral que constitucionalmente corresponden al poder jurisdiccional argentino.

Como dice Pecci,

La eliminación de este capítulo nos dice mucho más que lo que podemos leer. Nos dice que el gobierno de entonces (al igual que el de ahora) no está dispuesto a combatir el clientelismo en cualquiera de sus formas, ni a garantizar una elección donde la voluntad popular se manifieste sin condicionamientos, por ello el veto de este capítulo reviste una gravedad tal, que amerita un trabajo aparte. (Pecci, p. 58)

Si bien el error entonces había sido dotar a la Junta Electoral de poderes jurisdiccionales, el equivoco podría salvarse con una reforma constitucional (o incluso con ley especial) que establezca una manda similar, estatuyendo un poder de contralor y juicio con correcta competencia y jurisdicción.

Para ello proponemos una segunda reforma en la materia. Verbigracia, que se cree (por reforma constitucional, o ley) la competencia judicial en materia electoral, que tenga por especial objeto controlar la transparencia, licitud e independencia de los comicios, con (valga la redundancia) poder jurisdiccional, pudiendo imponer sanciones penales. Creemos que esta competencia podría ser asumida por un tribunal *ad hoc*, constituido por dos jueces ordinarios en lo civil y comercial, y un juez penal, elegidos de manera aleatoria para cumplir la jurisdicción electoral. Creemos que es preferible un tribunal *ad hoc*, respecto a una justicia ordinaria por cuestiones de eficiencia y buen funcionamiento, ya que la predictibilidad de un juzgado ordinario da incentivos a corrupción en la elección de los miembros. Si hay poder suficiente, el ejecutivo acomodará personas encargadas de controlar las elecciones. Para evitar esta maniobra, proponemos que los jueces encargados de controlar las elecciones sean elegidos de manera aleatoria de juzgados despolitizados y con algún grado de competencia en la materia. Tales juzgados, a nuestra opinión, son los civiles y criminales.

III.2.3. Límite a los recursos de la legislatura.

La Legislatura de la Provincia de Tucumán es quizás el ejemplo arquetípico de la corrupción en la Argentina. Esto se evidencia en varios puntos relacionados. Primero, durante los últimos 20 años, la legislatura no funcionó como un cuerpo deliberativo de legislación y contralor del desempeño y cuentas del poder Ejecutivo y Judicial. Su función ha sido solamente apoyar—en el sentido de dotar de legitimidad “democrática”— las propuestas del Poder Ejecutivo. A cambio de estos servicios, quien ocupaba el rol de presidente de la legislatura cobró al

ejecutivo grandes sumas dinerarias. (Es conocido que, en 2022, la legislatura de Tucumán fue el cuerpo legislativo con mayor presupuesto de Argentina.)³¹ A su turno, el presidente de la legislatura aseguró el apoyo de los legisladores a través de un intercambio ulterior. Como éste cuenta con discrecionalidad absoluta para nombrarle empleados a los legisladores (art. 59 de la Constitución de 2006), éste logró hacerse del apoyo de los legisladores asignándole “asesores”. Los legisladores no solo nombraban familiares y amigos, sino que le diezmaban parte de su sueldo. ¡Algunos legisladores llegaron a contar con más de 80 asesores!

Volvamos al comienzo: Una legislatura de 49 legisladores, algunos con 80 asesores, cuya función es “legitimar” las leyes, presupuestos y vindicaciones del poder ejecutivo. ¡Todo esto en una provincia sumida en el atraso, la pobreza y disfuncionalidad!

