

Así no va más

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE
REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Dictamen de la
Comisión Consultiva de Expertos

Así no va más

DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS DE
REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL
DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

Dictamen de la
Comisión Consultiva de Expertos

LA COMISION CONSULTIVA DE EXPERTOS

PRESIDENTE:

Dr. Daniel Zovatto,

Director Regional de IDEA Internacional para América Latina.

MIEMBROS:

Dra. Carolina Scotto,

Rectora de la Universidad Nacional de Córdoba.

Lic. Rafael Velasco S.J.,

Rector de la Universidad Católica de Córdoba.

Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira,

Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Mgter. Mario Riorda,

Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba.

Dr. Antonio María Hernández,

Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.

Dr. Jorge Horacio Gentile,

Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Católica de Córdoba.

Lic. Claudia Laub,

Presidenta de la Asociación Civil El Agora.

SECRETARIA EJECUTIVA

Coordinadora General: Mgter. Mónica Cingolani

Coordinador Adjunto: Dr. José M. Belisle (h)

Asistente: Nicolás Liendo

INVESTIGADORES

Abog. Lorenzo Barone

Dr. José M. Belisle (h)

Mgter. Marcelo Bernal

Mgter. Mónica Cingolani

Abog. Ana Kuznitzky

Mgter. Jorge Orgaz

Abog. Ivana Piccardo

Mgter. Pablo Riberi

Dr. Cesar Tcach

ÍNDICE GENERAL

LA COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS	5
PRÓLOGO	11
PRIMERA PARTE	
Introducción	13
SEGUNDA PARTE	
Contexto Sociocultural.....	29
TERCERA PARTE	
Diagnóstico de Fortalezas y Debilidades del Régimen Político-Electoral de la Provincia de Córdoba	47
CUARTA PARTE	
Propuesta de Reforma Político-Electoral de la Comisión Consultiva de Expertos (CCE)	115
QUINTA PARTE	
Reflexiones Finales	167
OPINIONES Y PROPUESTAS PERSONALES DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS (CCE)	172
AGRADECIMIENTOS	211

PRÓLOGO

Este dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos (CCE) es el fruto de un trabajo realizado a conciencia por un grupo de ciudadanos, provenientes en su mayoría de la vida universitaria que -en respuesta a la convocatoria del Gobernador de la Provincia de Córdoba, Contador Juan Schiaretti- hemos puesto al servicio del bien común. Intentamos prestar un servicio lúcido para ayudar a realizar una reforma político-electoral que valoramos como necesaria e imperiosa.

Los miembros de la CCE, a la hora de realizar un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema político-electoral de la provincia de Córdoba y plantear propuestas de reforma, hemos procurado tener una mirada plural, amplia e independiente de las urgencias políticas de coyuntura, que pueden llegar a apremiar a quienes desde un espacio político particular propician y pugnan por determinados postulados.

Nos anima la convicción de que las universidades se deben a la sociedad y tienen el deber de colaborar desde lo que les es propio –la docencia, investigación y proyección social del conocimiento- en la construcción de una sociedad mejor y, por lo tanto, se deben comprometer con sus problemas. De allí que los rectores de las universidades Nacional y Católica de Córdoba que integran la CCE expresan no sólo el respaldo personal a la iniciativa sino el compromiso de estas instituciones, con una trayectoria indiscutible en la búsqueda de la verdad a través de la producción de conocimiento.

Ello ha supuesto -no sólo para los rectores sino también para todos los miembros de la Comisión- poner en juego el prestigio y la tranquilidad personal, convencidos de que sin participación y compromiso personal e institucional nada va a cambiar.

La Comisión es consciente de estar generando un hecho político, no sólo con su Dictamen, sino también con la seriedad del proceso realizado. Nuestro modo de trabajar y de relacionarnos con la sociedad –desde una actitud de escucha abierta y plural– ha pretendido dar un testimonio en el sentido de que es posible realizar las cosas de una manera diferente, sin agravios ni descalificaciones, al ofrecer lo que cada uno sabe y puede al servicio de una causa noble, más grande, vinculada con el bien común.

Somos conscientes, además, de que la reforma es, en verdad, una tarea de todos, no sólo (ni principalmente) de esta Comisión, ni siquiera sólo de los legisladores que deban debatirla y eventualmente aprobarla. Es responsabilidad de los partidos políticos, de las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil y, fundamentalmente, de la ciudadanía, que debe formarse, informarse y participar.

Somos realistas y, por ello, advertimos que sin una modificación de las actitudes y conductas políticas y ciudadanas, no existirá reforma política efectiva y perdurable. Podrán cambiarse las leyes e incluso la Constitución, pero nada será eficaz si no hay voluntad de cumplir y hacer cumplir la ley, si no hay respeto por el Estado de Derecho; si no hay vocación de construir un sistema político participativo

al servicio de la ciudadanía. Y esto constituye una responsabilidad de todos.

El intenso proceso de consulta y estudio nos ha puesto ante la magnitud de los problemas que nos aquejan y ante los posibles caminos para abordar soluciones. Este Dictamen pretende ofrecer un diagnóstico honesto y certero, acompañado de propuestas coherentes.

Esperamos que la muy necesaria reforma política se vuelva realidad. Deseamos que este trabajo sirva de ayuda en ese proceso, contribuyendo a enriquecer la calidad del debate.

Comisión Consultiva de Expertos

PRIMERA PARTE

Introducción

SUMARIO: 1. La Comisión Consultiva de Expertos: origen, integración, objetivos y principios rectores. 2. Metodología de trabajo. 3. Ver la reforma político-electoral como política de Estado. 4. Necesidad de adoptar un enfoque estratégico. 5. Criterios orientadores del proceso reformador. 6. Evitar reformar mirando únicamente a la coyuntura. 7. Principales obstáculos o limitaciones que suelen afectar a los procesos de reforma. 8. El valor de la cultura política. 9. Córdoba y su tradición reformista. 10. Aprovechar la oportunidad. 11. Balance preliminar.

1. La Comisión Consultiva de Expertos: origen, integración, objetivos y principios rectores¹

La Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral, en adelante (CCE), fue creada por el Poder Ejecutivo de la Provincia de Córdoba, mediante Decreto N° 2192/07 de fecha diez de diciembre de 2007,² e inició sus labores ese mismo día.

La CCE se integró con nueve miembros procedentes fundamentalmente de la vida universitaria³. Estuvo presidida por el doctor Daniel Zovatto, Director Regional de IDEA Internacional para América Latina; e integrada además por las siguientes personas: doctora Carolina Scotto, Rectora de la Universidad Nacional de Córdoba; licenciado Rafael Velasco S. J., Rector de la Universidad Católica de Córdoba; doctor Ramón Pedro Yanzi Ferreira, Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; magíster Mario Riorda, Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba; doctor Antonio María Hernández, Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; doctor Jorge Gentile, Profesor Titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Córdoba y de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; licenciada Claudia Laub, Presidenta de la Asociación Civil El Agora; doctor Hugo Pittaro, Fiscal General Adjunto del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba y Presidente del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina⁴. Todos sus miembros actuaron ad honorem.

¹ La información sobre la Comisión Consultiva de Expertos (CCE) puede consultarse con más detalle en: www.reformapoliticacba.com.ar

² Ver www.reformapoliticacba.com.ar/el_decreto_de_la_reforma_politica_de_cordoba.php

³ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/miembros_de_la_comision.php

⁴ El doctor Hugo Pittaro participó como miembro de la Comisión en las primeras etapas de trabajo de la CCE –diagnóstico de fortalezas y debilidades del sistema político-electoral provincial–, autoexcluyéndose luego, en la etapa de elaboración de propuestas de reformas del sistema por razones funcionales relativas a su condición de integrante del Ministerio Público del Poder Judicial (ver carta del doctor Pittaro en: www.reformapoliticacba.com.ar/comunicados_publicos_de_la_comision.php)

En cumplimiento con lo prescrito por el citado Decreto, la Comisión se propuso realizar, mediante un proceso amplio y plural de consultas, un diagnóstico sobre las fortalezas y debilidades del sistema político-electoral en la provincia de Córdoba y, con base en el mismo, formular una propuesta de reforma dirigida a la modernización y fortalecimiento de dicho sistema. Conscientes de que el Poder Legislativo Provincial es la única institución con facultades y atribuciones constitucionales para aprobar una reforma político-electoral, la CCE pretende, a través de su dictamen, colaborar con dicho Poder ofreciéndole propuestas útiles que ayuden y enriquezcan el debate.

A lo largo de todo su trabajo, la Comisión guió sus tareas por los siguientes principios rectores⁵:

- Plena autonomía e independencia funcional de todo Poder del Estado Provincial y de cualquier otra instancia del gobierno provincial.

- Pluralismo.
- Imparcialidad.
- Transparencia.
- Idoneidad.
- Compromiso y responsabilidad social.
- Conciencia ética.

2. Metodología de trabajo

En la historia reciente, es frecuente la constitución de comisiones consultivas para contribuir a la toma de decisiones gubernamentales en asuntos públicos complejos. No sólo existen antecedentes en el plano mundial, y latinoamericano en particular, sino también en el nacional (el Consejo para la Consolidación de la Democracia creado por Decreto 2446/85; la Comisión de Juristas y Comisión Bicameral de Seguimiento y Coordinación para la confección del Digesto Jurídico Argentino en 1998, entre otros) y en el provincial (la Comisión Asesora de Juristas para la Reforma de la Constitución provincial, creada en 1997)⁶. Así, situaciones complejas se analizan por comisiones cuyos integrantes, por conocimiento temático o posicionamiento institucional, pueden –a través de una acción conjunta– realizar un aporte a la toma de decisiones, sin responsabilidad en la decisión final y sin el compromiso de que su voz o producto sea utilizado finalmente por los actores institucionales y políticos.

La labor de la CCE se ha caracterizado –entre otras particularidades– por la metodología de trabajo: estructurar un problema público o definir un ámbito de problema mediante un diagnóstico que enfoque la mirada hacia la pluralidad de actores que participan en el proceso, y delinear después un conjunto de alternativas con resultados más o menos conocidos en respuesta al primero, en el convencimiento de que si un problema no está bien estructurado, no resulta posible identificar qué re-

⁵ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/el_decreto_de_la_reforma_politica_de_cordoba.php

⁶ Para consultar más antecedentes de comisiones consultivas, ingresar a: www.reformapoliticacba.com.ar/antecedentes_de_reformas_politicas_en_el_mundo.php

solver, cómo resolverlo y –luego, en efecto– si fue posible resolverlo.

En ese marco, la CCE ha puesto en práctica un amplio proceso de consultas para la elaboración del diagnóstico e identificación de propuestas en materia político-electoral, que incluyó a partidos políticos, autoridades de los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo provinciales, intendentes, universidades, gremios, empresarios, colegios profesionales, organizaciones de la sociedad civil, representantes de comunidades religiosas, medios de comunicación social y a la ciudadanía en general, tanto en la ciudad de Córdoba como en el interior provincial. De esta manera, la Comisión procuró fortalecer el entendimiento intersectorial e interjurisdiccional, relacionando los puntos de vista de distintos actores desde su propia autonomía e identidad. Con ese propósito, la CCE cumplió una nutrida y ordenada agenda de reuniones de trabajo que llevó a cabo con un sostenido criterio de pluralismo, cuyo detalle se encuentra en el Anexo N° 1.⁷

Para su funcionamiento interno, la CCE dictó su propio Reglamento⁸. Durante todo el periodo de sus funciones, la Comisión sesionó a través de reuniones plenarias de sus miembros, que se encuentran registradas en actas labradas para tal efecto y publicadas en su página web⁹. Con el propósito de desarrollar las actividades contenidas en su Plan de Trabajo (con actividades programadas y calendarizadas de diciembre de 2007 a junio de 2008), la CCE conformó un Equipo Técnico de apoyo surgido de las universidades participantes, compuesto por una Secretaría Ejecutiva (Coordinación), investigadores y asistente de logística.¹⁰

El Plan de Trabajo de la CCE, además de las rondas de consultas, incluyó una encuesta poblacional en el ámbito provincial y un estudio cualitativo de grupos focales, con el fin de identificar preocupaciones difusas, pero al mismo tiempo sustanciales, latentes en la sociedad. Asimismo, a través de su página web la Comisión ofreció un espacio de interacción, donde fue posible conocer las opiniones de la ciudadanía.

Paralelamente, se recogieron, analizaron y sistematizaron antecedentes, proyectos de ley, legislación, documentos de trabajo, bibliografía, etc., en la temática de estudio de la Comisión, todo lo cual contribuyó al diagnóstico de situación y propuestas de reformas.¹¹

A efectos de ordenar y sistematizar las temáticas de análisis a lo largo de su trabajo, la CCE propuso un temario –denominado Temario Indicativo– no exhaustivo, que constituyó una guía preliminar para iniciar el debate y que se fue ampliando con los sucesivos aportes recogidos de las reuniones de trabajo en la etapa de consultas.

La publicidad de las actividades y del funcionamiento interno de la CCE ha sido una de las prioridades de la Comisión, en tanto que precisamente la transparencia constituyó uno de sus principios rectores. En ese sentido, la página web de la Comisión fue un instrumento útil para garantizar el ac-

⁷ Ver memorias de las reuniones en www.reformapoliticacba.com.ar/agenda.php

⁸ El Reglamento de funcionamiento interno fue aprobado el 28 de diciembre de 2007 y modificado el 10 de enero y el 11 de abril de 2008. Ver www.reformapoliticacba.com.ar/Library/reglamen.php

⁹ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/agenda.php

¹⁰ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/miembros_de_la_comisión.php

¹¹ Ver www.reformapoliticacba.com.ar/fuentes.php

ceso a la información de las actividades de la CCE, incluyendo la publicidad detallada del presupuesto, ingresos y erogaciones de la Comisión, que ha financiado sus actividades con fondos provenientes del Gobierno provincial y administrados por la Universidad Católica de Córdoba, por carecer de la estructura operativa necesaria para su recepción y administración.¹²

3. Ver la reforma político-electoral como política de Estado

Durante las últimas décadas, en la gran mayoría de los países de América Latina ha tenido lugar una intensa agenda de reformas político-electorales, tanto de rango constitucional como legal. Durante este mismo periodo se ha producido, asimismo, un crecimiento importante (en número y calidad) de estudios comparados sobre esas reformas. En otras palabras, el aumento del número de reformas ha venido acompañado de un incremento en el número de estudios comparados (tanto desde el Derecho como desde la Ciencia Política) sobre las reformas al régimen político, al sistema electoral y al sistema de partidos, así como respecto a la regulación jurídica y constitucionalización de los partidos políticos, con la de los organismos electorales, acerca de la incorporación de mecanismos de democracia directa y semidirecta y en lo referido a la utilización de instituciones de la accountability horizontal. Sin embargo, en el caso de Córdoba, constatamos un número reducido de estudios sistemáticos sobre temas relacionados con la reforma político-electoral en el ámbito provincial.

El análisis que surge de estos estudios comparados demuestra que la mayoría de los procesos de reforma político-electoral ha sido de carácter esencialmente elitista, es decir, procesos en los cuales las decisiones relevantes se tomaron por las cúpulas de los partidos y por los legisladores. Al resto de la sociedad, en general, se le ha consultado poco y, a lo largo del proceso de reforma, su participación ha sido más bien testimonial. Esta característica marcadamente elitista de las reformas presenta particular gravedad en aquellas sociedades en las que (a juicio de la ciudadanía) existe una profunda crisis de representación, tal como ocurre actualmente en la provincia de Córdoba (ver Contexto Cultural, en el presente Dictamen). De ahí la importancia, a juicio de la CCE, de que el proceso de reforma que la sociedad cordobesa espera que se lleve a cabo cuente no sólo con un alto grado de legitimidad política sino también de apoyo ciudadano.

En efecto, la experiencia comparada (mundial y latinoamericana) aconseja **concebir el proceso de reforma político-electoral como política de Estado**, es decir un proceso basado **en el diálogo y el consenso** en el cual participe un amplio (lo más amplio posible) espectro del arco político partidario que vaya acompañado de un proceso altamente participativo e inclusivo de los diferentes sectores sociales, de modo tal que la reforma que se adopte adquiera, además de un alto nivel de legitimidad, sostenibilidad en el tiempo.

¹² El doctor Jorge Gentile, miembro de la CCE, no acordó las decisiones tomadas por la Comisión en cuestiones administrativas, financieras y de personal.

En ese sentido, aunque la imposición –como el poder coercitivo– sea un atributo de la autoridad, un sistema político democrático nunca podría sostenerse durante mucho tiempo sólo con esa modalidad en su proceder, por lo que indefectiblemente necesita avanzar en acciones centradas en el consenso. El consenso se entiende como condición determinada del sistema de creencias de una sociedad; existe consenso cuando, entre los miembros de una unidad social dada, hay acuerdo sobre principios, valores, normas y también respecto de la deseabilidad de ciertos objetivos de la comunidad y de los medios aptos para lograrlos (Sani).¹³

Si bien podría diferenciarse el consenso relativo a las reglas –reglas de juego– fundamentales que rigen el funcionamiento del sistema, del consenso que tiene por objeto ciertos fines o instrumentos particulares, en los contextos latinoamericanos, y en especial en países que carecen de alta estabilidad política en el tiempo, a pesar de que pueda sostenerse el primer tipo de consenso por considerarse el más importante para la supervivencia del sistema político, muchas veces el segundo se convierte en un elemento de acuerdo, ante la inestabilidad (o imposibilidad) del primero.

Sintéticamente, pues, el consenso es la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que, si bien pueden existir (y de hecho es probable que siempre existan) grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de éste, los avances políticos deben ser aceptados socialmente por la mayor cantidad de personas. Éste también es un modo de entender la legitimidad como elemento clave para dotar de estabilidad a un sistema político. Por ello, el cambio social discontinuo, que crea fuertes desequilibrios entre las expectativas y las posibilidades, hace del consenso, y por ende de la estabilidad política, un bien escaso (Lipsitz).¹⁴

Una reforma política modifica una estructura de poder dada y genera una nueva relación de poder. No sólo se establecen nuevas reglas de juego sino que además se instaure un modo de repartir el poder de manera diferente al que hoy se distribuye y que favorece más a unos que a otros. Es decir, que alguien pierde más y alguien gana más. Por ello, el consenso debe ser anterior al puro instrumento legal final –como resultado de la reforma– al que se pueda llegar.

En materia de reforma político-electoral persiste la creencia de que hay un amplio margen para el diseño político, algo sólo a medias cierto debido a los importantes límites que encuadran a la ingeniería institucional. De ahí la necesidad de evitar la tentación (sobre todo cuando no se están dadas las condiciones para contar con un amplio consenso) de llevar a cabo reformas demasiado ambiciosas, totalizantes, que luego resultan difíciles de materializar en la práctica. En estos casos, la experiencia comparada indica la conveniencia de avanzar mediante reformas graduales, que se van materializando por aproximaciones sucesivas.

En efecto, los procesos de reforma son asuntos muy serios y complejos, que constituyen mecanismos de adaptación útiles para ir ajustando o adecuando partes de un sistema que o bien ya no

¹³ SANI, Giacomo. "Consenso". En Bobbio, Norberto, y otros. *Diccionario de Política México. Siglo Veintiuno Editores. (1998).*

¹⁴ LIPSITZ, Lewis. "Análisis del Consensus". En SILLS, David. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Vol. 10. Madrid. Aguilar SA de Ediciones. 1977.*

funciona o bien podría funcionar mejor. Además, las reformas no están exentas de riesgos. Si no se hacen explícitos los objetivos, si no se analizan adecuadamente las alternativas y consecuencias de cada una, si se equivocan los instrumentos, el resultado puede ser contraproducente, es decir, agudizar la polarización y división de la sociedad, generar mayor inestabilidad, fracasar en los objetivos buscados o, simplemente, que las cosas acaben peor que como están. Esto es así por que no todas las reformas arrojan los resultados previstos y muchas veces tienen graves efectos secundarios no deseados.

Por ello, en contextos críticos o alterados por hechos no rutinarios, se requieren actos prospectivos prudentes y, por ende, políticas secuenciales con características similares. Nótese que el planteo es elemental y útil en situaciones donde existen vetos de tipo estructural o frenos u obstáculos políticos fuertes. Ante la posibilidad de un fracaso, el planteo gradual produce un descenso menor en la lógica de las frustraciones sociales, aunque ello implique pensar que el éxito social (en términos de impacto público) requiere también una serie sucesiva de aciertos menores para lograr un consenso fuerte. Un avance gradual en una reforma política da por supuesto la tendencia que va de menor a mayor en el abordaje de los problemas y que, sin eliminar la posibilidad de fracasos y de vueltas hacia atrás, evita generar “usinas de frustraciones”.

4. Necesidad de adoptar un enfoque estratégico

Como hemos analizado en el punto anterior, la justificación de una reforma político-electoral descansa en dos supuestos principales: 1) en la convicción de que las reglas e instituciones son importantes (si bien no determinantes) para el funcionamiento del sistema político, y 2) en la percepción de que la arquitectura institucional vigente no responde de manera adecuada a las necesidades de la gobernabilidad y que ha llegado el momento de ajustarla o incluso reemplazarla.

Los procesos de reforma suelen constar de tres grandes etapas: el diagnóstico; la propuesta y la negociación y eventual adopción de la reforma.

El **diagnóstico** busca indagar cómo funciona el sistema político-electoral vigente, cuáles son sus principales características, qué efectos produce (positivos y perversos), qué relación mantiene con el contexto histórico, cultural y político institucional dentro del cual opera, cuáles constituyen sus ventajas y desventajas, así como sus principales fortalezas y, sobre todo, sus mayores debilidades.

La **propuesta** de reforma contiene las principales recomendaciones dirigidas a dar respuesta, concreta y directa, a las debilidades fundamentales del sistema político-electoral que se desea modificar, identificadas en el diagnóstico.

Por su parte, la etapa de **negociación (de las diversas propuestas) y eventual adopción de la reforma** suele ser la más compleja de las tres. Precisamente por ello hace falta tener presente que los procesos de reformas electorales (sobre todo si se desea que éstas se aprueben políticamente) no son ni deben convertirse en un ejercicio técnico, académico, monopolio de un grupo de expertos, sin per-

juicio del valor agregado que éstos pueden aportar a lo largo de las tres etapas, en términos de valiosos insumos y argumentos en pro de mejorar la calidad del debate entre los diversos grupos políticos en el seno del parlamento. Una reforma político-electoral constituye esencialmente un **proceso de alta sensibilidad e importancia política**, caracterizado por duras y complejas negociaciones.

La experiencia comparada aconseja, asimismo, que todo proceso de reforma político-electoral tenga brújula para no perder su norte y dé respuesta, directa y coherente, a los problemas y debilidades que se desean subsanar. Para ello es necesario que dicho proceso se enfoque desde un punto de vista estratégico, desagregándolo en, al menos, las siguientes preguntas:

1. El **porqué** de la reforma, es decir por qué se la necesita, cuáles son sus causas y las razones principales que la justifican. En este primer punto debe atenderse lo que no funciona, lo que se desea cambiar. Los insumos principales para dar respuesta al interrogante provienen del diagnóstico.

2. La segunda pregunta guarda relación con el **para qué** de la reforma, es decir con precisar de manera clara sus **objetivos**. En este segundo punto se centra la atención en lo que se quiere obtener de la reforma.

3. El tercer paso se relaciona con la **coherencia** de la reforma, es decir con la necesidad de que exista correspondencia entre los objetivos que persigue y los métodos y medidas que se proponen para alcanzarlos. En este tercer punto la atención está puesta sobre **qué reformar**.

4. El cuarto demanda la necesidad de identificar y evaluar los efectos positivos, pero también los no deseados, de las reformas que se proponen. Es decir, la importancia de realizar una **evaluación global, integral** de la reforma propuesta, y no sólo focalizada en los aspectos positivos de las medidas recomendadas. Recién a partir del tercer paso (propuestas) se estará en condiciones de precisar el rango y profundidad de la reforma por implementar, es decir, si la modificación propuesta puede llevarse a cabo vía proyecto de ley o si exige reforma constitucional.

Iniciar un proceso de reforma con una postura a priori a favor o en contra de una reforma constitucional, sin haber realizado primero un diagnóstico profundo, seguido de un cuidadoso análisis estratégico como el antes descrito, constituye un grave error que corre el riesgo de terminar anclando las posiciones (al inicio mismo del proceso de negociación) a una lógica excluyente y perniciosa (a favor o en contra de la reforma constitucional) que suele dificultar, en grado considerable, las futuras negociaciones. En esos casos se incrementan las probabilidades de que el proceso de reforma fracase, a menos que el grupo favorable a la reforma constitucional obtenga mayoría parlamentaria suficiente para imponerla; pero aún así, la reforma se percibirá por el sector “perdedor” y por un sector de la población como una reforma impuesta y, por ello, su legitimidad y sostenibilidad en el tiempo se verán permanentemente amenazadas.

5. El quinto paso consiste en analizar el **contexto** dentro del cual se llevarán a cabo las reformas. Este paso es esencial ya que, como ha quedado claramente demostrado desde el punto de vista del **institucionalismo contextualizado**, el contexto importa, y mucho, para asegurar la pertinencia, viabilidad y eficacia de las reformas propuestas. En efecto, las reformas político-electorales no pueden considerarse fuera de su contexto socioeconómico, histórico y cultural por la sencilla razón de que una misma institución funciona de forma diferente según el contexto en el que se encuentre. Así lo confirman las evidencias empíricas de los últimos años en materia de reforma política. Una buena ingeniería institucional que responda a las necesidades de cada estructura social conforma una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar la permanencia de la democracia. Las condiciones socioeconómicas y culturales donde las instituciones operan son fundamentales para entender por qué ciertas reglas formales funcionan en un determinado contexto y fracasan en otro, por lo que se aconseja evitar “implantes institucionales” que suelen resultar altamente contradictorios con los objetivos propuestos.

Resumiendo, **por qué** debemos reformar, **para qué** queremos reformar, y **qué** debemos reformar, asegurándonos siempre de que las medidas propuestas sean coherentes con el problema que deseamos solucionar, y que al mismo tiempo guarden relación con el contexto dentro del cual habrán de operar, son las cuestiones claves que deben guiar todo proceso de reforma político-electoral.

5. Criterios orientadores del proceso reformador

Las posibilidades de éxito de todo proceso de reforma político-electoral aumentan cuando lo guían una serie de criterios orientadores entre los que destacan, por su importancia, los siguientes cinco:

1. La necesidad de ver la reforma de manera sistémica e integral. La reforma política cordobesa necesita dotar al sistema político-electoral de una mayor calidad institucional. Hace falta contar con más “eficacia” y mejores “controles” en el manejo de la cosa pública. Asimismo, es fundamental promover solidez en los lazos de confianza que vinculan a representantes y representados. Naturalmente, no puede haber reforma política que arribe a buen puerto si no se la piensa “en sistema”. Si esta premisa es correcta, conviene asumir que una mínima modificación al orden vigente en cualquiera de sus campos terminará inexorablemente afectando a la Constitución, a la Ley Electoral y a la Ley de Partidos Políticos. Más allá de la intención política de introducir cambios profundos o menores, cualquier modificación en la organización de los poderes del Estado, en el sistema electoral o en el modelo de partidos seguramente estimulará alteraciones más o menos sutiles tanto en las prácticas como en las motivaciones que animan a los actores involucrados. También es probable que para

alcanzar algunos objetivos se vuelva necesario subordinar o resignar otros. A menudo, la promoción de los beneficios de alguna de las propuestas puede terminar promoviendo daños colaterales y efectos no deseados ni previstos.

2. La dirección del proceso de reformas. El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se desea como resultado) y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo), debe establecerse claramente y con un consenso amplio. Es difícil lograr un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente, y por ello el proceso reformador necesita una hoja de ruta (una verdadera carta de navegación) precisa, y que las medidas propuestas de reformas tomen en cuenta el contexto político y cultural dentro del cual van a operar (institucionalismo contextualizado). En efecto, reformar por reformar sin una profunda reflexión, sin un conocimiento amplio de la realidad jurídica, política, social y económica dentro de la cual se llevará a cabo la reforma, constituye un error mayúsculo porque no existen “recetas” universales para los cambios político-jurídicos.

3. La durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales. Al no responder al requisito general de durabilidad y estabilidad, las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales y no se asienten en un amplio consenso político y social están condenadas al fracaso. En términos de desarrollo, los actores requieren un horizonte de sólida estabilidad y previsibilidad en cuanto a las reglas del juego. De ahí la importancia de que el proceso de reforma sea producto del diálogo, la negociación y el acuerdo entre los diferentes actores políticos interesados en transformar el statu quo, de modo que el desenlace garantice que todos los participantes del proceso de reforma vean reflejadas, en mayor o menor medida, sus posiciones e intereses.

4. La progresión de las reformas. Una vez propuesta la dirección que se ha de seguir, hay que avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes de forma tal que, aunque su alcance sea limitado, resulten lo suficientemente firmes para asegurar la ausencia de recaídas. Deben identificarse los puntos críticos en donde inicia el proceso de reformas. Se entiende por puntos críticos aquellos en los cuales, una vez consolidadas las reformas, pueden generarse procesos autosostenidos de cambio y desarrollo institucional. Más que cambios radicales, la experiencia comparada aconseja reformas progresivas, graduales, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones. Sin embargo, no debe permitirse que la cautela y el conservadurismo limiten nuestra capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al inmovilismo del statu quo puede resultar tan dañino como el cambio excesivo.

5. La simultaneidad de medidas complementarias. Las reformas deben inscribirse dentro

de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, es interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que éstas ofrecen a los actores políticos para que decidan modificar su comportamiento y ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.

6. Evitar reformar mirando únicamente la coyuntura

La experiencia comparada aconseja evitar cambios en las reglas político-electorales para responder a hechos variables y coyunturales, exclusivamente a problemas del momento, si bien hay que reconocer que esos problemas existen también deben aquilatarse en su verdadera dimensión. En ocasiones, sin embargo, no existe otro remedio que ajustarse a los acontecimientos del momento. En estos casos, las reglas y procedimientos deben adaptarse a realidades circunstanciales, aunque ello, en general, ocurre sólo en condiciones extremas.

Cuando se legisla para la coyuntura se corre el riesgo de incurrir en una **hiperinflación de diagnósticos** (Hirschman)¹⁵, debido a que las recetas y propuestas que emanan de estos sucesivos diagnósticos nunca llegan a fructificar; para que surtan efecto se requiere tiempo, y el cuadro temporal de mediano y largo plazo necesario para que ello ocurra está ausente de las deliberaciones. De este modo, las reformas van intentando dar respuesta de coyuntura en coyuntura, cambiando permanentemente las reglas de juego con el objetivo de que se adecuen al momento y resuelvan los escollos del hoy. En caso de no lograrlo, se inicia un nuevo ciclo de reformas. Así, los diversos procesos de reforma se van acumulando con el tiempo como capas geológicas de intentos fallidos y pasan a constituir un parámetro más de los problemas que se intentaba resolver. Así, el sistema se vuelve altamente volátil e inestable y se produce una institucionalidad de tipo “ensayo y error” en donde un proceso se ensaya, fracasa y vuelve a cero. No existe por tanto la posibilidad de sedimentación de capas que representen una cultura del aprendizaje –político en este caso, como ya se dijo– y sólo se acumula la memoria de los procesos fallidos.

Por todo ello, en lugar de una lectura miope, la reforma debe basarse en una mirada estratégica de mediano y largo plazo. La política –como los mercados– demanda una visión de futuro, basada en un conjunto de reglas de juego claras y estables. En otras palabras, las reglas electorales no deben verse como parches a los que se recurre cada vez que se sacude el tejido político y social de un país. Piénsese en la cadena de fenómenos que un cambio en las reglas electorales trae aparejado: adecuación de las maquinarias partidarias al nuevo sistema, incluyendo nuevas formas de relaciones con los electores que, además de constituir formas discursivas distintas de interpelación de nuevas clien-

¹⁵ PERELLI, Carina. Reformas a los sistemas electorales: Algunas reflexiones desde la práctica. *Revista de Ciencia Política*. Vol. 26 Nº 1. Santiago 2006. Pág. 203 a la 211.

telas simbólicas, se traducen también en prácticas concretas de interrelación con el votante, acompañamiento de los medios de comunicación a las nuevas formas de hacer política y adecuación de las estructuras de administración de la autoridad electoral a la nueva realidad, para no citar sino algunos de los cambios más notorios (Perelli)¹⁶.

7. Principales obstáculos o limitaciones que suelen afectar a los procesos de reforma

La experiencia comparada en materia de reformas político-electorales puede contribuir a evitar que se cometan graves errores. Un alto número de estos procesos de reformas no han cristalizado o bien no han alcanzado los objetivos buscados, ya que adolecieron de serios defectos o limitaciones entre los que, por su importancia, destacan: el carácter coyuntural de las reformas; una marcada ignorancia acerca de las cuestiones técnicas y, quizás la más grave de todas, la falta de compromiso de los partidos políticos con esas reformas.

En efecto, un primer grupo de reformas se ha hecho de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. Como bien señalan Colomer y Negretto¹⁷, en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen por lo general instituciones no para aumentar la eficiencia social sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar el Ejecutivo suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en este ámbito, mientras que los legisladores ordinarios y los partidos que esperan perder la presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso.

Un segundo grupo de reformas se caracteriza por la ignorancia y desconocimiento de parte de los actores a cargo de efectuarlas. Muchas reformas se llevan a cabo sin dar respuesta a preguntas clave como las siguientes: ¿cuál es el problema que se pretende solucionar?, ¿qué soluciones alternativas hay?, ¿cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿qué factores condicionan a qué variables?, ¿cuáles son los efectos deseados y los no deseados de cada una de las opciones?, ¿cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿qué tan viables son –políticamente hablando– las diferentes opciones? y ¿qué experiencias comparadas pueden analizarse para aprovechar el estado actual de conocimiento sobre el tema?

Finalmente, en un tercer grupo de reformas se constata la falta de un verdadero compromiso de los actores políticos hacia ellas. Como señala el ex presidente de Ecuador Osvaldo Hurtado:¹⁸ “Frecuentemente, el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se en-

¹⁶ Op. cit.

¹⁷ COLOMER, Joseph; NEGRETTO, Gabriel. *Gobernanza con poderes divididos en América Latina*. En *Política y Gobierno*. Volumen X. Número 1. 1 de Septiembre 2003.

¹⁸ HURTADO, Osvaldo. *Elementos para una reforma Política*. Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, SGC-104. Washington. BID, 2005.

cuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa”.

8. El valor de la cultura política

Las normas político-electorales estructuran la conformación, las atribuciones, las relaciones y el funcionamiento de las instituciones de un sistema político. Desde este punto de vista queda claro que normas, reglas e instituciones importan. Pero también queda claro, como enseña la experiencia comparada, que es imposible tratar de dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad únicamente mediante la reforma legal o constitucional. América Latina ofrece cantidad de ejemplos de cómo han fracasado los intentos de esta naturaleza.

En efecto, los problemas actuales de la democracia en la provincia de Córdoba no se resolverán si se apuesta todo a la ingeniería constitucional, aunque ésta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones.

Pero la eficiencia de un sistema político no depende únicamente de su diseño institucional. El comportamiento de sus actores políticos y los valores de la cultura política imperantes en el contexto sociopolítico dentro del cual se desarrollan significan dos variables de gran importancia. Por cultura cívica o política puede entenderse, según la clásica definición de Almond y Verba¹⁹, la manera en que los dirigentes políticos toman sus decisiones, sus normas y actitudes, así como las normas y actitudes del ciudadano corriente, sus relaciones con el gobierno y con los demás conciudadanos.

Es importante adecuar lo político-electoral a los principios del Preámbulo y a las Declaraciones de Fe política que traza la constitución provincial vigente, y que ubican al ciudadano como protagonista de la vida democrática y, por lo tanto, de la reforma que se emprenda en la materia.

Si en Córdoba la política de la confrontación no da lugar a la política del diálogo y de la colaboración, poco puede lograrse por medio de reformas político-electorales por más idóneas que sean desde el punto de vista técnico. Tampoco se avanzará mucho si las prácticas políticas, personales e institucionales, se nutren de recurrentes incumplimientos, suspensiones, excepciones, modificaciones

¹⁹ ALMOND, Gabriel y VERBA, Sydney. *La cultura Cívica*. México DF. 1963.

o básicamente de la constante alteración de las reglas de juego preestablecidas, lo cual resta transparencia y previsibilidad al sistema. Del mismo modo, si no hay entusiasmo por participar, si falta compromiso con lo público —con lo de todos—, si falla la formación y educación cívica, todo seguirá igual y la reforma que se emprenda se convertirá en puro papel. Este aspecto cultural es la exteriorización de una grave falencia que hace inviable cualquier tipo de régimen institucional de base republicana y democrática.

Esta falta de aprecio por las virtudes republicanas se traduce no sólo en el comportamiento de los ciudadanos cuando se resisten a actuar como autoridades de mesa o a votar (inclusive siendo obligatorio) sino también, en muchos casos, cuando son llamados a desempeñar roles representativos dentro del sistema. Cuando esto ocurre se acentúa aún más la crisis de representación y, con ella, la apatía y el descreimiento aumentan.

Los rasgos señalados no son exclusivos de la cultura cordobesa, ni argentina, porque en gran medida se encuentran presentes en otras partes del mundo. Pero debemos admitir que en nuestro país adquieren un grado de intensidad significativo que exige respuestas concretas y urgentes.

En otras palabras, habrá reforma político-electoral exitosa si todo lo que se proyecte se acompaña de una profunda transformación cultural, que rescate los valores tradicionales de la república. Es imprescindible entonces poner fuertemente el acento en este aspecto porque, como dice Häberle: “La Constitución es cultura. Esto significa que no está hecha sólo de materiales jurídicos [...]. La Constitución no es sólo un texto jurídico o una obra normativa, sino también expresión de una situación cultural, instrumento de auto representación del pueblo, espejo de su patrimonio cultural y fundamento de sus esperanzas”. Lo mismo podría decirse de las leyes.

9. Córdoba y su tradición reformista

La provincia de Córdoba posee una rica tradición democrática y republicana en materia de reformas constitucionales y político-electorales, dentro de la cual se inscribe el actual proceso reformador. Ese fecundo acervo de la historia de Córdoba, cuyos antecedentes se remontan al Reglamento Provisional de 1821 y al Código Constitucional de 1847 —con sus sucesivas reformas—, tuvo un aporte significativo en 1855, cuando el Congreso Nacional —de acuerdo con lo que disponía la Constitución Nacional sancionada dos años antes— aprobó la Constitución de esta provincia. A partir de entonces, Córdoba estuvo con frecuencia a la vanguardia de iniciativas reformistas orientadas a mejorar la calidad de las instituciones y del sistema político-electoral.

La reforma constitucional provincial de 1870 instituyó el bicameralismo, la vicegubernación, el procedimiento de juicio político y los pilares del régimen municipal y electoral, entre otras nuevas instituciones. Desde ese momento, la estructura jurídico-institucional de la provincia adquirió un basamento más consolidado y rasgos propios definidos. Posteriormente, las reformas constitucionales de 1883, 1900 y 1912 comportaron modificaciones parciales de dicho texto, aunque de significativa

importancia, pues alcanzaron al régimen electoral. En el año 1912, la Convención Constituyente fortaleció los derechos de ciudadanía política mediante la introducción de los lineamientos de la reforma electoral nacional.

La arquitectura institucional de la provincia fue robustecida en 1923 por una nueva reforma constitucional, en virtud de la cual se creó el Superior Tribunal de Justicia y se amplió el mandato gubernativo de tres a cuatro años, entre otras modificaciones que también comprendieron al régimen electoral. De especial relevancia fue la constitucionalización de los partidos políticos, al incorporarse entre las atribuciones de la Legislatura la de legislar sobre su organización, elección de sus autoridades y de candidatos que llevarsen a los comicios.

En 1949 la Legislatura provincial –constituida en Asamblea Constituyente –incorporó los principios de la Constitución Nacional sancionada ese mismo año. El nuevo texto mantuvo buena parte de lo incorporado en sus precedentes (la Constitución de 1870 y sus reformas de 1883, 1900, 1912 y 1923). Aun cuando fue objeto de diversos cuestionamientos, significó un importante avance para la época, al introducir los principios del constitucionalismo social. Dejada sin efecto en 1956, la inestabilidad política crónica que vivió el país en las décadas siguientes abrió un paréntesis en materia de innovaciones políticas e institucionales democráticas. En ese periodo, las reformas tuvieron rango básicamente legal, como por ejemplo la sanción de la nueva ley de partidos políticos a poco de concluir el gobierno militar en 1983.

Con el regreso de la democracia, la superación de ese ciclo de inestabilidad fue acompañada de dos importantes reformas constitucionales. En 1987, se produjo una reforma integral, que incluyó la reelección del gobernador, modificaciones en el sistema electoral y en la composición de la Legislatura, además de robustecer los principios de autonomía municipal. Y en 2001, se reformó el Poder Legislativo, restableciendo la unicameralidad y reduciendo la cantidad de legisladores de 133 a 70, además de otros cambios referidos al funcionamiento del Cuerpo. Al margen de valoraciones sobre los contenidos sustantivos de tales procesos –que exceden largamente el propósito de este breve recorrido histórico –es posible afirmar el sostenido ejercicio de poder constituyente en Córdoba a lo largo de más de un siglo, que incluyó prácticamente en todos los casos cambios en el régimen electoral.

Ese activo papel ha convertido a esta provincia, en no escasas oportunidades, en vanguardia de innovaciones que trascendieron sus límites, anticipando procesos de carácter nacional. Por caso, la regulación expresa de los partidos políticos contenida en la Constitución provincial fue antecedente inmediato del texto de la Constitución Nacional vigente, dictado en 1994.

Al cúmulo de modificaciones de tipo constitucional registradas en la provincia deben añadirse en la última década cambios sustantivos dispuestos en Córdoba por ley. Específicamente en materia electoral, destacan la instalación del Juzgado Electoral Provincial en 1997 (contemplado en el mandato constitucional ordenado en 1987) y, por otro, la sanción de la Ley Electoral de la Provincia en 1998. Este bagaje se sumó al entramado normativo preexistente en Córdoba, en el que además de la Ley

Orgánica de Partidos Políticos (y sus sucesivos cambios) se debe contar la Ley Orgánica Municipal (1991) para municipios y comunas que carecen de Carta Orgánica.

Ese conjunto de experiencias dejó, como una de sus principales enseñanzas, la necesidad del consenso como prerequisite para la realización de reformas con alto grado de legitimidad y perdurabilidad en el tiempo. Ese entendimiento, a su vez, presupone como hilo conductor la necesidad de poner a Córdoba en sintonía de los tiempos sobre la base de criterios de racionalidad democrática, participación ciudadana y modernización política.

10. Aprovechar la oportunidad

Hoy la provincia de Córdoba atraviesa por un momento y unas condiciones ideales para avanzar en pro de un proceso de reforma que dé respuesta directa a las principales debilidades del sistema político-electoral cordobés, muchas de las cuales (pero no todas) quedaron expuestas durante la crisis del pasado 2 de septiembre de 2007.

Las crisis, bien aprovechadas, suelen convertirse en las mejores parteras para alumbrar procesos de reforma político-electorales. Y Córdoba no constituye una excepción en este sentido. La importancia, necesidad y urgencia de avanzar en una reforma político-electoral está hoy plenamente instalada en la agenda política provincial. La totalidad de los actores políticos se muestra a favor de avanzar, si bien difieren en relación con sus diagnósticos, objetivos y el alcance de sus propuestas (de rango constitucional o no). La ciudadanía, por su parte, también demanda una reforma político-electoral, lo mismo que los diversos sectores empresariales, sindicales y sociales. Todos estos factores, sumados a la no celebración de elecciones durante 2008, la conmemoración de los 25 años de vida democrática ininterrumpida desde 1983 y a que nos encontramos a sólo dos años del Bicentenario, muestran la existencia de una oportunidad que debe aprovecharse.

11. Balance preliminar

La experiencia comparada en materia de reformas político-electorales evidencia (Casar)²⁰:

1. Las reformas político-electorales posibles son tantas como la imaginación política admita. Las restricciones dependen, por un lado, de los objetivos trazados y, por el otro, de los intereses de los actores políticos que tienen a su cargo dicha tarea.

2. Las instituciones cuentan pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan.

3. No existe ningún "best system" (o mejor sistema ideal). Como bien ha señalado Giovanni Sartori, el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión. Por ello no hay ninguna solución institucional general o "tipos ideales". Por el contrario, como bien advierte el "institucionalismo contextualizado", toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del con-

²⁰ CASAR, María Amparo. *Para entender la reforma política del Estado*. NOSTRA. México. D.F. 2007.

texto y de la coyuntura en que debe operar.

4. No hay sistema político ni arreglo institucional que no pueda mejorarse ni que deje completamente satisfecha a todas las fuerzas políticas.

5. No hay recetas que de ser aplicadas correctamente, terminen con todos los obstáculos y problemas de la democracia.

6. La eficiencia de un sistema político-electoral no depende únicamente de su armado institucional. El comportamiento de los actores políticos y de la ciudadanía es también una variable determinante.

7. Hay que evitar caer en el simplismo monocausal de responsabilizar demasiado a las instituciones o esperar mucho de ellas. De ahí la importancia de poner atención a otros dos factores: la calidad de los liderazgos y la cultura política, los cuales cuentan no sólo en el momento de diseñar las instituciones, sino también en su manejo y funcionamiento. En otras palabras, hay que establecer un balance entre líderes políticos efectivos e instituciones fuertes, capaces de poder dar respuestas a las demandas de la sociedad.

8. No hay sistema constitucional ni legal que resista el comportamiento anti-institucional o anti-sistema de parte de la clase política o su resistencia a cooperar.

9. Es importante tener presente que si bien los gobiernos democráticos enfrentan límites que provienen del orden jurídico e institucional – i.e. de la división de poderes, del número de partidos políticos, de las reglas de decisión, etc.-, existen también otras restricciones que no deben ser ignoradas, las de los poderes fácticos. De ahí que si lo que se busca es tener gobiernos democráticos, representativos y eficaces, estos poderes deben también ser objeto de reformas legales.

10. En suma hay que reformar las instituciones y las reglas, hay que crear ciudadanía, pero también hay que ayudar a cambiar, y para bien, a la clase política. La sostenibilidad de la democracia, su profundización y consolidación demandan el fortalecimiento de los partidos y la institucionalización de un sistema de partidos políticos.

SEGUNDA PARTE

Contexto sociocultural

Sumario: 1. Interés en la política. 2. Valoración del sistema democrático y satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Córdoba. 3. Confianza en las instituciones. 4. Confianza interpersonal. 5. Percepciones sobre la ley y la Constitución. 6. Actitudes políticas y electorales. 7. La representación política en Córdoba. 8. Consideraciones finales.

