

El abogado y periodista Emerio Agretti de Diario EL LITORAL me hace una extensa y muy bien planteada entrevista sobre los 25 años de la Reforma Constitucional de 1994.

La original puede leerse [aquí](#), donde también puede verse el vídeo de la entrevista.

La transcribimos para compartirla con nuestros bloggers.

“Si la gente puede modificar las cosas votando, no intenta hacerlo a pedrazos”  
A pedido de El Litoral, el abogado constitucionalista analizó los cambios en el sistema electoral que introdujo la Convención del 94. Reelección, elección directa y balotaje presidencial, y el efecto distorsivo de las Paso. Tercer senador y paridad. Participación popular y partidos en crisis.

Domingo Rondina no vacila en definirse como “hijo de la reforma” de 1994, en tanto integrante de “una generación de constitucionalistas jóvenes que hoy rondamos los 40 años” que abrazaron la disciplina a partir de ella. “La reforma marcó un hito en el Derecho argentino y hay toda una camada de jóvenes constitucionalistas que hemos construido desde allí una Constitución de los derechos, más que una Constitución del poder”, explica. Y cifra allí lo que aquel hito histórico significó y dejó como herencia: “Fue esencial pensar en los derechos, en el rol popular. Y por eso también hubo grandes novedades en lo electoral, porque fue una reforma que trató de devolverle al pueblo más control de lo institucional. Después veremos si se logró o no. Pero nace a partir de un acuerdo entre Menem y Alfonsín, que también es de índole política-electoral. Alfonsín, sin encuestas, porque en aquel entonces los políticos confiaban mucho más en su olfato, sabía que si Menem iba a un plebiscito por la reelección, seguramente lo ganaba y ponía al radicalismo en una situación muy incómoda.

- Fue prácticamente extorsiva esa movida.

- Si, Menem dicta el decreto. Y convoca al plebiscito. Ya se venía. Y Alfonsín olfatea que iba a ser aplastante la victoria de Menem, que estaba en su mejor momento. Y si la mayoría de la ciudadanía, por decirte el 70 % de la gente, votaba que sí, iba a ser muy difícil no avanzar y no hacer todo lo que a Menem se le ocurriera. Entonces, Alfonsín decide negociar, conseguir algo, llegar a un acuerdo y, de algún modo, proteger el rol del radicalismo. Entonces la reelección era la principal preocupación de Menem. Por otro lado, ¿está mal que haya

reelección? Creo que no. Soy partidario de un sistema más americano, de la idea de una sola reelección en la vida y nunca más. Pero Argentina llegó a la idea de una sola reelección y que pueda ser nuevamente reelecto después de un período.

- Es notable porque hoy ya nadie se escandaliza por eso.
- También es cierto que en aquel momento teníamos períodos de seis años y se bajó a cuatro.
- Y que entonces la cláusula tenía nombre y apellido.
- Todo indicaba eso. Entonces, la reelección fue el motivo mezquino, personal de la política para la reforma. Pero la reforma fue mucho más. Enfocando desde lo electoral, uno de los temas principales que cambió fue que empezamos a tener elección directa del presidente; antes elegíamos con el Colegio Electoral. Las provincias elegían como si fueran unos diputados, que se reunían y votaban quién tenía que ser el presidente. Esos electores prometían elegir a Alfonsín o a Luder o a Menem si eran electos, pero no eran obligatorios esos compromisos: llegados al colegio podían no ponerse de acuerdo y elegir a otro.
- No hay que perder de vista eso: no elegíamos al presidente.
- Era un sistema que hoy Estados Unidos mantiene, porque de ahí lo traemos. No elegíamos presidente, elegíamos electores. Era la idea de darle máxima significación electoral a las provincias y achicar a los grandes centros urbanos. Era un sistema mucho más federal, que se perdió con la elección directa. También es cierto que hoy nos suena más democrática la elección directa, seguir pensando en mecanismos como el colegio electoral nos parece poco democrático. Como nos pasa en Santa Fe con los 28 diputados, que nos parece injusto que el que gana por un voto se lleve 28 y el segundo se lleve 7, como pasó esta vez. Pero en ese entonces teníamos el colegio electoral y pasamos a la elección directa. De este modo, La Matanza, por ejemplo, tiene más importancia que 14 provincias argentinas sumadas. Si sos candidato, te conviene más ir a La Matanza que recorrer todo el país. El gran poderío de los centros urbanos es también una nota de la destrucción del federalismo, que no es culpa de la reforma.
- Uno diría: salimos de la sartén para caer en el fuego.
- Claro, pero no es culpa de la Constitución, sino del desarrollo desigual de este país, de que los gobiernos no son federales en la distribución de recursos, de que nadie cumple algo que estableció la reforma, que es procurar el desarrollo equitativo de todas las regiones; que significa que tenés que gastar más recursos en Salta y Jujuy que en Capital Federal y Ciudad de Buenos Aires para que aquellos tengan posibilidad de crecer. Eso no pasa y seguimos gastando más en quienes tienen más gente porque hay más votos, y cada vez el país es menos federal, y tenemos -como decía Martínez de Estrada- ese enano macrocefálico.
- La cabeza de Goliat...
- Ése fue un cambio importante, el del sistema de elección del presidente. A eso se le suma la idea de elegirlo con doble vuelta. Pero inventan un sistema muy extraño que no hay en ningún lugar del mundo, que es el del 45 %. En todo el mundo, el balotaje tiene la idea de