Va de suyo que este sistema corrupto fue posible debido a que el derecho provincial lo permite. De hecho, algunas de las cláusulas pilares de este sistema son mandatos constitucionales (verbigracia, el art. 59 recién mencionado). Queda claro, entonces, que debemos transformar el capítulo relativo al Poder Legislativo (Sección III Capítulo Primero). Para ello, proponemos las siguientes reformas:

III.2.3.1. Presupuesto

Respecto al presupuesto, establecer que el presupuesto de la Legislatura se limite a lo indispensable para el cumplimiento de su exclusiva función legislativa. Esto quiere decir, que no puede haber dinero para clientelismo ni actividades que no son propias de un parlamento. De acuerdo con los lineamientos establecidos por la constitución nacional (art. 5 CN) las provincias organizan su política con una constitución propia “bajo el sistema representativo republicano”.³² Esto quiere decir que los poderes están divididos. El poder legislativo tiene por función exclusiva dictar leyes, controlar al Ejecutivo y enjuiciar al Judicial. La legislatura no puede asumir competencias propias del Ejecutivo como hacer justicia social. (Recuérdese que algún presidente de

³¹ <https://www.lanacion.com.ar/politica/mas-de-la-mitad-de-las-legislaturas-provinciales-tienen-presupuestos-con-subas-que-superan-el-100-nid27022023/#:~:text=Le%20sigue%20Tucum%C3%A1n%20uno%20de,152%25%20m%C3%A1s%20que%20en%202022%20>

³² En esto, Bidart Campos, Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino, tomo 1-A, Ediar, 2007, enseña, que los órdenes jurídicos de las provincias se “subordinan” al orden establecido en la nación (pp 650 y 651).

la legislatura, con ánimos proselitistas, llegó a costear pasajes de autobús a jubilados y estudiantes).

Para implementar estos cambios, una posible reforma debería agregar, como frase *in fine* del art. 67. inc 4, el siguiente texto: “En la consideración de su propio presupuesto, el cuerpo legislativo debe limitarse a fijar lo indispensable para la consecución de su función exclusiva de deliberar y sancionar leyes.”

III.2.3.2. Funciones de la presidencia (recursos humanos)

En la actualidad, el vicegobernador, como presidente de la Cámara, tiene la potestad de asignar recursos humanos y económicos a los legisladores (las conocidas dietas). En efecto, el art. 59, que versa sobre las atribuciones del presidente de la cámara, dice: “Es su facultad exclusiva nombrar los empleados que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, fijar sus remuneraciones en el presupuesto y proveer a las necesidades funcionales del Poder y sectores que integran el Cuerpo.” Con un abultado presupuesto (ver nota X), esta facultad ha desdibujado las funciones de la legislatura. Creemos que las asignaciones de personal a los legisladores deberán ser fijados por ley especial, con número cerrado y equitativo, modificable de con una mayoría especial. Para posibilitar esto, la citada parte del art 59 debería ser reemplazada por el siguiente texto: “El nombraimeinto de los empleados que feuran necesarios para el cumplimiento de las funciones de la legislatura, como remuneraciones y otras necesidades funcionales del Poder, deberá ser llevado acabo por el mismo cuerpo, en tratamiento del presupuesto del poder legislativo. En la consideración de su propio presupuesto, el cuerpo legislativo debe limitarse a fijar lo indispensable para la consecución de su exclusiva función de deliberar y sancionar leyes.”

III.2.3.3. Obligación de tratamiento de la cuenta de inversión

La Cuenta de Inversión es un informe anual que el Poder Ejecutivo de la Provincia presenta al Tribunal de Cuentas y a la Legislatura. Este documento detalla la ejecución del presupuesto provincial, incluyendo ingresos, gastos y resultados financieros del ejercicio fiscal correspondiente, en base a la información financiera de las distintas dependencias y organismos estatales. Evidentemente, el proposito de este docuemnto es rendir cuentas sobre la administración de los recursos públicos y garantizar la

transparencia en la gestión financiera del gobierno provincial, permitiendo que la ciudadanía (a través de sus legisladores) evalúe cómo se han administrado los fondos públicos, asegurando así la responsabilidad y eficiencia en el uso de los recursos del Estado.

Una vez completada, el Poder Ejecutivo la remite al Tribunal de Cuentas para su análisis y posterior presentación a la Legislatura.³³ En la actualidad, por una combinación de artículos constitucionales, la cuenta de inversión puede gozar de aprobación “ficta”, si es que el Poder Legislativo, luego de un cierto plazo, no la aprueba o la desecha. Este mecanismo de aprobación ficta ha sido utilizado para evadir discusiones acerca del presupuesto. En otras palabras, la finalidad del instituto no se cumple.