Con el propósito de profundizar el diagnóstico sobre fortalezas y debilidades del sistema político-electoral cordobés, la CCE ha realizado —con la colaboración de la Facultad de Ciencia Política de la UCC y del Instituto de Estadística y Demografía de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNC— un estudio cuantitativo de encuesta poblacional y uno cualitativo de grupos focales (en este caso particularmente entre población juvenil).

Los datos surgidos de ambos estudios se presentan en este capítulo del Dictamen. Los estudios representan un aporte importante que refleja el estado de situación en cuanto a la percepción de la ciudadanía sobre temas sensibles de la reforma política.

Las precisiones metodológicas de ambos estudios -Ficha Técnica, instrumentos de recolección de datos, así como, su respectiva base de datos y la presentación de los resultados-, se encuentran en la web¹.

1. Interés en la política

Es frecuente hablar de la desafección ciudadana respecto de la política, en el marco de cierta crisis de representación en las sociedades actuales. Consultados los cordobeses en relación con su “interés” por la política, más de dos terceras partes de los consultados afirman estar desinteresados. Sólo 27,5% de los cordobeses manifiesta interés (mucho o bastante) por la política, frente a 72,5% poco y nada interesado.

De acuerdo con los datos de la encuesta, el desinterés aumenta en el interior provincial (77% en el interior frente a 65,8% en la capital confiesa escaso o nulo interés). Existe, además, una marcada relación entre el interés por la política y el nivel de estudios: quienes cursaron estudios superiores (terciarios y universitarios) manifiestan un interés considerablemente más elevado (43,7%) que aquellos que cursaron estudios secundarios (21,4%), y más aún que quienes sólo completaron estudios prima-

¹ Ver www.reformapoliticacba.com.ar

rios o carecen de instrucción formal (13,3%).²

Como correlato de ese alto desinterés el 72,5% de los cordobeses afirmó que “nunca”, “rara vez” o sólo “de vez en cuando” habla de política (porcentaje también levemente más alto en el interior que en la capital: 75,3 y 69,5%, respectivamente) frente a sólo 27% que lo hace de manera habitual. Los medios de comunicación a través de los cuales los cordobeses dicen informarse sobre temas políticos son la televisión (79,8%, aunque la preferencia por este medio baja en la capital a 72,4% y aumenta significativamente a 84,7% en el interior), y considerablemente en menor medida la radio (35,6%) y los diarios (29,3%).

El interés por la política no es central en la cotidianidad de todos los cordobeses; al menos esa percepción surge de la encuesta. Y como la política se representa en la actualidad con un estilo comunicacional vía un aumento de su visualización, de la política simbólica y de la política en fragmentos, dichos cambios mediáticos afectan de algún modo las bases de legitimación de los sistemas democráticos.

El proceso de cambio en las formas, que se advierte a través de los medios de comunicación masiva, constituye un gran desafío que intimida a todas las democracias y con consecuencias en lo político-práctico. Que cerca de dos terceras partes de la población no hable de política (73%) y se informe preferentemente por la televisión lleva a la discusión de si la política adopta la forma de los medios de comunicación o los medios utilizan a la política.

El estudio cualitativo de Grupos Focales en jóvenes informa que, junto al peso de las recomendaciones de la gente cercana (familiares y sobre todo los padres), una de las principales fuentes de consulta y de información político-electoral de los jóvenes cordobeses es la televisión: “Uno compra lo que venden en la tele”, se desprende de los estudios cualitativos. En tales estudios aparece como característica generalizada la falta de información, tanto de la coyuntura político-institucional como del funcionamiento del sistema, sus actores y funciones. Saben que saben poco, no les interesa demasiado saber, recurren a los que saben cuando están “obligados” a actuar. Los datos del estudio cualitativo en jóvenes parecen confirmar el desinterés generalizado por la política.

2. Valoración del sistema democrático y satisfacción con el funcionamiento de la democracia en Córdoba

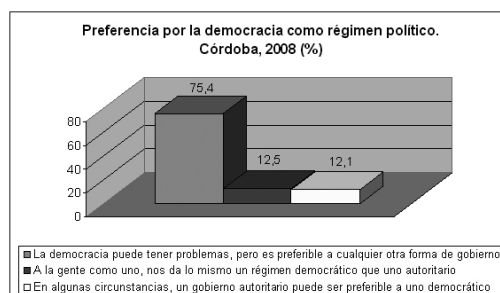
Existe un indicador muy utilizado en los estudios comparados de opinión pública para el análisis de la democracia, proveniente de J. Linz y empleado sistemáticamente en las investigaciones de Latiobarómetro. Se lo conoce como indicador de “apoyo a la democracia” y mide precisamente el apoyo a la democracia o al autoritarismo y la indiferencia con respecto al tipo de régimen político.

² Un estudio similar realizado en España en 2005 muestra tendencias similares a las de la sociedad cordobesa en algunas variables. Ver A. Martínez, *Representación y calidad de la democracia en España*, Tecnos, Madrid, 2006.

Según datos de Latinobarómetro, Argentina se encuentra entre los países latinoamericanos con más alto apoyo a la democracia como régimen político³. Ese apoyo evolucionó entre 1995 y 2006 con los siguientes valores: 76% (1995), 71% (1996), 75% (1997), 73% (1998), 71% (2000), 58% (2001), 65% (2002), 68% (2003), 64% (2004), 65% (2005) y 74% en 2006 seleccionaron la opción “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Para América Latina en conjunto los valores resultaron: 58 (1995), 61 (1996), 62 (1997), 62 (1998), 60 (2000), 48 (2001), 56 (2002), 53 (2003), 53 (2004), 53 (2005) y 58% en 2006.

En la Provincia de Córdoba, al hacerse una pregunta similar, se obtuvo una proporción de apoyo a la democracia de 75,4%, cercano al valor de 2006 para Argentina (74%), como muestra el gráfico siguiente.

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta

La preferencia por la democracia (75,4%) es más alta que la preferencia por el autoritarismo (12,5%) y que la indiferencia respecto del régimen político (12,1%). No obstante, más de 12% de los cordobeses opina que les da lo mismo una forma de gobierno democrática o autoritaria, y otro tanto considera que en algunas circunstancias un gobierno autoritario es preferible a uno democrático. A pesar de que, en general, para otras preguntas, un apoyo de tres cuartas partes de la población resulta contundente, en esta pregunta no lo es tanto si se piensa que una cuarta parte de la población no apoya la forma democrática de gobierno, esto es, que se percibe como potencialmente (sólo eso) no democrática, y —dicho de otra manera— más de uno de cada diez cordobeses avala formas no democráticas de gobernar⁴.

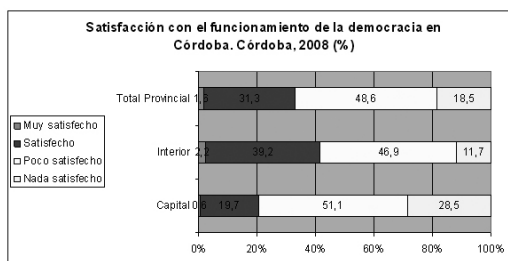
Por encima de los niveles de tal apoyo a un concepto abstracto y genérico de democracia como régimen político, interesa conocer la opinión pública en relación con el desempeño de la democracia, esto es, la satisfacción con el funcionamiento de la democracia local. Los resultados arrojan que dos terceras partes de la población cordobesa (67,1% del total provincial) se sienten insatisfechas (más pre-

³ Ver Latinobarómetro 2006 y 2007: www.latinobarometro.org

⁴ Según Latinobarómetro, el autoritarismo y la indiferencia parecen ser más bien culturales y vinculados a valores, más que asociados a las coyunturas económicas y políticas: www.latinobarometro.org.

cisamente, poco y nada satisfecha) con el funcionamiento de la democracia en Córdoba, independientemente del apoyo mayoritario manifestado a la democracia como sistema de gobierno.

Gráfico 2



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Si bien cabe advertir que este indicador de desempeño —a diferencia de aquel de apoyo a la democracia— se muestra altamente volátil, los presentes valores de la realidad cordobesa son altamente preocupantes, dado que 32,9% de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, además de ser un indicador bajo en sí mismo, resulta inferior a los niveles de satisfacción a nivel nacional⁵.

Tal como puede observarse en el gráfico, el nivel de insatisfacción con el sistema democrático es considerablemente más marcado en la capital que en el interior: mientras que 20,3% de los capitalinos manifiesta satisfacción (muy satisfecho y satisfecho), ese caudal se duplica en el interior provincial llegando a 41,4%. Y debe destacarse el relativamente elevado porcentaje (28,5%, casi dos veces más que en el interior) de residentes en la capital que se ubican en el extremo negativo (nada satisfecho).

La marcada insatisfacción con el funcionamiento de la democracia en Córdoba se corresponde con la percepción de un realmente “bajo nivel de democracia”. Al interrogar a la población provincial sobre “cuán democrática es esta provincia”, en una escala de calificación donde 0 significa que “Córdoba no es democrática” y 10 significa que “Córdoba es totalmente democrática”, se obtuvo un promedio de calificación de 5,39 a nivel provincial, más alto en el interior (5,75) que en la capital (4,83).

3. Confianza en las instituciones⁶

⁵ De acuerdo con *Latinobarómetro*, los valores de satisfacción con la democracia en Argentina entre 1995 y 2006 fueron: 51% (1995), 34% (1996), 42% (1997), 50% (1998), 45% (2000), 20% (2001), 8% (2002), 34% (2003), 34% (2004), 34 (2005), y 50 (2006). Fuente: Informe *Latinobarómetro*, 2006: www.latinobarometro.org.

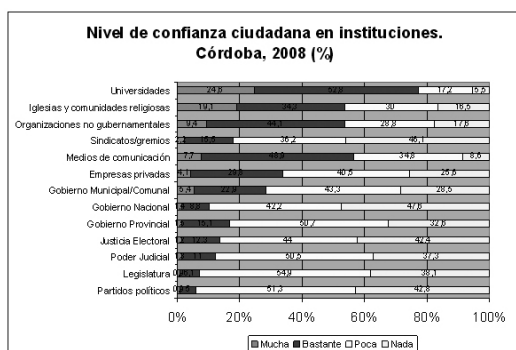
⁶ Para el análisis de los siguientes apartados —confianza (en instituciones e interpersonal) y respecto a la ley y a la Constitución— pueden consultarse los sucesivos estudios de *Latinobarómetro*, y también HERNÁNDEZ, ZOVATTO Y MORA Y ARAUJO, *Argentina: una sociedad anónima*, UNAM, México, 2005.

La confianza constituye uno de los valores de la democracia.⁷ La confianza de los individuos hacia las instituciones (así como la confianza interpersonal) afecta la predisposición a la cooperación, a actuar colectivamente y a propender a alcanzar objetivos y bienes públicos. En América Latina en general, y en Argentina en particular, los estudios al respecto advierten sistemáticamente en los últimos años sobre los bajos niveles de confianza y credibilidad en las instituciones propias de la democracia, lo que aparece corroborado en el contexto provincial.

Al interrogar a la población cordobesa acerca de “cuánta confianza tiene” en un conjunto de instituciones —que se enumeran en el gráfico siguiente— se obtuvo que existen un conjunto de instituciones en las cuales más de la mitad de la población confía (mucho y bastante) y otro —de distinta naturaleza— que ha merecido un escaso nivel de confianza.

Dentro del primer grupo —instituciones “confiables”— cabe reparar especialmente en la confianza que han merecido las universidades, destacándose del resto de las instituciones enumeradas: una cuarta parte de los encuestados confía “mucho” en ellas, a lo que se añade la mitad de los entrevistados que confían “bastante”, mereciendo la confianza general de 77,4%. La percepción de otras instituciones, como los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la Iglesia y comunidades religiosas, resulta cercana a una bipolaridad, es decir a la mitad (56,6%; 53,5% y 53,4% de los encuestados confía mucho y bastante).

Gráfico 3



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Por otro lado, existe un conjunto de instituciones de las que la ciudadanía desconfía mayoritariamente, mereciendo sólo la confianza (mucho y bastante) de menos de 20% de los entrevistados. Los partidos políticos, principalmente, aparecen como la institución hacia la cual la población muestra la mayor desconfianza. Más de 94% de los cordobeses confía poco y nada en los partidos políticos, sólo 5% confía bastante en ellos y —dato curioso— menos de 1% les concede mucha confianza. Una

⁷ Sobre la erosión de la confianza en los sistemas democráticos actuales, puede verse ROSANVALLON. Pierre, *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.

cifra alarmante, puesto que los partidos políticos no constituyen una institución más sino que en ellos descansa el sistema de representación ciudadana para el acceso a cargos (monopolio de las candidaturas por parte de los partidos, establecido constitucionalmente). De manera similar, otra institución fundamental de la democracia, la Legislatura provincial, obtiene un nivel de confianza equivalente al de los partidos, puesto que 93% de los cordobeses confía poco y nada en el órgano legislativo.

Del estudio cualitativo de grupos focales en jóvenes se desprende una evaluación negativa generalizada respecto a los partidos políticos; se los asocia, en primer lugar, con “negocio”. El dinero, lo económico, aparece como un elemento que prima sobre las ideas y corrompe la organización: “Se perdió la esencia de los partidos políticos”, “son todos como el camaleón, se dan vuelta como les conviene”, “solo les importa la plata, los puestos, el beneficio de ellos mismos”. Les reprochan la falta de unidad y coherencia interna: “Están muy divididos, muy separados una rama de otra”. También se menciona reiteradamente la indiferenciación entre partidos: “Se mezclan un poco”, “en el fondo son todos iguales” y, por ende, la ausencia de espacios de representación de sectores: “No defienden intereses de sectores”, “no les interesan los ideales, se mueven por intereses económicos e individuales”. Con este diagnóstico, afirman, la actual realidad genera confusión.

Por otra parte, para los jóvenes existe el supuesto de que “los partidos chicos” mantienen ideales y pueden excluirse de la caracterización general, aunque algunos lo relativizan porque creen que “tarde o temprano los grandes los compran” y otros porque “decimos eso porque en verdad no los conocemos”. Sostienen que de todos modos la gente no participa y que existen otros modos de participar, sin integrarse en un partido.

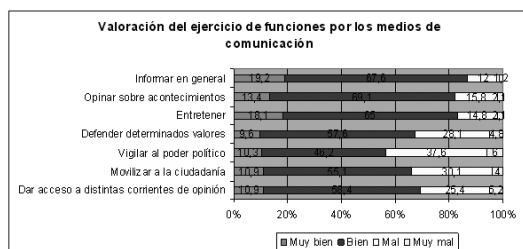
Tampoco se percibe como instituciones confiables a los “gobiernos” (entendidos como Poder Ejecutivo), la justicia y las entidades gremiales. Sólo una mínima proporción de cordobeses confía en el Gobierno Nacional (10,2%), el Poder Judicial (12,3%), la Justicia Electoral (13,5%), el Gobierno Provincial (16,6%) y los sindicatos y gremios (17,7%). Los Gobiernos Municipales aparecen con un nivel de confianza considerablemente mayor (23,3%) que los gobiernos provincial y nacional, advirtiendo ello que las jurisdicciones cercanas a los ciudadanos gozan de menos desconfianza que las más alejadas. Estas revelaciones ponen en jaque la credibilidad del sistema republicano; la confianza sólida (bastante o mucha) respecto de las instituciones de gobierno y de la democracia es mínima o prácticamente inexistente. Semejante dato es uno de los resultados transversales que con más fuerza debe considerarse en una propuesta de reforma política electoral en la provincia de Córdoba.

Por último, interesa reparar con más detenimiento en los medios de comunicación que —luego de las universidades— constituyen la institución que goza de mayor confianza ciudadana entre los consultados en el presente estudio. Dado el rol que los medios de información desempeñan en las sociedades actuales y su incidencia en los procesos sociopolíticos, se decidió indagar aún más en la percepción de la ciudadanía acerca de ellos.

Entre las posibles funciones de los medios pueden mencionarse, entre otras: informar, opinar, entretener, defender valores, vigilar al poder político, movilizar a la ciudadanía y dar acceso a distintas

corrientes de opinión, y sobre ellas se ha consultado a la población (Gráfico 4). De acuerdo con el gráfico siguiente, los medios (en general, todo el sistema de medios de información en Córdoba) aparecen cumpliendo “bien” y “muy bien” algunas de esas funciones: informar (86,8%), opinar sobre acontecimientos (82,5%) y entretener (83,1%). En cambio, la opinión se vuelve más crítica, y la aprobación decrece sensiblemente cuando se trata de funciones de mayor compromiso con valores republicanos y democráticos, como la apertura a distintas corrientes de opinión (69,3%), la defensa de valores en general (67,2%), la movilización ciudadana (66%) y la vigilancia del poder político (56,5%). En particular, no es desdeñable que más de 30% de la ciudadanía califique negativamente (mal y muy mal) la función de dar acceso a opiniones diferentes.

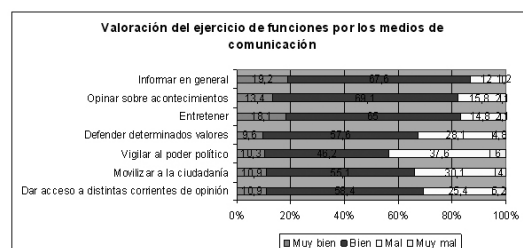
Gráfico 4



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Finalmente, se interrogó acerca de la percepción ciudadana sobre la representación de intereses en los medios de información cordobeses. De acuerdo con los datos del gráfico 5, la audiencia se ve considerablemente representada en los medios; no obstante, también advierten la alta presencia de intereses distintos y corporativos, en especial los intereses de la empresa propietaria, los anunciantes y los propios periodistas, e incluso —aunque en menor medida, pero no por eso menos importante— de “los políticos”.

Gráfico 5

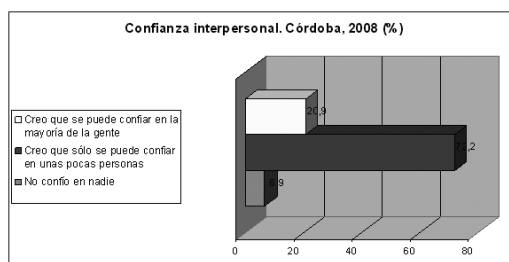


Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

4. Confianza interpersonal

Existe un consenso generalizado acerca del valor de la confianza entre los individuos —la confianza interpersonal— y el “capital social” para el funcionamiento efectivo de los gobiernos representativos y el desarrollo de las sociedades. Se sostiene que la confianza contribuye a la institucionalización de las relaciones sociales porque aporta seguridad y previsión en las acciones de las personas. En términos generales, la confianza interpersonal a nivel nacional en Argentina es inferior al promedio latinoamericano (sólo 14% de los argentinos frente a 17% de latinoamericanos confía en la mayoría de las personas, según datos del Informe 2007 de Latinobarómetro).

Gráfico 6



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

En la provincia de Córdoba, 8 de cada 10 personas no manifiestan confianza en la mayoría de la gente. Sólo 20,9% considera que se puede confiar en la mayoría, en tanto el resto, 72,2%, opina que únicamente se puede confiar en unas pocas personas, y 6,9% no confía en nadie.

De manera similar, 72,1% afirma que la gente trataría de aprovecharse de uno si tuviese la oportunidad de hacerlo, frente a 27,9% que opina lo contrario. Todos estos datos indican que los lazos sociales se encuentran seriamente debilitados en la sociedad cordobesa, y que la “desconfianza” es el dato generalizado no sólo en la relación de los ciudadanos con las instituciones de la democracia, sino también entre los ciudadanos en sus interrelaciones.

5. Percepciones sobre la ley y la Constitución

En la provincia de Córdoba existe una percepción generalizada de falta de respeto a la ley, algo previsible si se considera la ya aludida desconfianza generalizada, entre las personas y especialmente hacia las instituciones de gobierno. Al interrogar a los cordobeses acerca de “en qué medida respetan los demás las leyes”, en una escala en la que 0 es “no respeta nada” y “10” “respeta mucho”, el pro-

medio resultó de 5,24, valor notablemente bajo para la percepción acerca del comportamiento general de la sociedad. No obstante, llama la atención que si bien los entrevistados acusan a los demás de no respetar la ley, sostienen —en cambio— que ellos personalmente sí lo hacen, sobrepasando el promedio de manera abrupta a 8,11 cuando se los interroga sobre el respeto de la ley a título individual. La lectura de los datos es lineal: yo respeto la ley, los otros no, o —al menos— lo hacen mucho menos que yo; no se valoran a sí mismos como desobedientes y sí a los demás.⁸

Con respecto al conocimiento de la Constitución provincial, 6 de cada 10 cordobeses (62,3%) afirma no haberla leído nunca, proporción más elevada en el interior (67,3%) que en la capital (54,9%). Y casi 4 de cada 10 (39%) no escuchan hablar sobre la Constitución, también con especial relevancia en el interior (47,8% frente a 26,6% en la capital). Y quienes escuchan hablar sobre ella lo hacen sobre todo a través de los medios de comunicación, y en mucho menor medida en la escuela, en el partido político, en el trabajo o en el hogar, en ese orden.

Asociado al problema de los bajos niveles de conocimiento de la Constitución puede agregarse que 84% de los encuestados manifiesta no conocer los temas o cambios incluidos en la última reforma constitucional, y que 52,6% opinó que las personas que no saben de leyes no deben opinar sobre cambios en la Constitución, opinión de nuevo más elevada en el interior (59,1%, frente a 43,1% en la capital). Sin embargo, y pese a que no hay consenso sobre si los que no saben de leyes deben opinar o no acerca de cambios en la Constitución, 72% de los cordobeses considera necesario reformar la Carta Magna provincial.

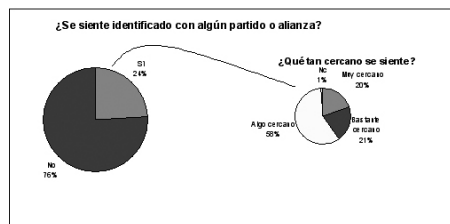
6. Actitudes políticas y electorales

6.1. Actitudes hacia los partidos políticos

Se advirtió previamente respecto de la altísima desconfianza hacia los partidos políticos. Asociado a ello, el proceso de disminución de la identificación partidaria quizás revele uno de los hechos más característicos en la provincia. Con respecto a la identificación de los ciudadanos con los partidos, 75,9% se siente alejado de los mismos. Sólo 24,1% de quienes respondieron afirmó sentirse próximo o cercano a algún partido o alianza política; aun así, dentro de esta última categoría la proporción de quienes se consideran “algo cercanos” (57,5%) supera a la de quienes se consideran “muy” o “bastante” cercanos” (41,4%), lo que vuelve aún más volátil la identificación partidaria.

⁸ Comportamiento similar se obtuvo en una encuesta a nivel nacional en 2004 (Hernández, Zovatto y Mora y Araujo, 2005, op.cit.). En el mismo trabajo, pueden verse los datos nacionales —y más detallados— sobre conocimiento de la Constitución Nacional.

Gráfico 7



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Ello no invalida la identificación con líderes particulares que en muchas realidades exceden a la representación que un partido político tradicional puede ofrecer. No sorprende entonces que 92% de los cordobeses considere que hay que votar más por los candidatos que por los partidos.

Poner el acento en los individuos, en los candidatos, cuando se dan explicaciones sobre el estado y la vida partidaria, implica el riesgo de que la política aparezca como una mera lucha entre personalidades públicas. Se debe recordar que la personalización de la política es tan vieja como la política misma; Argentina no constituye una excepción. La novedad de estos tiempos es que antes existían líderes con partidos o partidos con líderes; hoy, el liderazgo suele borrar de la consideración pública a los partidos; y los líderes, desde la opinión pública, miden más en las encuestas que los propios partidos a los que representan formalmente. Se observa así que el personalismo, incluso con énfasis en atributos o estilos personales, se ha convertido en una forma de dotar de contenido tanto a las manifestaciones puramente estéticas como de contenidos ideológicos de los partidos políticos.

Los motivos que se arguyen para dar vida a la percepción de desconfianza y falta de identificación con los partidos son más que elocuentes. Un 68,4% sostiene que los partidos sólo sirven para dividir a la gente. Opina, además, que a la mayoría de los partidos no les interesa la opinión de la gente, tornándose muy potente la interpretación de este dato, pues fue preguntado por la positiva y, aun así, el desacuerdo trepó a 75,4%. Consistente con esta línea de razonamiento, 88,4% de los entrevistados considera que los partidos se critican mucho entre sí, pero que en realidad no se diferencian. Y dentro de los parámetros comunes que los unifica u homogeneiza aparece la idea de que hay poca democracia interna en ellos (79,3%).

Se critica también que deberían acentuar más su ideología (83,8%), punto relevante en un momento en que los partidos parecen realizar esfuerzos análogos para reducir al mínimo sus posturas más radicalizadas, llegando al grado, en muchas elecciones, de no poder diferenciar a los distintos partidos por sus posturas programáticas sino tan sólo por sus candidatos. Un aspecto de la relativa desideologización es un accionar político más personalizado, en el que las figuras destacadas del partido encarnan su programa e incluso lo reemplazan. La imagen de los candidatos y su carisma mediático definen el posicionamiento, pues en la actualidad resulta más importante tener en cuenta las necesi-

dades de una amplia mayoría de electores con escaso compromiso político e ideológico (o posiciones centristas, como se observó en el presente estudio), y por ende los mensajes de diferentes partidos resultan, al final, similares.

Cuadro 1

Valoración de los partidos políticos en distintas dimensiones. Córdoba, 2008
(% de opiniones)

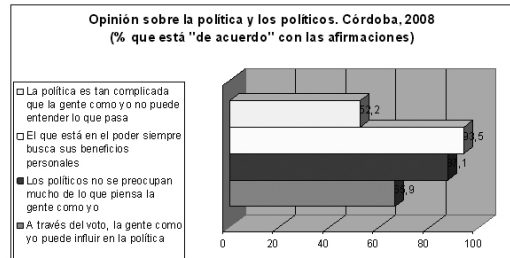
Dimensiones	De acuerdo
La gente puede participar en la vida política gracias a los partidos	53,3
Los partidos sólo sirven para dividir a la gente	68,4
Sin partidos políticos no puede haber democracia	59,9
Los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales	88,4
A la mayoría de los partidos les interesa las opiniones de la gente	24,6
Hay poca democracia adentro de los partidos	79,3
Los partidos deberían acentuar más su ideología	83,8
Las asociaciones sociales representan mejor los intereses y demandas de la ciudadanía que los partidos	82,5

No obstante la valoración altamente negativa de los partidos, aparecen algunos datos tímidamente alentadores si se propone fortalecerlos. Es aún generalizado (aunque sólo por poco más de la mitad de los entrevistados) el reconocimiento de los partidos como instituciones pilares de la democracia representativa: las opiniones negativas descienden en términos comparativos con las demás dimensiones del cuadro precedente en relación con dos variables: “La gente puede participar en la vida política gracias a los partidos” (53,3% de acuerdo) y “sin partidos no puede haber democracia” (59,9% de acuerdo).

6.2. Actitudes hacia la política y los políticos

Al consultar a los cordobeses acerca de su opinión en relación con la política y los políticos se ven contundentes las críticas hacia “los políticos”. El 93,5% de los encuestados considera que quien se establece en el poder busca siempre sus beneficios personales. El 87,1% de la población siente que los políticos no se preocupan mucho de la “gente que piensa como yo” (el “ciudadano común”, en la autodefinition de quien responde). Y más de la mitad de quienes responden coincide en reconocer que la política consiste en algo complicado que la gente común no puede entender, y ello adquiere todavía más sentido si se considera que el modo preferencial y mayoritario de informarse es la televisión, con todo el nivel de simplicidad que la brevedad y repentización que ese formato comunicacional reproduce.

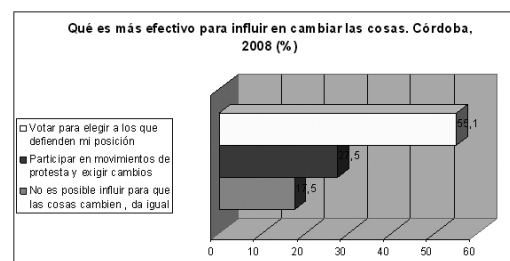
Gráfico 8



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Sin embargo, pese a los datos anteriores la percepción de la ciudadanía cordobesa respecto a la influencia (o eficacia) del voto es aún considerable. Un 65,9% de los encuestados ha afirmado que, a través del voto, puede influir en la política. Este dato importa sobremedida dado que muestra la relativamente alta valoración —en un contexto de descontento generalizado con el funcionamiento de la democracia y sus instituciones— acerca de las implicancias del principio electivo a los fines de influir en la política. Precisamente, como muestra el gráfico siguiente, es considerable (55,1%) la cantidad de cordobeses que valora la efectividad del voto a la hora de cambiar el estado de cosas frente a otro mecanismo generalizado en la actualidad, como los movimientos de protesta (27,5%). Por último, casi 2 de cada 10 cordobeses (17,5%) se consideran impotentes en términos de sus posibilidades de influir para cambiar el estado de cosas.

Gráfico 9



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

La potencial predisposición de la ciudadanía para ir a votar en una próxima elección puede valorarse, inclusive con la carga de escepticismo actual, como muy alta (92,2%) si se considera a los que dijeron que "con toda seguridad sí irían a votar" (73,4%) y a los que "probablemente sí irían" (18,8%).

Según los estudios cualitativos, los jóvenes opinan que los políticos responden "a sus propios intereses", "a sí mismos y su entorno"; una crítica coincidente: "Se benefician solamente ellos" y al-

canza a los distintos cargos electivos (presidente, gobernador, intendente y legisladores). El “ellos” se refiere tanto a los políticos como a los partidos y la posición generalizada remite a que se representan a sí mismos y “su círculo”.

Analizando cualitativamente a los jóvenes, ellos responden que “es importante votar”. Lo hacen desde el “deber ser” y no desde el deseo o la convicción. Al fundamentar esta posición, recurren a definiciones de la democracia como “la posibilidad de elegir”, y al voto como un modo de “asegurar o garantizar” que continúe en el país como sistema. Luego aparecen otras razones vinculadas más al compromiso individual y a la integración al sistema: se trata de un “hacerse cargo”, “te habilita para opinar después”, representa un modo de resistir “para que no sea tan fácil todo”, supone hacer valer un derecho porque “no podés dejar que otros decidan por vos”, significa dar un paso, aunque pequeño, porque “sirve para sumar de a poco”, “es un modo de hacer algo”. No obstante, todas estas razones esgrimidas desde el deber ser se relativizan frente al reconocimiento de que “siempre es lo mismo” o que “la gente para elegir no siempre es la correcta”. Es decir, por la falta de opciones reales en cada elección.

En este sentido, en las cinco sesiones de grupos focales juveniles las opiniones se dividieron en dos grupos (con similar participación): los que no irían a votar si dejara de ser obligatorio y aquellos que afirman que continuarían ejerciendo su “derecho” al voto. Los argumentos más fuertes entre estos últimos sostienen que deben “aprovechar la oportunidad”, “hay que intentar elegir algo”, “hay que integrarse a la sociedad y hacer la política también”. Como un tercer grupo de opinión se encuentran aquellos jóvenes que condicionan su participación electoral a la presencia de candidatos “convincientes”, por lo cual su comportamiento queda sujeto a cómo se concrete cada coyuntura electoral. Habría que cambiar, pero no sé qué ni cómo, resumen.

Los jóvenes afirman que las características personales de quien se postula se constituyen en el factor principal —cuando no único— al momento de decidir el voto. Predomina el “voto persona” o “voto candidato”, y los atributos que mencionan deseables respecto a los políticos son, entre otros, los siguientes: honestidad, sinceridad, decencia, seriedad, credibilidad, confiabilidad, convicciones, inteligencia, experiencia de gobierno, trayectoria, convincente, buena oratoria, juventud.

La estructura de los partidos políticos se nota sumamente difuminada a nivel ideológico, a nivel de vaciamiento de propuestas y de posibilidades de participación. A los partidos no se los percibe, casi, como espacio de formación y de alimentación ideológica, ni de actualización. Sus actividades se ven reducidas a las campañas electorales.

Los jóvenes no se sienten motivados para votar; votan por obligación, por temor a las consecuencias. Aunque no tienen claro si “es verdad” o no, dicen votar para evitar las complicaciones que traería aparejado el “faltazo” el día de elecciones. Multas, impedimento para salir del país, problemas “para tramitar la jubilación”, son algunas de las preocupaciones que expresan en los estudios cualitativos.

Los jóvenes diferencian permanentemente entre el deber ser y la realidad. Plantean que “votar

es un derecho y hay que hacerlo valer”, “dejar pasar es cerrar los ojos”, “el sistema está mal”, “el poder” es lo malo y corrompe a cualquiera”, la explicación que cierra las discusiones. Todo es responsabilidad de “el poder y la política”, definidos como antónimos del bien común, los ideales y lo correcto.

La búsqueda del cambio “posible, real” aparece como uno de los escasos elementos motivadores de participación, aunque no genera entusiasmo porque descreen de su concreción. Al evaluar un proyecto o propuesta política, resulta para ellos un elemento definitorio que “sea viable”. No esperan grandes promesas sino acciones u obras “reales” y “realizables”. Valoran las propuestas creativas, novedosas, aunque reconocen que no abundan.

Con respecto a los criterios que priorizan al decidir el voto, surgen claramente dos que les ayudan a concretar la decisión sin mayores complicaciones: votan por la minoría “para que tengan algo de plata los partidos más chicos”, “porque no están contaminados, tienen más ideales”; o votan por el cambio, lo que incluye el voto “en contra de” pero lo excede porque implica una evaluación del gobierno y la conveniencia de que continúe o no, para lo que asumen no estar informados. Para los más descreídos, el voto en blanco se convierte casi en la única opción. “Porque todo es verso”, “todo es lo mismo”, “no hay opciones reales”.

6.3. Actitudes frente a la participación (acciones políticas)

Considerando individualmente diferentes acciones políticas que la ciudadanía estaría dispuesta a realizar, se estableció un listado —representado en el gráfico siguiente— ante el cual los encuestados manifestaron la potencialidad de realizar tales acciones.

Gráfico 10



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Se puede observar que de manera segura o “quizás”, 83,1% aceptaría firmar una petición pú-

blica hacia el gobierno, mientras que 16,9% nunca lo haría. Un 70,8% aparecería en los medios para denunciar un problema contra 29,2% que nunca lo haría. Un 70,6% hablaría de política en sus charlas cotidianas y 29,4% nunca lo haría. Un 52,4% seguro o “quizás” podría asistir a una marcha, y por otro lado 47,6% “nunca lo haría”.

En las otras posibles actividades los apoyos se revierten, con un “nunca” mucho más fuerte que la potencialidad de hacerlo. En ese sentido, 78,1% nunca ocuparía edificios públicos o privados como modo de protesta, en tanto 21,9% lo haría. Un 65,8% nunca cortaría una calle o ruta para reclamar por algo mientras que 34,2% estaría predispuesto a hacerlo.

Un 62,7% de los encuestados reconoce que jamás trataría de convencer a alguien de lo que piensa políticamente, pero 37,3% si lo haría. Es importante aproximar este dato a la autoubicación ideológica de los encuestados en Córdoba, pues refleja bajo nivel de ideologización, y el centrismo político expresado constituye una muestra de la poca actividad de convencimiento, plática y deliberación política existente. Siendo “0” la “izquierda” y “10” la “derecha”, 9,2% de los cordobeses se autoposiciona ideológicamente en la izquierda, 9,6% en la centro-izquierda, 34,1% en el centro (posición moderada, media y desideologizada, no representa necesariamente una posición liberal como suele entenderse), 15,2% en la centro derecha y 18,6% en la derecha. En la capital se agranda el centro; no así la izquierda, siendo 5,19 el promedio de ubicación, y en el interior las posiciones de derecha crecen, con 5,60 de media. Finalmente, 64,6% no trabajaría nunca para ningún candidato o partido político, pero si lo haría 35,3%.

De todas maneras, aunque existe una proclividad no mayoritaria hacia el involucramiento directo para manifestar u organizarse colectivamente como modo de protesta, sí se revela una demanda constante hacia instituciones o modos y prácticas que permitan que los ciudadanos participen en las decisiones políticas. Un 94,9% apoyó este postulado. Asimismo, 95,1% de quienes respondieron consideró que los gobiernos deben consultar más a la población. La brecha que separa a los gobernados, ciudadanos y representados de los gobernantes, políticos y representantes se visualiza abismal. No existe otro término más exacto para graficar esa sensación y, por ende, es consecuente la demanda de ser escuchado, de ser tenido en cuenta y de romper con la sensación de corporativismo político que muestran estos datos.

De los estudios cualitativos de grupos focales surge que los jóvenes ven en la protesta una herramienta que llama la atención y que por lo menos “hace ruido”. Muy influenciado por el conflicto campo-gobierno nacional, aparece como “el único modo de que el gobierno escuche la voz del pueblo sin políticos de por medio”. Quedan recuerdos también del “cacerolazo que lo sacó a De la Rúa”. No obstante, genera reflexiones y en algunos casos (sobre todo en Río Cuarto y Villa María) cuestionamientos porque “perjudica a todos” y “al final no cambia nada porque el gobierno no cede”. El planteo es que se pueden lograr algunos cambios puntuales pero que en el medio se daña a otros ciudadanos; al consultarlos sobre otras posibilidades de influir, no surgen demasiadas alternativas. En los casos en los que mencionaron, por ejemplo, terminaron descartando a los movimientos juveniles

como espacios de participación porque aseguran que “falta interés” y, por ende, no tienen fuerza ni impacto en la vida pública.

En lo que respecta a los jóvenes, escasas menciones tuvieron los mecanismos institucionales de participación ciudadana; incluso cuando se los indujo, algunos de ellos manifestaron no conocerlos. Espontáneamente se mencionó en un grupo la consulta popular y en otro el referéndum (y la mayoría no sabía en qué consistían). En un gesto de reconocimiento de la falta de elementos para opinar, por un lado, y haciéndose eco de un discurso correcto y aceptado, por otro, concluyen que con más educación e información habría mayores posibilidades de influir en la política.

7. La representación política en Córdoba

7.1. La receptividad en los legisladores

El peso de los partidos políticos en el rol de los representantes es fuertemente expresado desde la opinión ciudadana, puesto que 41% de los encuestados opinó que “nuestros legisladores representan al partido al que pertenecen”. Es transversal la idea de una sesgada representación de los legisladores hacia su partido (41%), su grupo de votantes (15,8%) y para grupos específicos de la sociedad (25,7%) en desmedro de los intereses generales de todos los cordobeses (13,6%) y de todos los electores de su circunscripción electoral (3,9%).

La incidencia de los partidos en los legisladores queda también ampliamente demostrada en la opinión pública cuando se interroga a los ciudadanos acerca de su percepción sobre la importancia que los legisladores dan a diferentes funciones y actividades, entre ellas la de “defender los intereses del partido”. Como puede verse en el gráfico siguiente, es más que notable la percepción acerca de la importancia que la población asigna al partido en la labor de los representantes (70,2% para mucha y bastante importancia) frente a las demás funciones sugeridas. Es muy alto el porcentaje de cordobeses que perciben que los legisladores dan “poca” y “nada” de importancia a funciones como resolver los problemas de la provincia (85,3%), controlar al Poder Ejecutivo (82,4%) y la elaboración de los presupuestos de la provincia (68,9%). A propósito de estas últimas ideas y de la denominada “accountability” (rendición de cuentas) horizontal, casi todos los cordobeses (93,2%) consideran que la Legislatura debe aumentar la capacidad de control sobre el Ejecutivo.

Gráfico 11



Fuente: elaboración propia en base datos de encuesta.

Con respecto al contacto de la ciudadanía con sus legisladores, sólo 15% afirma que ha intentado ponerse en contacto con ellos y que los modos más habituales fueron por medio de la secretaría de su grupo legislativo o a través de alguna sede partidaria.

7.2. Disciplina partidaria y autonomía de los representantes

Asociado a la incidencia del partido en la labor del representante —tratado precedentemente— se analiza con más detalle en este apartado la opinión ciudadana relativa a la relación entre los representantes legislativos y los partidos políticos a los que pertenecen.

Desde la institución misma del gobierno representativo, a partir de la prohibición del mandato imperativo (instrucciones con validez jurídica) entre representados y representantes, el representante goza en principio de libertad de voto, y por tanto puede utilizar su propio criterio para tomar decisiones en las deliberaciones parlamentarias. No obstante, a partir de la centralidad de los partidos en el proceso de representación política, el mandato representativo (independencia del representante) aparece sustituido por la vinculación estrecha entre representantes y cúpulas de los partidos, fenómeno a menudo denominado “disciplina partidaria” o “disciplina de voto”.

Ahora bien, ¿cómo ve la ciudadanía la disciplina de voto, que ha sido connatural al gobierno de partidos? Una amplia mayoría —65,5%— opina que los legisladores deben seguir su propio criterio a la hora de votar, frente a 22,5% que sostiene que los legisladores deben votar siempre de acuerdo con las directrices de su partido y 12,0% que deben seguir una u otra alternativa según el tema. La mayoría, entonces, se manifiesta en desacuerdo con la disciplina partidaria y apoya el criterio personal a la hora de votar a los legisladores, coincidente con la opinión negativa hacia los partidos políticos.

Nótese que, de manera simultánea con el descrédito de los partidos políticos, el rechazo a ellos también invade la representación legislativa, tratando de poner en evidencia que el espíritu “corporativo” de bloque no es algo que se considere positivo desde la ciudadanía. Aun así, el dato integrado muestra que la ciudadanía premia la convicción individual para votar, pero reserva a los partidos la potestad de retener las bancas a su favor si un legislador pretendiera cambiar de bloque o de partido:

62,3% opina que el legislador que abandona el partido por el que fue elegido debe renunciar para que su banca la ocupe otro candidato del mismo partido, consciente quizás del monopolio de los partidos en el proceso de representación política (monopolio de las candidaturas). Este elemento también confirma el reconocimiento y aceptación de los partidos en el modelo representativo de gobierno, más allá de su descrédito frente a la opinión ciudadana.

8. Consideraciones finales

Los datos aquí presentados son preocupantes por los problemas que señalan pero, además — y fundamentalmente— por la intensidad del deterioro de la confianza que queda de manifiesto.

Constituye un dato alarmante el grado de desconfianza ciudadana no sólo respecto del sistema político (muy elevada) sino también respecto de los demás ciudadanos. Sin confianza es imposible construir un proyecto común. Por otra parte, ningún sistema de representación político-electoral puede funcionar basado en la desconfianza. La crisis de representatividad de los partidos y de las instituciones republicanas muestra una intensidad igualmente preocupante.

Esta grave crisis sugiere, entonces, que las soluciones deben ser profundas, radicales y tendientes a establecer —y cumplir— reglas claras que ayuden a restaurar la confianza de la ciudadanía.

La falta de confianza en las instituciones de la democracia es responsabilidad de los ciudadanos pero también —y en gran medida— de la clase política, percibida como una suerte de casta a la que le importan sus propios problemas pero no los problemas de la ciudadanía. Los representantes son percibidos como representándose a sí mismos o a los intereses de sus partidos u otros intereses, pero no los de sus representados.

Los organismos de control y las instancias republicanas que deben administrar justicia también deben reformarse. Sin controles efectivos —y sanciones adecuadas, que se cumplan— no es posible el correcto funcionamiento del sistema político-electoral.

En medio de este preocupante panorama se destacan tres aspectos positivos que deben ser tenidos en cuenta y potenciados a la hora de plantear la reforma política: uno, la gente sigue creyendo que se puede cambiar el estado de cosas; dos, la gente sigue creyendo en la influencia del voto para cambiar el estado de cosas; y tres, la gente sigue pensando en la necesidad de los partidos políticos para el funcionamiento del sistema democrático.

TERCERA PARTE

DIAGNÓSTICO DE FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL RÉGIMEN POLÍTICO-ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE CORDOBA

Sumario: I. Consideraciones preliminares. II. Fortalezas y Debilidades Político-Electorales. III. Fortalezas y Debilidades de los Partidos Políticos y del Sistema de Partidos en Córdoba. IV. Fortalezas y Debilidades de la Justicia y Organización Electoral. V. Fortalezas y Debilidades del Régimen Municipal y Comunal.

I. Consideraciones preliminares

La CCE ha considerado que para efectuar un profundo análisis de la reforma político-electoral de nuestra Provincia se deben considerar ineludiblemente 4 aspectos: lo político-electoral en su más amplia concepción; los partidos políticos y el sistema de partidos; la justicia y organización electoral; y el régimen municipal. Importa asimismo, y mucho, poner atención a la cultura política.

Obviamente, los mencionados aspectos están estrechamente vinculados entre sí, lo que impone una consideración sistémica e integral, tal como fue anticipado en el punto 5.1 de la Introducción del Dictamen, sobre los criterios orientadores del proceso reformador.

En cuanto al primer aspecto, ello comprende en general el estudio de las fortalezas y debilidades de los grandes principios que informan el sistema político-electoral, lo que obliga a una consideración particular de la Ley Suprema provincial, ya que allí se han fijado las bases respectivas.

Por otra parte y como se observará, una de las características de nuestra Provincia es que lo vinculado a lo político-electoral ha sido definido no sólo en sus grandes principios sino en su precisa configuración, en las sucesivas reformas constitucionales, a diferencia de otras Leyes Supremas que sólo reservan los lineamientos fundamentales para su texto, remitiendo al legislador ordinario la reglamentación de los mismos.

En consecuencia, en primer lugar se formulará un diagnóstico sobre las fortalezas del orden constitucional vigente y luego se señalarán las debilidades del mismo, en relación a lo político-electoral en sentido amplio, del cual se analizarán en particular las siguientes aspectos: 1) los problemas suscitados por las bases constitucionales establecidas para la elección de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; 2) los problemas del control y del funcionamiento de los órganos respectivos; 3) el incumplimiento de las normas constitucionales no regladas; y 4) los problemas vinculados con el inadecuado funcionamiento del federalismo.

II. FORTALEZAS Y DEBILIDADES POLÍTICO-ELECTORALES

A. Fortalezas en lo político-electoral

La Constitución vigente proviene, en la casi totalidad de su texto, de la reforma Constitucional de 1987, salvo en lo relativo al Poder Legislativo, que fue modificado en la reforma del año 2001.

