

# Recomendaciones para una Reforma Institucional de la Provincia de Mendoza.

## Resumen Ejecutivo

### Introducción

El presente resumen ejecutivo es una presentación acotada de los temas incluidos en el documento Recomendaciones para una Reforma Institucional de la Provincia de Mendoza, el cual tiene como objeto proponer una mirada integral sobre los principales temas político-institucionales que consideramos imprescindible incorporar en la necesaria reforma institucional de la Provincia de Mendoza.

Nuestra Provincia requiere una reforma institucional integral <sup>1</sup>, que permita mejorar los mecanismos institucionales y/o legales que, más allá de la jerarquía normativa y de las distintas áreas y poderes de gobierno involucrados, tienda a una actualización doctrinaria que tenga como misión el bienestar general de todos los habitantes de la provincia de Mendoza. Proponemos la discusión de una serie de herramientas que nos conduzcan a un Estado moderno y eficaz, capaz de lograr el desarrollo de políticas públicas estratégicas, inclusivas y sustentables.

El trabajo tiene entre sus referencias las conclusiones del *Plan Estratégico de Desarrollo Mendoza* <sup>2</sup>, y de su Compromiso del Bicentenario. Reconocemos allí una propuesta participativa que expresa los deseos de gran parte de las instituciones y organizaciones que protagonizan la vida de nuestra provincia, pero sobre todo que definen su cultura política e institucional.

En el marco de las falencias del funcionamiento de la institucionalidad democrática expresadas en el mencionado Plan, se destacan las líneas de acción fundamentales para la superación de las mismas. En particular tres de los doce ejes, son esenciales en el contexto de reforma institucional:

- Fortalecer la institucionalidad democrática.
- Consolidar un Estado fuerte: más federal, eficaz, transparente y regulador.
- Fortalecer la participación ciudadana y la gestión asociada que articule a todos los sectores sociales.

Estos ejes se encuentran íntimamente conectados de tal manera que las acciones que se desarrollen en favor de alguno, afectarán, necesariamente, el desempeño de los otros. Esta imbricación se produce porque la democracia incluye un régimen político pero no se agota en él. Este régimen implica elecciones competitivas e institucionalizadas, así como un conjunto de libertades de asociación, expresión, movimiento y otras. De esta forma, el régimen político se convierte en un componente fundamental de la democracia, por dos motivos: porque en su ausencia simplemente no hay democracia y; porque su existencia define la ciudadanía política, delimitando quienes pueden votar, postularse a cargos electivos y ejercer las libertades recién mencionadas.

Es importante enunciar que respondemos a dos premisas básicas. La primera de ellas sostiene que el Estado es el ancla indispensable de los diversos derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia. Un "buen" Estado, es decir, un Estado consistente con la democracia, es un Estado que inscribe en su propia legalidad, implementa por medio de sus burocracias y, junto con una sociedad civil presente y activa, apunta a consolidar y expandir los derechos de ciudadanía implicados y demandados por la democracia (O'Donnell, 2008: 27). La segunda de ellas implica que "los ciudadanos tenemos un derecho público e irrenunciable al Estado, pero no a cualquier Estado sino a uno consistente con la democracia, un Estado de y para la democracia" (O'Donnell, 2008: 27). El Estado posible y pendiente en consonancia con la evolución de la ciudadanía necesaria para la consolidación de la democracia, sería entonces un Estado que sea, a la vez, garante y promotor de la ciudadanía.

A la luz de las precedentes reflexiones, entendemos que el andamiaje político institucional vigente en la provincia, se muestra agotado ante las profundas y diversas transformaciones que se han producido en la relación sociedad-estado y entre los distintos actores de la sociedad en general.

<sup>1</sup> Las distintas propuestas presentadas hasta la fecha han sido consultadas a los efectos de sistematizar las perspectivas de distintos sectores. Algunas presentaciones hacen referencia a la necesidad de una reforma constitucional, en tanto, otras amplían sus propuestas a otros mecanismos institucionales.