Para revertir esta situación, proponemos que la constitución prohibirá la aprobación ficta de la cuenta de inversión, fijando un plazo obligatorio para que su discusión en el recinto. Para ello, proponemos se agregue un párrafo al actual artículo 67. El artículo dice: “Corresponde al Poder Legislativo [...] 3o) Aprobar o desechar las cuentas de inversión que le remitirá el Poder Ejecutivo anualmente, comprendiendo el movimiento administrativo del año económico.” Proponemos se agregue: “Se prohibirá la aprobación ficta de la cuenta de inversión, fijando un plazo obligatorio para que se discuta la cuenta de inversión entiendo y forma, y en todo caso cambiando el valor asignado al silencio o la falta de aprobación expresa.

III.2.3.4. Calidad institucional

Un segundo orden de reformas buscaría (no ya detener los degenerados abusos recién mencionados sino) mejorar la calidad institucional de la legislatura. Estos incluirían los siguientes: Renovación parcial de ambas cámaras, lo que buscaría dinamizar el contralor popular del funcionamiento de la cámara y su consiguiente renovamiento ideológico y político; establecer requisitos adicionales para ser legislador, como ficha limpia; establecer mayorías especiales para ciertas leyes con impacto institucional; y acomodar la conformación de organismos (ej. Ley del jury, del CAM, ley electoral, partidos políticos). El conocido fallo Iriarte, informa mucho al respecto.

³³ Ver Ley de Administración Financiera Nº 6970

III.2.3.4. Otras reformas importantes

En el texto me he centrado en las reformas esenciales para consolidar la democracia. Esto no quiere decir que no sea crítico efectuar otras reformas. De hecho, varios puntos de la constitución actual han sido ya declarados inconstitucionales. Una ulterior reforma debería curar esos errores.

IV. Trabajar el terreno: Cambiar nuestra mentalidad

Va de suyo que si por cualquier cuestión coyuntural, lográramos cambiar estos artículos en la constitución, nada garantizaría que el poder real de hecho cambie. Al final, las normas constitucionales no son más que proyectos³⁴ y, como proyectos, pueden ser incumplidos. Esto cobra mayor valor cuando el proyecto contraviene con una práctica acendrada. ¡Queremos cambiar la dinámica del poder real! Muchos políticos (hoy con 35, 45 y 50 años) han sido entrenados con esa lógica y, lo que es más, muchos se iniciaron en política con la ambiciones comerciales. La constitución quiere cambiar a la política. Por suerte, posee fuerza simbólica. Empero, necesita apoyo.

Al principio, el apoyo será dado por los agentes del cambio; los políticos que están detrás de esta cruzada. No son pocos y son inteligentes. Como vencedores tendrán la misión de desarmar al adversario. Hoy pueden hacerlo; aprovechar *momentum*. Pero luego quizás no, la guerra volverá a estallar, en el momento menos pensado. El propósito no es trabajo fácil. La mentalidad caló profundo en la cultura. Cabe socavarla y transformarla de manera tal, que nunca más pueda regir como mentalidad política. El objetivo, principalmente, es consolidar una democracia robusta (con especial consideración del libre ejercicio del derecho a voto) en el marco de un estado de derecho (en donde el poder judicial es independiente, y controla y castiga los abusos de poder). Para ello, propongo tres acciones tentativas.

³⁴ Esta concepción aparece desarrollada en Scott Shapiro, *Legality*, Belknap Press, 2011. Ver la comentarios en Damiano Canale y Giovanni Tuzet (eds) *The Planning Theory of Law: A Critical Reading*, Springer, 2012.