Consideramos como **fortalezas** de nuestro sistema constitucional actual:

a) La modernización de nuestro derecho público ya que implicó el tránsito de la primera etapa del constitucionalismo, denominada “clásica o liberal”, a la segunda, denominada “social”, que había sido anticipada por la reforma constitucional provincial de 1949 y definitivamente concretada en la reforma de 1987.

b) Asimismo se puede señalar que esta reforma fue precursora de la reforma constitucional federal de 1994 -junto a las Leyes Supremas de Neuquén (1957) y de San Juan (1986)-, en el tránsito hacia la tercera etapa del constitucionalismo: el de la incorporación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Téngase presente en tal sentido que su Disposición Complementaria establece que todo texto de la Constitución debe llevar como anexos la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de la Organización de las Naciones Unidas de 1948 y la parte declarativa de Derechos de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, suscripta en San José de Costa de Rica en 1969, que había sido aprobada por la Ley nacional N° 23.054, a la cual adhirió la Provincia mediante la Ley N° 7098 de 1984.

c) Esta modernización de nuestro derecho significó la consagración de un Estado Social de Derecho (art. 1) con una forma de gobierno representativa, republicana y democrática (art. 2). Se trata pues del constitucionalismo social para alcanzar la vigencia de la democracia social y participativa.

d) El sistema de reconocimiento de derechos y en general sus principios, creencias y valores enunciados en el Preámbulo y en la Parte Dogmática, que exaltan la dignidad humana y una filosofía personalista y humanista, que pueden ser calificados como paradigmáticos en nuestro derecho público argentino, ya que sirvieron de precedente para otras reformas constitucionales provinciales y para la propia reforma de la Ley Suprema Federal en 1994.

e) En particular deben destacarse las normas sobre derechos políticos, a saber: caracteres del sufragio, con la posibilidad de la participación de extranjeros (art. 30), ejercicio de los institutos de democracia semidirecta como la iniciativa, la consulta popular y el referéndum (arts. 31 y 32) y la constitucionalización de los partidos políticos y del Consejo de Partidos Políticos (art. 33).

f) La democracia social y participativa se encuentra explicitada en el reconocimiento de las Asociaciones y Sociedades Intermedias como la familia (art. 34), las organizaciones intermedias (art. 35), las cooperativas y mutuales (art. 36) y los colegios profesionales (art. 37). A ello hay que sumar la constitucionalización del Consejo Económico y Social (art. 125), como órgano consultivo.

g) El establecimiento de políticas especiales del Estado sobre trabajo, seguridad social, actividades de interés social, régimen previsional, vivienda, salud, cultura, educación, ciencia y tecnología, patri-

monio cultural y ecología.

h) Debe destacarse especialmente como otra de sus fortalezas la cláusula federal del art. 16, que ubica a la Provincia en la defensa de su autonomía en el marco de un federalismo moderno de concertación y en un mundo caracterizado por los procesos de integración tanto nacional como supra-nacional. En relación con este punto, debe resaltarse especialmente la creación de la Región Centro, por su notable importancia.

B. Debilidades en lo político-electoral

B.1. Poder Legislativo

Una debilidad de nuestro sistema político y constitucional, es que se han producido reformas que han suscitado posiciones enfrentadas tanto en relación con la composición bicameral o unicameral del Poder Legislativo, así como con el establecimiento de sus bases electorales.

Actualmente, se advierten dos debates principales, a la luz de las opiniones que se han recogido de la sociedad cordobesa:

- a) sobre la conveniencia de mantener el sistema unicameral o de volver al sistema bicameral, y
- b) sobre si es necesario introducir reformas al sistema electoral de los Legisladores.

B.1.a. Unicameralidad o Bicameralidad

Este es un debate que tiene particular linaje en la historia del pensamiento filosófico, político y constitucional, ya que se inclinaron por la unicameralidad autores de la talla de Bentham y Sieyès, al criticar los Senados nobiliarios¹ mientras que lo hicieron por la bicameralidad Blackstone en Inglaterra y Hamilton, Madison y Jay en los Estados Unidos.²

No existe coincidencia unánime en el derecho y en la legislación comparada, sobre admitir el unicameralismo o el bicameralismo en el Poder Legislativo Nacional, sea que se trate de una forma de estado unitario o federal. Por ejemplo en América Latina, 9 países eligieron un sistema unicameral, y otros 9 optaron por el bicameral.

La controversia también existe en relación a las cámaras legislativas subnacionales dentro de los estados federales. En Estados Unidos, por ejemplo, 49 estados adoptan el sistema bicameral, y sólo uno de ellos, Nebraska, el sistema unicameral. Por su parte, en Brasil, México, Canadá, Alemania y Austria, sus legislaturas subnacionales son unicamerales.

En Argentina, 15 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adoptan un sistema unicameral; mientras que las 8 provincias restantes, entre ellas varias de las más grandes (Buenos Aires, Santa Fe y Mendoza) tienen sistema bicameral.

¹ Ver: *Tácticas Parlamentarias*, de Jeremy Bentham, Ediciones Mesa Directiva, Senado de Méjico, Méjico, 2006, Cap. IV, "División del cuerpo legislativo en dos asambleas", donde el autor, uno de los padres del derecho parlamentario, reflexiona sobre los argumentos a favor y en contra tanto de la unicameralidad como de la bicameralidad.

² Fueron los autores de "El Federalista", obra fundamental escrita en defensa de la Constitución de Filadelfia de 1787, de la cual fueron importantes redactores (en particular Madison y Hamilton) y que estableciese por vez primera una república federal, con dos Cámaras: la de Representantes y el Senado. En particular, véanse los Capítulos LVIII a LXIII sobre este último cuerpo. (Cfr. *El Federalista*, A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, Fondo de Cultura Económica, Méjico, 2006).

En Córdoba, los argumentos a favor de una u otra postura han sido desarrollados extensamente, en particular en la Convención Constituyente de 1987, y en el Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de 1997³. Estos se pueden sintetizar como sigue.

A favor de la unicameralidad se aduce:

a) La Cámara única, permite mayor **eficiencia** y **celeridad**, al posibilitar la sanción de normas con mayor **agilidad**, permitiendo a la Legislatura adecuar su gestión a los requerimientos del gobierno.

b) La experiencia parlamentaria ha demostrado que la lentitud del doble examen de los proyectos legislativos por ambas Cámaras y los constantes reenvíos de una a otra, conspiran en contra de la eficiencia de la labor legislativa y de la sanción de las leyes.

c) En los debates plenarios de las cámaras, no se trata de convencer o persuadir al adversario de las bondades de un proyecto, sino de difundir ante la opinión pública las decisiones de los partidos, adoptadas con anterioridad al tratamiento del proyecto. Por lo tanto, la existencia de dos cámaras sólo logra hacer el trabajo más lento y costoso.

d) Con normas adecuadas de trabajo interno se asegura toda la reflexión necesaria, y la **calidad legislativa**. Así, se ejemplifica que en algunos sistemas unicamerales, se establece para la sanción de normas de importancia, el sistema de doble lectura, como actualmente tiene la Constitución de Córdoba, en algunos casos con audiencia pública entre la primera y la segunda sanción (art. 106), o la exigencia de una mayoría agravada, para la sanción de algunas leyes.

e) La necesidad de lograr un cuerpo colegiado poderoso y ágil, que esté en condiciones de **controlar** efectivamente al Poder Ejecutivo y que no sea solamente un acompañante tardío de las decisiones de éste.

f) Una legislatura unicameral puede **representar** adecuadamente a la población y a los distintos sectores regionales con una composición mixta.

g) Una cámara legislativa significa un **menor costo operativo**. Por lo tanto la reducción de gastos ineficientes cualquiera fuera su magnitud, resulta beneficioso.

h) La mayoría de las provincias argentinas (15 sobre 23), más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuentan con sistema unicameral, a lo que se suma que todos los Concejos Deliberantes del país son unicamerales.

En defensa de la **bicameralidad** se sostiene:

a) La doble instancia legislativa sirve como un **freno** a las decisiones apresuradas e irreflexivas. Una segunda Cámara constituida de manera diferente a la anterior, tiende a detener tales tendencias y permite una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos.

b) La Cámara única no sólo es incapaz de asegurar una legislación acertada y prudente, sino que necesariamente lleva en sí el germen de la **tiranía parlamentaria**.

³ Cfr. "Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba" Edición del Gobierno de la Provincia de Córdoba, 1998. Dicha Comisión había sido designada por el Gobernador de la Provincia, Dr. Ramón B. Mestre e integrada por los Profesores Titulares de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, Dres. Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro, Antonio María Hernández y Alberto R. Zarza Mensaque, con la coordinación del Fiscal de Estado, Alberto Zapiola, y presentó su informe en abril de 1997.

c) El sistema bicameral brinda mayor **seguridad jurídica**, ya que garantiza el reestudio en un doble debate, posibilitando la sanción de **normas más analizadas y de mayor calidad técnica**.

d) Ambas Cámaras legislativas tienen distinto **origen representativo**. La de Diputados representa al pueblo de la provincia en su totalidad; mientras que el Senado constituye la representación geopolítica provincial, permitiendo una más adecuada defensa de los intereses territoriales y regionales.

e) La existencia de dos Cámaras posibilita un mejor ejercicio de las funciones de control político del Poder Legislativo sobre los otros órganos estatales, y en particular del Poder Ejecutivo.

f) Para el caso particular de la provincia de Córdoba, se ha argumentado que el **presupuesto** de la legislatura bicameral que existió hasta 2001, solamente insumía el 1,6 por ciento del total de la provincia. Por ende, carece de validez pretender una Legislatura Unicameral sólo por razones de economía.

g) Varias provincias argentinas, pero fundamentalmente algunas de las más importantes del país (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, y Entre Ríos) han acogido esta modalidad bicameral.

B.1.b. Sistema Electoral para la elección de Legisladores

El “sistema electoral” se define como el conjunto de normas que determinan las formalidades y los procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y los partidos políticos de su preferencia, y a su vez, la manera en que su voto determina la asignación de escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias), y cargos gubernamentales (en el caso de la elección de presidentes, gobernadores e intendentes) entre las distintas fuerzas políticas participantes.⁴

Más que por su efecto directo en el régimen democrático, el sistema electoral influye en la gobernabilidad por su impacto en la estructura y el funcionamiento del sistema de partidos políticos. Incluso ese impacto está lejos de ser totalmente predecible, porque el sistema electoral interactúa con una multitud de factores, entre ellos la profundidad y diversidad de las divisiones sociales, políticas y económicas, la naturaleza del régimen político y la cultura política, y con otros factores más coyunturales.

El sistema electoral establece un importante conjunto de incentivos que determinan la conducta de los votantes y otros actores políticos, que influyen tanto en la estructura del sistema de partidos como en la orientación y conducta de las autoridades elegidas. Incluso dentro de los parámetros de una normativa electoral determinada, los resultados y las conductas pueden variar ampliamente debido a las diferencias en otros aspectos del escenario social y político.

Además de estructurar los incentivos, el sistema electoral ejerce un efecto directo en la forma en que la elección se traduce en una asignación determinada de poder y autoridad. En otras palabras, una normativa electoral presenta tanto efectos mecánicos como psicológicos.⁵

⁴ NOHLEN, Dieter. en *La política Importa*, BID, Washington D.C., 2006, p. 41.

⁵ Los efectos mecánicos se relacionan con la aplicación práctica del método de asignación de escaños para determinar qué partidos obtienen representación y en qué medida el porcentaje de escaños se corresponde con el porcentaje de votos obtenidos. Los efectos psicológicos son el resultado de las reacciones del electorado y de los actores políticos ante las limitaciones y oportunidades que plantea la normativa electoral con el paso del tiempo. PAYNE, Mark; ZOVATTO, Daniel, *La Política Importa*, BID, Washington D.C. 2006.

B.1.c. Funciones del Sistema Electoral

Los sistemas electorales pueden diferenciarse de acuerdo con el desempeño de tres funciones: la representatividad, la efectividad (governabilidad) y la participación ⁶. En un sistema electoral óptimamente representativo, los grupos políticos ocupan escaños en el Poder Legislativo en una proporción prácticamente igual al porcentaje de votos obtenidos. Todos los votos cuentan por igual y ninguna de las agrupaciones políticas queda subrepresentada o sobrerrepresentada; es decir, ninguna recibe un porcentaje de escaños mayor o menor que el porcentaje de votos que obtiene. Sin embargo, se requieren otros muchos factores para que los grupos minoritarios, u otros grupos antes marginados, tengan voz en el sistema político: equidad en la participación política, determinado nivel de participación de los votantes, capacidad de organización grupal, etcétera, que quizás no estén asociados a la normativa electoral per se.

Un sistema electoral que promueve la efectividad (governabilidad) es el que concentra en el Poder Legislativo poder suficiente para que las diversas preferencias sociales puedan combinarse y resolverse en forma de actos de gobierno.

La función de la participación, que también podría denominarse intensidad de participación, alude a un aspecto diferente. Mientras que la representación y la efectividad tienen que ver con la forma en que las preferencias de los electores se traducen en escaños, la participación se refiere a la influencia que ejerce la forma de votación en el vínculo entre el elector y sus representantes.

A primera vista parecería que la mejor forma de mejorar los sistemas electorales sería simplemente maximizar la posición del sistema en la escala para las tres funciones. Sin embargo, no es posible que los sistemas electorales satisfagan las distintas demandas al mismo tiempo y de manera absoluta, por lo que resulta casi inevitable que los esfuerzos por optimizar una función empeoren otra ⁷. Por ejemplo, si se aumenta la representatividad del sistema (mejorando la proporcionalidad al convertir los votos en escaños), el mayor número de partidos representados puede disminuir la efectividad. En este contexto, es más probable que el órgano ejecutivo carezca de apoyo parlamentario, lo que obstaculizará la rápida resolución de los problemas de la comunidad.

B.1.d. Clasificación de los Sistemas Electorales

La clasificación más básica y conocida establece una diferencia entre tres tipos de sistemas: los mayoritarios, los de representación proporcional y los mixtos, que combinan a las dos anteriores.

Los sistemas mayoritarios asignan los escaños en cada circunscripción al candidato o los candidatos con mayor número de votos. Como su nombre lo indica, estos sistemas están diseñados para propiciar la formación de mayorías y tienden a favorecer sistemáticamente a los partidos más grandes,

⁶ NOHLEN, Dieter. *El distrito electoral. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Legislación y Organización Electoral. Lima 9 al 11 de Febrero. 1999.*

⁷ NOHLEN, Dieter. *Sistemas Electorales parlamentarios y presidenciales, en NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; PICADO, S. Tratado de derecho electoral de América Latina. México D.F. 1998.*

siendo difícil que los más pequeños accedan al Poder Legislativo.

Los sistemas de representación proporcional son aquellos en que los escaños se adjudican de acuerdo con el porcentaje de votos que obtenga cada partido. La intención es reflejar en el Poder Legislativo la heterogeneidad política del electorado. Los sistemas de representación proporcional pueden ser más complejos, ya que ciertos rasgos como el tamaño de las circunscripciones y el tipo de fórmula matemática empleada para la asignación de escaños, entre otros, inciden en conjunto en la forma en que el resultado de la votación se convierte en escaños.

Si bien los sistemas mayoritarios tienden a favorecer la efectividad y participación, también tienden a subrepresentar a los partidos más pequeños y a beneficiar a los partidos más grandes. Los sistemas de representación proporcional, por su parte, tienden a favorecer una representación equitativa, pero a la vez pueden entorpecer la toma de decisiones y tornarla ineficaz, además de debilitar el vínculo entre representantes y electores.

Los sistemas mixtos presentan dos variantes: por un lado, el sistema mixto segmentado que se caracteriza porque el elector puede votar a un candidato individual en una circunscripción uninominal y a una lista de partidos en una circunscripción plurinominal (que abarca territorialmente a la primera), en la cual los escaños se asignan mediante una fórmula proporcional. Por otra parte, el sistema de representación proporcional “personalizado” (modelo alemán) combina la elección de candidatos individuales por mayoría simple y la elección de lista de partido por representación proporcional. En este caso, todos los escaños se asignan siguiendo el principio de proporcionalidad; es decir, todas las bancas que han de asignarse a nivel regional o nacional se adjudican aplicando la fórmula electoral de votación por lista de partido. Los escaños ganados por mayoría relativa se restan de los asignados por proporcionalidad. El sistema pretende que la elección individual de una parte de los legisladores en circunscripciones uninominales fortalezca el vínculo entre los electores y sus representantes.

La diferencia entre un sistema mixto segmentado y uno de representación proporcional “personalizada” es que en el primero no existe ningún vínculo entre ambas partes del sistema que garantice un resultado global adecuadamente proporcional; el principio de proporcionalidad está incorporado a una parte del sistema, pero no al sistema en su conjunto.

B.1.e. Evolución del Sistema Electoral cordobés

El sistema electoral cordobés ha experimentado tres grandes reformas en 1923, 1987 y de 2001, como vimos anteriormente.

La **Constitución de 1923** estableció que la Cámara de Diputados se compondría de 36 Diputados, electos directamente por el pueblo en distrito único, con dos tercios de votos para la mayoría y el tercio restante para las minorías, según el sistema que se determinase por ley, habiéndose establecido el sistema proporcional del cociente. En consecuencia, este sistema combinaba la lista incompleta y aseguraba dos tercios de voto para el que ganaba la elección.

En cuanto al Senado, se prescribió que sus integrantes serían electos en forma directa por el

electorado de los Departamentos. Los departamentos cuya población no excediera de 60.000 habitantes elegirían un senador a través de un sistema de circunscripción y voto uninominal; los que tuvieran entre 60.000 y 100.000 habitantes elegirían dos senadores por sistema de lista completa; y los departamentos de más de 100.000 habitantes, 3 Senadores por lista incompleta (2 para la mayoría y el restante para la primera minoría).

Como se observa el sistema electoral fijado era notoriamente desproporcional, en virtud de los fuertes componentes mayoritarios que consignó tanto para la elección de Diputados como de Senadores.

Por su parte, la **reforma constitucional de 1987** modificó el sistema electoral de la siguiente manera: la Cámara de Diputados aumentó su número de 36 a 66 legisladores electos directamente en distrito único, garantizándose, de esta manera, al partido que obtuviese la mayor cantidad de votos, 36 de dichas bancas. De las 30 bancas restantes, 20 corresponderían a la segunda fuerza, 5 a la tercera, 3 a la cuarta y 2 a la quinta. Estas modificaciones introdujeron un sistema heterodoxo similar a una proporcionalidad cristalizada, ya que se determinaba un número fijo de bancas para el segundo, el tercero, el cuarto, y el quinto partido. Asimismo, existía una barrera legal del 2% en el art. 78, lo que dificultaba el acceso del cuarto y quinto partido. Cuando no se alcanzaba esto, se distribuían las bancas entre los otros partidos de la minoría.

En cuanto al Senado se mantuvo el anterior sistema de elección para los Senadores en forma directa por los departamentos, pero en base a nuevos criterios poblacionales: un senador para los departamentos que no excedieran los 60.000 habitantes, dos senadores para los que tuvieran entre 60.000 y 100.000 habitantes, que correspondían al partido ganador; seis senadores para los que tenían entre 100.000 y 300.000 habitantes, correspondiendo 3 a la mayoría, 2 al primera minoría y 1 para el tercero; y ocho senadores para los departamentos con una población superior a los 300.000 habitantes, de los cuales se atribuían 4 a la mayoría, 3 al partido segundo y 1 al tercero.

De esta manera, se aumentó notoriamente el número de Senadores, que alcanzarían el número de 67 en el 2001, o sea, superior al número de Diputados. Asimismo, si se hubiera actualizado el número de senadores con el censo nacional de población del año 2001, el Senado provincial habría superado en miembros al Senado nacional (75 a 72).

Por todo ello, aunque este sistema posibilitó incorporar mayor cantidad de partidos políticos a la representación legislativa, también se puede observar su falta de proporcionalidad, sus ingredientes mayoritarios y la arbitrariedad de su diseño. El sistema fue criticado también por el alto incremento de legisladores que se produjo en ambas Cámaras.

En torno a este último punto, es necesario recordar que en el "Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba", del 3 de abril de 1997, se dictaminó acerca de la necesidad de la reforma constitucional "para corregir la superabundancia de legisladores que integran las dos Cámaras Legislativas" con dos posibilidades: a) la adopción de una legislatura unicameral que debía integrarse con una representación mixta poblacional y departamental; y b) si se de-

cidía continuar con el sistema bicameral, sería necesario reducir el número de integrantes de ambas Cámaras. En este caso, se propuso además la modificación del sistema electoral fijado tanto para el Senado como para la Cámara de Diputados, donde se postuló un sistema proporcional.⁸

La **reforma constitucional del año 2001** volvió a modificar la normativa sobre el Poder Legislativo, al reducir el número de legisladores -que había alcanzado a 133 por los 66 Diputados y 67 Senadores-, al número actual de 70, correspondientes a una Legislatura unicameral.

En cuanto al sistema electoral vigente, el art. 78 establece un sistema mixto segmentado en virtud del cual la Legislatura se integra por 26 Legisladores elegidos directamente por el pueblo a pluralidad de sufragios y a razón de uno por cada uno de los Departamentos y por 44 Legisladores elegidos directa y proporcionalmente por el pueblo según el sistema D'Hondt, tomando a la Provincia como distrito único.

El sistema electoral vigente presenta tanto fortalezas como debilidades, según las posiciones de quienes defienden o critican el sistema, conforme lo expresado en el período de consultas efectuadas por la CCE. Los primeros apuntan lo siguiente: a) una menor desproporcionalidad que los dos sistemas anteriores (el de 1923 y de 1987); b) una mayor y mejor representación de los partidos políticos en la Legislatura Unicameral, sobre todo de los partidos minoritarios, al no existir la barrera del 2%; c) el sistema permite una doble representación, tanto poblacional como territorial en el marco de una legislatura unicameral.

Por su parte, las principales debilidades del sistema para quienes lo critican, son: a) sigue existiendo una marcada desproporcionalidad, ya que en su diseño no hay compensación entre el componente de representación proporcional con el componente de representación mayoritario; b) La eliminación del Senado ha producido una disminución de la representación de los Departamentos y del interior de la provincial; c) El riesgo de que una fuerza política pueda llegar o alcanzar, en algunas ocasiones, los dos tercios de votos sin haber alcanzado similar número de votos.

B.1.f. Análisis Empírico del Sistema Electoral cordobés⁹

1. Consideración sobre el *malapportionment* en la Legislatura Cordobesa.

La consagrada doble vía de adjudicación de bancas ofrece interesantes conclusiones. Una consecuencia (premeditada -por cierto- cuando hay asignación de bancas no proporcional) es el surgimiento del *malapportionment* (distribución distorsionada o mal-prorrato). A priori, no debe considerarse al *malapportionment* como una patología electoral sino como una decisión política, más o menos válida, dependiendo de los criterios que prevalezcan en la representación cuando se trata de sistemas que no son proporcionales.

⁸ Cfr. "Informe Preliminar, op. cit., Conclusiones sobre el Poder Legislativo.

⁹ Para el desarrollo empírico de esta parte del diagnóstico del sistema electoral de Córdoba, la CCE ha confiado esta labor a los siguientes especialistas: a) la consideración sobre el *malapportionment* en la Legislatura Cordobesa, a Antonio Cicioni y Tomás Sapochnik. Ver "Programa de Instituciones Democráticas", CIPPEC, septiembre de 2007; b) la eficiencia representativa, a Mario Navarro, Valeria Brusco y Marcos Meyer, Cátedra de Metodología II, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, U.C.C., Junio de 2008; c) sobre el desempeño del sistema electoral de acuerdo a las diferentes constituciones (1923, 1987 y 2001), a Marcelo Escolar, en colaboración con Ernesto Calvo, Christian Escaramella, y Sandra Minvielle, "Estudio comparado de desempeño del sistema electoral legislativo de la provincia de Córdoba (Constitución de 1023, y Reformas constitucionales de 1987 y 2001)". Se aclara que no todas las conclusiones y/o la redacción de los textos que acompañan a las tablas y cálculos estadísticos corresponden a los mencionados autores.

Considerando la integración de la Legislatura cordobesa hay que destacar inicialmente que las dimensiones de los distritos uninominales (que corresponden a los departamentos de la provincia), varían marcadamente, tal como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

CUADRO 2
Dimensiones de los distritos uninominales (Departamentos)

Departamento	Población	% población	Acumulado	Bancas	% de Bancas	Acumulado
Sobremonte	4.531	0,15%	0,15%	1	3,85%	3,85%
Minas	4.881	0,16%	0,31%	1	3,85%	7,70%
Pocho	5.132	0,17%	0,47%	1	3,85%	11,55%
Tulumba	12.211	0,40%	0,87%	1	3,85%	15,40%
Río Seco	12.635	0,41%	1,28%	1	3,85%	19,25%
Totoral	16.479	0,54%	1,82%	1	3,85%	23,10%
Ischilín	30.105	0,98%	2,80%	1	3,85%	26,95%
San Alberto	32.395	1,06%	3,86%	1	3,85%	30,80%
Gral. Roca	33.323	1,09%	4,95%	1	3,85%	34,65%
Peña	34.647	1,13%	6,08%	1	3,85%	38,50%
Río Primero	42.429	1,38%	7,46%	1	3,85%	42,35%
Calamuchita	45.418	1,48%	8,94%	1	3,85%	46,20%
San Javier	48.951	1,60%	10,54%	1	3,85%	50,05%
Cruz del Eje	52.172	1,70%	12,24%	1	3,85%	53,90%
J. Ceisman	55.348	1,80%	14,04%	1	3,85%	57,75%
Sta. Maria	86.083	2,81%	16,85%	1	3,85%	61,60%
Río segundo	95.803	3,12%	19,97%	1	3,85%	65,45%
Marco Juárez	99.761	3,25%	23,23%	1	3,85%	69,30%
Unión	100.247	3,27%	26,50%	1	3,85%	73,15%
Tercero Arriba	107.460	3,50%	30,00%	1	3,85%	77,00%
San Martín	116.107	3,79%	33,78%	1	3,85%	80,85%
Punilla	155.124	5,06%	38,84%	1	3,85%	84,70%
Colón	171.067	5,58%	44,42%	1	3,85%	88,55%
San Justo	190.182	6,20%	50,62%	1	3,85%	92,40%
Río Cuarto	229.728	7,49%	58,11%	1	3,85%	96,25%
Capital	1.284.582	41,89%	100,00%	1	3,85%	100,10%
Total	3.066.801			26		
Promedio	117.954					

Fuente Cicioni, A. y Sapochnik, T. en base a Censo 2001
Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) y Constitución Provincial de la Pcia.de Córdoba.

A partir de estas cifras, resulta un Índice de *malapportionment* para los diputados electos por distritos uninominales, según la fórmula de Loosemore-Hanby de 0,47015. Este es un índice sumamente alto, tal como puede comprobarse en las siguientes tablas, ya sea en el nivel subnacional o nacional.

CUADRO 3
Efectos del malapportionment en las elecciones de legisladores provinciales del 2 de septiembre de 2007.

	Por Departamentos				Distrito Único				Totales	
	Votos	%	Cargos	%	Votos	%	Cargos	%	Cargos T.	%
Totales			26				44		70	
PJ	533.204	35,46	20	76,92%	544.950	35,24%	17	38,64%	37	52,86%
UCR	352.052	23,42	3	11,54%	277.803	17,97%	9	20,45%	12	17,14%
Frente Cívico	435.474	28,96	3	11,54%	186.965*	12,09%*	6	35,29%	9	24,32%

Fuente Cicioni, A. y Sapochnik, T. en base a Censo 2001 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) y Constitución Provincial de la Pcia.de Córdoba.

A partir de estas cifras, resulta un Índice de malapportionment para los diputados electos por distritos uninominales, según la fórmula de Loosemore-Hanby¹⁰ de 0,47015. Este es un índice sumamente alto, tal como puede comprobarse en las siguientes tablas, ya sea en el nivel subnacional o nacional.

Como puede verse, la fórmula del PJ obtuvo el 53% de los cargos legislativos, a pesar de haber obtenido alrededor del 35% de los votos. Esto es consecuencia directa del mal-prorrateo en la elección de los legisladores departamentales. El punto esencial es si un nivel tan alto del mal-prorrateo impacta en la dinámica política cordobesa, privilegiándose -en el reparto de recursos y en otros aspectos de las políticas públicas- el interior provincial por sobre la capital, al menos como sucedió en este caso.

En ese sentido, un cuestionamiento que se ha formulado al sistema electoral de la Legislatura Provincial, es que provocaría una “distribución distorsionada”. Esto, como se dijo, no desconoce un valor estadístico, alto y real, pero se asienta en dos graves errores metodológicos:

a) **Pretender como resultado óptimo que un sistema que combina el criterio proporcional con otro, distribuya las bancas proporcionalmente.** Es claro que, si se ha de medir como supuesta distorsión la diferencia que resulte entre la adjudicación de bancas conforme a un sistema electoral determinado (mixto segmentado en este caso) y la que hubiera resultado de la aplicación del sistema proporcional puro, difícilmente habrá de pasar satisfactoriamente la prueba alguno que no sea éste.

Esta postura parte de considerar como verdad dogmática y presupuesto de cualquier análisis, que el sistema proporcional por listas de candidatos en distrito único es el más justo de todos porque es el único que refleja, sin deformarla, la distribución de las preferencias político partidarias que se dan en la sociedad. Pero ese preconceito parte de una visión de la sociedad como mero conjunto de individuos identificados más o menos con uno u otro partido político, desentendiéndose de otras dimensiones que legítimamente pueden aspirar a tener cabida en las instituciones representativas, como por ejemplo el territorio.

Esta postura suele desconocer a los cuestionamientos que se formulan al sistema electoral proporcional por listas de candidatos: despersionamiento de la representación, debilitamiento del control del representado sobre el representante, mayor facilidad para la incorporación en las listas de candidatos sin méritos suficientes, marginación de los pobladores de las zonas y regiones menos pobladas y con menor capacidad económica, desigualdad de oportunidades para acceder a los cargos de los ciudadanos que no habitan en la capital o en los centros urbanos más grandes, entre algunos de los más conocidos argumentos.

Es indudable que el sistema electoral vigente para la Legislatura de Córdoba hace que el voto de un ciudadano del interior tenga más valor que el de uno de la Ciudad Capital, como así también que el de un departamento con escasa densidad demográfica tenga más valor que el de otro con mayor densidad demográfica. Eso es una consecuencia necesaria de la asignación de una banca a cada de-

¹⁰ Ver SAMUELS, David and SNYDER, Richard. *The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective*. *British Journal of Political Science*, Vol 31. 2001. Pág. 651-671.

partamento, con prescindencia de la cantidad de habitantes que tenga.

Pero nunca hay que olvidarse que se trata de una desigualdad establecida por la Constitución para compensar en parte otras desigualdades más grandes que existen en materia de oportunidades en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural y en tantos otros aspectos.

La sobrerrepresentación de los habitantes de las regiones más desfavorecidas, para quienes defienden la asignación de escaños vía circunscripciones uninominales, lejos de ser considerada una desviación, más bien se la asume como una exigencia de los principios de equidad e igualdad real de oportunidades y caracteriza a la representación política en todos los estados federales. Así ocurre en el Poder Legislativo de la Nación donde la representación de las provincias con menor cantidad de habitantes resulta potenciada por el efecto combinado de la representación igualitaria en el senado y de la aplicación de la ley 22847, que suma tres diputados a los que surgen de la aplicación de la base poblacional establecida y fija un mínimo de cinco diputados por provincia, salvo el caso de Tierra del Fuego.

b) Que responde exclusivamente a una circunstancia coyuntural y variable. Sólo partiendo de la situación coyuntural nacida de los resultados electorales de la elección del pasado mes de septiembre de 2007 se puede afirmar que el sistema electoral que fija la Constitución Provincial favorece a la mayoría, que provoca una subrepresentación de las minorías o, lo que es lo mismo, una “desproporcionada recompensa en espacios de poder” a la mayoría.

Si la actual distribución de las bancas en la Legislatura de la Provincia exhibe un marcado predominio de la mayoría, que va mucho más allá de la diferencia de votos que obtuvo a su favor, ello no es una constante del sistema, sino la consecuencia de una situación particular en la que la segunda minoría se impuso en pocos departamentos con gran cantidad de habitantes, mientras que la mayoría lo hizo en gran número de departamentos con menos cantidad de habitantes cada uno. De ahí que la mayoría logró potenciar la ventaja que obtuvo en la elección por distrito único, con sus triunfos uninominales en la inmensa mayoría de los departamentos.

Pero se puede imaginar el escenario inverso: supongamos que el partido mayoritario ha obtenido una fuerte ventaja en tres departamentos populosos y ha resultado perdedor en los veintitrés restantes, de tal manera que logró 24 de las bancas que se distribuyen por distrito único y tres departamentales. En ese caso quedarían 43 bancas (20 por distrito único y 23 departamentales) que serían repartidas entre los demás partidos. Es decir que fácilmente podría tener mayoría legislativa un partido que no hubiera obtenido la mayoría del total de los votos.

Siguiendo la misma lógica que en el análisis anterior deberíamos también llegar a la conclusión de que hay una representación distorsionada, pero en este caso por subrepresentación de la mayoría.

El ejemplo hipotético sirve para demostrar que las consecuencias que se quieren atribuir al sistema electoral de la Legislatura no son una constante de éste, sino que responden a la coyuntura concreta de un acto electoral determinado. La constante del sistema es que no refleja proporcionalmente las

preferencias partidarias del electorado. Y es natural que así sea, porque no es un sistema proporcional, sino uno que combina ese criterio con el territorial.

Este sistema tampoco niega que un partido pueda competir estratégica y territorialmente como lo desee y que, por ejemplo, decidiese constituir una lista con el 100% de candidatos de capital, obtener una victoria y que, proporcionalmente, ello genere una sobrerrepresentación de ese departamento por sobre el resto.

2. Consideración sobre la Eficiencia representativa en la Legislatura Cordobesa.

El modo de reparto de bancas en la legislatura cordobesa según los votos obtenidos de y por el sistema d'Hondt sin umbral -como fórmula para calcular la asignación de bancas en la porción de legisladores electos por distrito único-, permite calcular el Índice de Eficiencia Representativa, midiendo así qué proporción de votos no obtuvo representación.

El indicador es importante para evaluar cuánto integra a las preferencias electorales de la población el conjunto del sistema, puesto que la eficiencia de representación es un indicador que señala cuántos votos obtienen bancas y, por consiguiente, cuántos votos quedan sin obtener representación.

Un ejemplo: si hay una banca para distribuir –es decir, un distrito donde $n=1$; y la elección se divide entre cinco partidos; obteniendo la primera mayoría el 21%, los tres siguientes el 20%; y, el restante, el 19%; luego, asignando la banca el partido con el 21%, se observa que el 79% de los votos no han obtenido representación. La eficiencia de representación en este ejemplo es igual a un 21%.

Este indicador, poco utilizado, muestra toda su relevancia en contextos de crisis de legitimación de los sistemas electorales cuando es común una alta dispersión partidaria.¹¹ En estas situaciones, el electorado suele evaluar la performance de un sistema con base en cuánto de sus preferencias obtienen bancas.

El cuadro siguiente muestra el comportamiento de la eficiencia representativa de las diversas fórmulas posibles para las elecciones legislativas en la provincia: D'Hondt con sus variantes con y sin piso electoral.

El ejercicio arroja ciertas conclusiones:

- La existencia de barreras, tales como el piso –del 2% era la práctica en la provincia- aumenta la ineficiencia representativa y por ende, los partidos minoritarios tienen menores posibilidades de consolidarse.

- Cuando se trata de un piso del 2%, el D'Hondt se comporta de modo similar con diferencias algo significativas. Si se hubiese continuado con la práctica del umbral 2%, junto con el procedimiento D'Hondt, se puede anticipar que la existencia de un piso electoral favorecería a los partidos con mayor caudal electoral. En este sentido, el piso presenta un sesgo mayoritario.

¹¹ Debe tomarse nota que el indicador está especialmente afectado por el tamaño del distrito –la n - y por la cantidad de partidos efectivamente competitivos –del cual una buena aproximación es el número efectivo de partidos-.

CUADRO 4
Comparación del método D'Hondt (2003 y 2007).

2003	D'Hondt sin piso	84,48%
	D'Hondt piso 2%	81,02%
2007	D'Hondt sin piso	88,17%
	D'Hondt piso 2%	84,23%

Fuente; Navarro, M, Brusco, V. y Meyer, M.

- Lo que corresponde estudiar es si presenta algún tipo de sesgo partidario y en ese sentido se observa que los partidos más importantes –por caso, Partido Nuevo, Justicialista y UCR- se benefician de la fórmula de reparto D'Hondt en aproximadamente un 10% más –que se estira a un 20% más en el caso de calcularse el D'Hondt con piso. En el caso del 2007, esta desproporcionalidad se ha ampliado aun más. Es importante aseverar que la desproporcionalidad, con un piso de 2%, no registra diferencias significativas respecto de la que se obtiene sin piso.

El resultado obtenido, obviamente, podrá ser juzgado como positivo por quienes apoyan sistemas de partidos con menos partidos pero más fuertes, o como negativo para quienes propugnan sistemas ampliamente pluripartidistas con el intento de posibilitar la mayor diversidad de representación posible.

CUADRO 5
Desempeño del D'Hondt simulado para el 2003

2003 Partido	D'Hondt sin piso	D'Hondt con piso 2%	Votos (suma partidos con bancas)	D'Hondt sin piso	D'Hondt con piso 2%	Votos	Desproporcionalidad [1]	
	44	44	1157748	100,0	100,0	100,0	sin piso	piso 2%
199 P. NVO.	10	11	240410	22,7	25,0	20,8	1,1	1,2
2 PARTIDO JUSTICIALISTA	10	10	234976	22,7	22,7	20,3	1,1	1,1
3 UNION CIVICA RADICAL	9	10	227222	20,5	22,7	19,6	1,0	1,2
186 UNION VECINAL FEDERAL	2	2	61079	4,5	4,5	5,3	0,9	0,9
41 PARTIDO FRENTE GRANDE	2	2	61004	4,5	4,5	5,3	0,9	0,9
181 P. CAMBIO CORDOBA	2	2	59251	4,5	4,5	5,1	0,9	0,9
5 PARTIDO DEM CRISTIANO	2	2	50970	4,5	4,5	4,4	1,0	1,0
69 ACCION PARA EL CAMBIO	1	1	38324	2,3	2,3	3,3	0,7	0,7
44 ACCION POR LA REP	1	1	36130	2,3	2,3	3,1	0,7	0,7
502 ALIANZA IZQ UNIDA	1	1	33956	2,3	2,3	2,9	0,8	0,8
67 ACCION POPULAR	1	1	33614	2,3	2,3	2,9	0,8	0,8
87 FRENTE FED DE CORDOBA	1	1	33371	2,3	2,3	2,9	0,8	0,8
80 PARTIDO DEM LIBERAL	1	No ingrc	24414	2,3	0,0	2,1	1,1	Nc
47 A.R.I.	1	No ingrc	23027	2,3	0,0	2,0	1,1	Nc

Fuente; Navarro, M, Brusco, V. y Meyer, M.

[1] Nota: se calcula la proporcionalidad simplemente como el cociente de las bancas sobre votos.

CUADRO 6
Desempeño del D'Hondt simulado para el 2003

2007 Partido	Desprop s_umbral	Desprop c_umbral	BANCAS D'Hont sin piso	BANCAS D'Hont con piso 2%
Total	1,0	1,0	44	44
PARTIDO JUSTICIALISTA	1,3	1,4	11	12
UNIÓN CIVICA RADICAL	1,3	1,3	8	8
ALIANZA FRENTE CIVICO	1,3	1,3	7	7
MOVIMIENTO LIBRES DEL SUR	1,1	1,1	2	2
MOVIMIENTO DE ACCIÓN VECINAL	1,3	1,3	2	2
UNIÓN VECINAL FEDERAL	0,7	0,7	1	2
PARTIDO DEMÓCRATA CRISTIANO	0,7	0,7	1	1
ACCIÓN POR LA REPUBLICA	0,8	0,8	1	1
UNIÓN DEL CENTRO DEMOCRATICO (U.CE.DE.)	0,8	0,8	1	1
FRENTE GRANDE	0,8	0,8	1	1
AFIRMACIÓN PARA UNA REPUBLICA IGUALITARIA (ARI)	0,9	0,9	1	1
MOVIMIENTO PATRIÓTICO	0,9	0,9	1	1
PARTIDO COMUNISTA	1,0	1,0	1	1
PARTIDO SOCIALISTA	1,0	1,0	1	1
VECINALISMO INDEPENDIENTE	1,0	1,0	1	1
MOVIMIENTO DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO	1,1	1,1	1	1
ACCIÓN POPULAR	1,1	1,1	1	1
RECREAR PARA EL CRECIMIENTO	1,2	SIN REPR	1	SIN REPR
FRENTE DE IZQUIERDA Y LOS TRABAJADORES (FIT)	1,2	SIN REPR	1	SIN REPR

Fuente; Navarro, M, Brusco, V. y Meyer, M.

3. Simulaciones sobre el desempeño del sistema electoral de acuerdo a las diferentes constituciones de 1923, 1987 y 2001.

En lo que concierne a los datos con los cuales se han realizado las estimaciones, se utilizó como base a los resultados electorales de la categoría electiva legisladores provinciales del año 2007, tanto para los cargos electos por distrito único, como para aquellos electos en cada uno de los Departamentos que componen la provincia.¹²

Este procedimiento se ha llevado a cabo para simular tres sistemas electorales. En primer lugar se utilizó el sistema electoral correspondiente al año 1923, tomando para la elección de diputados provinciales los resultados del distrito único y para senadores, los resultados de la elección para legisladores por Departamento¹³. Para el sistema electoral correspondiente a 1987 se aplicó el mismo procedimiento. Los índices electorales obtenidos, integran en un mismo valor a las bancas asignadas a ambas cámaras. En el caso del sistema electoral vigente, se utilizaron las categorías electivas en

¹² Mediante el Método Montecarlo se aleatorizaron (randomizaron) los resultados de todas las fuerzas políticas y de ese modo, se modifica la distribución de votos y, en consecuencia, de escaños para las distintas fuerzas electorales. Se simularon 500 elecciones diferentes. De ellas se han calculado 250 simulaciones con un desvío estándar de 0,5 y otras 250 con un desvío estándar de 0,75. Estas simulaciones, permiten modificar aleatoriamente los resultados totales obtenidos por las fuerzas políticas, si bien cada una mantiene en gran medida su peso geográfico en cada uno de los distritos electorales de la Provincia.

¹³ La decisión metodológica considera integrar las reglas de los sistemas electorales de cada Cámara Legislativa como si fueran las correspondientes a dos arenas distintas (una plurinominal grande provincial y otras plurinominales pequeñas para cada departamento) de un sistema mixto paralelo.

forma directa.

Los índices electorales obtenidos, integran en un mismo valor a las bancas asignadas en el total de la legislatura provincial.

Los indicadores obtenidos son:

1- Nivel de competencia efectiva de votos: Es el número de partidos con capacidad competitiva en votos en un diseño electoral dado.

2- Nivel de competencia efectiva de bancas: Es el número de partidos que pueden obtener escaños legislativos en un diseño electoral dado.

3- Desproporcionalidad: Sintetiza, para el conjunto de partidos, la diferencia entre el porcentaje de votos y de escaños que obtienen cada fuerza electoral.

4- Compresión efectiva: Es la relación entre los partidos con capacidad competitiva en votos y los que efectivamente obtienen bancas.

5- Sesgo mayoritario: Es el plus de escaños obtenidos por los partidos ganadores.

6- Sesgo partidario: Es el plus de escaños que, con el mismo porcentaje de votos, obtiene un partido respecto de cualquier otro partido.

3.1 El impacto de la transformación de votos en bancas legislativas. (Desproporcionalidad y competencia efectiva).

Como ya fue justificado en la metodología, los sistemas Bicamerales de 1923 y 1987, han sido considerados para este análisis como si fueran de una sola Cámara. Esta integración produjo de hecho tres sistemas de tipo mixto.

Hechas estas aclaraciones, puede decirse que entre estos tres sistemas (1923, 1987 y 2001) se reconocen dos grupos muy definidos entre sí. De un lado los dos primeros, cuya conversión de votos en bancas se caracteriza por parámetros fijos de distribución¹⁴ y del otro, el tercero, caracterizado por una conversión de votos en bancas de acuerdo a dos variables de asignación: fórmula D'Hondt para el distrito provincial y mayoritaria por circunscripción para los Departamentos.

De ello surge que el comportamiento que podría esperarse de los dos primeros debería ser mucho menos estable y con una mayor propensión a producir resultados erráticos. En este sentido, la conversión de votos en bancas en este grupo va a tener una tendencia a producir valores iguales de escaños para un mismo partido pero con grandes diferencias en los votos obtenidos.

En el caso del tercero, el comportamiento es mucho más estable y en consecuencia más predecible, ya que la posibilidad de que la conversión de votos en bancas provoque severas distorsiones en el número de escaños obtenidos por un partido para los mismos valores de voto, va a verse considerablemente reducida.

No es menor destacar la importancia de la magnitud efectiva¹⁵ de la circunscripción provincial en el caso cordobés a partir del año 2001, ya que la misma cuenta con 44 escaños y carece de barrera

¹⁴ Salvo las doce asignadas por fórmula D'Hondt en la circunscripción provincial en el de 1923.

¹⁵ Por magnitud efectiva se entiende la cantidad de bancas en disputa de una circunscripción para una fecha electoral. En este caso si hay renovación parcial solo se computa la cantidad de bancas que se renuevan en cada turno y no el total de la Cámara.

legal. En este sentido muchas legislaturas unicamerales del país que efectúan la conversión de votos en bancas utilizando la fórmula D'Hondt, no solo presentan una magnitud efectiva menor¹⁶ sino que además imponen diferentes tipos y grados de barreras legales.

Pero cualquier sistema electoral que pretenda transformar las proporciones de votos obtenidos por cada oferta electoral en proporciones de bancas legislativas equivalentes¹⁷, se encontrará frente al dilema de qué -en ciertas circunstancias- las proporciones son fracciones de una banca, y con ello vuelven imposible la asignación de lo que debería corresponderle a dichos remanentes (restos). En última instancia, cualquier sistema de conversión de votos en bancas es en esencia un sistema de distribución de restos electorales (las fracciones de bancas no asignables a ningún candidato por razones obvias).

El corolario de esta situación es que, salvo la democracia directa, ningún sistema representativo puede garantizar la perfecta proporcionalidad de la relación votos-bancas. De donde se desprende que la proporcionalidad total es imposible y la proporcionalidad de un sistema electoral es solo una tendencia.

En el sentido contrario, el mayoritarismo de un sistema electoral, es decir que todos los escaños le correspondan a la oferta electoral relativamente más votada sí es posible en términos absolutos, puesto que la conversión de votos en bancas para un sistema perfectamente mayoritario puede lograrse en cualquier circunstancia.