que quien resulte electo llegue con suficiente aval popular y es un voto arriba del 50 %. Acá se pensó en 45 %, Dios sabe por qué. Y como segunda regla se dijo que si lográs menos del 45 %, pero superás el 40 y tenés más de 10 puntos de diferencia con el segundo, no necesitás la segunda vuelta. Hemos tenido un sistema bastante híbrido, que hasta ahora no ha presentado problemas.

- Pero en un contexto de polarización tan marcada, podemos pensar que el próximo presidente puede tener más de la mitad del electorado en contra.  
- Claro, porque podés tener una elección que salga 45 a 44 % y que entonces la debilidad del gobierno sea real. No va a ser peor que la situación que enfrentó Néstor Kirchner en 2003, cuando su competidor del balotaje renuncia. Entonces, es electo presidente con el 23 % de los votos. Nadie niega que la construcción del poder es política, pero este sistema que idearon los constitucionales de primera y segunda vuelta es un buen sistema, y no inestabiliza políticamente al gobierno. Porque si llegás a la segunda vuelta con dos candidatos, los dos tienen las mismas posibilidades. La segunda vuelta es a suerte y verdad, entonces los dos pueden ganar. A ese sistema que idearon los constitucionales, como estábamos aburridos le metimos una distorsión que son las Paso. Y llegamos a este contexto en que tenemos tres vueltas electorales, y la primera es decididamente inestabilizante, porque deja un escenario muy marcado para la primera vuelta real. Por eso creo que tenemos que abordar este tema que la legislación infraconstitucional alteró, y si creemos que debemos ir con las primarias abiertas, cosa que creo que es una buena medida, tenemos que pensar en quitarle la "O" a las Paso, en sus dos sentidos: quitarle la obligatoriedad a los partidos y si tienen los consensos suficientes no tienen que ir a una interna. Y al voto del ciudadano. El voto es obligatorio para elegir autoridades (art. 38), pero las primarias no eligen autoridades, por lo tanto no es obligatorio. ¿Por qué es conveniente? Porque como no va a ir a participar todo el mundo, siempre va a haber un margen de electorado que podés imaginar para la primera. Si en vez de haber votado el 80 % de la ciudadanía o el 76 % lo hubiera hecho el 50, no estaría cerrada la elección.

Congreso y participación

-Otro cambio electoral importante fue la elección directa de los senadores, y la incorporación del tercer senador por la oposición.

-Claro. Antes había dos senadores por provincia y los designaba la Legislatura, a propuesta del gobernador -porque la idea era que representaban al gobierno de la provincia- y duraban 9 años. Eso chocaba con las ideas democráticas y se pasó a la elección directa, pero se incorporó

un tercer senador. Y entonces se eligen por el sistema de lista semicompleta y el que gana se lleva dos y el segundo se lleva uno. Es una buena medida, que asegura la existencia de diversas tonalidades en un senado que era monocolor.

- Lo que se tiene cubierta en una lista de diputados con la proporcionalidad en listas más largas, era un problema en el caso del Senado.

- Por supuesto, porque para Diputados el sistema D'Hont te permite que haya una cierta tonalidad. En todo caso el problema de la lista semi completa de senadores tiene que ver con las dificultades de la incorporación paritaria de mujeres. Tenemos también que replantearnos este tema, porque estamos en una situación en que hay un techo de cristal claro en ese tema. Porque si bien las fórmulas llevan a que haya una mujer en primer o segundo lugar del binomio, termina ocurriendo que hay dos varones por una mujer. Este sistema de lista semicompleta nos está dificultando avanzar a un mecanismo más par.

Otro tema también interesante de la reforma es que se pensó en mecanismos de democracia semidirecta. Se estableció la idea de la iniciativa popular, que se hablaba de referendum y plebiscito. La verdad es que en ese momento se depositaban muchas expectativas: los jóvenes constitucionalistas nos criamos pensando 'qué buena onda, se aprobaron mecanismos de democracia semidirecta, en cualquier momento arrancamos a usarlos'. Pero para cuando llega la puesta en práctica, nunca se usaron.