IV.1. Reconciliación

A mi juicio, el cambio de mentalidad no deber ser impuesto con castigos. Por ideas que no tengo espacio de desarrollar acá, no soy de los que creen que el castigo judicial sea lo que conduzca a la virtud del individuo. El punto es que hay una tensión evidente entre hacer justicia y consolidar la paz. No debe haber ganadores y vencidos. Creo que es más importante utilizar los escasos recursos que tenemos en crear un sistema mejor. Por otro lado, creo que es posible montar a quienes creemos culpables del viejo sistema (le llamemos “casta”) en un trabajo de reinención.³⁵ Estas ideas tienen que ver con lo que en la literatura de justicia transicional se llama “reconciliación”.³⁶ Reconciliación con los que son considerados actores o continuadores del régimen corrupto. Muy probablemente, dentro de cada uno de ellos hay un ser humano con valores y capacidades. Creo incluso que muy bien pueden haber sostenido razones escuchables para formar parte de esa manera de hacer. Creo que Tucumán es una sociedad chica y amigable. Somos una gran familia. Aquí sí es posible iniciar un diálogo de reconciliación. Esta reconciliación, esta es mi opinión, debe ser considerado como un proceso de reeducación. Nuestros recursos humanos de política deben reemplazar las aspiraciones que los llevaron a entrar en política por un nuevo cuerpo de ideales, prácticas y capacidades. Estos ideales deben reconfigurar nuestro entendimiento de lo bueno y efectivo.

IV.2. Educación política

El segundo punto está relacionado con el anterior, y tiene que ver con una tarea educativa o cultural. Me imagino tres pilares.

³⁵ De hecho es lo que creo que el presidente Milei propine cuando da la bienvenida a opositores. Por ejemplo, en su primer discurso luego de su consolidación como presidente dice: "Todos aquellos que quieran sumarse a la nueva Argentina están bienvenidos. Es más importante lo que nos une que lo que nos separa". Ver <https://www.bbc.com/mundo/articles/cn0p28jp675o>

³⁶ En un estudio sobre Sudafrica, du Toit argumenta que las facciones políticas en las transiciones no deben imponerse ante las otras sino intentar lograr que gocen de buena salud e independencia. El punto es que sin garantizar las condiciones en las que el enemigo pueda prosperar, es poco probable que la propia comunidad prospere de manera sostenible. Fanie du Toit, *When Political Transitions Work: Reconciliation as Interdependence*, Oxford University Press, 2018.

IV.2.1. Primero, memoria institucional.

Así como en Alemania se recuerda el holocausto, y en Argentina se recuerdan los tristes años 70, en Tucumán debemos establecer un memorial de los años de la corrupción. En lo personal, nunca dejo de sorprenderme que la opinión pública, la sociedad civil, el sector privado, los profesores universitarios, ¡los artistas! hayan obviado el absurdo de la corrupción en Tucumán. Aquí se llegó a sortear un O km en una campaña política.³⁷ Todos hemos visto colectivos contratados para transportar gente a actos políticos que no les importa. Todos sabemos que en Tucumán no solo se regala comida a cambio de un voto, sino que incluso se llegó a pagar. Y nadie hizo nada. Creo que es momento de instaurar esto en la conversación pública de manera seria e institucionalizada. Aunque no le vea un atractivo estético, muy bien podrían hacerse plazas, murales y museos que recuerden este triste tiempo de la historia.

IV.2.2. Segundo, entrenamiento de los oficiales públicos.

La llamada “Ley Micaela”, 27499, de 10 de enero de 2019, requirió “la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que se desempeñan en la función pública en todos sus niveles y jerarquías en los poderes.” Una ley similar debiéramos establecer los tucumanos con el fin de capacitar a nuestros cargos públicos en cuestiones básicas de ética, ideales y capacidades democráticas. El punto es que la educación cívica es efectiva en la transformación de la mentalidad de la población. El curso sería recomendable incluso al nivel de los partidos políticos. El curso podría estar a cargo de un comité de ética pública, y diseñado por un cuerpo de especialistas que tenga en cuenta tanto estudios teóricos (sobre el campo de la ética) como empíricos (que aseguren el impacto de ciertas medidas educativas en contextos complejos comparables a nuestra situación).