Hechas estas aclaraciones, podemos poner en perspectiva cómo entender qué es el grado de desproporcionalidad-proporcionalidad de un sistema electoral. Es la capacidad en condiciones extremas de un sistema electoral, de distribuir inequitativamente las proporciones de bancas parlamentarias de acuerdo a las proporciones de votos obtenidos. Como puede suponerse esta definición, describe una situación irreal puesto que presupone que el sistema electoral¹⁸ no afecta al sistema de ofertas electorales y por ende al sistema de partido.

Para evaluar entonces el desempeño de un sistema electoral, en cuanto a cómo actúa en él la relación votos-bancas (nivel de desproporcionalidad), es necesario incorporar en forma explícita dentro del análisis al sistema de partidos. De la misma forma que para evaluar en qué medida un sistema de forma (limita o estimula) las transformaciones de un sistema de partido vía el realineamiento (y con ello la fragmentación o concentración de las coaliciones electorales), resulta necesario considerar la condiciones empíricas de dicho sistema de partido al momento de diseñar el sistema electoral bajo análisis.¹⁹

¹⁶ La magnitud efectiva debida a las renovaciones parciales son de 16 diputados en Chaco, 15 en Formosa, 24 en Jujuy, 15 en Misiones (según reforma del año 2003) y 30 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De las provincias que tienen renovación total de la cámara, la magnitud efectiva alcanza los 27 cargos en Chubut, 26 en La Pampa y 35 en Neuquén.

¹⁷ Existen dos acepciones de la noción de proporcionalidad. Una es cuando lo que se hace referencia con ella es a la representación de los electores, es decir, en qué medida las proporciones de preferencias agregadas de los ciudadanos de una circunscripción electoral determinada obtienen una representación equivalente en escaños legislativos. La otra hace referencia a la representación de los partidos, es decir, cuando la proporción de votos obtenidos por los partidos de una unidad política determinada encuentran un porcentaje de escaños equivalente en el cuerpo legislativo.

¹⁸ Si un sistema tiene solo una banca en disputa y hay cien electores habilitados, la desproporcionalidad sería 1/100, puesto que en el extremo podrían presentarse cien candidatos. Obviamente esto nunca sucedería porque todos sabrían que para poder ganar habría que obtener la confianza de al menos otro elector y esto conduce a una concentración de las preferencias con un valor cercano en el límite a las dos opciones.

¹⁹ Para evaluar qué rol juega la desproporcionalidad en el comportamiento estándar de un sistema electoral no tenemos más remedio que acotarlo a un valor máximo y mínimo en el número de partidos efectivos de un sistema político dado. Y para averiguar su tendencia estructural, debemos extraerla de un número muy grande de elecciones que se produzcan dentro de dichos límites (número de partidos efectivos) a través de un conjunto aleatorio de distribuciones de votos entre las diferentes ofertas electorales posibles.

Este tipo de análisis permitirá distinguir entre: (i) las situaciones coyunturales, por ejemplo, como afectó la fórmula de conversión de votos-bancas las posibilidades teóricas de obtener escaños a un partido en una elección específica, si el sistema hubiese sido más proporcional o equívocamente (como ya se discutió) “perfectamente” proporcional; y (ii) estructurales, por ejemplo, como afectaría la fórmula de conversión votos-bancas (dentro de los límites de un sistema de partidos definido), las posibilidades empíricas de obtener bancas a todo partido de acuerdo a cualquier proporción de votos obtenida.

De un análisis como el que se realizará a continuación pueden extraerse conclusiones en general sobre el impacto del sistema electoral sobre la proporcionalidad en la conversión votos-bancas y también sobre los otros aspectos comentados. Pero en ninguna circunstancia, el análisis de desempeño estructural de un sistema electoral en condiciones simuladas y calibradas, puede dar cuenta de las relaciones particulares de competencia política de una elección determinada. En este caso, debe remitirse el análisis al sistema de partidos que determinó las condiciones de creación del sistema electoral bajo análisis y a los cambios producidos en su interior con posterioridad a ese hecho.

El análisis de desempeño de un sistema electoral como el que se realizará a continuación permite conocer las condiciones generales de comportamiento de un sistema, de las cuales se puede predicar que es desproporcional en cierta magnitud x , que comprime al sistema de partido en otra magnitud y así sucesivamente. Si dichas magnitudes son muy altas, podría ser factible pensar que el sistema es muy desproporcional o muy equitativo si son muy bajas. Sin embargo, si en una elección ese sistema hubiese producido un resultado muy desproporcional comparativamente con su tendencia general, dicho resultado no será producto del sistema, sino de cambios coyunturales en el número de partidos efectivos, en la distribución geográfica del apoyo electoral de sus componentes, en el impacto de otras elecciones concomitantes, etc. Los cuales, de ninguna manera son producto de las propiedades mecánicas del sistema electoral estudiado.

3.2 Tendencias estructurales de los sistemas electorales legislativos en Córdoba

La primera observación que surge al comparar los valores obtenidos para los diferentes indicadores en cada uno de los tres sistemas electorales, es la presencia de una similar tendencia de cambio (Ver Cuadro Indicadores de Desempeño Electoral). En efecto, el sistema electoral de la Constitución de 1923 es menos competitivo, mas desproporcional y comprimido y con un mayor sesgo mayoritario y partidario que el de la reforma de 1987, y lo mismo sucede entre este último y el que resulta de la reforma del año 2001.

Esta continuidad en la tendencia de cambio significa que los sistemas electorales han cambiado en dirección a posibilitar una mayor apertura para el ingreso de las minorías políticas y con ello a un aumento potencial de la competitividad y la fragmentación del sistema de partido. Todo ello en un rango que, desde el punto de vista general, muestra una tasa de cambio en las transformaciones del número de partidos efectivos y la relación votos bancas legislativas de los sistemas electorales entre

1983 y la actualidad, así como también en los aspectos directamente vinculados con el premio mayoritario y su apropiación tendencial por un partido predominante.

CUADRO 7
Indicadores de Desempeño Electoral.

	SisT. 1923	dif. % 1923/1987	SIST. 1987	Dif. % 1987/2001	SIST. 2001	dif. % 1923/2001
NCEV*	5.49	0.7	5.53	-2	5.46	5
NCEL**	2.56	12	2.87	16	3.33	30
Desproporcionalidad	0.329	-0.9	0.326	-32.5	0.22	-33.4
Compresión efectiva	0.49	-14	0.42	-12	0.37	-24
Sesgo Mayoritario	1.63	-8	1.49	-4	1.43	-12
Sesgo Partidario	1.46	-6	1.36	-3	1.33	-9

Fuente: Escolar, M. en colaboración con Calvo, E., Escaramella Ch. y Minvielle, S.

* Nivel de competencia efectiva en votos (según número efectivo de partidos electorales)

** Nivel de competencia efectiva legislativa (según número efectivo de partidos legislativos)

El significado de estas dos tasas de cambio elocuentemente distintas, es que, si bien el sistema progresivamente se vuelve más proporcional, menos compresivo del número de partidos efectivos legislativos y potencialmente más competitivo; dicho cambio es significativamente menor que la reducción del sesgo mayoritario y el sesgo partidario. En otras palabras, que si bien los cambios en el sistema electoral brindan potencialmente mas posibilidades para nuevos partidos y nuevas mayorías, en los hechos, estas posibilidades sólo son efectivamente internalizadas como premio de mayoría y como ventaja para un partido predominante en aproximadamente un tercio del cambio posible.

Si se analiza con mayor detenimiento los resultados obtenidos para cada indicador la situación sería la siguiente:

a) Los valores correspondientes del indicador que expresa las condiciones estructurales de cada sistema electoral respecto al nivel de competencia efectiva en votos (NCEV), son los únicos que tienen un comportamiento errático respecto a la tendencia general de cambio entre los sistemas estudiados. De acuerdo a ello, los tres sistemas estudiados no parecen modificar las condiciones estructurales en el número de partidos electorales efectivos.

b) Por el contrario, los valores obtenidos para el nivel de competencia efectiva en escaños o competencia efectiva legislativa (NCEL), sí muestran una tendencia constante. Comparativamente, la variación indica condiciones propicias para un aumento sostenido de la competencia política legislativa durante todo el periodo bajo estudio.

Las transformaciones estructurales permitidas por los nuevos sistemas electorales (1987 y 2001) son relativamente moderadas, puesto que se ubican en un 30% de aumento potencial de la competencia política legislativa respecto a la situación permitida por el sistema previsto por la Constitución de 1923.

c) En cuanto al índice de desproporcionalidad, el sistema previsto en la Constitución del año 2001, mejora la proporcionalidad respecto al los dos anteriores en más del 32%. No hay cambios apreciables en la proporcionalidad de la relación votos-bancas entre los dos primeros sistemas, pero

en cuanto al tercero, el cambio sí cobra relevancia. Sin embargo, aun cuando el sistema contemporáneo es claramente mas proporcional que los dos anteriores, un aumento en la proporcionalidad del 30 % no representa en términos comparados una transformación muy profunda de la relación votos-bancas; como por ejemplo, la que podría producirse si un sistema de circunscripciones uninominales fuese suplantado por otro mixto, donde se incorporase en paralelo una arena plurinominal de gran tamaño (caso de San Juan en 1987) o en el sentido inverso, uno integrado por una sola circunscripción plurinominal de gran tamaño que fuese transformado en uno mixto con dos arenas paralelas (Santa Cruz en 1999 y Río Negro en 1987-1991).

d) La compresión efectiva del sistema de partido por efecto potencial de las propiedades mecánicas de cada sistema electoral tiene una tasa de cambio similar entre reforma y reforma. Esto se debe a que la compresión efectiva es una función del cambio en los niveles de competencia efectiva legislativa, si se recuerda que los valores de cambio en la competencia efectiva en votos prácticamente se mantienen sin modificaciones durante todo el período.

e) Al enfocar la mirada hacia el sesgo mayoritario estructural que presenta el sistema (mas adelante analizaremos este indicador con mayor profundidad), y conociendo que la tasa de cambio del periodo es tres veces menor que el aumento de la desproporcionalidad, la competencia efectiva legislativa y la reducción de la compresión partidaria, se observa que hay señales inequívocas de que el mayor salto en la reducción del sesgo mayoritario se produjo en la primera reforma (1987) mientras que en la segunda, el salto se ve reducido a una mejora menor.

A simple vista la desproporcionalidad del sistema se ve más afectada por los cambios en un sentido progresivo, mientras que el sesgo mayoritario tiene una afectación mas moderada y en un sentido regresivo. Lo que no indica este comportamiento desigual, es que los cambios en el sistema electoral en el año 1987 pudieron afectar más al sistema partidario que los del 2001, como veremos a continuación.

f) El tratamiento del sesgo partidario con un indicador sintético es una medida genérica y bastante inexacta²⁰ para evaluar el desempeño de un sistema electoral, de todas formas la estimación de este indicador es una aproximación útil para observar cuan concentrada esta la apropiación del sesgo mayoritario en cada sistema estudiado.

De los guarismos obtenidos de sesgo partidario para cada sistema electoral estudiado, se desprende que si bien los cambios producidos por las dos reformas son sensiblemente distintos, desde el punto de vista del sesgo mayoritario y del sesgo partidario dichos cambios son constantes y de sentido inverso al general.

Dicho en otras palabras, los cambios en el sistema de partido que potencialmente podrían ser producidos por los cambios de sistema electoral, están condicionados fundamentalmente por factores externos a las reglas de conversión de votos en bancas y a la magnitud de las arenas provinciales y

²⁰ En rigor y para obtener un análisis mas detallado, deberían correrse las simulaciones con variaciones substanciales en el sistema partidario real de cada sub-periodo (número efectivo de partidos 1983-1987; 1987-2001 y 2001-2007) y no con los máximos y mínimos establecidos para todo el período.

departamentales. La apropiación del sesgo mayoritario por un partido predominante es claramente la condición normal del sistema político, puesto que el sesgo partidario es prácticamente dos tercios del mayoritario y además no guarda relación con la tasa de cambio de la proporcionalidad, la compresión efectiva y el número de partidos efectivos legislativos potencialmente habilitados por cada reforma constitucional. Probablemente, las razones de esta situación se encuentren en la presencia de grandes asimetrías en la distribución geográfica del los apoyos electorales de los diferentes partidos.

3.3 Premios de mayoría tendenciales de cada sistema (sesgo mayoritario)

Una de las ventajas de analizar el desempeño de un sistema electoral combinando indicadores que describen las condiciones generales habilitadas por las propiedades mecánicas de cada sistema -como la competencia efectiva legislativa, la compresión del numero efectivo de partidos y especialmente el índice de desproporcionalidad- con otros mas vinculados a las condiciones particulares del sistema de partidos -cómo el sesgo mayoritario y partidario-, es que podemos evaluar aspectos que de otra manera quedarían ocultos, como por ejemplo: en qué medida afecta el número efectivo de partidos a la proporcionalidad y hasta qué punto el método de conversión de votos en bancas afecta la dispersión probable de los escaños obtenidos por un partido para la misma cantidad de votos.

En los casos bajo estudio, estas observaciones son de mucho interés, puesto que los cambios en la magnitud efectiva de partidos producen una fuerte distorsión en la proporcionalidad estimada del sistema y el resultado es evidente; a cada aumento de la fragmentación partidaria el sesgo mayoritario del sistema crece rápidamente.

En conclusión, puede decirse que si bien el sistema electoral Cordobés se volvió potencialmente más proporcional, la configuración fragmentada del sistema partidario y otras variables intervinientes -como la configuración geográficamente diferencial del apoyo partidario- son las que han producido una tendencia mucho mas moderada en la reducción del mismo.

3.4 Condiciones favorables para un partido por efecto del sesgo mayoritario (sesgo partidario)

El análisis del sesgo partidario arroja resultados muy contundentes y que además permiten una interpretación más ajustada de las conclusiones preliminares que se fueron elaborando en las etapas previas del estudio de desempeño electoral.

Se puede observar con mayor elocuencia el impacto de variables exógenas, entre las que sobresalen la configuración del sistema de partido (numero efectivo de partidos), la estructura geográfica de apoyo electoral y probablemente otros aspectos menos estudiados, como por ejemplo, la simultaneidad de elecciones ejecutivas provinciales y municipales, o legislativas y ejecutivas nacionales.

El sesgo partidario de los tres sistemas siempre ha estado concentrado en un solo partido, el cual, por razones exógenas al sistema electoral, recibe estructuralmente un beneficio más amplio (aproximadamente las dos terceras partes) del total correspondiente al premio de mayoría. Dicha situación

no menoscaba el aumento general de la proporcionalidad que se registra en forma más pronunciada en la última reforma política. Dicha mejora es concomitante con el aumento de la competencia efectiva en bancas.

La aparente contradicción de esta última situación con el desempeño del sesgo partidario, se debe a que, si bien es cierto que el sistema abre las puertas a una mayor competencia efectiva en bancas y a la posibilidad de obtener escaños por parte de fuerzas minoritarias, esto no impacta significativamente sobre la porción de sesgo mayoritario que tiende a apropiarse el partido más votado a medida que el sistema se fracciona.

Las transformaciones producidas en el sistema electoral de la provincia de Córdoba en el último período democrático (1983-actualidad), son de carácter progresivo y con aproximadamente la misma tendencia de cambio entre las dos reformas (1987 y 2001).

Se verifica una mejora neta, en los aspectos referidos al comportamiento estructural del sistema luego de cada reforma Constitucional. Crecimiento de las posibilidades brindadas por el sistema electoral para la incorporación al contingente legislativo de nuevos partidos o coaliciones políticas minoritarias (competencia efectiva en bancas) y disminución, tanto de la desproporcionalidad en la relación de conversión del votos en escaños, como de la compresión efectiva del número de partidos políticos competitivos.

Sin considerar el impacto diferencial de configuraciones alternativas del sistema de partido o de otras variables exógenas, dichas mejoras en el desempeño estructural del sistema electoral, son mucho más pronunciadas si se comparan los cambios producidos entre el sistema actual y el que resultó de la Reforma de 1987, que los producidos entre el de 1987 y el previsto en la Constitución de 1923.

Sin embargo, si se toma seriamente en cuenta las diferentes configuraciones del sistema de partido, y la existencia de variables exógenas; los resultados son razonablemente distintos. En efecto, desde esta perspectiva, los cambios en la reducción del sesgo mayoritario del sistema, son más pronunciados si se considera la primera reforma (1987) que si se tiene en cuenta a la segunda (2001). Mientras que en ambos casos esa reducción va en aumento en forma creciente si el sistema de partidos se fragmenta.

Desde una perspectiva estrictamente mecánica, la comparación aparentemente contradictoria de estos dos resultados arroja el siguiente resultado. El sistema es sin lugar a dudas cada vez más proporcional y sobre todo si se tienen en cuenta los guarismos correspondientes a la reforma del año 2001. Pero dicha proporcionalización y aumento de la competencia política, no diluye en forma simétrica el premio mayoritario otorgado por el sistema, ni tampoco la tendencia predominante a que las dos terceras partes del mismo sean apropiadas por el partido más votado.

En este sentido, de ninguna manera puede decirse que son las propiedades del sistema electoral las que provocan una eventual desproporcionalidad coyuntural en la asignación de bancas. Sino todo lo contrario, es

- (i) la configuración del sistema partidario cuando se fragmenta,

(ii) la distribución geográfica del voto para algunas configuración excéntricas de la geografía electoral provincial y

(iii) el impacto sobre los incentivos coalicionales de las elecciones simultaneas con otras categorías electorales provinciales, municipales y nacionales, las principales responsables de una reducción mucho menos pronunciada del sesgo mayoritario y partidario respecto al aumento de la competencia efectiva legislativa y la proporcionalidad potencial del sistema, de la misma forma en que contribuye a que su tasa de cambio sea mayor en la primera Reforma Constitucional que en la segunda.

También debe destacarse que el sistema electoral legislativo actual de la provincia de Córdoba cuenta con la circunscripción plurinominal provincial de magnitud efectiva más grande del país y que los cambios producidos en el año 2001 -aunque sin lugar a dudas pueden ser mejorados siguiendo la misma tendencia predominante desde 1987-, lo sitúan entre uno de los –estructuralmente- más proporcionales de la República Argentina.

B.2. Poder Ejecutivo.

El Gobernador y Vicegobernador son electos directamente por el pueblo de la provincia, a simple pluralidad de sufragios, según dispone el texto constitucional vigente (art. 140). Este sistema de elección se ha mantenido en Córdoba desde la reforma constitucional de 1923.

En el proceso de consulta a los diversos sectores de Córdoba se ha planteado la posibilidad de introducir modificaciones constitucionales al respecto, para incorporar el sistema de la doble vuelta, que permitiría según se adujo, superar los problemas derivados de elecciones muy ajustadas en sus resultados. En relación a esta cuestión, la CCE realiza el siguiente aporte para el debate.

B.2.a. Doble vuelta Electoral (Ballotage) ²¹

En términos generales, los titulares de los órganos ejecutivos son elegidos por mayoría relativa (simple), o bien por mayoría absoluta, también denominado este último “segunda vuelta” electoral o con el término francés de ballotage. En los sistemas de mayoría relativa o simple, el candidato con mayor número de votos resulta triunfador, cualquiera sea el porcentaje de votos obtenido. En cambio, en los sistemas de mayoría absoluta, se establece un umbral o porcentaje de votos como criterio para determinar el ganador, y una segunda ronda para el caso de que ningún candidato supere ese umbral. Para la selección de candidatos a la segunda vuelta se aplica -como en el sistema de mayoría relativa- un criterio de restricción estrictamente posicional, basado en el orden de llegada en la elección preliminar: los dos candidatos con más votos en la primera vuelta. Para dirimir la decisiva votación final se sigue la regla de que el ganador es el candidato más votado.

En los sistemas presidenciales y semi presidenciales en particular, se han buscado fórmulas

²¹ La CCE agradece la colaboración de Ismael Crespo Martínez, especialmente la gentileza en aportar su trabajo “Doble vuelta o ballotaje electoral”, para el desarrollo de esta parte del dictamen.

tendientes a aumentar el apoyo popular de los titulares de órganos ejecutivos, con el objetivo de evitar que la obtención de una mayoría muy reducida deslegitime a los candidatos vencedores. En ese sentido, en América Latina, durante las últimas dos décadas, la mayoría de los países fue variando su sistema de elección presidencial de elección por mayoría relativa al método de la mayoría absoluta con doble vuelta, a causa del análisis de algunos problemas implícitos en la primera fórmula mencionada (mayoría relativa o simple). Así, 13 de 18 países latinoamericanos adoptaron la fórmula de segunda vuelta, ya sea a través del sistema de mayoría absoluta con dos vueltas (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay), o bien por el sistema de segunda vuelta con umbral reducido (Argentina, Ecuador y Nicaragua, además de Costa Rica que lo adoptó desde 1936). Sólo Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela, mantienen este procedimiento de elección presidencial por mayoría relativa.²²

De esta manera, es un hecho la tendencia, entre las nuevas democracias con una presidencia elegida de manera directa, a optar por reglas electorales de mayoría absoluta con doble vuelta en detrimento de la mayoría relativa, que había sido norma tradicional entre los sistemas presidenciales. La fórmula de la mayoría absoluta con segunda vuelta se considera como una alternativa óptima para evitar la victoria de candidatos minoritarios y extremos que son apoyados sólo por una pequeña mayoría relativa, situación que resulta ciertamente probable, sobre todo en una elección entre muchos partidos y con un gran número de candidatos. De hecho, una de las causas de la introducción de nuevas reglas de mayoría absoluta o de mayoría relativa cualificada en algunas democracias presidenciales y semi-presidenciales, ha sido la asociación que se ha hecho entre las crisis de éstas y el modelo de mayoría relativa para la elección de presidentes.

B.2.b. Tipología

Tradicionalmente, la principal variante del sistema de doble vuelta electoral utilizada en América Latina para dotar de una mayor legitimidad electoral al poder ejecutivo, había sido la segunda vuelta electoral en el Congreso, que de este modo interviene activamente en el proceso de una manera que se aproxima al de la formación de gobierno y selección del primer ministro en las democracias parlamentarias. La experiencia con este tipo de fórmulas, introducidas originalmente en Francia en 1851 y usadas en varias democracias latinoamericanas en el siglo XIX, como Bolivia en 1871, 1967 y 1979, Honduras en 1879, El Salvador en 1886 y nuevamente en 1963, Brasil en 1892, pero también en Nicaragua en 1911, Costa Rica entre 1913 y 1932 o Chile entre 1925 y 1973 es actualmente muy limitada, siendo Bolivia una excepción ²³.

Como se dijo, además de la fórmula más extendida de mayoría absoluta con dos vueltas (9 países latinoamericanos), también se han ensayado en América Latina vías intermedias que intentan evitar la elección por una pequeña mayoría relativa estableciendo un porcentaje de votos o umbral

²² PAYNE, M.; ZOVATTO, D.; y DÍAZ M. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C. 2006

²³ En Bolivia, si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, el Poder Legislativo selecciona el presidente entre los candidatos que hayan logrado el primer y segundo puesto en la primera vuelta. En 1990, se introdujo una reforma por la que, en lugar de que en la segunda vuelta el Congreso elija entre los tres candidatos más votados en la primera ronda, lo hace sólo entre los dos candidatos más votados.

fijo inferior a la mayoría absoluta (algunos especialistas vacilan entre considerar a estos sistemas como casos de doble vuelta o como ejemplos de sistemas de mayoría relativa cualificada). Un ejemplo es el método empleado en Costa Rica, donde se exige el 40% de los sufragios o una segunda ronda en el caso de que ningún candidato logre traspasar ese umbral de votación. Desde 1936 sólo en una elección presidencial (2002) una segunda vuelta fue necesaria en Costa Rica. Similares fórmulas se han implantado recientemente en Nicaragua -umbral reducido del 40%, o el 35% con una ventaja del 5% sobre el contendiente más cercano-, Argentina -con un umbral del 45% de los votos o el 40% y ventaja del 10% sobre el contendiente más cercano-; y Ecuador -posibilidad de ganar en primera vuelta con el 40% y ventaja del 10% sobre el contendiente más cercano.

B.2.c. Antecedentes en Argentina y en la Provincia de Córdoba

El sistema de doble vuelta electoral fue implantado por primera vez a nivel nacional por el Estatuto Fundamental (aprobado el 24 de agosto de 1972 por el Gobierno de facto del General Alejandro Lanusse), para las elecciones del año siguiente para los cargos de presidente, vicepresidente y senadores nacionales. Más tarde, fue reimplantado en la Reforma de la Constitución de 1994, que rige actualmente, y que dispone la necesidad de recurrir a segunda vuelta electoral para la elección de la fórmula presidencial, si en la primera el candidato ganador no obtuvo el 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos, o bien el 40% con ventaja mayor al 10% sobre el contendiente más cercano (artículo 94).

No obstante la posibilidad normativa, no ha habido casos de segunda vuelta electoral en Argentina a nivel federal. En las elecciones presidenciales del 11 de marzo de 1973, la fórmula Balbín-Gamond renunció a la segunda vuelta luego de obtener en la primera la segunda mayoría con el 21,3% de los votos, y se proclamó ganadora la fórmula Cámpora-Solano Lima, que logró en la primera vuelta el 49,5% de los sufragios. Más recientemente, en 2003, tampoco se accedió a la doble vuelta -aunque hubiera correspondido, de acuerdo a la Constitución Nacional reformada en 1994-, por renuncia a la segunda vuelta de los integrantes de la fórmula Menem-Romero (24,3% de los votos en la primera vuelta), proclamándose ganadora la fórmula Kirchner-Scioli, que obtuvo el segundo lugar en la primera vuelta (21,9% de votos).

Por su parte, la Provincia de Córdoba registra dos antecedentes -del 15 de abril de 1973-, uno a nivel de elección de senadores nacionales, por la que fueron elegidos con el 53,6% Luis Agustín Carnevale y José Antonio Allende; y otro a nivel de gobernador y vice gobernador, por el que resultó electa la fórmula Obregón Cano-López, que derrotó a la de Martínez-Celli. Cabe advertir que -ese mismo día-, se celebraron segundas vueltas en 15 distritos del país, 12 para elegir gobernadores y 14 para senadores nacionales.

Finalmente, cabe aclarar que la fórmula de doble vuelta electoral para cargos ejecutivos provinciales está admitida en 3 de las 23 provincias argentinas, a saber Corrientes, Chaco, Tierra del Fuego, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

B.2.d. Ventajas y desventajas del sistema de doble vuelta electoral

En relación a este punto existe también un debate, tanto en la doctrina, como en los sectores consultados por la CCE, que señalan ventajas o desventajas del sistema.

Ventajas

a) Fortalece la legitimidad del titular al ser elegido por una amplia mayoría.

Desde el punto de vista de la tendencia a la generación de un fuerte liderazgo presidencial después de la elección, bajo la regla de la mayoría relativa es posible que el ganador obtenga sólo una pequeña mayoría relativa o una victoria muy estrecha, especialmente cuando el excesivo número de candidatos en competencia impide a los votantes concentrar sus votos. En cambio, con la elección por mayoría absoluta se asegura que el ganador recibe una mayoría de los sufragios y la legitimidad del elegido se ve reforzada respecto de la de un poder ejecutivo surgido de un sistema de mayoría simple.

b) Favorece la moderación y “centrismo” de los ganadores.

Los sistemas electorales parlamentarios de doble vuelta castigan y subrepresentan especialmente a los partidos extremistas o antisistema, ya que tienen una menor capacidad que los partidos moderados para participar en las transferencias de votos que se producen entre las rondas de votación. Este planteamiento ha sido usado también por algunos defensores del “ballotage” para la elección presidencial, quienes han señalado que, en una segunda vuelta, un candidato extremista recibirá muy pocos votos adicionales del resto de candidatos eliminados en la primera fase.

En este sentido, el contexto adecuado para que un candidato extremista pueda alcanzar la segunda vuelta es una situación de multipartidismo bipolar desequilibrado, esto es, la división en diversas candidaturas de una familia de preferencias, lo que permite que a la segunda vuelta finalmente sólo pasen dos candidatos de la otra familia de preferencias, como sucedió en las elecciones presidenciales francesas de 2002, en las que la fragmentación de la izquierda permitió una segunda ronda con dos candidatos conservadores, Chirac y Le Pen.

c) Impide la victoria de un candidato con escaso respaldo electoral y del perdedor “Condorcet”, eliminando el “efecto” Allende.

Uno de los propósitos de la fórmula de la segunda vuelta es evitar la elección de un ganador con sólo una mayoría relativa mínima, candidato que, probablemente, sería derrotado por otros candidatos en una contienda frente a frente. Se denomina ganador Condorcet a aquel que en enfrentamientos bis a bis es capaz de vencer al resto de los candidatos y perdedor Condorcet a aquel que en el mismo tipo de contiendas es derrotado por todos los restantes candidatos. La estructura de incentivos del ballotage garantiza que el ganador Condorcet se impondrá en la elección si los votantes actúan estratégicamente, es decir, que el ganador Condorcet, si no es eliminado en la primera vuelta, siempre será el ganador bajo el procedimiento de la mayoría absoluta. A diferencia de la regla de ma-

yoría relativa, que no asegura el triunfo del ganador Condorcet, la regla de decisión por mayoría absoluta garantiza que el ganador Condorcet se impondrá en la segunda ronda de la votación. En el mismo sentido, si el perdedor Condorcet accede a la segunda vuelta inevitablemente será derrotado por el otro candidato.

Con el sistema de doble vuelta, la posible reversión del resultado de la primera vuelta puede evitar la victoria de un candidato perdedor Condorcet, como Salvador Allende en Chile en 1970 o Daniel Ortega en 2006 en Nicaragua, y facilitar a los electores que emitan un voto más racionalmente calculado, como en Uruguay en 1999 (Batlle), Colombia en 1998 (Pastrana), o en la República Dominicana en 1996 (Leonel Fernández). Se trataría de la hipótesis en la cual, si todos esperan que el ganador de mayoría relativa pierda en la segunda vuelta, la primera votación decide el resultado final por anticipado.

d) Estimula la articulación de coaliciones electorales y de gobierno

Aunque es difícil determinar si un sistema de mayoría relativa supone un incentivo para construir una coalición o no, se ha extendido la idea de que las elecciones a una sola vuelta no incitan a la formación de coaliciones en tanto la segunda vuelta permite a los perdedores de la primera negociar su apoyo a los candidatos mayoritarios, a pesar de que el control que aquellos tienen sobre sus electores puede ser muy variable y no se trata más que de una simple expectativa de voto.

e) Facilita la estructuración de un sistema multipartidista bipolar

A partir del caso francés se ha extrapolado el argumento de que la doble vuelta facilita la articulación de una estructura de sistema de partidos bipolar multipartidista. El efecto dualista imputable a la competencia presidencial se concreta bajo este sistema electoral en un reagrupamiento partidista alrededor de dos grandes familias de preferencias o de bipolaridad de opciones, pero no genera una dinámica bipartidista sino, a lo sumo, una bipolarización multipartidista articulada alrededor de dos grandes macrotendencias que dividen el espacio ideológico. El problema con esta tesis es que, en Francia, la doble vuelta también se utiliza para las elecciones parlamentarias, una circunstancia que refuerza la lógica bipolarizadora y la congruencia estructural del sistema, a diferencia de las democracias latinoamericanas que han tendido a combinar la doble vuelta para el poder ejecutivo con diferentes fórmulas proporcionales para la elección de legisladores.

f) Contribuye a evitar situaciones de "empate".

Resulta evidente que una de las mayores fortalezas del sistema es que permite solucionar los graves problemas políticos y electorales que se pueden presentar en las elecciones reñidas, puesto que no se puede comparar la legitimidad democrática que otorga un pronunciamiento popular con la resolución que produzcan los jueces. Piénsese en tal sentido en los profundos debates suscitados al respecto en los Estados Unidos, incluso luego del fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso "Bush v. Gore" y en nuestra propia Provincia, donde pese a la intervención de la Justicia Electoral un muy elevado número de ciudadanos sigue cuestionando la legitimidad de los resultados, según lo arroja la Encuesta realizada por esta CCE.

Desventajas**a) Fabrica mayorías artificiales y plebiscitarias**

La elección presidencial mediante doble vuelta parece, en principio, la solución óptima para otorgar al poder ejecutivo un mandato más claro de los votantes que el que presumiblemente recibirían con una menor proporción del voto popular en un sistema de mayoría relativa. Sin embargo, este apoyo desproporcionado resulta más bien artificial y puede suponer una amenaza para la estabilidad del sistema democrático si el poder ejecutivo elegido por una mayoría absoluta de los ciudadanos desarrolla la sensación de tener un amplio respaldo nacional para llevar adelante su programa de gobierno frente a un Congreso hostil, donde sus partidarios sólo constituyen una minoría. Lo cierto es que este amplio apoyo electoral crea unas expectativas populares y una ilusión plebiscitaria muy superior a la generada por algunos ejecutivos elegidos, mediante una pequeña mayoría relativa, y legitimados de una forma más débil.

b) Fortalece la polarización electoral

La tendencia a estructurar la competencia política alrededor de dos grandes opciones puede convertir a la doble vuelta en una confrontación entre dos candidatos que representen dos modelos de sociedad y, por tanto, en una elección bipolar que introduzca una fuerte polarización política. El peso que los votos de los partidos extremistas pueden tener en la resolución final de la segunda vuelta puede otorgarles una importancia desmesurada ante los candidatos moderados que necesitan de estos apoyos para vencer en la votación definitiva.

c) Incentiva la formación de mayorías “negativas” o de bloqueo

El sistema de mayoría absoluta ha impedido la victoria de muchos ganadores por mayoría relativa: Vargas Llosa en Perú (1990), Horacio Serpa en Colombia (1998) o Tabaré Vazquez en Uruguay (1999). Aunque el sistema de doble vuelta evita el triunfo de los perdedores Condorcet, es cierto también que la reversión del resultado de la primera ronda (es decir, que resulte ganador en la segunda vuelta quien perdió en la primera) produce en ciertas ocasiones un “consenso negativo” entre los votantes cuyo único objetivo es evitar que un candidato obtenga la presidencia votando, más que a favor del ganador, en contra del perdedor: los ejemplos de Alberto Fujimori en Perú (1990), Jorge Serrano en Guatemala (1991), o de Febres Cordero (1984) o Abdalá Bucaram (1996/97) en Ecuador, muestran los riesgos que, para la gobernabilidad, pueden plantear este tipo de dirigentes en democracias presidenciales, especialmente por la debilidad parlamentaria del partido o fuerza política que respalda al presidente en el Congreso. Las amplias mayorías de votos populares obtenidas por estos candidatos contrastan con el respaldo legislativo con el que deben impulsar sus políticas.

Pérez Liñán (2002) ha intentado determinar, mediante un análisis estadístico, el impacto de la doble vuelta sobre la gobernabilidad en regímenes presidenciales y ha observado que, en general, el sistema de doble vuelta no es un factor de inestabilidad política, pero la reversión del resultado de la primera vuelta en la segunda ronda es una variable que aumenta las posibilidades de que se produzca una crisis de gobernabilidad. Las situaciones de crisis en sistemas con doble vuelta se circuns-

criben a contextos políticos con sistemas de partidos poco institucionalizados, de modo que donde el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta presenta riesgos es en esta clase de escenarios ²⁴.

d) Fomenta la tendencia al surgimiento de “outsiders” en las elecciones para cargos ejecutivos

La necesidad de buscar un apoyo amplio para ganar cargos ejecutivos en un sistema electoral de doble vuelta puede desincentivar la tendencia a la identificación de los candidatos con partidos asentados y a desarrollar compromisos ideológicos bien definidos. Por eso, las campañas electorales, los mensajes a los votantes y la retórica del debate político se canalizan más hacia la personalidad de los líderes que a sus vínculos con las organizaciones partidistas.

La extrema personalización de la elección para cargos ejecutivos tiende a aumentar la influencia política de los outsiders y los caudillos sin apoyo de partidos ni congresistas. Los ejemplos de Fujimori en Perú, Collor de Melo en Brasil, Humala en Perú, Gutiérrez o Correa en Ecuador, Max Fernández en Bolivia, Noemi Sanín en Colombia, son elocuentes. Sin embargo, aunque se encuentran algunos casos análogos en sistemas de mayoría relativa en democracias presidenciales, la tendencia al surgimiento de outsiders es especialmente evidente bajo la fórmula del “doble vuelta”, donde más candidatos se sienten atraídos a participar en la primera vuelta.

La evidencia empírica parece indicar que la fórmula de la doble vuelta para cargos ejecutivos incentiva la concurrencia de outsiders con un fuerte carisma personal, que intentan acceder al poder sin necesidad de asociarse con los partidos establecidos y otras formas organizadas de representación de intereses, lo que dificulta sobremanera la institucionalización de los respectivos sistemas de partidos.

e) Dificulta los efectos de “arrastre” de las elecciones para cargos ejecutivos sobre los legislativos

Los estudios empíricos sugieren que la combinación de un formato de mayoría relativa para la elección de cargos ejecutivos junto a las elecciones legislativas simultáneas, produce un fuerte impacto sobre el sistema de partidos reduciendo su fragmentación.

Por el contrario, con un ciclo de elecciones separadas, no hay ninguna razón ligada al formato electoral ejecutivo para que se estructure o institucionalice un sistema bipartidista en la asamblea legislativa. Es obvio que si hay que recurrir a una segunda vuelta, aun con elecciones legislativas coincidentes con la primera vuelta de las elecciones de cargos ejecutivos, pierde sentido la misma celebración simultánea de las elecciones ejecutivas y legislativas para conseguir una mayor armonía entre las mayorías.

f) No garantiza la victoria del “ganador” Condorcet y plantea diferentes problemas de coordinación estratégica entre candidatos y votantes

Con el procedimiento de doble vuelta electoral, el ganador final podría ser derrotado por algún candidato eliminado en la primera vuelta si los votantes pudieran elegir de nuevo entre los dos. El problema es, por consiguiente, que el resultado de las elecciones mediante doble vuelta depende excesivamente de las contingencias y circunstancias de la primera vuelta, y del hecho de que el gana-

²⁴ PEREZ LIÑAN, Anibal. *Los efectos del Ballotage en los sistemas electorales y de partidos en América Latina, Trabajo preparado para el II Seminario Iberoamericano sobre Partidos Políticos, 19 – 22 de Septiembre 2006, Cartagena de Indias, Colombia.*

dor Condorcet sea o no eliminado en la primera vuelta.

Por consiguiente, esta regla de decisión, al igual que la regla de la mayoría relativa, depende de las alternativas o candidatos irrelevantes, es decir, de las opciones disponibles para ser votadas. El efecto “spoiler” (descarte) está presente en la primera ronda de votación en la medida en que la presencia de competidores marginales puede determinar la decisión sobre los dos finalistas. En las elecciones peruanas de 2006, por ejemplo, hubiera podido concertarse una alianza entre la Unidad Nacional de Lourdes Flores y el Frente de Centro de Valentín Paniagua, que hubiera permitido a ésta acceder la segunda vuelta y derrotar a Humala.

La fragmentación de las candidaturas presidenciales aumenta las dificultades para la coordinación entre partidos y votantes y permite la eliminación de los ganadores Condorcet en la primera ronda de la votación, como en Perú, o como en la reciente elección presidencial ecuatoriana, donde pasaron a la segunda vuelta dos “outsiders” (Rafael Correa y Álvaro Noboa) y quedó eliminado el posible ganador Condorcet, León Roldós.

g) Adicionalmente, a las desventajas de la fórmula de segunda vuelta ya enumeradas, pueden agregarse otras, entre ellas que genera menos incentivos para el voto estratégico y -por ende- favorece el incremento del número de candidatos de partidos políticos, lo que en el largo plazo tendería a fragmentar el caudal inicial de votos para los candidatos. También suele mencionarse el incremento de los costos del proceso comicial.

B.3. Poder Judicial

En cuanto a la forma de designación de Magistrados y Funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio Público, los textos constitucionales cordobeses según las reformas producidas en 1923 y 1987 establecieron que ello correspondía al Poder Ejecutivo y al Senado. Pero mientras que en la primera de las reformas constitucionales mencionadas, la designación correspondía al Senado, a propuesta en terna del Poder Ejecutivo, en la reforma de 1987 se prescribió que la designación era del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Asimismo se estableció en el art. 157, segunda parte, que “La ley fija el procedimiento que favorezca la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad en la designación de magistrados inferiores”. La Constitución Provincial, según el texto vigente de los arts. 144 inc. 9 y 104 inc. 42, sólo cambió para el acuerdo al Senado por la Legislatura, en razón del sistema unicameral adoptado en 2001.

Posteriormente, en nuestra Provincia se dictó en 1999 la ley N° 8.802 que creó un Consejo de la Magistratura a los fines previstos por los arts. 144 inc. 9 y 157 en su última parte.

Asimismo en cuanto al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público, la Ley Suprema de la Provincia vigente en su art. 159 (en base al texto de la reforma de 1987 -que sólo tuviera una modificación en el 2001 por el cambio al sistema unicameral-), indica que su integración se efectúa por un Vocal del Tribunal Superior de Justicia y por cuatro Legisladores, letrados si los hubiere, correspondiendo dos a la mayoría y dos a la minoría. Aquí se ha indicado la necesidad

de introducir modificaciones constitucionales en su integración, para establecer un mayor equilibrio de los sectores, así como una mejor reglamentación de este instituto.

En consecuencia, en relación a estas cuestiones se formulan las siguientes consideraciones por parte la esta CCE.

B.3.a. Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento

En el constitucionalismo provincial, han mantenido el sistema clásico de designación del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado o de la Legislatura, las Provincias de Catamarca, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, y con particularidades distintivas Jujuy y Formosa.

En cambio, en la mayoría de las provincias restantes y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -en un proceso que inició la Provincia del Chaco-, se afirmó un mecanismo de designación de magistrados y funcionarios con la intervención de Consejos de la Magistratura, como en las Provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Corrientes, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Neuquén, Salta, Santa Cruz, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Río Negro, Tierra del Fuego y Tucumán, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La tendencia influyó en la reforma constitucional federal de 1994, que también incluyó este sistema en el art. 114 de la Ley Suprema.

En relación a este punto, la incorporación de este instituto a la Ley Suprema Provincial, se debe mencionar que en el "Informe preliminar para la reforma constitucional de la Provincia de Córdoba", se dictaminó favorablemente al respecto.²⁵

Asimismo, la CCE expresa que en las consultas efectuadas en los meses anteriores, se ha observado que numerosos sectores han postulado la necesidad de darle al Consejo de la Magistratura cordobés jerarquía constitucional. Esto es así, para que la existencia del instituto no quede sujeta a regulaciones legales, habida cuenta el antecedente de la denominada "Emergencia Judicial", declarada en noviembre de 2002 por ley N° 9061, la cual suspendiera transitoriamente la vigencia de dicho Consejo hasta julio de 2003.

Por otra parte, en el constitucionalismo subnacional argentino se ha consagrado el Jurado de Enjuiciamiento, a los fines de materializar el juicio de responsabilidad política de los Magistrados Judiciales y funcionarios del Ministerio Público.

Sin poder efectuar un análisis de las particularidades que presenta el constitucionalismo provincial al respecto, se expresa que existe en general uniformidad para la consagración de las causales de responsabilidad, mientras que los criterios difieren en cuanto a la integración y procedimiento de los Jurados. A su vez, en el orden federal, la reforma de 1994 también incorporó este instituto en base a los antecedentes del constitucionalismo provincial, en el art. 115.

En relación a estos dos temas, la designación y la remoción de los miembros del Poder Judicial y del Ministerio Público, en el "Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de Córdoba" se expresó:

²⁵ Op. cit. Ver "Informe Preliminar".

“Debe tenerse presente que, como se ha sostenido con fundamento, tanto en los sistemas de designación como en los de destitución de miembros del Poder Judicial, dos son los peligros que deben evitarse: por un lado la “politización” por parte de los gobernantes de turno; y por el otro, la “corporativización” aislante en los estrechos ámbitos de la magistratura. Es preciso desterrar los vicios de todo tipo en la designación de los magistrados, tanto el “partidismo”, el “favoritismo”, el “clientelismo” o el “amiguismo”, como la cerrazón de un “corporativismo” judicial.

Lo que debe pretenderse en última instancia, es la búsqueda de mecanismos o procedimientos que, libres de esos posibles errores, aseguren en la mayor medida posible, dos principios esenciales para la vigencia de un real Estado de Derecho: a) Por un lado, la independencia del Poder Judicial y de sus miembros, no sólo durante el desempeño de sus funciones (inamovilidad e irreductibilidad de sus sueldos), sino además al momento de acceder a los cargos con la más plena libertad otorgada por procedimientos idóneos, dentro del sistema republicano. b) De otro lado, se tiende a garantizar la idoneidad de los jueces para el correcto cumplimiento de la alta misión jurisdiccional, idoneidad que comprende no sólo la capacitación jurídica, sino también aquella que hace a sus calidades psicológicas, su buen nombre y fama y su decoro en el vivir.²⁶

C. Los problemas del control y del funcionamiento de los órganos.

C.1. La Legislatura

Resulta indudable que el sistema republicano adoptado por la Constitución Provincial (arts. 2 y concordantes), de acuerdo a las bases fijadas por la Ley Suprema de la Nación (arts. 1, 5 y concordantes), establece como uno de sus principios esenciales la división y equilibrio de los poderes del Estado.

Ello está indisolublemente unido a la finalidad del control y limitación del poder, que junto a la defensa de los derechos humanos, constituyen los objetivos perennes del sistema constitucional y democrático de derecho.

En relación a esta cuestión, se observa en general en América Latina, y en particular en nuestro país, un notorio avance del Poder Ejecutivo sobre las competencias de los otros poderes del Estado, (el Legislativo y el Judicial) en detrimento del buen funcionamiento del sistema republicano.²⁷

Pese a que el diseño constitucional de 1994 significó una modificación del fuerte presidencialismo del texto originario de 1853, en Argentina se ha venido gobernando por medio de decretos (delegados o de necesidad y urgencia), sin el debido control político por parte del Congreso ni de la Corte Suprema de Justicia.