- ¿Es porque la ciudadanía no estaba preparada o porque son demasiado complejos los mecanismos?

- Las leyes son muy dificultosas, conseguir las adhesiones que piden las leyes es difícil, los políticos les tienen bastante miedo y pusieron un requisito de muchas firmas. Tiene que mejorarse eso, tiene que ser más fácil provocar la iniciativa popular de leyes, que la gente pueda juntar firmas y lograr que el Congreso trate proyectos. Pero además no establecieron un mecanismo obligatorio de tratamiento. Entonces, es poco práctico. Además, las provincias no avanzaron de igual manera. Y muchas veces las iniciativas que la gente quiere tienen más que ver con lo comunal, con lo provincial que con lo nacional. Y no hay ámbito para eso. Eso se vio frustrado un poco por la complejidad del sistema y por la mequindad de la clase política.

Si algún día volvemos a encontrar los consensos para tocar la Constitución, tenemos que pensar en incrementar más democratización sobre otros ámbitos: el Poder Judicial tiene que tener un ámbito de participación popular, que el Consejo de la Magistratura actual no lo tiene. Que haya algún nivel de participación popular en la selección de los jueces. Porque si la gente puede

modificar la realidad votando, no la modifica a los pedrazos. En épocas de crisis nos acordamos de que es bueno que haya canales de participación, porque -como sospechaban algunas posturas de izquierda más ultra hace cien años- la democracia es un mecanismo de calma popular. A quienes creemos en la democracia occidental nos gusta que haya más mecanismos de tranquilidad popular, y la gente tira menos piedras si tiene más ocasiones de votar. Hay que incorporar más medios electrónicos en el proceso y que sea más fácil para la gente.

La crisis de los partidos

- Otro tema fue la constitucionalización de los partidos políticos como órganos de expresión democrática. ¿Cuáles fueron los efectos prácticos de eso? ¿No se contradice con la realidad de los partidos, hoy casi desvanecidos?

- Este fue uno de los temas que provocó mucha discusión. El rol de los partidos ya estaba en crisis en ese momento. Por eso siempre digo que la reforma no dejó de ser una hija de su tiempo y se hizo mirando los diarios del '94, no pensando en los diarios de 25 años después. Había una gran crisis de los partidos; por primera vez después de la elección del '89 habían surgido partidos chicos con posibilidades. Estaba el Frepaso, había una fuerte disgregación de la UCR. El sector mayoritario de bases de la UCR no participa de la reforma: sólo el alfonsinismo, que logra controlar los órganos internos. Y los dos partidos tradicionales veían peligrar su espacio de decisión, y por eso hicieron el Pacto de Olivos. Porque Menem seguía pensando en la posibilidad de que el radicalismo desaparezca y Alfonsín quiso impedir eso. Ellos dos, tan mayoritarios en la convención -si bien había otros bloques (Frepaso, UCede, Modin)- se abroquelan para consagrar beneficios a los partidos y para asegurarles un rol constitucional. No funcionó. La verdad es que para lo único que ha servido es para demorar la catástrofe, que es social, producto de la mala conducta. El problema es político, no jurídico. Entonces, la crisis de los partidos sigue creciendo, más allá de esta idea de asegurar la democracia interna, la formación de los dirigentes, los recursos del Estado, la participación en la toma de decisiones.

-¿Sería deseable recuperar el sistema de partidos? ¿Y cómo se podría hacer?.

- La situación es muy difícil. La gente ya no piensa en ir al comité o a la unidad básica a participar y que lo que se hable su referente lo va a llevar al departamental, al provincial, al nacional. La gente ya no piensa que la reunión en la parroquia va a llegar a oídos del presidente: prefiere poner en Facebook "señor presidente, haga tal cosa". Y a veces tienen suerte y logran que tenga más difusión que la reunión en el barrio.

Han cambiado los mecanismos sociales y tenemos que ver de qué modo reconstruimos una práctica y que sintamos que nuestra inquietud, nuestro enojo, se canaliza al centro del poder. Si no estamos de acuerdo con lo que votamos hace un año, cómo hacemos que cambie sin esperar a la próxima elección o tener que salir a la calle. Cómo institucionalizamos el descontento es el gran desafío de los sistemas constitucionales en el mundo. Y los europeos, dentro de todo, lo resolvieron mejor. Por eso, una de las cosas que tenemos que pensar es en incorporar mecanismos parlamentarios. Si tenemos la posibilidad de cambiar al jefe de gobierno, preservando la institucionalidad del Estado, o de cambios más veloces en la conducción, quizá tengamos la posibilidad de que el descontento no se vaya de cauce. Pero los mecanismos parlamentarios tanto en provincia como en Nación tienen que avanzar.