El político debe comenzar a valorar un estatus diferente al que le es proporcionado por el dinero y el poder. Quizás obtener un lugar en la historia. Ser recordado por su amor a la naturaleza, a las artes o por su conocida respetabilidad moral. No es un argumento ‘moralista’. Todo lo contrario. El argumento tiene que ver más con la búsqueda del placer. Todos estos bienes no pueden ser sino posesiones valiosas. Incluso

³⁷ <https://www.contextotucuman.com/nota/149101/los-caponio-venden-mercaderia-al-costo-sortean-motos-y-prometen-regalar-un-auto-antes-de-las-elecciones.html>

transmisibles a los herederos (v.gr. el valor de ser hijo o hija de una buena persona).

IV.2.3. Tercero, educación cívica.

Respecto a este punto, lo posicionaré en una sección aparte.

IV.3. Educación: un cambio de perspectiva

Aristóteles asegura que el fin de la vida humana es la felicidad. Pero la felicidad para Aristóteles no es la sensación instantánea de excitación, que hoy asociamos químicamente a la dopamina. Para Aristóteles, la felicidad es un estado latente, de satisfacción menos intensa pero duradera. En términos químicos, se lo asocia con la serotonina. Ante la pregunta clave de cómo ser feliz, la respuesta aristotélica es la del desarrollo de las virtudes que nos son propias. Es feliz la persona que pudo poner en acto sus potencialidades. El que se hizo un buen pintor, sabiendo que su potencial yacía en la pintura. Se trata de lo que Aristóteles llama florecimiento humano.

Como se notará, alcanzar la virtud, no es inmediato. Requiere de práctica. Se es virtuoso luego de la repetición del acto virtuoso. Se aprende a pintar, luego de mucho aprendizaje. La cuestión de la práctica—o de la educación—es tan importante en la filosofía aristotélica que Aristóteles la postuló como principal política estatal. De hecho, muchos capítulos de su *Política* (2005) tratan sobre la cuestión educativa.³⁸ El gobierno debía promover la práctica de la virtud. Para Aristóteles esto es la educación. De hecho, en la política, Aristóteles ocupa muchas páginas hablando sobre como inculcar la virtud en la ciudadanía. Estas ideas aristotélicas sobre la virtud retomaron vigor recientemente tanto en teoría como en práctica. De hecho, es sabido que Finlandia implemento uno de los programas de educación civil más exitosos del mundo. Sería interesante que los planes educativos del gobierno incorporen esta perspectiva de virtudes.

Vinculando el tema a la democracia, aparece la importante cuestión del desarrollo de la ciudadanía. El ciudadano debe estar, desde sus primeros años, educado con valores y capacidades que le permitan vivir en sociedad sin necesitar de la dadiva política. Para ello, un buen plan de gobierno debería

³⁸ Los capítulos 13 a 17 del libro VII, sobre “La ciudad “ideal”: principios, estructuras, educación” tratan sobre la educación. No satisfecho, Aristóteles dedica el siguiente y último libro a “El plan general de la educación en la ciudad “ideal”.” (libro VIII)

potenciar virtudes y capacidades. Sin ser un especialista, creo que entre las virtudes que asegurarían los fines mencionados aparecen la *self-reliance*, la persistencia, la excelencia, la creatividad, la honestidad y la integridad. En cuanto a las capacidades, quiero resaltar las habilidades comerciales, los oficios, el pensamiento crítico, las técnicas de planificación, campamentismo, robótica, y habilidades de escritura y comunicación en general.

V. Conclusión

En este ensayo intenté elaborar tres puntos sobre la política tucumana. Primero, utilicé la noción de “poder real”, que aparece en un trabajo de Ferdinand Lassalle, para describir la dinámica del poder político. Argumenté que en Tucumán el poder real está concentrado en quienes ocupan las cabezas del poder ejecutivo. Más aún, intenté describir que el poder real no es de carne y hueso—no se trata de individuos, ni de clases (ricos y pobres, peronistas, radicales, izquierda o derecha, campo o industria). El poder real es una mentalidad que entiende a la política como un negocio mercantil. Los políticos que ganan elecciones son los políticos que manejan bien esta mentalidad. Esta visión mercantilista del poder político ha sido institucionalizada con la reforma constitucional de 2006, y consolidada con el texto actual de la ley 7876, sobre sistema electoral.