En relación específica a los decretos de necesidad y urgencia, aunque se ha reglamentado el art. 99 inc. 3 de la Ley Suprema que estableció la Comisión Bicameral Permanente para el control de dichos decretos, por medio de la Ley N° 26.122 en el 2007, la mayoría que ejerce el partido del go-

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Fue Carlos Santiago Nino, en su libro “Fundamentos de Derecho Constitucional”, quien realizó el más profundo análisis sobre lo que denominó como “hiperpresidencialismo”. Este fenómeno se caracteriza por la concentración del poder en el Presidente, más allá de las competencias fijadas por la Constitución, en desmedro de la división y equilibrio de los poderes y de los principios de la democracia constitucional.

bierno en la misma ha significado en la práctica que actúe simplemente para convalidar los decretos dictados, que han superado holgadamente el número de proyectos de ley enviados por el Poder Ejecutivo al Congreso.²⁸

Este notable fortalecimiento de los órganos ejecutivos, también se observa en los distintos órdenes gubernamentales estatales, aunque no con la dimensión y efectos negativos observados en el orden federal, por la concentración del poder del Presidente, que incluso afecta el funcionamiento del federalismo. Asimismo, se puede apreciar lo antes descrito, como una debilidad en el funcionamiento institucional de los otros poderes, y en especial de los legislativos, tanto en las Provincias como en los gobiernos locales.

En relación al régimen provincial cordobés y a su **Legislatura**, la cual tiene como una de sus funciones principales la de ejercer el control político -además de sancionar las leyes-, se puede concluir que ésta no ejercita plenamente dichas atribuciones.

Así lo indica el análisis de tres aspectos esenciales para el ejercicio de sus funciones de control: a) pedidos de informes al Poder Ejecutivo; b) pedidos de interpelación a Ministros del Poder Ejecutivo; y c) aprobación de proyectos de ley iniciados por los propios legisladores.

En ese orden, en el período legislativo 2001-2003, sobre 887 pedidos de informes al Poder Ejecutivo, sólo fueron aprobados 104 por el Cuerpo; sobre 50 pedidos de interpelación a Ministros del Poder Ejecutivo, se aprobaron sólo 4; y sobre 582 proyectos de ley, se transformaron en leyes 174, de las cuales 84 fueron por iniciativa del Poder Ejecutivo.

Esta tendencia predominante del Poder Ejecutivo, se acentuó en el período siguiente legislativo, 2003-2007, lo que fue puesto de resalto por la prensa²⁹, y se aprecia en el cuadro a continuación:

CUADRO 8
Proyectos de ley:

Año	Total aprobado	Proyectos enviados por el Poder Ejecutivo	Proyectos enviados por el Poder Ejecutivo transformados en ley
2004	72	43	38
2005	69	49	48
2006	106	49	45
2007	113	94	84

Fuente: documento suministrado a la CCE por la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

²⁸ Según editorial del 11 de septiembre de 2007 del diario "La Nación" de Buenos Aires, el Presidente Kirchner suscribió durante su mandato 249 Decretos de Necesidad y Urgencia frente al envío de sólo 174 proyectos de ley remitidos al Congreso. Asimismo, con acertado criterio constitucional se sostenía en dicho documento en relación a la Ley 26.122: "Es que la ley que reguló el trámite y los alcances de la intervención del Congreso frente al dictado de DNU -sólo sancionada 12 años después de aprobada la reforma constitucional- no estableció término alguno para que las cámaras se expidieran al respecto ni, menos aún, la caducidad de los DNU no ratificados dentro de un plazo determinado. Peor aún, establece esa ley que para rechazar uno de estos decretos se deben expedir en el mismo sentido ambas cámaras, de manera que si una cámara lo rechaza y la otra lo aprueba, el decreto seguirá vigente. Esto determina que, aun con mayoría en una sola de las cámaras, el Poder Ejecutivo puede en la práctica emitir disposiciones de carácter legislativo sin limitación alguna. Por esta vía se llegó a una deformación del sistema republicano por la cual en la Argentina actual es más fácil conseguir la aprobación parlamentaria de un decreto que obtenerla para un proyecto de ley. De ese modo, en vez de desalentarse, se estimula la emisión de esta clase de normas de carácter muy excepcional". Además de dicha reglamentación alejada del espíritu de la Constitución, al número de decretos de necesidad y urgencia hay que sumar otra enorme cantidad de decretos delegados -en razón de la ley de emergencia económica citada- lo que confirma la conclusión acerca del gobierno por decreto en Argentina, como muestra inexcusable de la decadencia del estado de derecho.

²⁹ Ver, entre otros, "Un recinto con muchas peleas y pocas leyes"; La Voz del Interior, 19/4/2004; "El Ejecutivo, el gran legislador de la provincia", La Voz del Interior, 13/11/2005; "Los proyectos del Ejecutivo no se debaten", La Voz del Interior, 28/5/2006. En ésta última nota, se menciona que el 67% de las normas dictadas en 2005 que fueron enviadas por el gobernador, tuvieron además menos de 14 días de discusión.

CUADRO 9

Pedidos de informes al Poder Ejecutivo:

Año	Presentados	Aprobados	Arch. con respuesta
2004	270	25	172
2005	285	5	215
2006	318	18	247
2007	172	6	163

Fuente: documento suministrado a la CCE por la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

CUADRO 10

Interpelaciones a Ministros del Poder Ejecutivo:

Año	Pedidas	Aprobadas
2004	19	3
2005	10	0
2006	14	0
2007	7	0

Fuente: documento suministrado a la CCE por la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Las estadísticas son elocuentes en mostrar la debilidad del funcionamiento del control del Poder Legislativo sobre al Poder Ejecutivo. A esto hay que sumar la circunstancia que el art. 126 del reglamento de la Legislatura Unicameral posibilita que sólo con mayoría absoluta, en lugar de los dos tercios, se puedan tratar sobre tablas los proyectos

Por otra parte, lo propio ocurre con el funcionamiento de los otros órganos de control, según se observó en las distintas opiniones recogidas por la CCE.

En efecto, en relación a los mismos hay que partir de la base que para un funcionamiento correcto de ellos son necesarios dos requisitos: su independencia y su calidad técnica, como dice Joseph Stiglitz³⁰. Por otra parte, hay que tener presente que para un adecuado ejercicio del control en la administración pública, no puede haber sectores de la misma que escapen a los controles, como ocurriera con las Agencias gubernamentales creadas en Córdoba a partir de 1999. Seguidamente se analizan los distintos órganos de control.

C.2. Tribunal de Cuentas

La integración que le ha dado la reforma constitucional de 1987 a este órgano ha debilitado notablemente su independencia, dado que sus miembros surgen de una elección popular que se realiza conjuntamente con la de Gobernador y Vicegobernador y por idéntico período, lo que hace casi seguro que la mayoría del órgano controlador pertenecerá al mismo partido que el controlado. La Provincia de Córdoba es la única que adopta ese sistema en el Derecho Público provincial argentino.

C.3. Fiscalía de Estado.

La Fiscalía de Estado, concebida por la Constitución de Córdoba como órgano de control de le-

³⁰ Cfr. "Mejorando la eficiencia reciente". Revista del CLAD, Reforma y Democracia, N° 22. Caracas. 2002. pág.36.

galidad de la actividad administrativa del Estado y la defensa del patrimonio de la Provincia, resulta desnaturalizada en su función por la ley reglamentaria N° 7854, que le asigna además otra función incompatible, como la de ser el órgano de asesoramiento jurídico exclusivo del Poder Ejecutivo, además de refrendar los actos de éste, como si fuera un Ministro.

Se comprende que quien asesora jurídicamente para la adopción de las decisiones, no puede ser a la vez quien las controla.

C.4. Defensoría del Pueblo

La CCE ha detectado como otra debilidad en el funcionamiento de los órganos de control la falta de reconocimiento en la Constitución Provincial de la legitimación procesal al Defensor del Pueblo (art. 124), a diferencia de lo que ocurre en la Ley Suprema de la Nación, que sí ha consagrado dicha atribución para ese funcionario (art. 43), y que resulta de singular importancia para el eficaz cumplimiento de sus funciones.

C.5. Ente Regulador de los Servicios Públicos (E.R.Se.P.)

El Ente Regulador de los Servicios Públicos previsto en la Ley Provincial N° 8835, presenta debilidades importantes en relación con su diseño y su funcionamiento efectivo. La existencia de éste solo órgano regulador, y la carencia de marcos regulatorios adecuados, ha impedido un correcto cumplimiento de sus funciones. El diseño legal nos muestra que tanto la designación -art. 26- cuanto la remoción -art. 29- de los miembros del Directorio, depende del Poder Ejecutivo, excluyendo al Poder Legislativo.

En la práctica, no es frecuente observar una decisión del ERSeP que se oponga a la instancia política del Poder Ejecutivo, en cumplimiento de una independencia que su configuración autárquica le permite. Las designaciones y remociones en el Directorio parecen obedecer más a circunstancias políticas antes que al interés de reforzar la calidad institucional del órgano. Asimismo, los partidos de oposición han interrumpido las funciones aún no fenecidas de sus propios representantes en el Directorio, obligándolos a renunciar por razones de internas partidarias.

C.6. Ministerio Público Fiscal

Se han constatado problemas en cuanto a la ubicación y jerarquía del Ministerio Público, que integra actualmente el Poder Judicial. Por ese motivo, han existido conflictos entre el Fiscal General y el propio Tribunal Superior de Justicia. Por otra parte, se ha cuestionado la forma de designación y tiempo de ejercicio de sus funciones por parte del citado Fiscal General.

D. Incumplimiento de las normas constitucionales

Esta es una de las más graves debilidades para el correcto funcionamiento de nuestro sistema político-electoral, que demuestra los problemas de cultura jurídica, política y democrática que atra-

vesamos.³¹

En efecto, es observable que en la Constitución vigente, aprobada en 1987 y reformada en 2001, tiene todavía cláusulas sobre la reforma política que no poseen implementación, ya sea porque no se aplican o porque no han sido reglamentadas, a saber:

- a) La educación política que establece que: “en todos los niveles educativos el estudio de la Constitución, sus normas, espíritu e institutos” (art. 62 inciso 10);
- b) El voto de preferencia (art. 78);
- c) El establecimiento de regiones, fijando sus límites, “que modifiquen el actual sistema de Departamentos” (arts. 104 inc.7 y 175);
- d) Las “elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos de todos los partidos políticos” (art. 104 inc.22);
- e) La que establece que los partidos políticos deben tener una “contribución económica del Estado (provincial se entiende) a su sostenimiento” (art. 33);
- f) El Consejo Económico Social (art. 125);
- g) La que dispone que “Los organismos de la seguridad social tienen autonomía y son administrados por los interesados con la participación del Estado y en coordinación con el Gobierno Federal.” (art. 55);
- h) El Consejo de Partidos Políticos, que no funciona (art. 33);
- i) La falta de designación por parte de la Legislatura del titular de la Defensoría del Pueblo (art. 124);
- j) La escuela de capacitación y actualización de magistrados y empleados del Poder Judicial, que depende del Tribunal Superior, el cual no ha cumplido con el propósito de los constituyentes (art. 166 inc. 3);
- k) También debe agregarse el incumplimiento de otras normas constitucionales vinculadas a otros aspectos señalados en este Dictamen, como así también de distintas Leyes Provinciales vinculadas a la reforma política electoral tanto en el orden provincial como en el municipal y comunal.

E. Los problemas vinculados con el inadecuado funcionamiento del federalismo.

En este análisis la CCE no puede dejar de señalar que otra debilidad que afecta el correcto funcionamiento de nuestro sistema político electoral está vinculada con las graves lesiones producidas a nuestra forma federal de Estado.

En efecto, no se puede desconocer que la autonomía institucional, política, económica y social de las Provincias está disminuida por el extraordinario poder que ejerce el centralismo afincado en el Gobierno Federal y en particular en la Presidencia, lo que genera una dependencia de las Provincias y Municipios, lo que es un fenómeno de larga data.

³¹ Ver HERNANDEZ, Antonio María; ZOVATTO, Daniel; y MORA y ARAUJO, Manuel: *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica, México, Unam, 2005.*

III. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN CÓRDOBA

A. Consideraciones preliminares

Actualmente resulta imposible hablar de democracia sin referir a los partidos políticos, pues éstos se han constituido en los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad. Desempeñan un papel fundamental en la función de representación, agregación y canalización de los intereses de la ciudadanía. Es innegable su importancia cada vez mayor para las funciones de gobierno, como así también la crisis de legitimidad y de credibilidad que atraviesan.³²

Los partidos políticos han ido ocupando un lugar cada vez más central en los sistemas políticos modernos, al punto que se ha hecho difícil imaginar cómo podría desarrollarse la política en los Estados contemporáneos sin la presencia de los mismos. Como bien señalan R. Morodo y P. Murillo de la Cueva, “la democracia representativa liberal queda, de esta manera, definida como **democracia de partidos**. De considerar a los partidos como definidores negativos del «buen gobierno», se pasa a la convicción, basada en la práctica, de que no hay democracia pluralista si no hay partidos políticos”³³.

H. Kelsen, uno de los principales teóricos de la democracia, afirmó que “sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos”³⁴. Asimismo, R. Dahl otorga a éstos un lugar privilegiado cuando indica que, a través de ellos, se expresa la función de la representación, oposición y rivalidad pacífica, que hacen funcionar a un régimen democrático³⁵. La mayoría de los estudiosos coinciden en que los partidos son parte integral de la democracia. Es por ello que regular adecuadamente su funcionamiento, se ha convertido en un ejercicio imperativo en la dinámica política actual, cuando se busca fortalecer la pluralidad, la representatividad, y atender las demandas de una ciudadanía cada vez más crítica y exigente.

Sin embargo, no todos son optimistas respecto de su futuro. Por ejemplo, F. H. Cardoso señaló: “Suele darse por sentado que los partidos son cruciales para la vida política moderna. Constituyen la base del sistema democrático representativo desde finales del siglo XIX. Sin embargo, sus perspectivas en las grandes democracias de hoy no son halagüeñas. Es más, es posible que esas poderosas máquinas políticas desaparezcan pronto...”, para concluir “se encuentran en una coyuntura crítica: tienen que transformarse o se volverán irrelevantes”³⁶.

En esa línea de razonamiento, G. Vedel, destacado jurista francés, ha expresado que así como no se puede concebir la democracia sin partidos políticos, ella puede perecer a causa del mal funcionamiento de éstos.

Empero, el buen funcionamiento de la democracia demanda no sólo de partidos, sino también de un sistema de partidos, entendiendo por tal el sistema de interacciones que es resultado de la competencia entre partidos³⁷. Los elementos que caracterizan a los sistemas de partidos se pueden

³² Al respecto, pueden consultarse los resultados de la encuesta poblacional y estudios de grupos focales, realizados en la provincia de Córdoba en mayo del corriente año por la CCE.

³³ MÓRODO, Raúl. y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo. *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*. México, UNAM, 2001, p. 17.

³⁴ KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Guadarrama, 1975, p. 37.

³⁵ DAHL, Robert. *L'avenir de l'opposition dans les démocraties*. Paris, Sedeis, 1996, p. 9.

³⁶ CARDOSO, Fernando Enrique. 2005, en www.fp-es.org/oct_nov_20005/story_11_11.asp

³⁷ SARTORI, Giovanni. *Partidos y Sistemas de partidos*. Vol. 1. Madrid, Alianza Universidad, 1980, p. 69.

agrupar, sucintamente, en: número de partidos relevantes, nivel de institucionalización y nivel de polarización ideológica del sistema.

Un análisis de la situación actual de los partidos políticos, así como del sistema de partidos en Córdoba, permite señalar fortalezas, pero también evidencia serias debilidades en dichas dimensiones, las que se exponen a continuación.

B. Fortalezas de los partidos políticos y del sistema de partidos en Córdoba

Debe destacarse como una de las fortalezas la constitucionalización de los partidos políticos en esta provincia. En efecto, en la reforma de 1923, dentro de las atribuciones de la Legislatura (art. 83, inc. 33), se dispuso: “Legislar sobre las organizaciones de los partidos políticos, elección de sus autoridades y de candidatos que lleven al comicio, así como acerca de la formación del tesoro electoral y de su empleo. Dicha legislación deberá ser aplicada exclusivamente por la junta electoral de la provincia”.

Pero fundamentalmente, las bases de los mismos se establecieron en el texto del actual art. 33, incorporado en 1987, que dice: “Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse libremente en partidos políticos democráticos y pluralistas. La Provincia reconoce y garantiza la existencia y personería jurídica de aquellos que sustenten y respeten los principios republicanos, representativos, federales y democráticos establecidos por las Constituciones Nacional y Provincial. Son orientadores de la opinión pública y contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo. La ley establece el régimen de los partidos que actúan en la Provincia y garantiza su libre creación, organización democrática y pluralista, la contribución económica del Estado a su sostenimiento y la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. Asegura la libre difusión de sus ideas y un igualitario acceso a los medios de comunicación. Solo a los partidos políticos compete postular candidatos para cargos públicos electivos. La ley garantiza la existencia de un Consejo de Partidos Políticos de carácter consultivo”.

En cuanto a la fortaleza del sistema de partidos, la CCE resalta la creación en 1986 de la Comisión Asesora Honoraria de Partidos Políticos, mediante decreto del Poder Ejecutivo Provincial, que fuera antecedente inmediato del Consejo de Partidos Políticos, incorporado en la Reforma Constitucional de 1987 (art. 33). Este Consejo desempeñó una importante labor en distintos aspectos, y en particular, en el debate de la ley orgánica municipal sancionada en 1991. También se anota como otra fortaleza de los partidos y del sistema de partidos, la férrea defensa de la vigencia de la democracia, operada a partir de 1983.

C. Debilidades

C.1 Número de partidos relevantes.

Esta variable analítica puede tener numerosos indicadores que la describen. Así, hemos seleccionado el Nivel de Polarización Partidaria, el Voto por Partido (de los que polarizaron históricamente la mayor cantidad de elecciones en un término dado), y la Canalización de votos.

L. Nivel de Polarización Partidaria: es el porcentaje de votos que obtienen los dos partidos mayoritarios (PJ y UCR si se toma el período acumulado desde 1983 a la fecha) sobre el total de votos dirigidos hacia los partidos políticos.

CUADRO 11
Polarización PJ-UCR 1983-2007 (en %)

Año/Cargo	Presidente	Djg. Nacional	Gobernador	Djg. Provincial
1983	96.14	94.20	95.06	94.53
1985		88.01		
1987		90.69	93.54	90.16
1989	86.97	82.3		
1991		81.68	88.52	83.51
1993		80.69		
1995	71.23	79.67	87.24	84.3
FREPASO	20.77	12.42		
1997		69.04		
1998			69.77	
1999	78.84	70.06		63.97
Sin FREPASO	58.08	57.64		
2001		52.37		50.97
2003	(*)	50,57(***)	56.41	Djst Unico: 33,73 Por Depto: 33,98
2007	(**)	39,33 (***)	33,88	Djst Unico: 33,22 Por Depto: 34,14

Fuente: Datos de la Dirección Nacional Electoral en: Panero, Marcelo. *Comportamiento Electoral y Representación Partidaria en la Provincia de Córdoba. Tesis Maestría Flaxo, noviembre 2004.*

(*) El justicialismo no logra unificar candidato único y concurre separado en tres listas. El radicalismo apenas alcanza el 2,34% de los votos. Técnicamente, este porcentaje sería el de polarización. Pero, en virtud de la particularidad de esta situación, omitimos el dato para presidente en este año.

(**) Justicialismo y radicalismo no concurren a la elección con su sello partidario y algunas fórmulas son conformadas por integrantes de ambos partidos. Ej. Alianza Frente para la Victoria, triunfante en la contienda, que lleva a una justicialista (Cristina Fernández) como candidata a presidenta y a un radical (Julio Cobos) como candidato a vice.

(***) Se computan los votos emitidos a las alianzas electorales, no solo a los partidos PJ y UCR individualmente, pues la información no está desagregada.

II. Voto por partidos que polarizaron históricamente: es el porcentaje de votos que recogen por separado cada uno de los dos partidos históricamente mayoritarios, el PJ y la UCR en este caso, sobre el total de votos a partidos políticos en período de tiempo dado, que en este caso va del año 1983 a 2007.

CUADRO 12
Voto por partido (total provincial) 1983-2007 (en %)

Año/Cargo	Presidente		Djg. Nac.		Gobernador		Djg. Prov.	
	PJ	UCR	PJ	UCR	PJ	UCR	PJ	UCR
1983	39,92	56,22	39,14	55,06	39,22	55,84	38,19	55,33
1985			35,64	52,37				
1987			43,89	46,80	44,45	49,09	43,61	46,55
1989	44,53	42,44	43,37	38,93				
1991			34,86	46,82	36,49	52,03	35,38	48,13
1993			36,51	44,18				
1995	43,78	27,45	42,33	37,34	40,05	47,19	40,26	44,04
1997			30,93	38,11				

Fuente Panero, M. en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

(*) Este porcentaje corresponde a la alianza Unión por Córdoba, integrada por el PJ y varios partidos más. Los resultados no vienen discriminados por partidos. Se supone que el voto a la boleta del PJ es menor que este número.

(**) Los votos corresponden a la alianza Encuentro para el Cambio, integrada por la UCR y el Partido Socialista. Los resultados no vienen discriminados por partidos.

(***) Ni la UCR, ni el PJ concurren con su boleta partidaria.

(****) Este porcentaje de votos corresponde a la alianza Frente para la Victoria, integrada por el PJ y varios partidos más. Los resultados no vienen discriminados por partidos. Se supone que el voto a la boleta del PJ es menor que este número.

III. Canalización de votos: muestra hacia donde se han dirigido, en el caso de que ello ocurra, los votos desalineados, es decir los votos que rompen la lealtad hacia un partido producto del desgaste, pero en donde dicha lealtad no es reemplazada por otro partido político, produciendo una creciente volatilidad electoral con un cambio neto de partido a partido de una elección a otra.

CUADRO 13

a) Canalización votos 85-97 (total provincial en %).

Año	Cargo	Polarización PJ-UCR	Otras fuerzas	Total
1985	Dip. Nac.	88.01%	PI 3.84% UDC 3.57%	95.42%
1987	Dip. Nac.	90.69%	UCD 4.17%	94.86%
	Dip. Pcial.	90.16%	UCD 4.52%	94.68%
	Gobernador	93.54%	UCD 2.46%	96.00%
1989	Presidente	86.97%	Al. De Centro 3.75% CFI 6.04% (1)	96.76%
	Dip. Nac.	82.3%	Al. De Centro 7.88% CFI 4.74%	94.92%
1991	Dip. Nac.	81.68%	CFI 5.33% UCD 8.19%	95.2%
	Gobernador	88.52%	CFI 5.75%(2) UCD 2.16%	96.43%
	Dip. Pcial.	83.51%	CFI 5.42% UCD 5.65%	94.58%
1993	Dip. Nac.	80.69%	UCD 12.28%	92.97%
1995	Presidente	71.23%	Erepaso 20.77% UCD 4.37%	96.37%
	Dip. Nac.	79.67%	Erepaso 12.42% UCD 4.34%	96.43%
	Gobernador	87.24%	Erepaso 5.03% UCD 3.10%	95.37%
	Dip. Pcial.	84.3%	Erepaso 6.37% UCD 4.65%	95.32%
1997	Dip. Nac.	69.04%	Erepaso 12.42% AR-PAIS 8.90% UCD 4.40%	94.76%

Fuente: Panero, M. en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

Referencias: PI (Partido Intransigente); UDC (Unión Demócrata de Córdoba); UCD (Unión de Centro Democrático); Al. De Centro (Alianza de Centro). Está integrada por la UCD; CFI (Confederación Federalista Independiente); AR (Acción por la República); PAIS (Política Abierta para la Integración Social).

(1) Apoya al candidato a Presidente de la UCR, E. Angeloz.

(2) Apoya al candidato del PJ para gobernador.

CUADRO 14
b) Canalización votos 97-2007 (total provincial en %)

Año	Cargo	Votos PJ (%)	Sumatoria (%)	Total (%)	Votos UCR (%)	Sumatoria (%)	Total (%)
1998	Gobernador	33.90	UCD 8.60 APEC 7.09	49.59	35.87	MID 2.03 UVC 2.57	40.47
1999	Presidente	31.82	UCD 8.59	40.21	47.23 (*)		
	Dip. Nac.	24.58	UCD 8.70 N. Mov. 7.67	40.95	45.58 (*)		
	Dip. Pcial.(*)	34.29	DC 0.49 UCD 9.07 APEC 3.11 N. Mov. 1.25	48.21	29.67	MID 4.76 MUV 1.24	35.67
2001	Dip. Nac.	27.19	DC 2.38 UCD 7.20 N. Mov 1.27 AR 1.04 AP 2.25 APEC 2.72 PDL 1.25	45.3	25.18	MID 3.75	28.93
	Leg Distrito	26.50	DC 2.32 UCD 7.04 N. Mov 1.23 AP 2.18 APEC 2.66 PDL 1.24	43.17	24.47	MID 3.59	28.06
2003	Gobernador	27.09	APEC 5.88 AP 5.36 Fte Federal 3.20 AR 3.18 MAV 2.19 PDL 2.19 PDC 2.07	51.63	28.81	MPC 3.64 MID 2.14 UVF 1.93 NUPAS 0.57	37.12
	Dip Pciales Dist Único	17,15	DC 3,72 APEC 2,80 AR 2,64 AP 2,45 FF 2,44 PDL 1,78	32,98	16,58	Sin sumatoria	16,58
	Dip Pciales Depto	17,76	DC 3,86 APEC 2,89 AR 2,75 AP 2,55 FF 2,51 PDL 1,85	34,17	16,22	Sin sumatoria	16,22
2007	Gobernador	20,01	DC 3,23 UCD 3,10 AR 2,98 AP 2,20 UC 1,42 UVC 1,14 NP 0,75 FF 0,73 PD 0,60 MUV 0,56 PAIS 0,46	37,17	13,87	ARI 2,58 MID 2,07 RECREAR 2,07 MPC 1,71	22,17
	Dip Pciales Dist Único	19,07	DC 3,03 AR 2,91 UCD 2,91 AP 2,05 UC 1,31 UVC 1,06 NP 0,72 FF 0,70 MUV 0,54 PD 0,49 PAIS 0,46	35,24	14,15	MID 2,10 MPC 1,72 ARI 2,63 RECREAR 1,97	17,97

			DC 3,03				
			AR 3,00				
			UCD 2,90			MID 2,21	
			AP 2,05			MPC 2,06	
	Dip	19,23	UC 1,29	35,46	14,91	ARI 2,39	23,42
	Provinciales		UVV 1,06			RECREAR	
	Departamento		NP 0,73			1,84	
			FF 0,71				
			MUV 0,54				
			PD 0,46				
			PAIS 0,46				

Fuente: Panero, M. en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

Referencias: UCD (Unión Demócrata de Centro); APEC (Acción por el Cambio); N. Mov. (Nuevo Movimiento); DC (Democracia Cristiana); AR (Acción por la República); AP (Acción Popular); PDL (Partido Demócrata Liberal); MID (Movimiento de Integración y Desarrollo); UVC (Unión Vecinal de Córdoba); MUV (Movimiento de Unidad Vecinalista); MAV (Movimiento de Acción Vecinalista); PDC (Partido Demócrata Cristiano); MPC (Movimiento Popular Cordobés); UVF (Unión Vecinal Federalista); NUPAS (Nuevo Partido de Acción Solidaria); FF Frente Federal de Cba; UC Unión Ciudadana; NP (Nuevo País); PD Partido Demócrata;

(*) Concorre como Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, junto al Frente Grande, el Partido Socialista Popular, el Partido Socialista Democrático, el MID y el Partido Intransigente.

(**) Se consigna solamente los legisladores por distrito único.

La conclusión más importante que surge del análisis de esta variable, es que los partidos mayoritarios que históricamente han protagonizado las contiendas electorales en la provincia de Córdoba han perdido terreno en la disputa electoral. Una razón es la pérdida de votos directa. De agrupar el 95,06% del total de voto en 1983 para la elección de Gobernador, el PJ y la UCR sumaron de manera directa y agrupada (entre los dos) un 33,08 % en la última contienda del 2007.

Otra razón es la pérdida relativa, a través de partidos que constituyeron sumatorias: 17,16% de votos obtuvieron las 11 sumatorias que acompañaron al PJ. Representan el 46,16% del total de votos obtenidos para la fórmula de Gobernador y Vice (de un total de 37,17% de votos obtenidos). En el caso de la UCR, acompañada por 4 sumatorias, estas obtuvieron un 8,3%, representando el 37,43% de los votos totales obtenidos por la fórmula para Gobernador y Vice (de un total de 22,17% de votos obtenidos).

Ello equivale a plantear que el proceso de canalización de votos desde los partidos tradicionales e históricamente polarizadores, es cada vez mayor. La erosión de los grandes partidos parece no haber tenido freno, y en todo caso si aparece alguno, tiene que ver, por ejemplo, con la distribución de bancas y el protagonismo público relativo (supuestamente mayor) que favorece a los partidos grandes, en desmedro de partidos menores.

C.2 NIVEL DE INSTITUCIONALIZACIÓN.

Como ya tuvimos oportunidad de analizar en la segunda parte de este dictamen, existe en Córdoba una alta desconfianza popular hacia los partidos y las elecciones. El 94,1% de los encuestados

no confía o confía poco en los partidos políticos, aunque el 59,9% estuvo de acuerdo en afirmar “sin partidos políticos no puede haber democracia”. El sistema de partidos es deficiente y, como también se reseñara en términos de los datos de la encuesta, el arraigo social de los partidos es bajo (un 75,9% de los encuestados manifestó sentirse alejado de los partidos). La consecuencia de lo relatado es un significativo nivel de imprevisibilidad, característico de un sistema de partidos con bajo nivel de institucionalización, como se observa actualmente en la Provincia de Córdoba.

C.2.a. Niveles de participación política y voto positivo

El sistema de partidos está institucionalizado cuando las pautas de competencia interpartidista son relativamente estables, los partidos cuentan con bases de apoyo social sólidas y profundas, tanto los partidos como las elecciones son percibidos como legítimos y como instrumentos únicos para determinar quién gobierna, y las organizaciones partidistas se caracterizan por contar con reglas y estructuras razonablemente estables.³⁸

Todos estos elementos tienen repercusión directa en los Niveles de Participación Política y en el Voto Positivo, puesto que se retroalimentan para dotar de institucionalización (o no) a los partidos y por ende a los sistemas de partidos constituyendo estos valores el primer elemento para considerar su legitimidad y apoyo social.

Considerando a los Niveles de Participación Política, estos representan la cantidad de personas que, estando en condiciones de emitir el sufragio, concurren efectivamente a votar.

CUADRO 15
Niveles de Participación 1983-2007 (en %). Totales provinciales.

Año/ Cargo	Presidente	Dip. Nac.	Gob.	Dip. Pcial.
1983	88,35	88,35	88,35	88,35
1985		85,10		
1987		86,09	86,09	86,09
1989	86,65	86,65		
1991		83,57	83,57	83,57
1993		81,41		
1995	83,80	83,80	83,80	83,80
1997		77,43		
1998			79,17	
1999	82,45	82,45		78,79
2001		76,03		78,03
2003	77,80	68,16	73,94	68,16
2005		66,72		
2007	72,05	72,05	72,01	72,01

Fuente: Panero, M. en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

En cambio, el Voto positivo muestra la proporción de votos dirigidos hacia los partidos políticos en relación al total de votos emitido (contrariamente, el voto negativo se refiere al voto blanco y nulo).

³⁸ PAYNE, Mark. “Sistemas de partidos y gobernabilidad democrática”, en PAYNE, Mark et al: *La política importa*, BID, 2006, págs. 165-196.

CUADRO 16
Voto Positivo 1983-2007 (en %)

Año / Cargo	Presidente	Dip. Nac.	Gobernador	Dip. Pcial.
1983	97,68	97,49	96,76	96,53
1985		98,39		
1987		97,15	97,57	96,98
1989	98,52	98,00		
1991		94,65	96,19	93,75
1993		95,84		
1995	94,09	89,65	94,18	89,41
1997		89,20		
1998			96,45	
1999	95,83	95,39		90,99
2001		78,11		79,95
2003	96,72	86,97	95,62	Dist Único: 89,50 Por Depto: 86,89
2005		91,53		
2007	94,99	91,93	91,84	Dist Único: 90,55 Por Depto: 88,05

Fuente: Panero, M. en base a datos de la Dirección Nacional Electoral

A través de estos dos índices se pone en evidencia que la participación política ha descendido cerca de 16% desde el año 1983 a la fecha, si se considera, por ejemplo, la elección para Gobernador en Córdoba. Y que, del total de votantes que han ejercido el voto (en franca disminución desde 1983 -según se constató en la variable anterior-) hay que restarle todavía un 8,16% de ciudadanos que, aún asistiendo al acto comicial, lo hacen de manera negativa, es decir no votando hacia ningún candidato o partido en particular.

A pesar de ello, según los datos de la encuesta de la CCE, el 55,1% de los cordobeses, valora la efectividad del voto para cambiar el estado de cosas, y el 65,9% afirmó que a través del voto puede influir en la política.

Pese a ello, de los datos de participación electoral analizados se desprende claramente que el nivel de desafección para con el sistema político cordobés va en franco aumento desde el año 1983 a la fecha.

C.2.b. Número de partidos y fragmentación

El buen funcionamiento de un sistema de partidos, supone un equilibrio entre dos extremos: el partido hegemónico y la excesiva fragmentación del arco político. En el orden provincial, se verifica un excesivo grado de fragmentación, dado el número de partidos, como se aprecia en el cuadro que sigue ³⁹:

³⁹ Datos suministrados por el Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba, actualizados al 22 de mayo de 2008.

CUADRO 17

Partidos con reconocimiento jurídico en el orden provincial al 2008

Condición del partido	Cantidad de partidos
Vigentes	37
Suspendidos*	05
Caducos**	06
Extintos***	04
En trámite****	01
Caducidad del trámite*****	07
Total	60

Fuente: datos suministrados por el Juzgado Federal con competencia electoral en Córdoba, actualizados al 26 de mayo de 2008.

Referencias:

* Significa que momentáneamente tienen la personería jurídica suspendida, pero la pueden recobrar. Es decir, la personería no ha caducado, ni el partido se ha extinguido.

** La caducidad dará lugar a la cancelación de la inscripción del partido en el registro y la pérdida de la personería jurídico-política (art. 54, Ley 6875)

*** La extinción pondrá fin a la existencia legal del partido y dará lugar a su disolución (art. 54, Ley 6875).

**** Para que una agrupación sea reconocida como partido político provincial o municipal, debe cumplimentar una serie de requisitos (presentar una solicitud a la justicia de aplicación, presentar un número de adherentes, junta promotora, etc.). Una vez cumplidos esos trámites, el partido queda reconocido para realizar la afiliación mediante las fichas que entrega el juzgado electoral (art. 7, Ley 6875).

***** Para obtener la personería definitiva (art. 8, Ley 6875), el partido que inició el trámite (art. 7, Ley 6875) requiere completarlo, acreditando la afiliación de un número mínimo de electores. Este trámite caduca a los seis meses del reconocimiento para afiliar.

La alta fragmentación del sistema de partidos en Córdoba tiene entre sus principales causas la flexibilidad de los requisitos legales establecidos para obtener la personería jurídica y para mantenerla, a falta de piso o barrera legal.

Pero además, dado que es más sencillo obtener reconocimiento federal que provincial, en la práctica los partidos realizan primero el trámite en la justicia federal y una vez registrados allí, se inscriben con el mismo en la provincia. Por eso, es necesario revisar la cantidad de partidos reconocida en la justicia federal, la que se aprecia en el siguiente cuadro ⁴⁰:

CUADRO 18

Partidos con reconocimiento jurídico en el orden federal, distrito Córdoba

Condición del partido	Cantidad de partidos
Vigentes	44
En trámite	16
Caducidad del trámite*	38
Total	98

Fuente: datos suministrados por el Juzgado Federal con competencia electoral en Córdoba actualizados al 26 de mayo de 2008.

Referencias: * Se trata de aquellos que pasaron a archivo por inactividad absoluta por más de un año, durante el trámite de obtención de personería.

⁴⁰ Datos suministrados por el Juzgado Federal con competencia electoral en Córdoba, actualizados al 26 de mayo de 2008.

El problema expone lo “abierto” del sistema. De este modo, se contradice uno de los principales argumentos sostenidos por quienes promueven habilitar candidaturas independientes ⁴¹, basados en la complejidad de crear un partido y participar en el mismo. Ello, además, aun cuando las candidaturas extrapartidarias están contempladas en la ley N° 6875 (art. 3), con lo cual podrían resultar un remedio para ese tipo de iniciativas.

En este marco de alta fragmentación del sistema, además, se cuentan las llamadas “sumatorias”, mecanismo no previsto por la legislación, pero convalidado por la jurisprudencia, a instancias de convenios interpartidarios. En esencia, comprenden dos modalidades: a) la existencia de varias boletas con la misma lista de candidatos (una suerte de sumatoria “simple” o “pura”); y b) las llamadas “sumatorias cruzadas” (consistentes en listas oficializadas que proponen las mismas personas para algunos tramos del voto –i.e., para Gobernador-, y candidatos distintos para los restantes cargos –por caso, legisladores-).

Las sumatorias reproducen al menos tres efectos

- a) permiten la constitución de alianzas fácticas y extemporáneas;
- b) estimulan la multiplicación de armazones electorales con un sentido instrumental;
- c) generan, en muchos casos, un estado de confusión en los electores.

El método no tiene, prácticamente, precedentes a nivel de derecho comparado. Más que representar múltiples identidades políticas, podría responder a motivaciones coyunturales y económicas, cuando no dar lugar a un simple negocio ⁴².

En este contexto de alta fragmentación, en el que es posible crear un partido sin mayores dificultades, y participar directamente en la competencia con alguna posibilidad a través del mecanismo de las sumatorias, los incentivos para crear coaliciones, alianzas o fusiones son escasos.

Por otra parte, la alta volatilidad de las agrupaciones políticas que compiten en la Provincia (incluyendo la cantidad de fuerzas que inician el trámite de reconocimiento y no lo concluyen) revela la inestabilidad del modelo de competencia interpartidista agravada por la pérdida de centralidad de los partidos que históricamente polarizaban las elecciones.

C.2.c. Regulación jurídica de los partidos políticos en Córdoba

La regulación legal de los partidos políticos presenta debilidades sustanciales. La ley provincial vigente (N° 6875, y sus modificatorias) data de principios de 1983, es decir, poco antes de concluir el gobierno militar. El transcurso de la democracia fue evidenciando la necesidad de revisar algunas normas, como las referidas al financiamiento partidario. No obstante, la ley no ha sufrido cambios significativos, incluso a pesar que hubo reformas constitucionales posteriores a su sanción (1987 y 2001 en la provincia, además de la reforma federal de 1994).

⁴¹ En Córdoba, a diferencia del orden nacional, el monopolio partidario para la nominación de cargos públicos de origen electivo es de raigambre constitucional (art. 33).

⁴² Cfr. “El negocio de tener un partido político”, *La Nación*, 25/2/2008, donde a propósito de las elecciones nacionales, se pone de resalto que sólo por participar en los comicios, las fuerzas chicas recibieron en promedio 500.000 pesos; sobre un total de \$35 millones repartido en 2007.

Una de las muestras más nítidas respecto al deficiente marco jurídico de los partidos políticos, se observa en los requisitos establecidos para obtener y conservar la personería jurídica en Córdoba.

Por una parte, para obtener la personería jurídica existe un “doble estándar”, a partir de la combinación de las leyes provincial y federal en la materia. Así, para formar un partido de distrito se exigen en la justicia federal 4.000 adhesiones, mientras que en la provincia, es necesario reunir 8.000 ⁴³. Por esta razón, algunas agrupaciones optan por solicitar su reconocimiento en el ámbito federal, accediendo con ello a poder petitionar su homologación para obtener la personería provincial y en consecuencia, a la posibilidad de presentarse en las elecciones locales (art. 70, Ley 6875). Al respecto, las nóminas de los partidos son ilustrativas sobre la diferencia de agrupaciones existentes a nivel federal y provincial, tanto en las que tienen personería, como en las que se encuentran tramitándola. Por otro lado, no existe una barrera o “piso legal” como requisito para la conservación de la personería jurídica, como contenía el texto original de la ley N° 6875, que lo fijaba en un tres por ciento. Estas condiciones flexibles, tanto para crear como para mantener la personería de un partido político, contribuyen a generar una alta fragmentación del sistema de partidos.

Otro problema, en apariencia secundario pero que hace a un sistema democrático de partidos, es la denominación del núcleo. Pese a que la ley N° 6875 (art. 16) establece que no podrán utilizar designaciones personales ni derivadas de ellas, ni tampoco expresiones tales como “argentino”, “nacional” u otras que tengan pretensiones totalizadoras, en la práctica se utilizan apelativos de esas características (“Córdoba”, “Vecinal”, etc.). Es válido sostener que la ciudadanía tiende a confundir a unos con otros, porque además de superponerse los nombres partidarios, el sistema de las sumatorias permite que varias de esas agrupaciones, presenten los mismos candidatos.

El marco jurídico de los partidos políticos también evidencia también la ausencia de reglamentación de mandatos constitucionales, como el acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación (art. 33, Const.Cba), y las elecciones internas abiertas, obligatorias y simultáneas (art. 104, inc. 22, Const.Cba.).

Otra expresión de este débil marco jurídico de los partidos la constituyen los **vacíos legales**, respecto a fenómenos reiterados, como el transfuguismo. Al no haber regulaciones legales que lo prohíban, no se sanciona. El fenómeno del transfuguismo consiste en el abandono por parte de un legislador del partido político o bloque legislativo por el que fue electo (antes o al poco tiempo de haber asumido el cargo electivo), para: a) formar su propio bloque; b) incorporarse o representar a otro grupo; c) obtener otro tipo de ventaja o cargo público.

También hay lagunas legislativas en el caso del acceso a los cargos electivos en función del género, en donde existen dos regulaciones: la Ley N° 8901, que acuerda una participación equivalente de géneros (mitad y mitad) en las listas de los partidos; y el art. 80 (incs. 1 y 2) de la Constitución Provincial, que -sin fijar cuotas- tácita o indirectamente le da rango constitucional a esa ley, al establecer el acceso de los legisladores suplentes en función del género.

⁴³ Estrictamente, el art. 7, inc. A, de la ley N° 6875, establece textualmente que se debe acreditar “la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil (4%) del total de los inscriptos en el registro electoral del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (1.000.000)”.

Tampoco hay legislación sobre un tema muy relacionado con el sistema de partidos políticos, como son las campañas electorales. En otros casos, existen regulaciones pero son muy genéricas, como por ejemplo las relativas a capacitación de dirigentes, o diversos aspectos del financiamiento de los partidos.

Además de las debilidades señaladas, es muy preocupante el incumplimiento sistemático de las regulaciones existentes. En efecto, normas jurídicas sobre elecciones internas, por citar un caso, son en la práctica desatendidas por razones de coyuntura, lo que las vuelve inútiles, y exhibe la ineficacia de los marcos sancionatorios por ellas mismas dispuestos. Otro tanto puede decirse del Consejo de Partidos Políticos, organismo con reconocimiento constitucional (art. 33 Const.Cba) y reglado legalmente, que hace tiempo no funciona en Córdoba.

C.2.d. Democracia interna

Cada partido político funciona como un sistema político en miniatura. Es decir, están dotados de una estructura formal de autoridades, mecanismos representativos y procesos electorales internos.

Sin embargo, los déficits en materia de democracia interna son constantes. Esto se nota en varios aspectos. En primer lugar, por la no realización periódica, en general, de los diversos actos electorarios internos, sean éstos para consagrar autoridades partidarias, o para nominar candidatos a cargos públicos electivos. Aun cuando hay partidos en Córdoba que han realizado elecciones internas de una u otra clase, es una práctica frecuente la proclamación de una lista única que suple la realización de comicios internos. Otras veces, la prórroga de los mandatos en vigencia supone la consecuente postergación (en ocasiones sine die) de este tipo de actos electorarios.

De esa manera, el porcentaje de ciudadanos que actúa efectivamente en la vida interna de los partidos es muy bajo, como también lo es la incidencia de los mismos en las resoluciones partidarias ⁴⁴.

Todo ello sucede aun cuando la legislación (art. 55, Ley 6875) establece que la no realización de elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años es causal de pérdida de la personería jurídica. Si bien este extremo recae bajo la órbita de la Justicia Electoral provincial, vale apuntar que no existe un registro general donde consten estos movimientos. Además, si se trata de un partido político de distrito con reconocimiento en la justicia federal, es ésta jurisdicción la responsable de dicha fiscalización.

Ahora bien, cuando las elecciones internas se realizan desnudan otra problemática: la carencia de un registro actualizado de afiliados, públicamente disponible.

En efecto, en la práctica, los partidos no suelen contar con dichos registros, o los existentes no coinciden, necesariamente, con el verdadero caudal de afiliados. Los partidos no destinan fondos ni desarrollan programas informáticos permanentes sobre este asunto, aun cuando es una información vital para conocer con qué partidarios se cuenta.

La Justicia Provincial no tiene un registro actualizado de afiliados partidarios, por lo cual el "pa-

⁴⁴ Al respecto, según la encuesta poblacional realizada por la CCE, el 79,3% de los cordobeses estuvo de acuerdo en que hay poca democracia interna en los partidos políticos.

drón” del partido surge de las constancias de la Justicia Federal de Córdoba. A su vez, dicho padrón contiene, básicamente, altas y cierta clase de bajas (por caso, fallecimiento o afiliación a un nuevo partido). Pero no existe caducidad de las afiliaciones, las que en la práctica muchas veces se remontan a 1983 (año en que se reabrió el registro de afiliaciones), especialmente en partidos tradicionales ⁴⁵. Repárese que en caso de concretarse las internas, deben superar para su validez el umbral del diez por ciento de los afiliados empadronados (art. 32, Ley 6875), bajo riesgo de caducidad de la personería partidaria.

Entre las incertidumbres que genera la falta de un padrón partidario actualizado, se debe apuntar el desconocimiento sobre la cantidad de afiliados o adherentes requeridos para la constitución de núcleos internos en los partidos, para competir en una contienda interna ⁴⁶.

Téngase en cuenta, además, que la falta de información cierta y veraz alcanza también a otros datos esenciales de la vida misma del partido, como la normativa interna que rige su funcionamiento, básicamente la Carta Orgánica partidaria. Esto se produce por reiteradas enmiendas y modificaciones que algunos partidos introducen a su orden jurídico interno, que no tienen la debida publicidad.

En la práctica, frente a un proceso electoral interno, se suelen dictar regulaciones *ad-hoc*, que a veces de forma improvisada sancionan los propios congresos o juntas partidarias, o que éstos delegan en los órganos ejecutivos del partido. Tal forma súbita e imprevisible de establecer las reglas de juego mella, de facto, la posibilidad concreta de participación en esos procesos de personas que no están inmersas en la rutina partidaria.