<sup>2</sup> <http://www.planestrategico.mendoza.gob.ar>

Sin embargo, es necesario advertir que más allá del diseño institucional, cuando se trata de procesos complejos y específicos de democratización, no sólo hay que tomar en serio los contextos históricos de cada país, sino que también es fundamental tener en cuenta factores informales o extra-institucionales. El desafío es encontrar posibilidades reformistas que se adapten a las prioridades y las reglas formales e informales de la provincia, que por su discrecionalidad lleguen a atraer apoyo y generar expectativas populares, y que disminuyan al máximo los celos y resistencias burocráticas.

La necesidad y oportunidad del proceso de reforma es una percepción compartida por una inmensa mayoría de los mendocinos. Desde el retorno a la democracia hemos asistido en nuestra provincia a toda una serie de propuestas de "reforma política". Por ello, consideramos que no se trata de una medida impulsada por una determinada coyuntura política, sino que se trata de una necesidad expresada por los diferentes gobiernos que se sucedieron en este periodo, existiendo cierto consenso en torno a esta situación.

Además, la actual coyuntura provincial- insatisfactoria sustentabilidad ambiental y económica, inequitativa distribución de la riqueza, exclusión social y problemas de seguridad<sup>3</sup>, nos exige reflexionar y actuar sobre la brecha existente en relación a la provincia que "tenemos" y la provincia "que queremos". Lo cual nos obliga a abocarnos a la tarea de transformar el marco normativo-jurídico que nos permita transitar ese camino.

Se impone la necesidad de la creación de un sistema que sea capaz de representar políticamente a los ciudadanos, ampliar la participación de estos en los procesos decisivos, reducir las presiones corporativas transfiriendo legitimidad y gobernabilidad al sistema político. Esto tiene que ver con todo el aparato gubernamental, incluyendo la administración pública, de modo que se adquiriera una mayor capacidad de gestión, problema que no se reduce a ganancias "técnicas", sino que se identifica con la recuperación misma de la esfera pública.

Por lo antes dicho, consideramos necesaria una reforma institucional que sienta las bases jurídico-políticas que otorgue a nuestra Provincia una estructura institucional moderna que le permita al Estado y sus Políticas Públicas liderar un

proceso de desarrollo integral sustentable a la altura de las aspiraciones y deseos de la ciudadanía.

## Propuestas a ser tenidas en cuenta para una reforma político institucional:

A continuación se mencionan los elementos e instrumentos que consideramos deben estar presentes en los debates propios de una reforma institucional integral.

### **Nuevos derechos y garantías:**

- 1) Incorporación de los derechos sociales y/o de tercera generación, además constitucionalizar las garantías del amparo, el habeas data y el habeas corpus.
- 2) Incorporación de cláusulas expresas para el reconocimiento y protección de las comunidades indígenas en la provincia y reconocimiento de su cultura.
- 3) Incorporación de cláusulas que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato para todos los habitantes de la provincia y el pleno goce de los derechos fundamentales de las personas reconocidos por la Constitución Nacional, los tratados a ella incorporados.
- 4) Incorporación del habeas corpus.
- 5) Incorporación del amparo.
- 6) Incorporación habeas data, incorporación de disposiciones sobre protección del medio ambiente que establezcan la obligación de recomponer el daño ambiental y la obligación de preservar el patrimonio paisajístico, cultural e histórico.
- 7) Introducción de normas sobre los derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios y su protección que reconozcan el rango constitucional de los entes de control y protección de los derechos de los usuarios.

<sup>3</sup> Plan Estratégico Desarrollo Mendoza

### **Partidos políticos.**

8) Reconocimiento constitucional de los partidos políticos como actores fundamentales de la democracia representativa garantizando su organización y funcionamiento interno, libre, democrático y reglamentando su financiamiento.

9) Regulación del financiamiento y manejo de fondos públicos, cupos, publicidad, requisitos para la obtención y mantenimiento de la personería jurídica, afiliación y avales.

### **Modernización del sufragio:**

10) Análisis de la posibilidad de incorporación del voto electrónico.

11) Análisis de la propuesta de incorporación de la boleta única de sufragio en sus distintos formatos y alternativas.

### **Régimen electoral:**

12) Implementación de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias provinciales.