Segundo, argumenté que el actual llamado a cambio de la constitución, en lo que respecta al sistema electoral, es bienvenido; ya que la constitución todavía porta de fuerza simbólica en nuestra sociedad. Argumenté que este cambio constitucional podría movilizar a Tucumán hacia una transición a su consolidación democrática. Utilizando bibliografía sobre “democracias en transición” argumenté que los partidos políticos que participen de esta reforma constitucional deberían dejar atrás sus aspiraciones ideológicas (los que se aproximen al arco liberal abstenerse de buscar recortes de impuestos, y los que se aproximen al arco social abstenerse de promover los temas de su agenda) para centrarse en lo principal: la consolidación del régimen democrático. Son dos las razones principales: por un lado, los esfuerzos deben ir aunados a lo principal; luego habrá tiempo para hablar de políticas públicas. Por el otro, hay que evitar resentimientos post-constitucionales. En otras palabras, debemos evitar que una facción gane por sobre la otra para lograr una verdadera consolidación democrática. De nuevo, habrá tiempo para luchas partidarias a futuro.

Respecto al cambio político, utilice el trabajo de Nadima Pecci acerca de la transformación democrática de Tucumán. Para mí, los arcos políticos deben concentrarse en realizar cuatro cambios: (1) boleta única y limite a los acoples (2) penalizar el clientelismo y establecer una justicia electoral aleatoria (3) limitar las funciones y el presupuesto de la legislatura; esto logrará quitar incentivos para el ingreso corrupto a la política, incentivos para el clientelismo y normalizar la función de la legislatura, que es sancionar leyes.

El tercer argumento de este artículo sostuvo que, si bien el cambio constitucional sería un importante paso hacia la consolidación de la democracia en Tucumán, la Constitución requiere de apoyo en la cultura. En otras palabras, debemos instaurar una cultura de respeto por la función pública. Desde una mirada Aristotélica, e informado por la literatura de la democracia transicional, propuse elaboré tres propuestas: Primero, evitar la venganza judicial ante el pasado e intentar lograr los que los autores llaman “reconciliación”. De nuevo, los esfuerzos son escasos. No interesa tanto castigar sino más bien transformar la cultura y manera de hacer política. En segundo lugar, debemos promover políticas públicas que busquen transformar nuestra mirada sobre el ejercicio de la política. Esto puede ser logrado con medidas negativas, como establecer memoriales institucionales que recuerden del flagelo de la corrupción, y con medidas positivas, que establezcan la obligatoriedad del entrenamiento de los oficiales públicos en nociones básicas de ética pública y manejo de fondos públicos. Por último, siendo quizás lo más importante, propuse que la causa primera está en la educación de nuestra juventud. Debemos promover una educación que fundada en valores y capacidades.

Bibliografía

- Aristóteles (2016). *Política*. Losada: Buenos Aires.
- Bidart Campos, G. (2007). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Ediar: Buenos Aires.
- du Toit, F. (2018) *When Political Transitions Work: Reconciliation as Interdependence*, Oxford University Press: Oxford.
- Lasalle, F (1999). *¿Qué es una constitución?* El Aleph: Buenos Aires. Recuperado el 9 de diciembre de 2024 https://norcolombia.ucoz.com/libros/Lassalle_Ferdinand-Que_Es_Una_Constitucion.pdf
- Linz, J y Stephan, A (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. John Hopkins University Press: Baltimore
- Pecci, N. (2020). *El sistema electoral de Tucumán y su influencia en la institucionalidad*. Tesis para la obtención de maestría en Ciencias Políticas, Universidad San Pablo T, 13/11/2020, en archivo de la USPT.