Cuando las internas se realizan y son abiertas, pero sin *accountability*, esta circunstancia opera en detrimento de la fortaleza institucional de los partidos. Instituidas al amparo de la necesidad de oxigenar el sistema de representación y erosionar la política de camarillas terminan –no pocas veces– devaluando la soberanía de los afiliados. Ello resulta de la inexistencia de controles institucionales efectivos que impidan la transferencia o préstamo de votantes por parte de otros sectores políticos. Y peor aún, la compra de votos, elemento típico de culturas políticas clientelares.

Por otra parte, como se adelantó, las internas abiertas, obligatorias y simultáneas no han sido reglamentadas a nivel provincial, a pesar de su recepción constitucional en 2001 (art. 104 inc. 22).

Las debilidades apuntadas sobre la vida interna de los partidos, y fundamentalmente la falta de reglas de juego claras y transparentes, da lugar a que afiliados que no se sienten contenidos en la estructura partidaria, se postulen como candidatos en elecciones generales a través de otros partidos, incluso después de haber participado en internas dentro de la agrupación originaria. Esta posibilidad se ve favorecida por los requisitos flexibles para crear partidos y obtener personería, previamente reseñados.

En suma, el mal uso de las elecciones internas las reduce a un reparto de cargos, sobre la base de fomentar alineamientos incondicionales y el clientelismo, donde punteros y operadores priorizan

⁴⁵ Algunos partidos, como el Partido Justicialista, han ideado soluciones novedosas, como el llamado “voto afiliatorio”, en cuya virtud al votar independientes en una elección interna abierta, automáticamente quedan afiliados al partido.

⁴⁶ A título de ejemplo, la Carta Orgánica de la U.C.R. fija ese porcentaje en el 1,5 por ciento del total de afiliados empadronados, el que a la fecha se estima en alrededor de 4.600 adhesiones en la Provincia. Nótese, por otro lado, que esa cifra es mayor a la requerida para obtener el reconocimiento de un partido político para competir en elecciones generales en Córdoba.

lealtades personales por sobre las institucionales o republicanas, todo lo cual distorsiona el sistema, desjerarquizando la actividad política. De modo que en vez de partidos, estos grupos se transforman en máquinas electorales que tratan de legitimar sus acciones, a veces utilizando los instrumentos del Estado para esas prácticas (transformándose así en organizaciones políticas de funcionarios). Quienes se conducen de esa manera, han reservado el manejo de las candidaturas entre muy pocos, que a veces arreglan con otros grupos o que eventualmente van a elecciones internas, en las que en los hechos condenan a los votantes a sufragar en base a una lógica de “segunda mejor opción” (lo menos malo), o a la abstención, ya que no se puede ejercer en profundidad la democracia interna.

De esta manera se han consolidado verdaderas “oligarquías” partidarias, confirmando así la llamada “ley de hierro” que hace décadas señaló R. Michels. Todo ello aumenta la incredulidad, impide la participación y agudiza la crisis de la representación ⁴⁷.

Finalmente, la no renovación en tiempo y forma de los cargos partidarios constituye un obstáculo para la rotación y alternancia de los equipos dirigentes. La persistencia de estas prácticas favorece los caudillismos de tipo personalista. En ese marco, los integrantes de los partidos tienden a obedecer más a las personas que a las normas, operando en contra de los partidos como ámbitos de deliberación.

C.2.e. Financiamiento de los partidos políticos

Se parte de un presupuesto central: debe ser el sistema democrático el que controla el dinero y no a la inversa. Este criterio favorece los márgenes de autonomía de los partidos respecto al poder económico, tanto en la formulación de sus políticas, como en la selección de sus candidatos.

En la Provincia de Córdoba, como se adelantó, no existe una regulación legal específica sobre financiamiento partidario. Sólo se registran previsiones genéricas en la Ley N° 6875 que resultan insuficientes (por caso, para la rendición de cuentas, como se verá), o peor aun, se violan recurrentemente.

En primer lugar, se observa la falta de aportes estatales de origen provincial. A pesar que se trata de un mandato constitucional (art. 33 Const.Cba), y de su expresa regulación legal (art. 50, ley N° 6875), el Estado provincial no contribuye actualmente al sostenimiento de los partidos políticos reconocidos, y no funciona el Fondo Partidario Permanente previsto en la ley provincial. Los fondos estatales sólo provienen del Ministerio del Interior, para aquellos partidos de distrito que actúan en Córdoba.

Consecuentemente, tampoco existe ninguna previsión sobre eventuales barreras legales para el acceso de los partidos al financiamiento público provincial.

Estas carencias influyen decididamente sobre la vida de los partidos, especialmente en el caso de pequeños partidos o fuerzas políticas nuevas, puesto que la falta de fondos para funcionar genera, en la práctica, asimetrías en la competencia por los cargos de origen electivo.

En segundo lugar, existe un déficit en cuanto a la rendición de cuentas sobre el origen de sus fondos. Aún tratándose de un claro mandato constitucional (art. 33 Const. Cba), la ley N° 6875 (art.

⁴⁷ Ver Capítulo de Contexto Sociocultural, Actitudes político-electorales, en el presente Dictamen.

52) obliga a los partidos simplemente a presentar al Tribunal Electoral el estado anual de su patrimonio y la cuenta de ingresos y egresos del ejercicio, certificados por contador público nacional o por los órganos de control del partido. En la práctica, entonces, los partidos presentan un breve resumen en el cual el contador que expide el certificado se limita a consignar lo que le expresan las autoridades partidarias, aclarando por costumbre “que no ha tenido a la vista ni constatado la veracidad de los dichos”. Este simple trámite, en apenas una carilla de papel, es presentado ante la Justicia electoral de la provincia, lo que pone de manifiesto la ausencia del control del gasto ⁴⁸.

Asimismo, la ley provincial establece que dentro de los sesenta días de celebrado el acto electoral en que haya participado el partido, debe presentar al Juez de aplicación correspondiente cuenta detallada de los ingresos y egresos relacionados con la campaña electoral, pero en la práctica dicha rendición no es detallada, y por lo tanto tampoco se cumple.

En tercer lugar, falta transparencia sobre el origen de los fondos. El aporte de empresas y de particulares, sobre los que no se fijan topes en la ley, tiende mayoritariamente a ocultarse o a disimularse, aun cuando el anonimato es una práctica expresamente prohibida por la ley (art. 44, Ley N° 6875). La ausencia de controles impide conocer el origen de los mismos, con lo cual podrían ingresar fondos provenientes de fuentes prohibidas por la ley.

Un caso habitual de estas prácticas suele ser la organización de eventos (“cenas”), en los cuales se recaudan sumas tan elevadas para la actividad de que se trata, que resultan irrisorias. Otra de sus manifestaciones es el uso durante las campañas electorales de estructuras distintas de los partidos – consultoras de estrategia, marketing político o agencias de publicidad-, lo cual permite “blanquear” la participación de terceros. Lo mismo cabe apuntar de las colaboraciones “en especie”, que son muy variadas aunque muchas están circunscriptas al financiamiento de costosas pautas en medios masivos de comunicación, entre otras actividades. Todas estas circunstancias, entre otros efectos negativos, potencian asimetrías en la competencia política y la corrupción.

En cuarto lugar, en este marco, la publicidad de los actos de gobierno durante las campañas electorales, así como la realización de actos inaugurales de obras públicas o de promoción de planes sociales, constituyen un plus de financiamiento ilegítimo –con fondos estatales- en favor de los partidos de gobierno. Este aspecto supone, por otra parte, violar la Constitución Provincial (art. 33), en cuanto expresamente establece el acceso igualitario de los partidos a los medios de comunicación.

Finalmente, si bien parte del financiamiento estatal está destinado a la formación de dirigentes y militantes (art. 22 h, ley N° 6875) es notoria la ausencia de programas y planes regulares de capacitación interna, trazados por los propios partidos. Tampoco existen escuelas de gobierno ni estructuras institucionales destinadas a este importante asunto, similares a la experiencia que tuvo lugar en el Instituto Nacional de Capacitación Política (INCAP), por ejemplo.

⁴⁸ Ver *La Voz del Interior*, ed. de 4 de mayo de 2008.

C.3. POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA DEL SISTEMA

El nivel de polarización se relaciona con la magnitud de la diferencia entre los distintos partidos respecto de su ideología política y su base social. En la actualidad no se aprecia una diferencia ideológica sustancial entre los partidos en Córdoba, más bien la identidad de los mismos aparece difusa. No queda claro, a falta de estudios o líneas de investigación específicas, en qué consiste por estos días pertenecer o ser partidario de ciertas fuerzas políticas.⁴⁹

Esta desideologización es advertida mayoritariamente por la ciudadanía. En efecto, el 88,4% de los encuestados opinó que “los partidos se critican mucho entre sí, pero en realidad son todos iguales”, mientras un 83,8 % de los cordobeses se pronunció por reclamar a los partidos acentuar más su ideología

Esta confusión se nota por la ausencia en general de debates doctrinarios, tanto al interior de los partidos (algunos ni siquiera tienen núcleos internos permanentes, que deberían generarlos), como en la arena inter-partidaria. Las discusiones parecen atravesar cuestiones de coyuntura, más que programas de medio y largo plazo que permitan establecer idearios o pautas programáticas claras.

IV. JUSTICIA Y ORGANIZACIÓN ELECTORAL

A. Fortalezas

La CCE destaca como fortaleza la constitucionalización del fuero electoral, efectuada en el art. 170 de la Ley Suprema, incorporado en la reforma de 1987. Esto significó un avance y la profesionalización de la justicia electoral, respecto a la organización anterior, basada en una Junta Electoral Provincial integrada por magistrados de distinta jerarquía y fuero⁵⁰.

B. Debilidades del sistema

B.1. Organización Electoral Provincial

La Provincia de Córdoba concentra las dos funciones electorales características, la jurisdiccional y la administrativa, en el Poder Judicial.

La Constitución provincial establece un Tribunal Electoral, a cargo de “un juez”, cuyas atribuciones y competencias se establecieron por ley N° 8643 (1997). Sus resoluciones, de cualquier naturaleza, son recurribles ante el Tribunal Superior de Justicia, órgano que las conoce a través de su Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales. Asimismo, actualmente la competencia electoral del Ministerio Público, se encuentra a cargo del Fiscal General Adjunto de la Provincia⁵¹.

⁴⁹ Es importante aclarar que más allá de datos de encuesta, medir esta variable escapa al tiempo y recursos disponibles por la CCE, lo que hubiera llevado a combinar metodologías cuantitativas con cualitativas (preferentemente análisis de contenido) para inferir una conclusión potente en torno a esta variable.

⁵⁰ La ley N° 6885, dictada en 1983, restableció la ley NI 5423, que regulaba el funcionamiento de la Junta Electoral provincial.

⁵¹ Ver la ley N° 8643 y la Ley Orgánica del Ministerio Público y sus modificatorias, en particular las leyes N° 8714 y 9168.

Este diseño institucional se muestra insuficiente e incompleto, pudiendo resultar inadecuado, como se puso de manifiesto durante el proceso eleccionario del 2 de septiembre de 2007, momento que desnudó la precariedad estructural del sistema.

Una de las principales debilidades del Juzgado Electoral, es su composición unipersonal, pues debe llevar adelante una multiplicidad de funciones, tanto legales y jurisdiccionales, como técnicas y administrativas. Asimismo, para ello tiene limitaciones materiales significativas. El Juzgado posee una dotación de personal estable muy reducida, que se amplía temporariamente ante procesos electorales, lo cual no permite disponer en forma permanente de un cuerpo de profesionales calificados en la materia. Por su naturaleza no puede ser autárquico, pero tampoco tiene facultades para disponer de partidas presupuestarias propias. No cuenta dentro de su estructura con dependencias específicas que formal y regularmente se ocupen de cuestiones esenciales como el proceso de contratación previo a cualquier elección (hasta de aspectos a primera vista menores, como útiles e insumos); del control patrimonial de los partidos políticos; de la capacitación cívica ciudadana; de la provisión de infraestructura y el desarrollo de instrumentos informáticos (no sólo para los escrutinios); o de la ejecución de procesos de control de calidad, por citar algunos casos.

En la práctica, el Tribunal Superior de Justicia a través de sus dependencias técnicas (contables, administrativas e informáticas) se ha encargado de estos asuntos. Ello es una solución parcial y de coyuntura, que pone de manifiesto la carencia de una estructura especial, como la falta de una planificación estratégica a mediano y largo plazo. En ese marco, algunas de las funciones del Juzgado resultan de dificultoso cumplimiento (i.e., la confección del Registro Electoral de la provincia y del Registro de afiliaciones, etc.).

Por otra parte, el carácter unipersonal del Juzgado da lugar a otro tipo de controversias. Su actuación alcanza a numerosos actores en plena disputa electoral, lo que expone al juzgador a mediar intereses en pugna durante la competencia, sustrayendo a los partidos políticos de la posibilidad de intervenir en una administración plural del proceso.

Téngase en cuenta, como dificultad adicional de diseño, que el Juzgado también actúa como tribunal de alzada de las juntas electorales municipales y comunales. Como éstas se integran mayoritariamente con legos, aun cuando intervienen en asuntos que requieren tratamiento técnico-jurídico, suelen incurrir en nulidades procesales, que obligan al Tribunal Electoral a una activa intervención, en calidad de alzada.

Por su parte, la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia configura la segunda instancia jurisdiccional de la provincia de Córdoba, con lo cual se garantizan las reglas procesales de nuestro régimen constitucional (art. 75, inc. 22 C.N.). Esta circunstancia determina que no existan instancias intermedias, cuestión que es vista por un sector como una debilidad del sistema

A falta de regulación legal específica, la creación (en 1998) de la Sala y sus funciones fueron dispuestas por acordadas del propio Tribunal Superior, lo cual constituye una debilidad a subsanar. En efecto, al estar originalmente integrada sólo por tres de los siete miembros del Alto Cuerpo (como

todas sus Salas), el Tribunal Superior advirtió la necesidad de intervenir en pleno en todos los asuntos sometidos a su conocimiento, habida cuenta la relevancia institucional y política de los mismos ⁵². Por ello, la Sala Electoral en 2001, por Acordada del Cuerpo, pasó a estar integrada por todos sus miembros ⁵³.

B. 2. Proceso Electoral

El diseño incompleto e inadecuado del actual Juzgado Electoral, señalado en el punto anterior, junto a la existencia de vacíos legales ante casos concretos -que potencialmente pueden generar soluciones jurisprudenciales contradictorias-, crean una serie de déficits en la marcha del proceso electoral, como quedó de manifiesto en las elecciones pasadas.

En efecto, el 2 de septiembre de 2007, de esa complejidad emergieron fallas organizativas ⁵⁴, entre las que cabe apuntar: a) la sumatoria de votos, que generó confusión en el electorado; b) el excesivo número de boletas en el cuarto oscuro, combinado con la elevada cantidad de votantes por cada mesa; c) demoras para sufragar que prolongaron el acto electoral; d) mientras esto último ocurría, luego de las dieciocho horas, comenzó la difusión de las encuestas de bocas de urna y declaraciones de un candidato proclamándose ganador, ante la falta de reglamentación o prohibición expresa ⁵⁵; y e) hubo problemas a la hora de hacer el escrutinio en mesa, especialmente en la Capital.

Si a todo lo anterior se le agrega un resultado muy ajustado, una transmisión lenta de cómo éste evolucionaba -mucho más lerda de lo habitual- y, a su vez, controversias sobre la veracidad de los datos que incluyeron denuncias de fraude y cuestionamientos de algunos contendientes a la independencia del Poder Judicial, se comprende que se dieron las condiciones propias de una "tormenta perfecta" ⁵⁶.

Todo ello motivó la extensión del escrutinio definitivo hasta el día 18 de octubre de 2007, con un alto grado de intervención judicial, sobre todo del Tribunal Superior de Justicia ⁵⁷ e incluso de la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación ⁵⁸, que resolvieron recursos y planteos formulados por algunas de las partes en pugna,

Entre las debilidades estructurales del proceso electoral, cabe mencionar:

Falta de fecha cierta de la elección y de fecha de la convocatoria

Según la legislación vigente en la Provincia de Córdoba, la determinación de la fecha de las elec-

⁵² Ello tuvo lugar a partir del fallo que convalidó (en decisión dividida de la Sala, de dos a uno) un decreto del Poder Ejecutivo Provincial, el cual dispuso la obligatoriedad del sufragio para la consulta popular celebrada el 22 de julio de 2001, poco antes de la reforma constitucional de ese año. Ver T.S.J., Sala Electoral -Secretaría en Ferie-, Auto N° 2, del 11/07/2001.

⁵³ T.S.J., Acuerdo Reglamentario N° 612, Serie "A", del 30/07/2001.

⁵⁴ Según la Encuesta realizada por la CCE, un 39,8% de ciudadanos encuestados reconoció fallas organizativas en las pasadas elecciones de septiembre de 2007.

⁵⁵ Ver La Voz del Interior, ed. del 3 de septiembre de 2007.

⁵⁶ "La situación de Córdoba es una 'tormenta perfecta'", en La Voz del Interior, www.lavozdelinterior.com.ar, ed. del 8 de septiembre de 2007.

⁵⁷ Cfr., en particular, Tribunal Superior de Justicia de Córdoba (T.S.J.), en "Córdoba - Dpto. Capital - Martínez, E. F. y Otro (Aps. Alianza Frente Cívico) Impugnan Escrutinio Provisorio - Solicitan se realice recuento de sufragios en las mesas - Recurso de Apelación", Auto N° 81, de 18/09/2007; y en "Córdoba - Convocatoria a Elecciones de Gobernador, Vicegobernador, Legisladores y Tribunal de Cuentas Provincial para el día 02 de Septiembre de 2007 - Cuerpo de Copias - Recursos de Apelación y Nulidad", Auto N° 82, del 2/10/2007.

⁵⁸ Cfr. C.S.J.N., en "Recurso de hecho interpuesto por Luis Alberto Juez y Elina R. Zanoni por la Alianza Frente Cívico", fallo del 13/11/2007,

ciones, como su convocatoria, es una facultad discrecional del Poder Ejecutivo, dentro de un margen de tiempo que le fija la ley (arts. 35, 36, 117 y 119 de la Ley N° 8767). Tan es así, que en las últimas tres elecciones para Gobernador en la Provincia, en 1998 (diciembre), 2003 (junio) y 2007 (septiembre), no coincidió ni siquiera la época del año del día finalmente escogido.

La falta de fecha cierta de las elecciones impide una conveniente y previsible planificación de todo el proceso. Particularmente, determinar: a) las agrupaciones políticas en condiciones de competir; y b) los electores que estarán en condiciones de votar (por caso, los que cumplen 18 años el día de la elección).

Estos problemas se presentan también ante la simultaneidad de elecciones provinciales con las municipales y comunales (aun cuando esa simultaneidad no está expresamente contemplada en la legislación)⁵⁹. En esos casos, la justicia provincial se encarga también de la elección local, pero para una correcta organización es necesario conocer con suficiente antelación cuáles son los lugares donde se realizarán estas elecciones⁶⁰.

Problemáticas relacionadas con el padrón

Otro inconveniente es que la Provincia no cuenta con padrón propio, el que le es suministrado por la justicia federal⁶¹.

La falta de padrón, o un padrón desactualizado, trae varios inconvenientes. Por ejemplo, los domicilios electorales inexactos (entre otros motivos, también porque los ciudadanos no toman la precaución de denunciar el cambio), lo que puede generar a su vez otros problemas, como las notificaciones dirigidas a las autoridades de mesa (cuando éstas ya no habitan en ese lugar).

Boleta electoral

Actualmente, se utiliza el tipo de boleta múltiple, es decir una por cada agrupación política que se presenta a la elección. La boleta a utilizar es objeto de numerosas críticas y discusiones, básicamente por la falta de regulación jurídica de casos concretos que se plantearon.

En primer lugar, existen controversias sobre el diseño. Entre ellos, cabe mencionar las imágenes, emblemas y fotos (de candidatos o de referentes, con vida o fallecidos), como también los tramos donde pueden ir insertos (y si pueden repetirse); lugar de ubicación (arriba, entre dos tramos distintos, etc.); y espesor de la boleta.

Por otro lado, la boleta múltiple utilizada generó una "sábana" muy larga, por la suma de diversos tramos correspondientes a otras tantas categorías de candidatos (i.e., en 2007, Poder Ejecutivo, Tribunal de Cuentas, Legisladores provinciales por distrito único, Legisladores departamentales). También se deben computar, a veces, las elecciones simultáneas con municipios y comunas (que a su vez eligen

⁵⁹ En la práctica, se aplica el régimen de la ley nacional N° 15.262, y para el caso de las comunas, la ley provincial N° 8455 (que prevé la simultaneidad de elecciones nacionales y comunales).

⁶⁰ El 2 de septiembre de 2007, por ejemplo, las elecciones para cargos provinciales se realizaron simultáneamente con comicios locales en 251 municipios y comunas.

⁶¹ Al menos unos ciento ochenta días antes de las elecciones se debería contar con el padrón provisorio, el cual a su vez es necesario actualizar (personas fallecidas, etc.) hasta la confección del padrón definitivo.

departamento ejecutivo y concejales en un tramo, o comisión, respectivamente; y tribunal de cuentas, por otro lado). Ello trajo aparejada la controversia sobre si esos tramos deben ir unidos y en tal caso, qué orden de prelación de candidatos; o separados, el tipo de gráfica (puntos, etc.).

Asimismo, la extensión de la boleta electoral produjo dificultades en los escrutinios, especialmente por la cantidad de cortes registrados para los diversos tramos de la “sábana”.

Otro problema adicional es la impresión a cargo del partido político, que produce una serie de dificultades prácticas, como la cantidad a imprimir y demoras en los lugares de impresión. Pero además, esta carga sobre los partidos supone una desventaja para agrupaciones pequeñas o nuevas fuerzas políticas, por razones de financiamiento.

A ello debe agregarse, una vez en el cuarto oscuro: a) la sustracción de boletas; b) nulidades en los escrutinios, cuando de las urnas surgen boletas no oficializadas; c) situaciones concretas de clientelismo político (voto marcado; o los llamados “voto cadena” y “voto barquito”).

Sumatorias

Las **sumatorias**, como se anticipó, no están previstas en la legislación provincial, pero fueron admitidas por la jurisprudencia ⁶², a instancias de varios partidos políticos. En los hechos, el Tribunal Electoral homologó convenios interpartidarios que impulsaron el mecanismo.

Esta corresponsabilidad de actores políticos y autoridades judiciales trajo como consecuencia una desmesurada proliferación de boletas electorales. Materialmente, fueron necesarias varias mesas dentro del cuarto oscuro para dar cabida a la cantidad de votos que había. Así, a título de ejemplo, el 2 de septiembre de 2007, para 9 fórmulas de candidatos a gobernador y vicegobernador ⁶³, hubo 32 boletas correspondientes a distintas agrupaciones políticas. Este esquema se agravó en los casos de elecciones simultáneas con municipios y comunas. Por ejemplo, en la Ciudad de Córdoba, donde compitieron 11 fórmulas para intendente y viceintendente con sus respectivas sumatorias, algunas “pegadas en sábana” en las boletas provinciales, y otras no, hubo en total 36 boletas dentro del cuarto oscuro ⁶⁴. No cabe duda que este asunto produjo confusión en muchos electores cuando ingresaron al cuarto oscuro.

Centros de Votación

Según la legislación cordobesa, el tribunal electoral debe establecer para cada elección la llamada “Carta Marina” (es decir, una guía o índice de división territorial de las escuelas y mesas de votación existentes en la Provincia). Sin embargo, en la práctica, la provincia recibe este instrumento de la justicia federal, que lo confecciona con base en el padrón electoral.

⁶² En la jurisdicción de Córdoba, fueron convalidadas por el Tribunal Superior de Justicia a partir del caso “Villa Giardino” (A.I. Nº 76, del 14/12/2006). Sin embargo, vale apuntar, el mecanismo ya se utilizaba, desde que fue respaldado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el precedente “U.C.R.-C.F.I. Partido Federal y Frejupo”, del 16/11/1989 (Fallos, 312:2192).

⁶³ En dicha elección también se votó por candidatos a legisladores provinciales, legislador departamental y tribunos de cuentas provinciales.

⁶⁴ En dicha elección también se votó en la Ciudad de Córdoba, además de candidatos a cargos provinciales, por tribunos de cuentas municipales. Por otra parte, se realizó una consulta popular no vinculante sobre el servicio de concesión de agua potable. Un caso similar de varias categorías de candidatos a votar se verificó en Colonia Caroya, donde a las candidaturas provinciales y municipales mencionadas, se agregó la elección de Convencionales Constituyentes de la Ciudad.

Ahora bien, la cantidad de mesas y escuelas requeridas varía de una a otra elección. Por eso, utilizar en Córdoba una “Carta Marina” con una distribución y cantidad de mesas y electores similares a elecciones anteriores, pero con la particularidad de una gran cantidad de boletas dentro del cuarto oscuro, produjo en la práctica muchas de las dificultades para votar, observadas el 2 de septiembre de 2007 ⁶⁵.

A ello debe agregarse, la reiterada demora en constituir las mesas por ausencia de sus autoridades. Todo esto produjo aglomeraciones en las escuelas, y consecuentemente malestar en las personas que concurrieron a sufragar, como expresaron ciudadanos encuestados.

Constitución de mesas y autoridades

Un problema recurrente ha sido el elevado porcentaje de ciudadanos que eluden actuar como autoridades de mesa, a pesar de tratarse de una carga pública.

La consecuencia es, en la práctica, que muchas mesas se integran con ciudadanos y ciudadanas presentes en el momento. Así, por caso, para las elecciones provinciales de 2007, se verificó el siguiente escenario:

CUADRO 19
Constitución de mesas y autoridades. Córdoba, elecciones 02/09/07

Cantidad de mesas	6.153		
Notificaciones enviadas (autoridades de mesa designadas por el Juzgado)	27.692		
Notificadas correctamente	15.740		
No notificadas (no se pudo notificar al elector)	11.952		
Excusaciones y justificaciones (electores que indicaron su imposibilidad para cumplir el rol)*	2.781		
Excusaciones (previas a la elección)	2.464		
Justificaciones (luego de la elección)	317		
Comportamiento el día de la elección**			
Autoridad	Total	Designada***	No designada
Presidente	4.911	3.123	1.788
Suplente 1	1.771	1.233	538
Suplente 2	1.142	828	314

Fuente: datos suministrados por el Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba.

*Artículo 54, Ley 8767.

** Total obtenido de la carga de actas procesada en el escrutinio definitivo.

*** Designada en algún cargo (Presidente, Suplente 1° o Suplente 2°) por el Juzgado Electoral Provincial.

Tomando como referencia la Provincia de Córdoba, son también ilustrativos los datos de la Justicia Federal con competencia electoral, que se aprecian a continuación:

⁶⁵ Ver La Voz del Interior, ED. del día 3 de septiembre de 2007.

CUADRO 20

Constitución de mesas y autoridades. Córdoba, elecciones 28/10/07

Cantidad de mesas	6.781
Cantidad de autoridades de mesa	13.562
Nombramientos cursados	24.490
Personas que se presentaron a cumplir la función	7.500 (aprox.)
Personas que fueron designadas el día de las elecciones	1.879

Fuente: datos suministrados por el Juzgado Federal con competencia electoral en Córdoba.

La cantidad de personas que actuaron como autoridades de mesa porque “asumieron” al momento de constituirse las mismas el día de los comicios, es una práctica corriente que, sin embargo produce diversas dificultades, a saber:

a) retardo en la constitución de las mesas; b) en ocasiones, esas improvisadas autoridades no tienen la capacitación esencial para desarrollar su labor, lo cual se pone en evidencia durante el transcurso de la jornada electoral (fallas concretas al momento de completar la documentación básica de las mesas, como actas de apertura y cierre), y especialmente al momento del escrutinio; c) genera el riesgo que partidarios de distintas agrupaciones políticas, (“punteros”), al concurrir a primera hora cedan a presidir mesas, exponiendo la elección a manipulaciones partidistas.

En Córdoba, a diferencia del caso de las elecciones nacionales, las autoridades de mesa no son rentadas, y tampoco reciben ninguna compensación por gastos (como sin embargo ocurre con otra carga pública: actuar como jurado popular).

Por otro lado, a pesar que la falta de capacitación de las autoridades de mesa es una falencia apuntada por la ciudadanía, no son favorables las condiciones en que se realizan los cursos para dichas autoridades (a los que por otra parte asiste sólo un promedio del cinco por ciento de los designados). No hay presupuesto para la actividad, la cual queda librada a la oficiosa voluntad del reducido personal del Juzgado Electoral.

Escrutinio Provisorio

Es una debilidad la falta de una regulación legislativa clara en esta materia. El mal llamado “escrutinio provisorio” a que se refiere la ley N° 8767 (art. 90), es un cómputo de resultados provisorios que no tiene ningún efecto jurídico. Por otra parte, la vaguedad de la norma no determina con precisión la autoridad responsable de llevarlo a cabo, ni tampoco establece cómo difundirlos.

B. 3. Contencioso Electoral

Por contencioso electoral, en su concepción amplia, se alude en este Dictamen “a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a

derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral”⁶⁶.

La finalidad esencial del contencioso electoral -también conocido como justicia electoral- es la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos y, en su caso, ciudadanos y candidatos) a efectos de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales⁶⁷.

En este punto, la principal debilidad del sistema en la Provincia de Córdoba es la falta de un cuerpo único y sistematizado de normas específicamente contencioso-electorales, un código de procedimiento en la materia, el cual podría dictarse por resultar una competencia conservada por la Provincia, de acuerdo al art. 75 inc. 12 de la Constitución Nacional.

En efecto, se observa una superposición de normativa aplicable en la materia, en la que conviven: la ley de creación del juzgado (N° 8643), la ley electoral (N° 8767), la ley de partidos provincial (N° 6875), la ley de participación equivalente de géneros (N° 8901), la ley orgánica municipal (N° 8102), las normas electorales para comunas (N° 8234), el sistema para renovar autoridades comunales (N° 8455), la ley que regula los institutos de democracia semidirecta N° 7811, la legislación que establece la intervención del Ministerio Público (N° 7826 y N° 8714) cada una de ellas con sus respectivas modificatorias, además del Código Procesal Penal (para delitos y faltas electorales). Finalmente, es de aplicación el Código Procesal Civil, como legislación supletoria. Éste último punto es especialmente relevante, porque en el proceso electoral, a diferencia del proceso civil, se debaten intereses públicos.

El problema planteado por la diversidad de fuentes ha sido resuelto por la labor jurisprudencial, pero al precio de una mayor discrecionalidad interpretativa, frente al amplio abanico de opciones disponibles⁶⁸. Todo ello genera incertidumbre e inseguridad jurídica.

La diversidad de normativa aplicable se observa en materia de plazos (en días -hábil- o corridos-, o en horas), tanto para resolver como para recurrir, no sólo en cuanto al término de los mismos sino respecto a su cómputo. Otro tanto ocurre respecto al carácter en que deben concederse los recursos, vale decir, con efecto suspensivo o devolutivo.

Tampoco se encuentra bien delimitada la personería jurídica o legitimación procesal para actuar en asuntos de esta naturaleza. Debido a ello, se producen situaciones con consecuencias jurídico-electorales contradictorias, como el comparendo de dos representantes distintos de una misma agrupación política, actuando a su vez con intereses contrapuestos. No está debidamente explicitado en la legislación el momento en que opera el llamado “agotamiento de la vía interna”, dentro de un partido político, que es un requisito previo a las presentaciones a realizar en el Juzgado. Al no exigirse

⁶⁶ Cfr. OROZCO, Henriquez Jesús: “El Contencioso Electoral. La calificación electoral”, en NOHLEN, D., ZOVATTO, D., OROZCO, J., y THOMPSON, J. –compiladores-: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2da. edición, México, Fondo de Cultura Económica, Pág. 1152-1288.

⁶⁷ *Ibid.* Asimismo, el autor sostiene que en sentido restringido, la acepción contencioso electoral “es la que se vincula con la noción de proceso, la cual abarca sólo los medios procesales de control de la regularidad de los actos y procedimientos electorales, esto es, se refiere al conjunto de controles o impugnaciones estrictamente jurisdiccionales frente a los actos y procedimientos electorales (excluyendo, en consecuencia, a los controles jurídicos provenientes de órganos de naturaleza propiamente administrativa o política”. Pág. 1153-1154.

⁶⁸ Como ocurrió con el debate sobre la apertura o no de las urnas luego de las elecciones de 2 de septiembre de 2007 (arts. 93, 95, 100 y cc. de la ley 8767).

patrocinio letrado para actuar en estas instancias, se comparece y litiga muchas veces sin conocimientos jurídicos, situación favorecida por la gratuidad del proceso, ausencia de tasa y costas (art 60, ley 6875), lo que a veces genera nulidades.

La inadecuada legislación existente alcanza también a los procesos por delitos y faltas electorales, respecto al fuero competente, si propiamente el electoral o si debe intervenir la justicia del crimen. De todos modos, en el Juzgado electoral se ha tramitado un número muy reducido de causas por este tipo de infracciones desde su creación.

B. 4. Falta de un mecanismo de evaluación post-electoral y mejora continua

Otra debilidad identificada en la organización electoral integralmente considerada, es la falta de una instancia institucional y formalmente predeterminada de autoevaluación, dirigida a revisar luego de cada proceso electoral, qué aspectos han resultado satisfactorios y cuáles no hubieren funcionado adecuadamente y deberían ser mejorados.

V. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL REGIMEN MUNICIPAL Y COMUNAL

A. Fortalezas del Régimen Municipal y Comunal

Con un notable grado de acuerdo, la Convención Nacional Constituyente de 1994 consagró definitivamente en forma expresa la autonomía municipal, en el art. 123 de la Ley Suprema.

Culminó así un largo proceso que venía afirmándose desde hace décadas, donde fue necesario avanzar en medio de graves dificultades: la falta de vigencia del Estado de Derecho, la centralización del país, la dependencia de los municipios, la estrecha interpretación de la Corte Suprema sobre la naturaleza jurídica de los gobiernos locales (que fue modificada recién en el caso “Rivademar” en 1989), el duro debate frente a quienes sostenían la autarquía municipal y la ausencia de una ponderable cultura política y jurídica.

Este principio autonómico para el régimen local es incuestionablemente la base de la descentralización política de nuestro Estado Federal y democrático.

Interesa destacar que es tan importante este principio para las democracias constitucionales contemporáneas, que además de ser incorporado en gran cantidad de Leyes Supremas, ha sido objeto de documentos internacionales, como la “Carta Europea de la Autonomía Local” (1981) y la “Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana” (1990).

El art. 123 antes citado prescribe que las Provincias deben reglar el alcance y contenido de la autonomía municipal, para asegurarla en sus órdenes institucional, político, administrativo, económico y financiero. Recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Ponce, Carlos Alberto c. Provincia de San Luis”, resuelto el 24 de febrero de 2005, ha ratificado su clara jurisprudencia en ese sentido, constituyéndose en garante de la autonomía municipal.

Entre los antecedentes destacables de esta trascendente norma, profundamente influida por nuestro constitucionalismo provincial, no pueden olvidarse las reformas santafesina de 1921 (que originara la sanción de las primeras Cartas Orgánicas Municipales en Santa Fe y Rosario) y la cordobesa de 1923.

Por eso, no hay duda en caracterizar como una fortaleza de nuestra Provincia su notable tradición municipalista, que se fue consolidando a partir de la última fecha mencionada, para llegar a un punto culminante en la reforma constitucional de 1987, que a su vez serviría de antecedente para otras reformas constitucionales provinciales, además de la propia Constitución Nacional.

La autonomía local está claramente reconocida en el Título Segundo sobre Municipalidades y Comunidades de nuestra Constitución Provincial. Es necesario destacar que este régimen municipal cordobés, fue el resultado de un amplio, transparente y profundo debate en los partidos políticos, en la Universidad, en la prensa y en la sociedad en general, que al final se concretara en elevados grados de consenso tanto en la Convención Constituyente Provincial de 1987, como en la Legislatura al sancionarse la Ley Orgánica Municipal N° 8102 en 1991 y en las distintas Convenciones Constituyentes Municipales que dictasen las respectivas Cartas Orgánicas. Esta es otra de las fortalezas que para esta Comisión deben destacarse.

Asimismo hay que sumar el posterior ejercicio de poderes constituyentes locales, que dieron como resultado, a la fecha, la sanción de Cartas Orgánicas Municipales en las ciudades de Almafuerde, Arroyito, Bell Ville, Carlos Paz, Córdoba, Coronel Moldes, Corral de Bustos, General Cabrera, Laboulaye, La Falda, Las Varillas, Marcos Juárez, Morteros, Río Ceballos, Río Cuarto, Río Tercero, Villa Allende, Villa Dolores, Villa María y Villa Nueva. Próximamente, se agregará a esta lista la ciudad de Colonia Caroya.

Esta Comisión Consultiva ha escuchado opiniones coincidentes entre los legisladores, los partidos políticos, autoridades locales y ciudadanos participantes en las diversas reuniones mantenidas tanto en las ciudades de San Francisco, Villa María y Río Cuarto como aquí en la ciudad Capital, sobre la necesidad de fortalecer los diversos aspectos de la autonomía local, establecida por las normas supremas citadas.

Asimismo, vale destacar como otra de las fortalezas advertidas en el régimen local cordobés, la amplia posibilidad de participación ciudadana consagrada en la normativa, con la idea de profundizar la democracia local ⁶⁹.

La legislación cordobesa en sus diversos niveles garantiza a nivel local el ejercicio de todos los derechos electorales –activos y pasivos-, la actuación de los partidos políticos, de los institutos de democracia semidirecta y de otras formas de participación ciudadana, vecinal e incluso sectorial. Se ha partido de la base que los municipios autónomos y participativos son el primer teatro en que los hombres ejercitan sus derechos, como lo decía Joaquín V. González en su célebre “Manual” y que ellos

⁶⁹ Véanse especialmente la Ley Orgánica Municipal N° 8102 y las distintas Cartas Orgánicas Municipales vigentes en 20 ciudades. La Ley Orgánica regula los distintos tipos de participación política y ciudadana, como la vecinal e incluso la sectorial a través del Consejo Asesor Municipal, además de los institutos de democracia semidirecta. Mas allá de los incumplimientos de dicha Ley, la misma ha sido calificada como paradigmática en las posibilidades de participación democrática que alienta. A su vez las Cartas Orgánicas, cuyo análisis circunstanciado excedería los límites de este informe, también agregan particularidades especiales al respecto.

deben constituirse en escuelas de democracia.

Esta cuestión, de especialísima relevancia, fue señalada con agudeza por Alexis de Tocqueville en su obra *La democracia en América*: "Es en la comuna donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas primarias son a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo, le hacen a éste gustar del uso pacífico de la ciencia y servirse de ella. Sin instituciones comunales podría una nación darse un gobierno libre, pero ella carecerá de libertad ...".

Por último, son de resaltar como fortalezas de este régimen local, las amplias competencias reconocidas a Municipios y Comunas para ser promotores del desarrollo humano y económico y social, y para ejercitar relaciones interjurisdiccionales, además de participar en los procesos de integración regional -tanto nacional como internacional- en que estamos insertos.

B. Debilidades del Régimen Municipal y Comunal

Para la consideración de esta cuestión, se efectuará el análisis de los ejes temáticos propuestos en el dictamen de la Comisión: sistema político electoral, partidos políticos y justicia electoral, en el contexto específico local. No cabe detenerse en la consideración de los aspectos socio-culturales, pues las consideraciones efectuadas al respecto en este informe son también aplicables al régimen municipal.

Tampoco se desconoce que puede haber un análisis más amplio de las debilidades de nuestro régimen municipal, a la luz de otros problemas señalados por los incumplimientos tanto de la Constitución Provincial como de la Ley Orgánica Municipal que afectan la autonomía municipal, en aspectos como la coparticipación impositiva, la creación de nuevas Comunas, el ejercicio del poder de policía y de las relaciones interjurisdiccionales. También se pueden agregar las consecuencias negativas para la seguridad jurídica, vinculadas a la falta de cumplimiento de las normas sobre publicidad de los actos por parte de algunos gobiernos locales.

B.1. Sistema Político-Electoral

B.1.a. Sistema de elección uniforme para Intendentes y Concejales en los Municipios, con cláusula de gobernabilidad

El art. 183 de la Constitución Provincial, que fija los requisitos para la sanción de Cartas Orgánicas Municipales, en su inc. 2 prescribe: "La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes".

Como se sabe, sólo los Municipios que alcanzan la categoría de ciudades pueden sancionar Cartas Orgánicas Municipales, pero debe aclararse que el art. 184 de la Constitución, al establecer las bases para la sanción de la Ley Orgánica Municipal -que rige para los Municipios que no son ciudades o que siéndolo no han sancionado su respectiva Carta Orgánica-, también exige el cumplimiento de este re-

quisito del inc. 2, que en definitiva significa un sistema de elección uniforme para todos los Intendentes y Concejales en la Provincia.

Este inciso es muy importante pues deja en su primera parte abierta la posibilidad de la instauración de algún sistema de gobierno de eficacia -como por ejemplo el de comisión o el de comisión y gerente, que son creación del Derecho municipal norteamericano-, en lugar del tradicional de Intendente y Concejo Deliberante. No obstante ello, establece un sistema uniforme que es el de elección a simple pluralidad de sufragio de los intendentes si los mismos existieran. En consecuencia, ello impide la consagración de un sistema de elección distinto, por ejemplo a doble vuelta, limitando la autonomía municipal al respecto.

En la segunda parte se fija también de manera uniforme, un sistema electoral mixto o compuesto para la elección de los miembros del cuerpo deliberante, pues sobre la base de la proporcionalidad se introduce el concepto de eficacia, asegurándose siempre al partido que gane, la posibilidad del control de dicho órgano, para poder cumplir su programa de gobierno.

Este concepto de eficacia se aplica para el caso de que un partido no alcance la mitad más una de las bancas por el sistema proporcional, puesto que si obtiene un número mayor de las mismas, no existe inconveniente alguno, porque la base es la proporcionalidad.

La norma se funda en el principio de la unión de la democracia y la eficacia y en los precedentes históricos electorales de la Provincia, donde por aplicación del sistema proporcional en no pocos casos se verificaron en Concejos Deliberantes de seis miembros, dos representaciones partidarias de tres bancas, o tres representaciones partidarias de dos bancas, lo que obligó a la celebración de acuerdos políticos para la elección del Presidente del cuerpo, además de la necesidad de reconocerle doble voto en algunos casos.

O sea que dicha normativa resolvió algunos problemas, pero no obstante ello, se han señalado dos debilidades de la misma: a) la uniformidad que impide la posibilidad de elegir otro sistema distinto, sobre todo para los Municipios que son ciudades, donde se ha postulado la conveniencia de sistemas mixtos que permitan la representación de las distintas seccionales; y b) la existencia de un arduo debate entre quienes defienden dicha cláusula de gobernabilidad y los que se oponen a ella, aduciendo la conveniencia de establecer un sistema proporcional liso y llano, que consideran mejor que el sistema vigente. A ello hay que sumar la uniformidad establecida para la elección de los intendentes.

Debemos recordar que varias Convenciones Municipales emitieron Proyectos de Declaración a los efectos de una modificación de este inciso en una eventual reforma constitucional, a los fines de asegurar de mejor manera la autonomía municipal, que se encuentra limitada por éste sistema electoral uniforme para todos los municipios.

B.1.b. La posibilidad de las reelecciones indefinidas

La Constitución Provincial no incluye entre las bases del régimen local la prohibición de las reelecciones indefinidas para los funcionarios electivos de Municipalidades y Comunas.

Y lo mismo ocurre con la Ley Orgánica Municipal N° 8.102, lo que ha permitido que autoridades ejecutivas de Municipalidades y Comunas hayan sido reelectas en varias y sucesivas oportunidades permaneciendo en el poder en algunos casos hasta la actualidad -o sea siete períodos consecutivos-, a partir del restablecimiento democrático de 1983.

Frente a este problema de las reelecciones indefinidas -que ha suscitado no pocas controversias en el Derecho comparado y en el de nuestro país en sus diversos niveles estatales-, no ha sido sorprendente que las Cartas Orgánicas Municipales sancionadas en nuestras ciudades, hayan establecido como criterio general el de la posibilidad de reelección para el Departamento Ejecutivo por un sólo período consecutivo, como fuera establecido en las Constituciones Federal y en la mayoría de las Provinciales.

En consecuencia, esta Comisión estima que esta cuestión debe consignarse como una de las debilidades de nuestro régimen, por las derivaciones negativas que el principio de la reelección indefinida ha producido y produce en nuestras municipalidades y comunas de acuerdo al estado de nuestra cultura política democrática y republicana.

B.1.c. La falta de límites normativos para la fijación de las fechas de las elecciones locales

La Ley Suprema de la Provincia tampoco ha establecido criterios en esta importante cuestión. Como en el caso anterior, la Ley Orgánica Municipal mantuvo el mismo temperamento de la Constitución. En cambio, se observa que algunas Cartas Orgánicas con buen criterio, han prescripto determinadas normas al respecto.⁷⁰

La inexistencia de límites normativos para la fijación de las fechas de las elecciones locales se ha constituido en otra debilidad de nuestro régimen local, ya que el ejercicio de la autonomía política por parte de algunos gobiernos locales, ha producido estos fenómenos: a) elecciones simultáneas con otros órdenes gubernamentales; y b) otras separadas, que en algunos casos, se realizan con muchos meses de anticipación a la finalización de los mandatos. Esto último puede producir diversos problemas que afectan la gobernabilidad, si hay discontinuidad política entre quienes ejercen el poder y los electos.

Además de ello, urge pensar en la necesidad de limitar la extensión de las campañas electorales, para que los años de renovación de autoridades no estén signados en casi toda su extensión por dichas cuestiones, que usualmente afectan el normal cumplimiento de los planes de gobierno.

B.1.d. La simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales

Tampoco se establece normativa alguna a este respecto en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica Municipal.

En consecuencia, resulta un hecho frecuente la realización simultánea de elecciones municipales, provinciales y federales.

Aunque ello signifique una disminución de los gastos, tiene en cambio, una consideración ne-

⁷⁰ Véanse, por caso, las previsiones de la Carta Orgánica Municipal de Villa Carlos Paz.

gativa por parte de quienes visualizan el problema desde el punto de vista de la autonomía local y de la necesidad que la población ponga el énfasis en la mejor elección de sus autoridades, que se logra con una fecha distinta de las correspondientes a los otros dos órdenes de gobierno, o de uno de ellos al menos.

B.1.e. La falta de fijación de los límites de Municipios y Comunas

En cuanto al procedimiento para la fijación de los límites de municipios y comunas, la Ley Orgánica Municipal N° 8102 estableció como principio esencial, en cumplimiento de la Constitución, que sea finalmente el Poder Legislativo por medio de ley, el que fije los radios.