13) Análisis de la posibilidad de aplicar un sistema de segunda vuelta electoral para la fórmula de gobernador y vice. Estableciendo los supuestos de procedencia.

### **Distribución de circunscripciones y bases de representación popular:**

14) Incorporación del sistema de representación territorial de todos los departamentos de la provincia.

### **Mecanismos de democracia semidirecta y de participación ciudadana:**

15) Incorporación de iniciativa popular, referéndum, consulta popular y revocatoria de mandatos.

16) Institucionalización de la Escuela de Gobierno y Administración bajo la órbita del Poder Ejecutivo y de los Municipios, reglamentación y dotación de recursos.

17) Desarrollo de herramientas de e-government que permitan el acercamiento entre representantes y representados, a la vez que aceleren y simplifiquen mecanismos de consulta participativos, así como trámites burocráticos y de acceso a la justicia.

18) Instrumentación de los mecanismos necesarios que garanticen el acceso a la información pública y a todas las propuestas o decisiones que tome o haya tomado, también pueden incorporarse en el mismo sentido declaraciones juradas, entre otra información de utilidad.

### **Defensor del pueblo**

19) Introducción de la figura del defensor del pueblo y regulación de los requisitos básicos para acceder al cargo y las atribuciones y deberes del mismo.

### **Poder Legislativo:**

20) Modificación de la composición del órgano legislativo y en su caso reformulación el régimen de integración, quórum, mayorías, procedimientos de sanción de leyes.

21) Modificación de los arts. 100 y 104 para la agilización de procedimientos para la discusión y sanción de las leyes.

22) Eliminación de la posibilidad de aprobación tácita y de votación secreta de los pliegos que debe tratar el órgano legislativo e introducción de la facultad del candidato propuesto por el Poder Ejecutivo para su aprobación de retirar su pliego (art. 83)

### **Poder Ejecutivo:**

23) Habilitación de la reelección del gobernador por un mandato.

24) Modificación del régimen de autorización de ausencia del gobernador de la capital y de la provincia.

25) Introducción de la prohibición expresa del dictado de decretos de necesidad y urgencia.

26) Generación de mecanismos destinados a lograr una mayor eficiencia en lo que se refiere al ingreso y la permanencia en la Administración Pública.

### **Poder Judicial:**

27) Introducción como requisito para los magistrados de la Suprema Corte de obtener una nueva designación y un nuevo acuerdo al llegar a la edad jubilatoria.

28) Introducción de la autarquía financiera del poder judicial: puede hacerse por vía legislativa.

29) Modificación de los requisitos de edad, residencia y antigüedad profesional para acceder a la magistratura (152, 155, 176)

30) Reforma del sistema de designación de los jueces de paz para adecuarlo al sistema previsto para los demás magistrados (174 CP).

31) Instauración del juicio por jurados.

32) Modificación de la composición del jurado de enjuiciamiento reglando su funcionamiento.

33) Consagración del Ministerio Público como un órgano extra poder con autonomía funcional y autarquía financiera.

34) Revisión de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia en materia contencioso administrativa, pudiendo sustraer la misma de ese órgano y establecer en su caso juzgados y/o cámaras contenciosos administrativos.

#### **Respecto de la Autonomía Municipal:**

35) Incorporar la autonomía institucional, política, administrativa y económico-financiera de los municipios.

36) Regulación de los criterios de creación de municipios y comunas, así como los mandatos y funciones, dimensiones y criterios para su funcionamiento e institucionalización.

#### **Responsables institucionales de la Universidad Nacional de Cuyo**

**Ing. Arturo Somoza - Rector.**

**MPA Juan Carlos Aguiló – Coordinador Área de Políticas Públicas.**

**Ab. Eduardo Emili – Decano Facultad de Derecho.**

#### **Equipo de Trabajo:**

##### **Coordinador General:**

**Mgter. Javier Díaz Araujo.**

##### **Investigadores Principales:**

**Dra. María Gabriela Ábalos.**

**Mgter. Alejandro Belmonte.**

##### **Equipo técnico:**

**Lic. Lucrecia D'Agostino.**

**Lic. Vanina Pereyra.**

**Srta. Noelia Naranjo.**

**Abog. Federico Dangelo.**