Ello se indica en el art. 3° para el reconocimiento de Municipios y en el art. 190° para el reconocimiento de Comunas. A su vez, el art. 4° establece que la modificación de los radios “se efectuará por Ley”. El art. 6° dispone que “La Dirección General de Catastro de la Provincia, llevará el registro oficial los documentos cartográficos que establezcan los ámbitos territoriales de municipios y comunas”. Mientras que el art. 7°, ordena: “El radio de los Municipios comprenderá: 1) La zona en que se presten total o parcialmente los servicios públicos municipales permanentes. 2) La zona aledaña reservada para las futuras prestaciones de servicios”.

La fijación de los límites de municipios y comunas por ley se fundamenta en numerosas razones, entre las que destacan: a) La necesidad de respetar la jerarquía institucional y autonomía de los gobiernos locales, que requiere la intervención del Poder Legislativo, de la misma manera que ocurre con los límites de las Provincias, en el orden federal; b) La mayor seguridad y jerarquía jurídica que otorga la Ley en un tema tan delicado, que no puede compararse con un simple Decreto o Resolución del Poder Ejecutivo o de un Ministerio; y c) Por la enorme importancia del tema, que se vincula con el ejercicio de las competencias del Estado municipal en el territorio.

Lamentablemente, no se cumplió acabadamente el art. 235° de la Ley Orgánica Municipal que había ordenado al Poder Ejecutivo Provincial la confección de los mapas de los radios en un plazo de 5 años, lo que ha originado innumerables problemas, en una muestra más de la anomia que nos caracteriza.

Este es uno de los problemas más graves que atraviesa nuestro régimen municipal, como fruto evidente del incumplimiento de las bases constitucionales y legales del mismo.

B.1.f. El inadecuado funcionamiento de los órganos de control

Este es otra de las debilidades que se pueden señalar en nuestro régimen local, lo que tiene especial importancia, debido a que el control es consustancial al sistema republicano y al buen funcionamiento de la democracia local.

En efecto, más allá de la adecuada consagración de órganos de control tanto en la Constitución Provincial, como en la Ley Orgánica Municipal y en las Cartas Orgánicas Municipales, se aprecia la falta de controles efectivos al accionar de los titulares de los órganos ejecutivos, tanto en Municipalidades

como en Comunas, a tono con el fuerte sistema presidencialista que caracteriza nuestro régimen político.

Ello permite observar la debilidad de algunos Concejos Deliberantes y Tribunales de Cuentas municipales y comunales, que no ejercitan las amplias atribuciones que la legislación respectiva les reconoce.

B.1.g. Los problemas de la coparticipación impositiva.

Esta es otra cuestión de relevancia que afecta la plena vigencia de la autonomía municipal y que además tiene incidencia no sólo en las finanzas locales sino también en el funcionamiento del régimen municipal.

La Constitución Provincial en el art. 188 -incorporado en la reforma de 1987-, garantizó a las Municipalidades un porcentaje no inferior al veinte por ciento (20 %) de la coparticipación provincial y federal, en base a criterios de proporcionalidad y solidaridad. Esta disposición junto al reconocimiento amplio del poder tributario municipal, constituyen las bases constitucionales de la autonomía municipal en su aspecto económico, tal como también lo requiere la Constitución de la Nación.

La Legislatura oportunamente sancionó la Ley N° 8663 de 1997 que estableció el régimen de coparticipación de impuestos entre la Provincia y sus Municipalidades y Comunas, cuyo análisis no podemos efectuar por razones de brevedad.

Por ello, sólo queremos señalar que al fijarse lo poblacional como uno de los criterios para los índices de distribución, en el art. 8° se prescribió la obligación de realizar censos cada 10 años por parte de la Provincia, intercalando los mismos con los nacionales en sus últimos 5 años, a los fines de tener actualizada la información respectiva.

Al haberse realizado el censo provincial a estos efectos en 1996 y el nacional en 2001, corresponde que este año se efectúe uno provincial, ya que se excedió dicho plazo de cinco años. En consecuencia, al no haberse actualizado los índices demográficos pertinentes, se están afectando los derechos autonómicos de municipios y comunas, al no recibir los fondos que les corresponden por coparticipación impositiva.

B.1.h. La falta de reconocimiento de nuevas comunas

La Constitución Provincial se refiere a las Comunas en el art. 194 de la siguiente manera: "En las poblaciones estables de menos de dos mil habitantes, se establecen Comunas. La ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de las autoridades".

Y la Ley Orgánica Municipal 8102 ha regulado detalladamente todo lo relativo a las Comunas, en su Título XII, en cumplimiento de las normas constitucionales.

Existen hoy 185 de estas instituciones, que son la base de nuestra descentralización política y el escenario para el ejercicio de los derechos políticos que fundamentan nuestro federalismo y nuestra

democracia.

Sin embargo, se ha constatado que últimamente no ha existido reconocimiento de nuevas comunas, cuando hay poblaciones que reúnen requisitos para ello.

Impedir de cualquier manera el goce y ejercicio de la autonomía comunal, mediante subterfugios interpretativos que impidan el reconocimiento de estas instituciones o mediante la extensión de radios de un municipio contiguo para impedir su propia vida e identidad histórica y sociológica, comporta una violación constitucional, que es otra debilidad de nuestro régimen municipal.

B.1.i. Instituto Provincial de Capacitación Municipal

El art. 186 de la Ley Orgánica Municipal dispuso crear el Instituto Provincial de Capacitación Municipal, el cual tiene importantes finalidades que realizar en el régimen municipal cordobés, básicamente dirigidas al estudio e investigación de temas municipales, como de perfeccionamiento del personal que actúa en materia municipal. Sin embargo, el mismo no funciona, en una muestra más de las debilidades actuales del régimen municipal en Córdoba.

B.2. Partidos Políticos

B.2.a. Número de partidos políticos

Son aplicables al nivel municipal los problemas detectados en el orden provincial reflejados en este Dictamen. No obstante ello, se debe aclarar que la Comisión considera plausible la existencia de partidos propiamente municipales, ya que ello consolida la democracia local y fortalece la autonomía municipal y comunal.

En los municipios y comunas, se verifica el siguiente cuadro de situación:

CUADRO 21
Partidos con reconocimiento jurídico en el orden municipal

Condición del partido	Cantidad de partidos
Vigentes	26
Suspendidos	22
Caducos	51
Extintos	79
En trámite	04
Caducidad del trámite	71
Total	253

Fuente: Datos suministrados por el Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba, actualizados al 22 de mayo de 2008.

Vale apuntar que los 26 partidos municipales con personería jurídica vigente, representan a 24 ciudades y localidades distintas de la Provincia. Es decir, en sólo dos lugares (San Marcos Sud y Villa María) existe más de un partido propiamente municipal, lo que no necesariamente revela la fragmentación del sistema de partidos local.

B.2.b. Sumatoria de votos

También estimamos que este sistema admitido erróneamente por la Justicia Electoral en sus diversos niveles y que contara con el apoyo de los partidos políticos, ha originado notorios problemas en las elecciones locales, tal como se reflejara en el orden provincial. Por ello, ya se ha sancionado la prohibición del mismo en la legislación municipal de Río Cuarto, en el marco de la reforma política producida en dicha ciudad ⁷¹, como también en la reciente Carta Orgánica sancionada en Villa Carlos Paz.

B.3. Justicia electoral

B.3.a. Juntas electoral municipales y comunales

Conformadas ad-hoc, varias veces por legos, caen bajo su conocimiento procesos típicamente jurisdiccionales. Sus resoluciones son impugnables ante el Juzgado electoral, e incluso pueden llegar a la Corte Suprema por vía recursiva, pero en dicho camino se suelen observar nulidades, por las precisiones técnico-jurídicas requeridas para la marcha adecuada del procedimiento.

B.3.b. Padrones electorales municipales

La falta de un padrón propio en los municipios y comunas es un problema usual, que origina inconvenientes previos, simultáneos y posteriores al proceso electoral.

Una particularidad del padrón de municipios y comunas es la incorporación de extranjeros, a quienes la legislación cordobesa les acuerda derechos políticos, lo que refuerza la necesidad de tener los propios padrones actualizados.

⁷¹ Véase el informe de la visita de la Comisión Consultiva de Expertos a la ciudad de Río Cuarto, con fecha 7 de abril de 2008, www.reforma-politicacba.com.ar

CUARTA PARTE

PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS

Sumario: I- Principios de fe política que orientan la propuesta de reforma. II- Matriz de Consensos: Aspectos metodológicos. III- Propuesta de Reforma Político-Electoral de la CCE. IV- Otras medidas para fortalecer el sistema político-electoral.

I. PRINCIPIOS DE FE POLÍTICA QUE ORIENTAN LA PROPUESTA DE REFORMA DE LA CCE.

La definición de los objetivos de esta propuesta de reforma, que no son otros que los que proclaman las Constituciones Nacional y Provincial, pasa por los siguientes principios de fe política que es necesario declarar, ratificar y darles operatividad.

1. Poner la política al servicio del bien común y de la dignidad humana. Fortalecer su ingrediente ético y exaltar los valores democráticos de libertad, igualdad y fraternidad.
2. Someter a los gobernantes y ciudadanos al irrestricto cumplimiento de la Constitución y de la ley.
3. Mejorar la calidad de la representación política para dar mayor legitimidad a la autoridad pública del Estado, sus organismos y funcionarios.
4. Aumentar y mejorar la participación ciudadana no sólo en los comicios, sino en la vida política y social.
5. Fortalecer a los partidos políticos especialmente en lo que hace a su democracia interna, a la capacitación de sus miembros y a la difusión de su ideario. Facilitar el establecimiento de un sistema de partidos con alto nivel de institucionalización.
6. Hacer más transparente la política y generar condiciones de equidad en la contienda electoral.
7. Fortalecer la Justicia Electoral, sus procedimientos y reglas procesales.
8. Asegurar la transparencia, la publicidad y la rendición de cuentas de los actos de gobierno mediante el fortalecimiento de los órganos de control, con particular énfasis en la lucha contra la corrupción.
9. Establecer y hacer cumplir las reglas de ética en el gobierno y la administración pública. Procurar, a través de procedimientos adecuados, la idoneidad de quienes ejercen cargos en el gobierno y la administración pública.
10. Fortalecer la educación democrática de los ciudadanos y ciudadanas.

II. MATRIZ DE CONSENSOS: ASPECTOS METODOLÓGICOS

Con base en la información recopilada durante el proceso amplio y plural de consultas llevado a cabo por la CCE¹, así como del resultado de su propio debate interno, la Comisión elaboró una Matriz de Consensos.

Dicha Matriz identifica, clasifica y sistematiza, en seis cuadrantes, los principales temas que han sido señalados (por las fuerzas políticas, por los diversos sectores de la sociedad civil, por la ciudadanía, y por la propia CCE) como objeto de la reforma político-electoral. Los temas aparecen organizados en una doble categoría: 1) Mecanismo de Reforma (modificación vía proyectos de ley o vía reforma constitucional), y 2) Intensidad del Consenso (alto, medio y bajo).

A lo largo de su trabajo, la CCE ha priorizado en todo momento el debate y el intercambio de ideas, buscando siempre acercar posiciones para alcanzar consensos, pero respetando y valorando, al mismo tiempo, el disenso, sobre todo en relación con materias tan complejas y controversiales como son las político-electorales.

En la gran mayoría de los temas, la CCE ha podido adoptar sus recomendaciones por unanimidad. Sobre un segundo grupo de temas, en cambio, las decisiones se tomaron por mayoría. En relación con una tercera categoría de temas, las opiniones de los miembros de la CCE se han dividido en partes iguales (por ejemplo, en relación con unicameralidad/bicameralidad, así como respecto del sistema electoral para la elección de Gobernador y Vice Gobernador). Finalmente, en un cuarto conjunto de temas, los miembros se han agrupado en torno a más de dos propuestas de reformas (por ejemplo, respecto del sistema electoral para la elección de la Legislatura, y en relación a la propuesta de reformar la Justicia Electoral).

En los casos en que las decisiones se tomaron por mayoría, figuran en el Dictamen los argumentos de la posición mayoritaria, mientras que las opiniones personales constan en la sección de opiniones y propuestas personales de los miembros de la CCE. En los casos donde hubo empate se exponen las argumentaciones de los dos grupos. Finalmente, respecto de las cuestiones en las que hubo más de dos opiniones sin que ninguna de ellas haya sido mayoritaria, figuran en el Dictamen las posiciones grupales, mientras que las individuales constan en la sección de opiniones y propuestas personales.²

¹ La CCE desea dejar constancia expresa de su agradecimiento a todas las instituciones y personas que le han acercado ideas y propuestas, directamente o por medio de la página web, todos ellos valiosos aportes para el presente trabajo. Especial reconocimiento para los proyectos de ley radicados hoy ante la Legislatura, así como las propuestas (escritas y verbales) que han enviado los partidos políticos, insumos útiles para la labor de la CCE. Muchas de estas ideas y propuestas están reflejadas en el Dictamen.

² La CCE (en sesión del 11 de abril de 2008) fijó las pautas de redacción de su Dictamen, entre ellas, precisamente, la limitación a una extensión máxima -no superior al 20 por ciento del número total de palabras del Dictamen-, para expresar las opiniones y propuestas personales de cada miembro.

MATRIZ DE CONSENSOS

MECANISMO DE REFORMA	VÍA PROYECTOS DE LEY	1	2	3
	VÍA REFORMA CONSTITUCIONAL	4	5	6
		ALTO	MEDIO	BAJO
		INTENSIDAD DEL CONSENSO		

CUADRANTE 1 (C1). Agrupa aquellos temas que dan respuesta directa a un importante número de los principales problemas y limitaciones del sistema político-electoral actual, sobre los cuales existe un alto grado de consenso (tanto sobre la necesidad de la reforma como en relación con la dirección de la misma), no sólo de los miembros de la CCE, sino también de los diversos sectores consultados. Consecuentemente, se puede avanzar rápidamente en ellos para su modificación vía proyectos de ley. Algunas de las propuestas enumeradas en el Cuadrante 1, son susceptibles también de reforma constitucional, razón por la cual se reiteran en el Cuadrante 4.

CUADRANTE 2 (C2). Agruparía aquellos temas sobre los cuales existiría un consenso medio y, por tanto, para poder modificarlos (vía proyectos de ley) haría falta alcanzar previamente un mayor grado de acuerdo. No se identificaron propuestas en este cuadrante.

CUADRANTE 3 (C3). Agruparía aquellos temas sobre los cuales existiría un consenso bajo y, por tanto, para poder modificarlos (vía proyectos de ley) haría falta alcanzar previamente un mayor grado de acuerdo. No se identificaron propuestas en este cuadrante.

CUADRANTE 4 (C4). Agrupa aquellos temas que dan respuesta directa a un considerable número de los principales problemas y limitaciones identificados en el sistema político-electoral actual, sobre los cuales existe un alto consenso, no sólo de los miembros de la CCE, sino también de los diversos sectores consultados. Su modifi-

cación debe realizarse vía reforma constitucional.

CUADRANTE 5 (C5). Agrupa aquellos temas que dan respuesta directa a un considerable número de los principales problemas y limitaciones identificados en el sistema político-electoral actual, pero sobre los cuales existe un consenso medio, no sólo de los miembros de la CCE, sino también de los diversos sectores consultados. Su modificación debe realizarse vía reforma constitucional.

CUADRANTE 6 (C6). Agruparía aquellos temas sobre los cuales existe sólo un consenso bajo, y cuya modificación debería realizarse vía reforma constitucional. No se identificaron propuestas en este cuadrante.

Los temas ubicados en el Cuadrante 1 pueden ser objeto de modificación inmediata y **la CCE recomienda su reforma urgente**, ya que considera indispensable que las próximas elecciones provinciales se lleven a cabo con una nueva arquitectura institucional electoral, y con nuevas reglas de juego que den respuesta a muchas de las principales limitaciones y déficits del sistema político-electoral actual. Mas allá de que haya una fuerza política que tiene en la actualidad la mayoría suficiente en la Legislatura para llevar a cabo unilateralmente estas modificaciones, a juicio de la CCE es deseable que dicha reforma cuente con el mayor nivel posible de consenso proveniente del resto de las fuerzas políticas representadas en la Legislatura.

Para poder avanzar con los temas situados en los Cuadrantes 4 y 5 (ambos de rango constitucional) es imprescindible lograr un triple consenso: 1) acerca de la necesidad de la reforma constitucional; 2) sobre su oportunidad, y 3) en relación con el alcance (los temas) y la dirección de la reforma. Los tiempos para la construcción de los tres tipos de consensos que permitan contar con la mayoría necesaria para avanzar en este terreno, quedan exclusivamente en manos de los partidos políticos y de sus legisladores.

Pero aun para abordar los temas agrupados en los Cuadrantes 4, 5 y 6 es imprescindible avanzar, previa y urgentemente, en los temas contemplados en el Cuadrante 1, ya que los mismos están dirigidos a dar solución prioritaria a un número considerable de problemas y déficits que hoy afectan el sistema político-electoral de la provincia de Córdoba, al tiempo que intentan restablecer la confianza (muy deteriorada) de la ciudadanía con los políticos y con el sistema electoral³. Córdoba no puede ni

³ Ver, al respecto, Segunda Parte, Contexto Sociocultural.

debe arriesgarse a ir a las próximas elecciones provinciales con el sistema político-electoral vigente.

III. PROPUESTAS DE REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

A continuación, se detallan las propuestas de reforma elaboradas por la Comisión, clasificadas en los diversos cuadrantes de la Matriz de Consensos, es decir, según el Mecanismo de Reforma (proyectos de ley o constitucional) y la intensidad del consenso alcanzado en relación a las mismas (alto, medio y bajo). Y respetando, además, las dimensiones temáticas consideradas en el Diagnóstico (Sistema Político- Electoral; Partidos Políticos y Sistemas de Partidos; Justicia, Procedimiento y Contencioso Electoral; y Régimen Municipal y Comunal).

Para una mejor comprensión de la Matriz, debe aclararse que:

1) Un determinado número de propuestas incluidas en la Matriz son susceptibles de tratamiento por ambas vías de reforma, esto es, vía proyectos de ley y vía reforma constitucional; por ejemplo, ciertas propuestas de reformas en el Régimen Municipal y Comunal figuran simultáneamente en los Cuadrantes 1 y 4.

2) Otras propuestas admiten ser clasificadas en más de una dimensión temática dentro del mismo mecanismo de reforma (vía proyecto de ley o vía constitucional). Para facilitar su comprensión estas propuestas han sido asignadas a una sola dimensión temática.

3) Finalmente, existe un número muy reducido de propuestas (entre ellas la incorporación de la revocatoria del mandato del Gobernador, Vice Gobernador y legisladores, y la adopción de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros) que –si bien fueron mencionadas por algunas fuerzas políticas-, no fueron incluidas en la Matriz, debido a que: a) dichas propuestas tuvieron un nivel bajo de consenso en los procesos de consulta llevados a cabo por la CCE, y b) en el seno de la Comisión hubo acuerdo mayoritario en no considerar las mismas como objeto de reformas ⁴.

⁴ Sobre el tema de la incorporación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros en la Constitución Provincial, puede verse la opinión de uno de los miembros, Antonio María Hernández en la sección de opiniones y propuestas personales.

PROPUESTA DE REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL		
DIMENSIÓN TEMÁTICA	CUADRANTE 1 - VÍA PROYECTOS DE LEY - CONSENSO ALTO	CUADRANTE 2 - VÍA PROYECTOS DE LEY CONSENSO
Sistema Político-Electoral	<p>C1-1. Incorporar la boleta única de sufragio</p> <p>C1-2. Eliminar las sumatorias de votos entre partidos</p> <p>C1-3. Prohibir el transfuguismo político</p> <p>C1-4. Determinar una fecha fija para el acto electoral</p> <p>C1-5. Prohibir las elecciones simultáneas</p> <p>C1-6. Acortar la duración de las campañas electorales</p> <p>C1-7. Prohibir la publicidad oficial durante las campañas electorales</p> <p>C1-8. Regular las encuestas político-electorales y los sondeos a "boca de urna"</p> <p>C1-9. Regular los debates electorales</p> <p>C1-10. Fortalecer el funcionamiento del Ente Regulador de Servicios Públicos</p> <p>C1-11. Perfeccionar la función de control de Fiscalía de Estado</p> <p>C1-12. Flexibilizar los mecanismos de democracia semidirecta</p> <p>C1-13. Establecer el Documento de identificación electoral</p> <p>C1-14. Reformar el régimen de sanciones a quienes no votan</p> <p>C1-15. Evaluar legislar sobre el voto por correo</p> <p>C1-16. Evaluar legislar sobre el voto de los extranjeros</p> <p>C1-17. Garantizar el voto a los detenidos sin sentencia firme</p>	
Partidos Políticos y Sistema de Partidos	<p>C1-18. Revisar y mejorar la legislación provincial sobre partidos políticos</p> <p>C1-19. Mantener la prohibición de candidaturas independientes</p> <p>C1-20. Revisar requisitos para obtener la personería jurídica</p> <p>C1-21. Establecer barrera legal para conservar la personería jurídica</p> <p>C1-22. Establecer barrera legal para acceder al financiamiento público</p> <p>C1-23. Fortalecer los mecanismos de democracia interna</p> <p>C1-24. Mejorar las condiciones de equidad, transparencia, y publicidad del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales</p> <p>C1-25. Mejorar las condiciones de equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos</p> <p>C1-26. Fortalecer la capacitación de los miembros de los partidos políticos</p>	
Justicia, Procedimiento y Contencioso Electoral	C1-27. Sancionar el Código de Procedimiento en lo Contencioso Electoral Provincial	
Régimen Municipal y Comunal	<p>C1-28. Evitar la fragmentación del sistema de partidos políticos en el ámbito local</p> <p>C1-29. Prohibir la sumatoria de votos</p> <p>C1-30. Mejorar el funcionamiento de las Juntas Electorales municipales y comunales</p> <p>C1-31. Aplicar las propuestas sobre boleta única, campañas electorales, debates, cupo y financiamiento de los partidos del orden provincial en el municipal y comunal</p> <p>C1-32. Asegurar y perfeccionar la coparticipación impositiva provincial a Municipios y Comunas</p> <p>C1-33. Prohibir las reelecciones indefinidas en los gobiernos locales (también en Cuadrante 4)</p> <p>C1-34. Establecer límites para la fijación de las fechas de las elecciones locales (también en Cuadrante 4)</p> <p>C1-35. Prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales (también en Cuadrante 4)</p>	

CUADRANTE 1

Vía proyectos de ley – Consenso Alto

DIMENSIÓN: Sistema Político-Electoral

C1-1. Incorporar la Boleta Única de sufragio

La boleta de sufragio es un instrumento electoral de capital importancia, ya que puede influir o condicionar la decisión del elector.

En relación con este tema, los legisladores deberían, adoptar una primera decisión sobre tres opciones principales:

1. Mantener el sistema actual de boleta por partido;
2. Adoptar la boleta o cédula única; o
3. Incorporar el voto electrónico.

En relación con las tres opciones citadas, **la CCE, por mayoría de sus miembros⁵, recomienda:**

⁵ Opinan a favor 7 miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco, Ramón Pedro Yanzi Ferreira y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile se expide en la sección Opiniones y Propuestas Personales.

CORRAL DE LA COMISIÓN CONSULTIVA DE EXPERTOS				
E 2 OS DE MEDIO	CUADRANTE 3 VÍA PROYECTOS DE LEY CONSENSO BAJO	CUADRANTE 4 VÍA CONSTITUCIONAL CONSENSO ALTO	CUADRANTE 5 VÍA CONSTITUCIONAL CONSENSO MEDIO	CUADRANTE 6 VÍA CONSTITUCIONAL CONSENSO BAJO
		C4-1. Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura C4-2. Modificar la integración y reglamentación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público C4-3. Independizar y fortalecer el Ministerio Público Fiscal C4-4. Acordar legitimación procesal activa al Defensor del Pueblo C4-5. Crear la Asesoría General de Gobierno C4-6. Mejorar el control de legalidad en materia financiera (Tribunal de Cuentas o Contraloría General) C4-7. Constitucionalizar la Región Centro	C5-1. Mantener el sistema Unicameral o adoptar el sistema Bicameral C5-2. Mantener el sistema electoral para la Legislatura o modificarlo C5-3. Mantener el sistema electoral para Gobernador y Vice Gobernador o introducir la doble vuelta electoral C5-4. Establecer barrera o piso electoral para acceder a la distribución de bancas C5-5. Derogar el voto de preferencia	
		C4-8. Crear el Instituto Electoral Provincial y el Tribunal Electoral Provincial		
		C4-9. Suprimir el sistema uniforme de elección de Intendentes y Concejales, con Cláusula de Gobernabilidad C4-10. Prohibir las reelecciones indefinidas en los gobiernos locales C4-11. Establecer límites para la fijación de la fecha de las elecciones locales C4-12. Prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales		

1. **Suprimir el sistema de boleta por partido**, obsoleto y fuente de numerosos problemas que han sido identificados y analizados en detalle en el Diagnóstico, punto al cual ahora se remite.

2. **Adoptar la boleta única de sufragio** (también llamada boleta australiana, ya que fue utilizada por vez primera en Australia), vigente actualmente en casi la totalidad de los países latinoamericanos, y cuyo diseño, impresión y distribución debería quedar exclusivamente a cargo del organismo electoral competente.

En este sentido, deberá considerarse la necesidad de completar tantas boletas únicas como elecciones de diferente jerarquía institucional se convoquen para una misma fecha. De esta forma, en el caso de que la elección fuese simultánea (provincial y municipal), deberán completarse dos modelos de boletas únicas: una para la elección de los partidos/candidatos provinciales, y otra para sus partes municipales.

Con este mecanismo se superarían las deficiencias diagnosticadas respecto del sistema actual y, al mismo tiempo, se daría respuesta al reclamo fundado de “desvincular” los tramos provinciales y municipales con el propósito de impedir el efecto arrastre y el efecto arrastre invertido, que desvirtúa la libre manifestación de la voluntad popular ciudadana.

La puesta en marcha de este sistema demanda, asimismo, poner atención a una cuestión insoslayable que habrá que completar legalmente, a saber: cuando la convocatoria a elecciones municipales y/o provinciales se realice de manera simultánea con la de los comicios nacionales, las boletas de sufragio a utilizar no coincidirán por responder a diseños diferentes. No obstante, con la correspondiente participación del organismo electoral local en el diseño y suministro de las boletas únicas, se estaría subsanando dicho inconveniente, toda vez que, en lugar de concurrir partidos y alianzas a la audiencia de oficialización de boletas de sufragios -cada uno con su propio modelo-, el organismo electoral local competente debería hacerse cargo de esa etapa del proceso electoral, procediendo a entregar las boletas en cantidades suficientes para cada mesa en la oportunidad procesal pertinente.

Entre las principales ventajas de este sistema, corresponde mencionar:

- La disminución del gasto electoral, ya que se imprime un número de boletas apenas superior a la cantidad total de electores, suficientes para cubrir a todos los votantes.

- La Justicia Electoral se convierte en el garante de que la sociedad pueda elegir entre todos los candidatos, aunque algún partido no tenga fiscales en esa mesa.

- No hay posibilidad de listas "colectoras", puesto que en la boleta única sólo puede ir un candidato por partido político o alianza, como manda la Constitución.

- Pone fin a la distribución previa de boletas, situación que genera malas prácticas, entre ellas la del "voto cadena".

Por otra parte, una adecuada regulación de la boleta única demanda que los legisladores definan, de manera precisa, un número determinado de cuestiones entre las que destacan, por su importancia, las siguientes:

- El nivel en cuyo ámbito se legislará sobre esta materia (Constitución Provincial, Ley electoral, etcétera);

- La autoridad que tendrá a su cargo la impresión de las boletas;

- El tipo de papel de seguridad que se utilizará para su confección, así como los códigos de seguridad que se emplearán para evitar su falsificación;

- La autoridad que tendrá a su cargo la aprobación final de las mismas; y

- La autoridad responsable de su distribución.

Existe, asimismo, un conjunto de cuestiones más específicas que los legisladores deberían contemplar:

- Garantizar que el papel no sea transparente, para que no se viole el secreto del voto;

- Precisar quién determina, y con base en qué criterio, la cantidad de boletas que

se deben imprimir;

- Definir los requisitos necesarios en relación con las firmas o sellos, o bien firmas y sellos de las boletas; y
- Establecer o no la numeración de las boletas.

Es importante, también, garantizar que las boletas únicas sean claras y de fácil comprensión para el elector, quien debe comprender, de manera rápida y con la mayor claridad, en qué tipo de elección vota (presidencial, legislativa, provincial, municipal, etc.) y por cuáles partidos y candidatos. Esta cuestión va unida a la del régimen del uso de los atributos partidarios, cuya finalidad es ayudar a los electores a identificar, con la mayor celeridad y certeza posible, a los partidos y candidatos. Sobre este último punto, es de particular relevancia que los legisladores determinen quién es la autoridad competente, y con base en qué criterios (sorteo, etc.) se habrá de definir el orden de los partidos o candidatos en las boletas. Se trata de un punto fundamental, ya que el orden de presentación de los partidos y candidatos en la boleta puede influir en la selección del elector.

3. Evaluar la posibilidad de incorporar, gradualmente, el sistema de voto electrónico. La CCE recomienda el estudio de su viabilidad e implementación gradual, en el mediano plazo, analizando tanto sus ventajas como sus efectos no deseados. En opinión de la CCE, y cualquiera fuese el camino que los legisladores decidan seguir sobre este tema, sería importante que evalúen, entre otras, las consideraciones que siguen.

La posible implementación de nuevas tecnologías en cada una de las etapas del proceso electoral —incluyendo la correspondiente a la emisión, captación, procesamiento, almacenamiento y difusión del sufragio— debe responder al diseño de una **verdadera política pública a mediano y largo plazo**. En este sentido, es digno de consideración el exitoso proceso llevado a cabo por Brasil en materia de voto electrónico.

La CCE recomienda la integración de una Comisión ad hoc en el seno de la Legislatura provincial para estudiar la viabilidad e implementación del voto electrónico, compuesta por representantes de los partidos políticos (incluso a nivel de representantes del Consejo de Partidos Políticos), miembros de la Justicia Electoral Provincial y del Tribunal Superior de Justicia, y expertos informáticos de universidades con sede en la provincia de Córdoba.

Debe existir una correcta adecuación estructural a los fines de que, para eficientizar el proceso electoral mediante la incorporación de nuevas tecnologías, se cuente con un proyecto que determine los requisitos necesarios para su puesta en marcha, y la correspondiente planificación de su ejecución definitiva. Para ello deberán evaluarse las condiciones reales y actuales en las que se encuentra la administración electoral. Aquí habrá que responder al interrogante de en qué condiciones debe lle-

varse a cabo la incorporación de nuevos conocimientos y recursos tecnológicos.

La implementación de nuevas tecnologías destinadas al proceso electoral debe ceñirse a los marcos legales, técnicos y de infraestructura del Estado. Desde el punto de vista jurídico, la introducción de nuevas tecnologías deberá contar con el correspondiente respaldo normativo, de modo tal que las consecuencias legales de su implementación mantengan siempre un adecuado encuadramiento legal dentro del régimen jurídico vigente.

Desde una perspectiva técnica, toda innovación debe plantearse a partir de la realidad actual y considerando los objetivos perseguidos con su implementación. Cuestiones como compatibilidad, obsolescencia, versatilidad, seguridad e infraestructura son condiciones ineludibles a la hora de evaluar, planificar, desarrollar y aplicar nuevas tecnologías. Por eso resulta aconsejable verificar, no sólo los estándares tecnológicos propios, sino también los del resto de las reparticiones que se vean involucradas en el desarrollo del proceso electoral, puesto que las incompatibilidades que pueden surgir entre los distintos sistemas generarán más disfunciones que ventajas durante el transcurso de las múltiples operaciones que deberán realizarse en forma coordinada.

En este orden de cosas, los niveles de capacitación informática y tecnológica de los recursos humanos del organismo electoral resultan determinantes para garantizar el adecuado funcionamiento y articulación de las innovaciones introducidas, con miras a la administración y normal desenvolvimiento de la actividad comicial.

La racionalidad económica de la transformación es otro de los aspectos esenciales a tener en cuenta en estos casos. La pregunta clave aquí es con qué costos resulta aceptable introducir innovaciones tecnológicas en materia electoral.

Al momento de evaluar la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas se impone efectuar una adecuada valoración de la relación costo/beneficio, no resultando justificable innovar con una costosa tecnología cuando con ello se alcanzarían resultados similares a los obtenidos mediante las técnicas empleadas de manera habitual, y que cuentan con la ventaja de haber sido ampliamente probadas. Similar limitación surge si la inversión no resultase de aplicación en el futuro, debido a su obsolescencia o dada la modificación del régimen electoral aplicable; por lo que al momento de considerar este principio, no sólo debería evaluarse el problema presupuestario, sino también su proyección en el tiempo y perdurabilidad.

La decisión de incorporar nuevas tecnologías en el marco del proceso electoral habrá de estar presidida por la idea de obtener con ello resultados visiblemente superiores y con menor costo económico, procesal y jurídico que los que en este momento emanan del sistema y metodología en vigor, optimizando la eficiencia

operativa de los organismos competentes y sin poner en riesgo la seguridad y la transparencia en que debe fundarse la legitimidad de sus resultados.

A estos temas debe sumarse la necesidad de autonomía y autosustentación del sistema por implementar, en lo que al aspecto tecnológico incumbe. Para ello, deberán valorarse aquellas variables que repercutan directa o indirectamente en el grado de autonomía que garantiza el desarrollo independiente de sistemas propios —programas (software) y equipos (hardware)—, lo que en términos económicos puede significar una inversión inicial considerable pero que, sin embargo, elimina los riesgos que implica la dependencia tecnológica o la falta de un soporte adecuado por parte de quien los proveyó; así como también las diversas posibilidades de fraude de las que puede ser objeto un programa (software).

Finalmente, cabe destacar que la seguridad es uno de los principales objetivos a tener en cuenta al momento de tomar esta clase de decisiones. No puede olvidarse que la actividad desarrollada por la administración electoral debe contar siempre con la legitimidad y la legalidad que servirán de sustento al resultado comicial. En estas circunstancias, tanto el legislador como la administración electoral deben extremar los recaudos a efecto de lograr un equilibrio armonioso entre el principio garantista de legalidad y los de eficiencia, efectividad y celeridad que deben regir el desarrollo de los comicios, dependiendo de ello el grado de seguridad mínima e imprescindible con el que deben contar.

C1-2. Eliminar las sumatorias de votos entre partidos

La CCE, por mayoría de sus miembros ⁶, recomienda la prohibición de las sumatorias de votos entre partidos políticos cuando éstos lleven los mismos candidatos (modificación de la Ley 8767 y de la Ley 6875 y modificatorias), como ya se analizó en detalle en el Diagnóstico, las desventajas de este mecanismo son muchas, sobre todo el modo en que las sumatorias confunden al elector en el cuarto oscuro, y la manera en que complica y lentifica la emisión del sufragio y el escrutinio. Por todo ello, la CCE opina que del mismo modo en que se prohíbe la doble afiliación, también debe prohibirse la doble postulación. En otras palabras, el concepto de afiliación único debe traducirse en el concepto de candidatura única.

C1-3. Prohibir el transfuguismo político

Como se ha analizado en el Diagnóstico, las discusiones en torno al fenómeno del transfuguismo han proliferado considerablemente en las últimas dos décadas, como consecuencia de la multiplicación de este tipo de comportamiento en la mayoría de

⁶ Opinan a favor 7 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco, Ramón Pedro Yanzi Ferreira y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile se expide en la sección Opiniones y Propuestas Personales.

los sistemas democráticos.

Lo anterior ha llevado a que durante los últimos años se hayan propuesto y generado numerosos mecanismos institucionales dirigidos a prevenir, mitigar y/o sancionar las prácticas tráfugas. Tales iniciativas provienen, en general, de los partidos políticos, desde el lugar que éstos ocupan en el sistema político y de los requerimientos para la propia supervivencia.

En América Latina en particular, las regulaciones acerca del transfuguismo son recientes. Una lectura regional comparada de las reformas sobre esta cuestión muestra que si bien el impacto del fenómeno ha generado acciones para tratar de evitarlo, ello aún no se ha visto reflejado en un proceso sustancial de reformas. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y propuestas para mitigarlo, lo cierto es que las iniciativas que han prosperado para regularlo expresamente resultan escasas. Los únicos países que regulan en sus legislaciones el tema de los tráfugas son Bolivia y Ecuador; Brasil lo ha hecho vía jurisprudencial.

En los últimos años, en Argentina se han presentado varios proyectos sobre esta materia, incluido un proyecto de reforma a la Ley de Ética Pública dirigido a obligar a los legisladores nacionales electos o en funciones a abstenerse de adherir o integrar un bloque político de un partido distinto al de su candidatura, con inclusión de la figura en el Código Penal, con la pena de multa e inhabilitación de cuatro a diez años. Más recientemente, a fines de 2007, fue presentado en el Congreso Nacional⁷ un proyecto de ley dirigido a sancionar el transfuguismo, que promueve penas como la pérdida del cargo público y la inhabilitación especial de cuatro a seis años para desempeñar los mismos, aunque exime a los responsables en los casos en que demuestren que su conducta responde al incumplimiento de la plataforma electoral por parte del partido político, alianza o frente electoral por el que fue electo.⁸

Por su parte, en la Legislatura Provincial de Córdoba, se radicó un proyecto de ley⁹ que propone aplicar sanciones a los comportamientos tráfugas, contemplando la pérdida de la banca para el autor de la práctica y, consecuentemente, la proclamación del suplente.

Con el propósito de suministrar a los legisladores información amplia, comparada y sistematizada sobre esta materia, se presentan a continuación los resultados de un

⁷ "Hacia una reforma política por consenso". Propuestas de la Diputada Nacional Laura Sesma, Partido Socialista, Argentina, 2007.

⁸ En Argentina en particular, el fenómeno del transfuguismo adquirió difusión y tratamiento masivo a partir del caso "Borocotó" (2005), y de ahí que se denomina popularmente "borocotismo" al transfuguismo. Eduardo Lorenzo "Borocotó", un reconocido médico con actuación mediática previa a su incursión en la política, protagonizó un polémico traspaso al oficialismo inmediatamente después de haber ganado una banca en la Legislatura por el PRO; este partido recurrió a todos los medios para impedir su asunción. Tuvo intervención la justicia electoral, e incluso una supuesta votante del PRO presentó una denuncia en Tribunales acusando a Borocotó de estafa porque se sentía "moral y materialmente estafada", y reclamó a la Justicia que no se le permitiera asumir la banca y una sanción económica por "daño moral"; esta denuncia fue rechazada por la justicia. Finalmente, la Justicia habilitó a Borocotó a asumir la banca y, con la mínima cantidad de votos, logró jurar como diputado.

⁹ Expediente 11646/L/07, que puede consultarse en www.reformapoliticacba.com.ar/fuentes/php

relevamiento de las principales iniciativas institucionales contra el transfuguismo.¹⁰

Naturaleza institucional de la medida	Medidas (no excluyentes entre sí)
1. Leyes (modificaciones en Ley Electoral, Ley de Partidos Políticos)	1. Control interno de la idoneidad de los candidatos en la etapa de elaboración de listas y selección de candidatos (audiencias, etc.), tratándose de reformas legislativas (por ejemplo, Ley de Partidos Políticos y/o Ley Electoral) o estatutarias de los partidos políticos.
2. Reglamentos (Reglamento del Congreso / Parlamento, Reglamentos de las Cámaras)	2. Suspensión (como medida cautelar) o pérdida del cargo representativo, ya en el ejercicio del cargo público representativo (por ejemplo con reformas en los Reglamentos del Congreso/Parlamento, de las cámaras, y en los estatutos de Congresistas/Parlamentarios).
3. Estatutos (previsiones reglamentarias en los Estatutos particulares de los Partidos Políticos)	3. Expulsión y desafiliación del propio partido, como medidas tanto legislativas como estatutarias.
	4. Multas e inhabilitación para ejercer cargos públicos
4. La vía de los acuerdos interpartidarios	
Además de las disposiciones legales enumeradas, también se han generado innovaciones institucionales, pero de otra naturaleza. Es el caso de los denominados "pactos antitransfuguismo" o códigos de conducta política para las relaciones entre partidos. El caso más conocido es el "Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación al transfuguismo en las Corporaciones Locales" (España, 1998), aunque —por su carácter local— no ha tenido alcance a todos los mandatos de representación política del país. Más precisamente, en España se estableció un acuerdo sobre un código de conducta política en relación al transfuguismo en las corporaciones locales, suscrito por el Ministro de Administraciones Públicas y los representantes de 13 partidos políticos en 1998, intenta dar respuesta a un problema para el que el Derecho carece de respuesta. Los partidos firmantes acordaron el Código manifestando la voluntad de eliminar los efectos perversos de esta práctica, comprometiéndose a rechazar y no admitir en su grupo político a un concejal integrado en la candidatura de otra formación mientras mantenga el cargo conseguido en su partido original. Se comprometen también a impedir la utilización de tráfugas para constituir, mantener o cambiar las mayorías de Gobierno de las instituciones públicas, a no apoyar ninguna iniciativa que provenga de los mismos, y a desincentivar el transfuguismo político a través de la adopción de medidas disuasorias de carácter económico, reglamentario y protocolario. Los partidos que suscribieron el acuerdo se comprometieron a propiciar reformas reglamentarias en las Corporaciones Locales donde ostentaran representación, con la finalidad de aislar a los concejales tráfugas. Los nuevos reglamentos establecen que los concejales que abandonen los partidos o agrupaciones en cuyas candidaturas resultaron elegidos no pasen al Grupo mixto, sino que se organicen a partir de la creación de la figura de los "No Inscritos" o del "Concejal Independiente" con la creación, en su caso, del correspondiente grupo de "no inscritos" y actúen en la corporación de forma aislada, sin que puedan percibir o beneficiarse de los recursos económicos y materiales puestos a disposición de los grupos políticos de la corporación. Los partidos políticos que suscriben los Acuerdos se comprometen, además, a expulsar de la organización al concejal tráfuga, y si tal medida no estuviere contemplada en sus propios estatutos, acuerdan a modificar las normas estatutarias en ese sentido.	

Como puede apreciarse, la mayoría de las medidas propuestas pretenden en general desincentivar el transfuguismo, puesto que al evitar la incorporación del tráfuga a otro grupo parlamentario/legislativo se espera desaparezca el interés de los partidos por fomentar este tipo de actuación y, como consecuencia de ello, garantizar previsibilidad en los comportamientos partidarios.

Con base en estos antecedentes, la CCE, por mayoría de sus miembros ¹⁴, recomienda prohibir y sancionar el transfuguismo. A juicio de la CCE, la prohibición y sanción del transfuguismo a nivel legal debería complementarse con la prohibición y sanción de dicho fenómeno en los estatutos de los partidos políticos. La Comisión recomienda, asimismo, la adopción de un Código de Conducta Política contra del transfuguismo, dirigido a eliminar los efectos perversos de esta práctica.

C1-4. Determinar una fecha fija para el acto electoral

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros establecer una fecha fija para el acto electoral, eliminando de este modo toda posible discrecionalidad en esta

¹⁰ Se advierte que el relevamiento y la sistematización de innovaciones institucionales antitransfugistas no es exhaustivo; no obstante ha demandado cierto esfuerzo, por la escasez de estudios en este sentido.

¹¹ "Acuerdo sobre un Código de Conducta Política en relación al transfuguismo en las Corporaciones Locales", del 7 de julio de 1998 en el Pacto Local (Medidas para el desarrollo del Gobierno Local), MAP (INAP) – FEMP, Madrid, 1999.

¹² El texto dice expresamente que "la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha fundamentado la doctrina de la representación política en el derecho de los ciudadanos a que sus representantes no puedan ser cesados por una voluntad distinta de la del propio electorado".

¹³ Fuente: "Acuerdo sobre un Código de..." (1998), op. cit.

¹⁴ Opinan a favor 7 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco, Ramón Pedro Yanzi Freireira y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile se expide en la sección Opiniones y Propuestas Personales.

materia. Con esta medida, se estaría colocando a todas las fuerzas políticas interesadas en participar de la compulsa electoral en paridad de condiciones, a la vez que se le daría a la población certeza -con suficiente anticipación- respecto al momento en que ha de ser convocada para manifestar su voluntad.

Esta disposición debería relacionarse con la posibilidad de que, de tener lugar una reforma constitucional a nivel provincial, se decidiera introducir la figura de la segunda vuelta electoral o ballotage. Debería, asimismo, tener en cuenta la posibilidad de que se fijen fechas simultáneas de elección con la Nación, en la que por imperativo del art. 53 del Código Electoral nacional (Ley 19.945 y modif.) los comicios deberían realizarse el cuarto domingo de octubre inmediatamente anterior a la finalización de los mandatos.

¿Qué rango debe tener la normativa que establezca la fecha certera de las elecciones? A juicio de la CCE, existen dos alternativas: rango infraconstitucional y rango constitucional. En caso de que se decidiera dar rango infraconstitucional, haría falta dotar a dicha normativa de mínimos resguardos a los fines de evitar modificaciones legislativas apresuradas y generalmente interesadas. Baste al respecto señalar que hasta la modificación introducida por la Ley 9351, el rango establecido en el artículo 117 de la Ley 8767 era mucho menor y se extendía entre los treinta (30) y los noventa (90) días previos a la finalización del mandato del gobernador en ejercicio.

C1-5. Prohibir las elecciones simultáneas

La CCE, por unanimidad de sus miembros, recomienda elecciones independientes y separadas en sus distintos niveles. A tal efecto, no podrán realizarse en el territorio de la Provincia de Córdoba elecciones simultáneas, sean éstas nacionales, provinciales, municipales o comunales.

En la Provincia de Córdoba no existe legislación específica sobre esta materia. La única norma vigente es la Ley Nacional 15262 reglamentada por Decreto 17265.

Si bien la CCE es consciente de que una medida de esta naturaleza puede elevar los costos e incluso llegar a provocar una fatiga electoral en la ciudadanía, a su juicio son también numerosos los beneficios que se obtienen mediante la separación de las elecciones. Entre ellos, evitar el efecto arrastre y el efecto arrastre invertido, otorgando a cada tipo de elección la importancia que se merece, sin confundir al elector o arrastrando su voluntad hacia una dirección descendente (de presidente hacia abajo) o ascendente (de intendente hacia arriba).

C1-6. Acortar la duración de las campañas electorales

La CCE recomienda por mayoría de sus miembros acortar¹⁵ la duración de las

¹⁵ Opinan a favor 7 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco, Ramón Pedro Yanzi Ferreira y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile se expide en la sección Opiniones y Propuestas Personales.

campañas electorales. La medida pretende:

1. Disminuir el monto del gasto electoral.
2. Crear condiciones de mayor equidad entre las diversas fuerzas políticas contendientes.
3. Impedir el hastío de la población debido a la excesiva publicidad política.

Para evitar confusiones o violaciones que debiliten esta medida es importante, por un lado, consensuar entre las fuerzas políticas un concepto claro y preciso de lo que debe entenderse por campaña electoral y, por el otro, establecer mecanismos y órganos de control acompañados de un régimen eficaz de sanciones.

Asimismo, la CCE recomienda por unanimidad de sus miembros evaluar la conveniencia de regular la duración de las campañas internas para cargos electivos públicos en los medios de comunicación.

C1-7. Prohibir la publicidad oficial durante las campañas electorales

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros prohibir la publicidad de las actividades gubernamentales, durante la vigencia de la campaña electoral. Las únicas excepciones a esta prohibición serían las campañas encaminadas a informar a los ciudadanos sobre el proceso electoral, o bien las dirigidas a alentar la participación ciudadana el día de las elecciones, así como las que resulten imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de las políticas públicas.

Durante este periodo, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de los candidatos a cargos públicos electivos provinciales. Es recomendable prohibir, durante los 30 días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las elecciones, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda tener consecuencias en ese sentido.

Es importante, igualmente, prohibir y sancionar la manipulación de los programas de asistencia social con fines clientelares.

C1-8. Regular las encuestas político-electorales y los sondeos a “boca de urna”

Actualmente las encuestas de opinión y los sondeos a “boca de urna” son dos herramientas ampliamente utilizadas en la política en general y en las campañas electorales en particular. La experiencia comparada muestra que existe una enorme disparidad sobre el grado de seriedad y precisión de las encuestas. Conviene recordar que en numerosas ocasiones los resultados de encuestas electorales y de “boca de

urna”, en principio confiables, fracasaron estrepitosamente cuando se contrastaron con los resultados electorales definitivos. Pese a ello, los partidos políticos y los candidatos suelen ser particularmente sensibles a este tipo de instrumentos.

La regulación de ambos mecanismos (encuestas y boca de urna) se encuentra hoy muy generalizada tanto en América Latina como en el ámbito mundial. Mediante ello, se busca: a) hacer frente a los problemas de credibilidad y fiabilidad de esos resultados, y b) evitar que, por inexistencia de mecanismos reguladores, se publiquen resultados de encuestas falsificadas o manipuladas durante el proceso electoral con el objetivo de afectar al electorado.

El Derecho Electoral comparado latinoamericano muestra la existencia de dos formas principales de regulación de las encuestas: una referida al proceso de producción y difusión de encuestas durante los procesos electorales, y otra a la difusión de resultados de sondeos a “boca de urna” el mismo día de la votación. El objetivo buscado mediante estas regulaciones (si bien sólo alcanzado parcialmente) ha sido impedir el abuso de las encuestas de opinión pública, sobre todo en época de campaña electoral. Pero muchas de estas reglamentaciones fueron aprobadas en los años ochenta y noventa del siglo pasado y, precisamente por ello, en nuestros días, como consecuencia de la televisión satelital, el internet y la telefonía celular-internet, muchas de sus disposiciones han quedado desactualizadas, lo cual exige un esfuerzo adicional y creativo de parte del legislador para establecer marcos regulatorios que cumplan de mejor manera con sus propósitos de cara a los nuevos recursos con que hoy cuenta la tecnología para burlar dichas regulaciones, sobre todo en lo que se refiere a la prohibición de su difusión.

Como reflexión general y preliminar, **la CCE expresa por unanimidad de sus miembros su opinión favorable a una efectiva reglamentación de las encuestas (incluidos los sondeos a boca de urna)** que contenga aspectos específicos respecto a su elaboración y difusión que garanticen su fiabilidad técnica y confiabilidad ciudadana. Considera también aconsejable extender la citada reglamentación a toda forma de encuesta de opinión política, hecha o no en periodos electorales.

Dentro de esta línea de razonamiento, **la CCE recomienda por unanimidad de sus miembros:**

1. Exigir que las empresas y organismos encuestadores se registren ante la Justicia Electoral y que cumplan con requisitos mínimos de idoneidad, remitiendo a ésta los criterios científicos y metodológicos utilizados para llevar a cabo las encuestas;
2. Instar a que toda publicación de los resultados de encuestas y sondeos a boca de urna vaya acompañada de información general y técnica básica como: fuente de financiamiento y persona jurídica o natural que la encomendó y realizó. Es conve-

niente también que el órgano electoral acuerde con los medios de comunicación el establecimiento de umbrales mínimos de calidad para la difusión de las encuestas, como: fuente que lo financia, universo, diseño muestral, tamaño de la muestra, modalidad de recolección de los datos, etc.;

3. Fijar plazos previos para la publicación y difusión de los resultados tanto de las encuestas como de los sondeos a boca de urna. Para el caso de las encuestas parece adecuado prohibir su difusión tres días antes del día de las elecciones. Para el caso de los boca de urna sería adecuado establecer que sus resultados sean dados a conocer tres (3) horas después de que concluya la emisión de los votos; y

4. Establecer un mecanismo de control y un régimen eficaz de sanciones, para que no haya impunidad en caso de incumplimiento.

C1-9. Regular los debates electorales

La CCE por unanimidad de sus miembros recomienda que se regule la obligatoriedad de los candidatos a gobernador a debatir públicamente a través de los medios de difusión. Para ello, y con el objetivo de garantizar condiciones de equidad y transparencia, podría pensarse (como lo que ya existe en otros países) en establecer una Comisión designada por el Consejo de Partidos Políticos, que estuviese encargada de fijar las reglas que garanticen las condiciones de equidad y transparencia en los debates.

C1-10. Fortalecer el funcionamiento del Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP)

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros la modificación de la Ley provincial 8835 sobre el Ente Regulador de los Servicios Públicos, a los fines de:

1. Otorgar un mayor protagonismo al Poder Legislativo en la designación y remoción de los miembros del Directorio.
2. Modificar la estructura del ente regulador para atender con la debida competencia la diversidad y la complejidad de sus funciones de regulación.
3. En igual sentido sería recomendable prever un sistema de concursos y requisitos de idoneidad para integrar los cargos en el Directorio y de sus cargos técnicos.

C1-11. Perfeccionar la función de control de la Fiscalía de Estado.

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros modificar la Ley 7854 sobre la Fiscalía de Estado, a los fines de perfeccionar las tareas de control de legalidad de la misma. En ese sentido, se debe derogar la facultad de refrendo de los actos del Poder Ejecutivo por parte del Fiscal de Estado, ya que su función es la de controlar

la legalidad y defender el patrimonio del Estado.

Esta propuesta se vincula con la creación que se postula a nivel constitucional de una Asesoría General de Gobierno, que tendrá como función la de asesorar exclusivamente al Poder Ejecutivo en lo jurídico.

C1-12. Flexibilizar los mecanismos de democracia semidirecta

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros revisar las leyes provinciales reglamentarias que regulan las instituciones de democracia semidirecta, como la iniciativa popular, la consulta popular y el referéndum, flexibilizando requisitos para facilitar su utilización.

C1-13. Establecer el Documento de Identificación Electoral

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros evaluar la conveniencia de que los ciudadanos obtengan un documento electoral distinto al de identidad. Este documento será imprescindible para poder emitir el voto.

Empero, hasta que ello sea posible, la Provincia debería acordar con el Gobierno Federal una simplificación de los trámites para la obtención del documento de identidad, y otorgar las facilidades que fueren menester a quienes no puedan pagar su costo.

C1-14. Reformar el régimen de sanciones a quienes no votan

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros que la no emisión del voto, en aquellos casos en que la misma no estuviese justificada por las causales previstas por la ley, se sancione únicamente con multa.

C1-15. Evaluar legislar sobre el voto por correo

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros que se evalúe la conveniencia de legislar sobre el voto por correo. Deberán fijarse en la reglamentación normas específicas al efecto que garanticen el secreto del voto y que éste no se emita más de una vez, así como una definición precisa de las personas que quedan comprendidas en esta situación.

C1-16. Reglamentar sobre el voto de los extranjeros

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros que se reglamente el artículo 30 de la Constitución Provincial, que posibilita el voto de extranjeros residentes en la Provincia para cargos electivos de nivel provincial.

C1-17. Garantizar el voto a los detenidos sin sentencia firme

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros realizar las modificaciones reglamentarias necesarias para garantizar a todas las personas detenidas que se encuentren cumpliendo prisión preventiva, así como a los detenidos por comisión de infracciones, faltas y/o sanciones disciplinarias, el pleno ejercicio del derecho de sufragio.

El objetivo principal de esta modificación es garantizar (cumpliendo de este modo con lo que prescribe el Pacto de San José de Costa Rica en su artículo 23 inciso 2, así como la propia Constitución Nacional) el derecho de voto a cualquier persona que se encuentre detenida, bajo cualquier tipo de modalidad, con la excepción consagrada por el primer párrafo del inciso 3 del artículo 3 de la Ley 8767.

*DIMENSIÓN: Partidos y Sistema de Partidos***C1-18. Revisar y mejorar la legislación provincial sobre partidos políticos**

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros, y con base en los vacíos y déficits identificados en el diagnóstico sobre esta materia, **revisar y mejorar sustancialmente la legislación sobre partidos políticos**. Recomienda asimismo, por unanimidad de sus miembros, la aprobación de una Ley Convenio sobre partidos políticos entre la Nación y la provincia de Córdoba, dirigida a acordar pautas y establecer controles comunes para evitar, como sucede actualmente, la duplicación de controles, los estándares dobles y las contradicciones.

C1-19. Mantener la prohibición de candidaturas independientes

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros mantener la prohibición de candidaturas independientes fuera de las listas de los partidos políticos o alianzas electorales, ya que éstas debilitan el sistema de partidos y agudizan la personalización de la política.

C1-20. Revisar requisitos para obtener la personería jurídica

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros precisar y fijar requisitos más estrictos para la obtención de la personería jurídica de los partidos políticos, exigiendo la obligación de acreditar un cierto grado de representatividad para impedir la creación de fuerzas políticas que en la realidad son meros sellos partidarios o negocios particulares. **Recomienda también** revisar el procedimiento del artículo 70 de la Ley 6875, ya que mediante su aplicación los partidos políticos no están obligados

a satisfacer los requisitos del artículo 8 de la misma.

Finalmente, la CCE recomienda asimismo que los partidos procedan a depurar y actualizar sus padrones.

C1-21. Establecer barrera legal para conservar la personería jurídica

La CCE, por mayoría de sus miembros ¹⁶, recomienda fijar requisitos más estrictos para conservar la personería jurídica y sugiere, como propuesta, que los partidos deban superar en cada elección la barrera legal del 2 por ciento de los votos válidos. Para estos fines, no participar en una elección es igual a no haber alcanzado la barrera mínima.

C1-22. Establecer barrera legal para acceder al financiamiento público

La CCE, por mayoría de sus miembros ¹⁷, recomienda establecer una barrera legal del 2 por ciento de los votos válidos para que los partidos políticos puedan acceder a la distribución del financiamiento público.

C1-23. Fortalecer los mecanismos de democracia interna

Las elecciones internas abiertas fueron concebidas como una fórmula apta para acercar la sociedad a los partidos y disminuir el peso de los aparatos en la definición de la vida partidaria. Empero, como se analizó en el diagnóstico, la ausencia de ley reglamentaria ha impedido el pleno y correcto ejercicio de este mecanismo.

Por ello, la CCE recomienda a la Legislatura por unanimidad de sus miembros reglamentar el art. 104 inc. 22 sobre elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de los candidatos de todos los partidos políticos.

C1-24. Mejorar las condiciones de equidad, transparencia y publicidad del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales.

En su Título VI, la Ley provincial 6875 -y sus modificatorias- regula el patrimonio de los partidos. Una parte de los problemas identificados en el diagnóstico deriva del no cumplimiento de las normas en la materia; otra deriva de vacíos y déficit en la legislación. Ciertamente, no todos los problemas pueden resolverse a través de normas, dado que muchos se relacionan con malas prácticas arraigadas en la cultura política. Empero, la redefinición de las normas y la búsqueda de su cumplimiento efectivo a través de los controles correspondientes puede ayudar a su reconfiguración en un sentido positivo para los valores democráticos y republicanos.

¹⁶ Opinan a favor 6 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile y Ramón Pedro Yanzi Ferreira se expiden en Opiniones y Propuestas Personales.

¹⁷ Opinan a favor 6 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile y Ramón Pedro Yanzi Ferreira se expiden en Opiniones y Propuestas Personales.

La CCE opina por unanimidad de sus miembros que, en materia de financiamiento de partidos y campañas electorales, la reforma debe guiarse por dos objetivos generales y tres objetivos específicos.

Los objetivos generales son:

1. El sistema democrático debe controlar al dinero y no a la inversa, y
2. Contribuir al establecimiento e institucionalización de un sistema competitivo de partidos políticos.

Los objetivos específicos son:

1. Generar condiciones de equidad en la contienda electoral entre partidos. G. Sartori ha escrito que “más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia”.

2. Transparentar el origen y aplicación de los recursos de toda índole puestos a disposición de las organizaciones partidistas.

3. Reducir objetivamente la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes de financiamiento que pongan en riesgo su independencia respecto de instituciones públicas, empresas y agentes privados, y aún de recursos provenientes del extranjero o de actividades ilícitas.

Para alcanzar estos objetivos, generales y específicos, **la CCE recomienda por unanimidad de sus miembros:**

1. Evaluar las modalidades más convenientes y eficaces para asegurar, en tiempo y forma, la obligatoriedad del Estado provincial respecto de la entrega del financiamiento público a los partidos. Esto implica instrumentar el aporte que obligatoriamente debe entregar el gobierno provincial a los partidos políticos en consonancia con el artículo 50 de la ley de partidos políticos.

2. Establecer tres destinos principales para el financiamiento público: a) financiamiento para actividades ordinarias permanentes; b) financiamiento para las actividades de campaña que se debe entregar adicionalmente a los partidos en los años electorales; y c) financiamiento para actividades de educación, capacitación, investigación y publicaciones.

3. Definir el mecanismo de distribución de los fondos públicos (sólo proporcional a los votos obtenidos o mediante un sistema mixto que combina un porcentaje del financiamiento público a todos los partidos por igual con otro porcentaje proporcional a los votos obtenidos).

4. Establecer el momento en que se entregarán los fondos públicos (sea como adelanto, como reintegro o sistema mixto, y en su caso en qué proporciones).

5. Prohibir la tercerización del financiamiento de partidos y candidatos a través de

fundaciones, empresas de marketing o publicidad y asociaciones privadas.

6. Establecer la obligatoriedad de presentar un informe de gastos e ingresos de campaña previo a la elección, con el fin de facilitar el “voto informado” de la ciudadanía.

7. Exigir que las rendiciones de gastos correspondientes a campañas electorales tengan las características de un balance rubricado por un profesional y certificado por el Consejo Profesional de Ciencias Económicas. Esta exigencia supone necesariamente la presentación de comprobantes de gastos y de información acerca de los aportes privados.

8. Facilitar el control y supervisión de los gastos partidarios. Para ello se pueden contemplar dos opciones: a) una única cuenta bancaria por cada partido, radicada en el Banco de la Provincia de Córdoba; b) dos cuentas bancarias separadas por cada partido, una centrada en sus actividades regulares ordinarias y otra destinada a los períodos electorales.

9. Efectivizar la prohibición que impide las contribuciones de empresas de obras públicas o vinculadas con el Estado a través de concesiones de servicios.

10. Hacer cumplir la prohibición de donaciones anónimas y las donaciones provenientes de personas jurídicas. El principio es claro: si votan las personas físicas y no las personas jurídicas, entonces deben aportar únicamente las primeras.

11. Establecer límites y topes a los aportes privados que sean verificables y susceptibles de control efectivo.

12. Potenciar los resortes de control de la ciudadanía -en consonancia con las modernas tecnologías-, para lo cual los partidos políticos de la provincia deberían disponer de un sitio web donde publicar en forma permanente y actualizada su patrimonio y los gastos de campaña, datos que tendrán la validez de una declaración jurada.

13. Fortalecer los mecanismos y órganos de control y endurecer las sanciones, llegando incluso -en casos de infracciones muy graves-, a la pérdida del cargo. Los candidatos deben ser responsables patrimonial y políticamente por hechos cometidos por sus administradores electorales, contemplándose en este sentido inhabilitación para los candidatos y penas diversas (que van desde multas, suspensión o pérdida del registro) para el caso de los partidos. Si se quiere evitar que continúe reinando la impunidad en este tema hay que poner especial énfasis en el eficaz funcionamiento de los órganos de control. Para ello es indispensable que las violaciones sean severamente sancionadas,

14. Considerar la conveniencia de dar una instrucción especial a los peritos contadores designados por los tribunales en lo relativo a las especificidades del financia-

miento de la política partidaria, en relación al conjunto de aspectos arriba expuestos, y teniendo en cuenta que el logro de los resultados deseados se correlaciona con la aplicación virtuosa de las nuevas reglas que emanen de la reforma político-electoral.

15. Establecer que, para el proceso de liquidación de aquellos partidos que pierdan su registro, los bienes remanentes se reintegren al fondo que sirve de base para el financiamiento público de los partidos.

16. Evaluar la incorporación de un sistema de financiamiento público diferenciado dirigido a estimular la inclusión de candidatas mujeres.

C1-25. Mejorar las condiciones de equidad en el acceso de los partidos a los medios de comunicación electrónicos

La publicidad en televisión es cara y a ella sólo acceden las grandes fuerzas, se escuchó decir con frecuencia por parte de los partidos políticos minoritarios. En rigor, este tema se vincula con el anterior y remite a la financiación pública indirecta de los partidos políticos implementada, sobre todo, mediante espacios de publicidad gratuita en radio y televisión. La CCE recibió inquietudes relativas al costo de las campañas —en correlación directa con el uso de la televisión— y el acceso muy desigual a los medios televisivos. Por todas estas razones, la Comisión considera que esta materia debe constituir uno de los temas medulares de la reforma, ya que dependiendo de cómo se legisle tendrá un fuerte impacto en el desarrollo futuro del sistema democrático de la provincia.

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros la prohibición a los partidos de contratar publicidad política en los medios electrónicos de comunicación.

Las características principales del régimen que se propone son las siguientes:

1. Los partidos políticos podrán acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos.

2. La Justicia Electoral (con independencia del diseño institucional que los legisladores decidan darle) será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos, y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, la Justicia Electoral será competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación al acceso a medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredieran la ley, además de las sanciones que pudieran corresponderles a los candidatos y partidos infractores.

3. Los legisladores deben definir los tiempos y horarios que tendrá a disposición la Justicia Electoral para su distribución entre los partidos políticos. Deberán asimismo definir el mecanismo de pago del gobierno provincial a los medios de comunicación

electrónicos (radios y televisoras) para acceder a esos tiempos.

4. Los legisladores deberán también precisar el criterio para distribuir el tiempo aire entre los partidos políticos. La CCE sugiere que se siga la misma fórmula utilizada para la distribución del financiamiento público (una fórmula que combine un porcentaje igualitario con un porcentaje proporcional a la votación de cada partido).

5. La Justicia Electoral -aparte de las campañas electorales-, tendrá a disposición un determinado porcentaje del total de los tiempos del Estado, que se distribuirá 75 por ciento entre los partidos de manera igualitaria (para mantener un contacto permanente con la ciudadanía) y el resto (25 por ciento) corresponderá a la Justicia Electoral para programas de carácter institucional y para el fortalecimiento de la cultura democrática.

La legislación que se adopte sobre esta materia debe contemplar asimismo una serie de derechos y prohibiciones:

1. Garantizar el derecho de réplica para todos los cordobeses y en todo tiempo.
2. Al igual que los partidos, ninguna persona física ni jurídica podrá contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato en la radio y en las televisoras.
3. Prohibir las campañas sucias, es decir aquellas que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
4. Prohibir la publicidad gubernamental durante las campañas electorales.
5. La propaganda pública deberá tener carácter institucional y por ello no podrá ser personalizada, es decir contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos.

C1-26. Fortalecer la capacitación de los miembros de los partidos políticos

La CCE recomienda por unanimidad de sus miembros establecer la obligación del Estado provincial de asignar fondos destinados a la capacitación de los miembros de los partidos políticos (no inferior al 20% del monto total) y la de estos a emplear dichos fondos exclusivamente para esos fines, así como la obligación de presentar anualmente un programa detallado dirigido a la capacitación de sus cuadros. La Justicia Electoral debe establecer los mecanismos de seguimiento y verificación para asegurar el cumplimiento de esta norma. Se deben regular las sanciones en caso de incumplimiento.

DIMENSIÓN: Justicia, Procedimiento y Contencioso Electoral

C1-27. Sancionar el Código de Procedimiento en lo Contencioso Electoral Provincial

A la luz de los problemas observados en el Diagnóstico, **la CCE por unanimidad de sus miembros recomienda sancionar un Código de Procedimiento Contencioso Electoral Provincial que establezca las reglas de procedimiento electoral dirigidas a disminuir los niveles de discrecionalidad en materia interpretativa**, que generan incertidumbre e inseguridad jurídica.

Dicho Código debería regular, entre otras cuestiones, las siguientes:

1- Unificar los plazos en el fuero electoral, respetando la diferente naturaleza jurídica de cada uno de ellos, con el fin de evitar cuestiones litigiosas en la interpretación de horas, días corridos, hábiles, etc.

2- Regular de manera clara y precisa los aspectos referidos a las notificaciones en los procesos electorales.

3- Precisar los requisitos para comparecer en el proceso electoral (legitimación activa).

4- Determinar el agotamiento de la vía interna en los partidos, para comparecer ante la justicia electoral provincial.

5- Precisar en la legislación el cómputo del resultado provisorio, y la autoridad competente para la transmisión del mismo. La legislación debería contemplar, por otra parte, una adecuada fiscalización de los partidos políticos del sistema informático a utilizar.

6- Regular de manera precisa el escrutinio y los recursos para una eventual apertura de las urnas, sobre todo en el contexto de elecciones con resultados ajustados, evaluando la posibilidad de: i) regular la apertura de todas las urnas (como procedimiento regular no sólo en caso de resultados ajustados) por parte de la justicia electoral para proceder al recuento de votos y escrutinio definitivo (como lo prevé la legislación de Costa Rica), o bien, ii) establecer que en caso de que la diferencia entre el primer y segundo lugar fuese inferior al 1% o al 0.5% es obligatorio proceder a la apertura de todas las urnas y efectuar un nuevo recuento y escrutinio.

7- Determinar el régimen de nulidades.

8- Contemplar las reglas de procedimiento para los delitos y faltas electorales.

DIMENSIÓN: Régimen Municipal y Comunal

La CCE considera que un buen régimen municipal y comunal debe basarse en la variedad y asimetría que presentan las realidades locales, lo cual conlleva la necesidad de evitar las respuestas uniformes que tienden a desconocer dicho criterio. La Comisión es, asimismo, partidaria de profundizar aún más la autonomía municipal en el

régimen cordobés, conforme el análisis efectuado en el Diagnóstico sobre esta materia.

Se advierte que algunas de las propuestas que se detallan a continuación requieren para su concreción de la reforma de la Constitución provincial, o de la modificación de la Ley Orgánica Municipal y, en algunos casos, de la adopción de medidas tendientes al cumplimiento de normas vigentes.

C1-28. Evitar la fragmentación del sistema de partidos políticos en el ámbito local

La CCE, por unanimidad de sus miembros, considera aplicables en este ámbito, las propuestas efectuadas en el orden provincial, con el objetivo de evitar la excesiva fragmentación del sistema de partidos políticos.

Todo ello sin perjuicio de ratificar la convicción acerca de la conveniencia de profundizar la democracia local, a través de partidos políticos específicamente municipales.

C1-29. Prohibir la sumatoria de votos

La CCE, por mayoría de sus miembros ¹⁸, aconseja prohibir la sumatoria de votos, en razón de los argumentos esgrimidos al considerar la cuestión en el orden provincial.

C1-30. Mejorar el funcionamiento de las Juntas Electorales Municipales y Comunes

Sin desconocer las dificultades que presenta esta cuestión -habida cuenta de la diversidad y asimetría de nuestro régimen municipal y comunal-, **a los fines de perfeccionar el funcionamiento de estas Juntas, la CCE por unanimidad de sus miembros propone:** a) propender a la incorporación de personas con formación jurídica; b) organizar cursos de capacitación permanente para sus miembros; c) asegurar la participación de los representantes de los partidos políticos; d) posibilitar la creación de Juntas Electorales Intermunicipales y Comunes, mediante convenios aprobados por los gobiernos locales participantes.

Estas propuestas requieren la modificación de la Ley Orgánica Municipal.

C1-31. Aplicar las propuestas sobre boleta única, campañas electorales, debates, cupo y financiamiento de los partidos del orden provincial en el municipal y comunal.

¹⁸ Opinan a favor 6 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile y Ramón Pedro Yanzi Ferreira se expiden en Opiniones y Propuestas Personales.

Los miembros de la CCE recomiendan por mayoría de sus miembros¹⁹ la aplicación en los órdenes municipales y comunales de las mismas propuestas efectuadas para el orden provincial en cada uno de estos temas respectivos, y en bases a los fundamentos ya expresados, a los cuales se remite por razones de brevedad.

C1-32. Asegurar y perfeccionar la coparticipación impositiva provincial a Municipios y Comunas

La CCE por unanimidad de sus miembros propone asegurar y perfeccionar la coparticipación impositiva provincial a Municipios y Comunas, habida cuenta de la importancia que esta cuestión tiene para garantizar los aspectos económicos y financieros de la autonomía local, de acuerdo a las Constituciones de la Nación y de la Provincia.

En tal sentido, la realización este año del censo provincial para actualizar los índices demográficos de la coparticipación, permitirá dar cumplimiento a la normativa vigente que ha sido violada, y dar respuesta a los pedidos efectuados por no pocos Municipios y Comunas, que han tenido ostensibles aumentos poblacionales en los últimos años.

Asimismo, se sugiere un diálogo permanente a través de la Mesa Provincia-Municipios para avanzar en el perfeccionamiento de esta legislación, de acuerdo a los criterios más modernos en la materia, según los principios de las Leyes Supremas Federal y Provincial.

Por otra parte, y tal como lo señalamos en relación al orden provincial, es de esperar la sanción de la Ley Convenio de Coparticipación Impositiva, establecida por el artículo 75 inc. 2 de la Constitución Nacional, lo cual redundará en un aumento de la coparticipación impositiva provincial a municipios y comunas.

C1-33. Prohibir las reelecciones indefinidas en los gobiernos locales

La CCE se pronuncia por unanimidad de sus miembros, a favor de la prohibición de reelecciones indefinidas en los diversos órganos de gobierno de Municipios y Comunas, dejando a los legisladores o constituyentes la definición exacta de esta limitación.

Esta medida pretende fortalecer principios republicanos y democráticos y favorecer la renovación de la dirigencia y vida locales.

A los fines de asegurar de la mejor manera este principio se sugiere su inclusión entre las bases constitucionales del régimen municipal y comunal, lo cual implica reformar los arts. 183 y 184 de la Constitución provincial.

¹⁹ Opinan a favor 7 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco, Ramón Pedro Yanzi Ferreira y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile se expide en Opiniones y Propuestas Personales

Una segunda opción, es la de establecer esta limitación en la Ley Orgánica Municipal, dado que ya se ha introducido este principio en las Cartas Orgánicas Municipales.

C1-34. Establecer límites para la fijación de las fechas de las elecciones locales

La CCE, por unanimidad de sus miembros, estima necesario fijar límites precisos para la fijación de las fechas de las elecciones locales, a los fines de evitar los excesos producidos ante la ausencia de normas al respecto, tanto en la Constitución Provincial como en la Ley Orgánica Municipal.

Para ello, se postula como la mejor solución la incorporación de dichos límites en la Ley Suprema Provincial en los artículos 183 y 184, para que este criterio rija tanto para las Cartas Orgánicas como para la Ley Orgánica Municipal.

Una segunda opción sería la de incorporar estos límites para la fijación de las fechas en la Ley Orgánica Municipal, lo que implica que ellos no regirán para los Municipios que pueden sancionar Cartas Orgánicas Municipales.

Dichos límites deben abarcar tanto las posibles fechas de convocatorias a las elecciones como las fechas de realización de las mismas, en plazos cercanos a la finalización de los mandatos.

C1-35. Prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales

La CCE, por unanimidad de sus miembros, considera conveniente prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y las federales.

Esta propuesta persigue el objetivo de superar la debilidad señalada en el Diagnóstico, en relación a la simultaneidad producida frecuentemente de las elecciones municipales con los otros órdenes gubernamentales, que afecta la autonomía local e impide la vigencia de las mejores condiciones para la selección de las autoridades respectivas.

Como en las propuestas anteriores, también se pueden seguir estos criterios: o se introduce la prohibición entre las bases constitucionales de la Ley Suprema Provincial -mediante la reforma de los artículos 183 y 184-, o se lo hace sólo para los Municipios y Comunas regidos por la Ley Orgánica Municipal, mediante reforma de esta última.

CUADRANTE 2

Vía proyectos de ley – Consenso Medio

No se identificaron propuestas en el presente Cuadrante.

CUADRANTE 3

Vía proyectos de ley – Consenso Bajo

No se identificaron propuestas en el presente Cuadrante.

CUADRANTE 4

Vía Constitucional – Consenso Alto

DIMENSIÓN: Sistema Político-Electoral

C4-1. Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura

La CCE por unanimidad de sus miembros recomienda darle jerarquía constitucional al Consejo de la Magistratura, que está creado y funciona en base a una ley de la Legislatura (Ley 8802). Sería conveniente fijar en el texto constitucional el número de sus integrantes, en igual cantidad de legisladores, jueces y abogados. Dicho Consejo debería tener competencia para hacer la selección de los jueces, fiscales inferiores y jueces de paz, y elevar las ternas respectivas al Gobernador, quien a su vez designará uno de ellos, con acuerdo de la Legislatura.

C4-2. Modificar la integración y reglamentación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público

La CCE por unanimidad de sus miembros, propone reformar la Constitución Provincial a los fines de modificar la actual integración del jurado de Enjuiciamiento para alcanzar un mejor equilibrio entre diversos sectores, además de perfeccionar su reglamentación.

C4-3. Independizar y fortalecer el Ministerio Público Fiscal

La CCE por unanimidad de sus miembros recomienda independizar y fortalecer al Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial, haciéndolo un órgano extrapoder, y disponiendo que el Fiscal General y los fiscales conserven “sus empleos mientras dure su buena conducta”, similar al modelo vigente en el ámbito nacional.

C4-4. Acordar legitimación procesal activa al Defensor del Pueblo

La CCE por mayoría de sus miembros²⁰ recomienda la reforma de la Constitución

²⁰ Opinan a favor 7 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco, Ramón Pedro Yanzi Ferrera y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile se expide en Opiniones y Propuestas Personales

Provincial en el artículo 124, a los fines de atribuirle al Defensor del Pueblo legitimación procesal activa para demandar, como lo hace el artículo 43 de la Ley Suprema de la Nación, con el Defensor del Pueblo de la Nación. Ello, con el objetivo de fortalecer sus atribuciones, esenciales para el control de la administración pública y la defensa de los derechos ciudadanos.

C4-5. Crear la Asesoría General de Gobierno.

La CCE, por unanimidad de sus miembros, propone la modificación de la Constitución Provincial a los fines de la creación de una Asesoría General de Gobierno, como órgano de asesoramiento exclusivo del Poder Ejecutivo, y con la obligación de refrendar sus actos, como si fuera un Ministro.

El objetivo de esta propuesta es separar las funciones de control y de defensa del Estado, propias del Fiscal de Estado, de estas tareas de asesoramiento jurídico del Gobernador que corresponden a este nuevo órgano, como ocurre en otras provincias.

C4-6. Mejorar el control de legalidad en materia financiera

La CCE expresa que existen dos opciones principales a considerar, ambas por vía de reforma constitucional:

Una alternativa es **mantener el Tribunal de Cuentas**, pero modificando su integración, número de miembros, sistema de elección y período de permanencia de sus miembros en los cargos.

Una segunda alternativa consiste en **sustituir el Tribunal de Cuentas por una Contraloría General**, como existe en la mayoría de los países de América, con atribuciones sobre el control externo financiero, de gestión y legalidad de los actos de los órganos de gobierno y administración, en forma preventiva y a posteriori.

C4-7. Constitucionalizar la Región Centro

La CCE, por unanimidad de sus miembros, propone dar jerarquía constitucional a la Región Centro, ya que este desempeña una función de especial importancia en los aspectos estratégicos, económicos y políticos, no sólo para la provincia de Córdoba, sino también para la Federación Argentina.

DIMENSIÓN: Justicia, Procedimiento y Contencioso Electoral

C4-8. Crear el Instituto Electoral Provincial y el Tribunal Electoral Provincial

Conforme al Diagnóstico formulado sobre este tema, **a juicio de la CCE surgen al menos cinco opciones principales dirigidas a fortalecer el fuero electoral en la Provincia de Córdoba**, a saber:

1. Fortalecer y modernizar el fuero electoral manteniendo su carácter unipersonal.
2. Fortalecer y modernizar el fuero electoral, creando una Junta Electoral Provincial.
3. Fortalecer y modernizar el fuero electoral, transformando el juzgado unipersonal en un Tribunal colegiado de tres miembros.
4. Fortalecer y modernizar el fuero electoral, transformando el juzgado unipersonal en un Tribunal colegiado de tres miembros acompañado de la creación de una Junta Electoral Provincial.
5. Rediseñar completamente el fuero electoral, creando el Instituto Electoral Provincial y el Tribunal Electoral Provincial, ambos con rango constitucional.

La primera opción no requiere una ley específica. La segunda sí lo demanda. Por su parte, para avanzar con cualquiera de las tres últimas, es necesario reformar el artículo 170 de la Constitución provincial.

En opinión de la CCE, cualquiera sea la opción que se decida escoger sobre esta fundamental cuestión, la misma debería ir acompañada de un marcado mejoramiento del equipo profesional del organismo electoral, así como de sus recursos presupuestarios, tecnológicos y edilicios. Todo ello, sumado a una adecuada planificación estratégica, le permitiría a la Provincia de Córdoba contar con un fuero electoral altamente profesionalizado, capaz de garantizar las condiciones mínimas de efectividad, eficiencia, transparencia y certeza jurídica que hacen a la legitimidad que debe presidir cualquier proceso electoral.

Existen, asimismo, un conjunto de variables “contextuales” que deben ser tenidas en cuenta a la hora de legislar sobre esta materia, ya que las mismas pueden afectar seriamente el adecuado funcionamiento de la arquitectura institucional del fuero electoral que se escoja. De ahí que a juicio de la CCE la propuesta en relación con este tema, al igual que con todos los anteriores, debe ser sistémica, porque sólo así podrán alcanzarse los objetivos identificados previamente.

En otras palabras, se deberá prestar especial atención a las demás variables del régimen electoral y político provincial. Así, cuestiones tales como la ausencia de una adecuada regulación legal del régimen de partidos políticos, de los sistemas electorales y del mismo régimen electoral, pueden llegar a configurar impedimentos insu-

perables para el organismo electoral que debe garantizar su adecuada puesta en marcha, funcionamiento y control.

Con base en este análisis, y por mayoría de sus miembros ²¹, la CCE recomienda rediseñar completamente el fuero electoral creando dos organismos de rango constitucional:

- Un Instituto Electoral Provincial, encargado de la parte administrativa del proceso electoral, así como del control de los partidos políticos, padrones, temas logísticos de los procesos electorales (urnas, boletas, designación de autoridades de mesa, capacitación de las mismas, designación de las escuelas, etc.) y;
- Un Tribunal Electoral Provincial que tendría a su cargo lo específicamente jurisdiccional.

DIMENSIÓN: Régimen Municipal y Comunal

C4-9. Suprimir el sistema uniforme de elección de Intendentes y Concejales, con Cláusula de Gobernabilidad

La CCE, por unanimidad de sus miembros, la CCE propone la supresión del sistema único y uniforme de elección de intendentes a simple pluralidad de sufragios y concejales con cláusula de gobernabilidad, previsto por los artículos 183 inc. 2 y 184 de la Constitución Provincial.

La eliminación del sistema uniforme permitirá la consagración de diversos sistemas de elección de Intendentes y Concejales en las Cartas Orgánicas Municipales y en la Ley Orgánica Municipal, como otro de los contenidos de la autonomía local.

C4-10. Prohibir las reelecciones indefinidas en los gobiernos locales

La CCE, por unanimidad de sus miembros, se pronuncia a favor de la prohibición de reelecciones indefinidas en los diversos órganos de gobierno de Municipios y Comunales, dejando a los legisladores o constituyentes la definición exacta de esta limitación.

Esta medida pretende fortalecer principios republicanos y democráticos y favorecer la renovación de la dirigencia y vida locales.

A los fines de asegurar de la mejor manera este principio se sugiere su inclusión entre las bases constitucionales del régimen municipal y comunal, lo cual implica reformar los arts. 183 y 184 de la Constitución provincial.

C4-11. Establecer límites para la fijación de las fechas de las elecciones locales

²¹ Opinan a favor 6 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile y Ramón Pedro Yanzi Ferreira se expiden en Opiniones y Propuestas Personales.

La CCE, por unanimidad de sus miembros, estima necesario fijar límites precisos para la fijación de las fechas de las elecciones locales, a los fines de evitar los excesos producidos ante la ausencia de normas al respecto, tanto en la Constitución Provincial como en la Ley Orgánica Municipal.

Para ello se postula como la mejor solución la incorporación de dichos límites en la Ley Suprema Provincial en los artículos 183 y 184, para que este criterio rijá tanto para las Cartas Orgánicas como para la Ley Orgánica Municipal.

Dichos límites deben abarcar tanto las posibles fechas de convocatorias a las elecciones como las fechas de realización de las mismas, en plazos cercanos a la finalización de los mandatos.

C4-12. Prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales

La CCE, por unanimidad de sus miembros, considera conveniente prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y las federales.

Esta propuesta persigue el objetivo de superar la debilidad señalada en el Diagnóstico, en relación a la simultaneidad producida frecuentemente de las elecciones municipales con los otros órdenes gubernamentales, lo que afecta la autonomía local e impide la vigencia de las mejores condiciones para la selección de las autoridades respectivas.

En consecuencia, se propone introducir esta prohibición entre las bases constitucionales de la Ley Suprema Provincial mediante la reforma de los artículos 183 y 184.

CUADRANTE 5

Vía Constitucional – Consenso Medio

DIMENSIÓN: Sistema Político-Electoral

C5-1. Mantener el sistema Unicameral o adoptar el sistema Bicameral

En relación con este tema, existen en el interior de la CCE dos posiciones: 1) Mantener el sistema Unicameral, y 2) Restablecer el sistema Bicameral.

Propuesta 1: Mantener la estructura Unicameral de la Legislatura, pero modificando el sistema electoral vigente para hacerlo más proporcional²².

²² La presente propuesta es compartida por los siguientes miembros de la Comisión: Jorge Horacio Gentile, Mario Riorda, Ramón Pedro Yanzi Ferreira y Daniel Zovatto.

Con base en los argumentos expuestos en el diagnóstico, a los que se remite, se considera que debe mantenerse la estructura Unicameral de la Legislatura, como lo establece la Constitución provincial vigente.

No obstante ello, se entiende que existen una serie de debilidades que es preciso corregir de manera urgente, las cuales podrían perfeccionar su funcionamiento:

1. Ampliar la cantidad de materias que deben ser aprobadas por el procedimiento de la doble lectura (art. 106 de la Constitución), lo que podría hacerse modificando el Reglamento del Cuerpo.

2. Modificar asimismo el Reglamento en lo que respecta a la exigencia de la aprobación de las mociones de tratamiento sobre tablas, que actualmente se hace por mayoría absoluta. Proponemos en cambio la mayoría agravada de los dos tercios de votos, como existe en un número importante de los órganos legislativos, evitando de este modo que los proyectos que recién ingresan sean aprobados en la misma sesión con escaso estudio y debate.

3. Cumplir el primer día de sesiones ordinarias con el artículo 114 de la Constitución provincial que establece la división de la misma en dos salas: la acusadora y la juzgadora.

Propuesta 2: Restablecer el sistema Bicameral²³

Se propone esta alternativa, en base a los siguientes argumentos:

1. Por lo expresado en general a favor de la Bicameralidad en el Diagnóstico, a lo que se remite.

2. Porque es necesario fortalecer el Poder Legislativo provincial, ya que resulta evidente que la existencia de dos Cámaras posibilita un mejor cumplimiento de las principales funciones del mismo, o sea legislar y controlar políticamente a los otros Poderes y en especial al Ejecutivo.

3. El análisis efectuado en dos cuerpos legislativos, permite una elaboración normativa de mayor calidad técnica, fruto de un debate que se realiza en dos instancias distintas, con integraciones políticas diferentes y con más tiempo para la deliberación y la revisión mutua de lo actuado, impidiendo el apresuramiento y la comisión de errores. Hay que tener presente que la redacción de normas requiere de especiales precisiones técnicas y prudencia, esenciales para una buena legislación y seguridad jurídica. En relación a esto, el argumento utilizado por los defensores de la unicameralidad sobre la posibilidad de la doble lectura como respuesta a esto, no resulta aplicable por lo siguiente: a) no se puede comparar en modo alguno una doble lectura

²³ La presente propuesta es compartida por los siguientes miembros de la Comisión: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Carolina Scottó y Rafael Velasco.

del mismo cuerpo con un análisis efectuado por un cuerpo legislativo distinto, y b) la doble lectura no se utiliza para el tratamiento de todos los proyectos.

Asimismo, se puede observar que la calidad y extensión de los debates producidos en el Poder Legislativo bicameral, durante los 131 años de su vigencia entre 1870 y 2001, tanto en Diputados como en Senado, ha sido preferible a los debates acontecidos durante el período de la unicameralidad. Por otra parte, la mayor lentitud para la tarea legislativa originada por el tratamiento de las dos Cámaras es más conveniente que las sanciones legales apresuradas que se han producido particularmente con el funcionamiento de la Legislatura unicameral, según se observara en el Diagnóstico sobre los problemas del control. A ello hay que sumar los problemas ocasionados por el art. 126 del Reglamento actual de la Legislatura Unicameral que permite tratamientos sobre tablas por mayoría absoluta en lugar de los dos tercios aconsejables.

4. También resulta indudable que la existencia de dos Cámaras posibilita un mejor ejercicio de la otra función esencial del Poder Legislativo, que es la de controlar políticamente a los otros Poderes, y en especial al Poder Ejecutivo. Piénsese que no es lo mismo que se puedan presentar pedidos de informes, interpelaciones o juicios políticos en dos cámaras que en una sola Cámara. Y en relación específica al procedimiento del juicio político, también se advierte con claridad que es muy superior su procedimiento en un sistema bicameral en que Diputados acusa y el Senado juzga, que la división en salas que se debe producir en un sistema unicameral.

5. La debilidad de la Legislatura unicameral para el cumplimiento de sus dos funciones principales se agrava especialmente por el sistema electoral fijado por la reforma constitucional de 2001, que ha posibilitado que en base al resultado de las últimas elecciones, con sólo el 37% de los votos obtenidos por el partido ganador, tenga 37 bancas, o sea la mayoría absoluta, lo que beneficia al oficialismo y dificulta la oposición.

6. La desproporcionalidad de este sistema electoral, ejemplificada por las 17 bancas de diferencia entre el 1º y 2º partido, pese a que sólo hubo algo más de un 1% de diferencia de votos, explica que el oficialismo con su mayoría, -en lo que transcurre de 2008- sólo haya aprobado uno de los 135 pedidos de informes presentados por la oposición, además de ninguno de los tres pedidos de interpelación presentados.

7. Es menester volver al sistema bicameral y restablecer el funcionamiento del Senado, porque ello permite una mejor representación de los Departamentos y del interior de la Provincia. No puede compararse en este aspecto la importancia del rol de los Senadores y su representación de los Departamentos, con la función que en ese

aspecto realizan los Legisladores actuales con dicho origen. A propósito de esto, se indica que la configuración de los Departamentos proviene desde el fondo de nuestra historia provincial, como lo ratificaran las reformas constitucionales de 1923, 1987 y 2001.

C5-2. Mantener el sistema electoral para la Legislatura o modificarlo

En relación con este tema, existen al interior de la CCE dos propuestas grupales y dos individuales. Las propuestas grupales son las siguientes:

Propuesta 1: Mantener la Unicameralidad, pero modificando el sistema electoral vigente para hacerlo más proporcional ²⁴.

Los tres sistemas electorales que corresponden a las diferentes constituciones de la provincia de Córdoba (1923, 1987 y 2001), no parecen modificar sustantivamente las condiciones estructurales en cuanto al número de coaliciones electorales que han estado tendencialmente en condiciones de obtener bancas. De acuerdo a ello, el promedio estimado de 'partidos efectivos electorales' durante el período se aproxima a cinco partidos.

En la actualidad se ha estimado un 30% de aumento estructural de la competencia política legislativa respecto a la situación permitida por el sistema previsto en la Constitución de 1923.

No hay cambios apreciables en la proporcionalidad de la relación votos-bancas entre 1923 y 1987, ya que el índice de proporcionalidad varía ligeramente, con una tasa de cambio de aproximadamente 0,9%. En cambio sí cobra relevancia, entre 1987 y 2001, con una tasa de cambio del 33,4%. De ello se concluye en que prácticamente toda la mejora en la proporcionalidad estructural del sistema electoral corresponde al actualmente vigente desde el año 2001.

Los cambios en el sesgo mayoritario del sistema electoral, esto es: el plus de bancas apropiada por los partidos mayoritarios, sufre una reducción mas fuerte con la Reforma de 1987 (-8%) que con la del año 2001 (-4%). Los cambios en la magnitud efectiva de partidos producen una fuerte distorsión en la proporcionalidad estimada del sistema. Con cada aumento de la fragmentación partidaria el sesgo mayoritario del sistema crece rápidamente.

La aparente contradicción entre el aumento de la proporcionalidad del sistema y la estabilidad e importancia del sesgo partidario, se debe a que, si bien es cierto que el sistema electoral progresivamente abre las puertas a una mayor competencia efec-

²⁴ La presente posición es compartida por los miembros de la Comisión Mario Riorda y Daniel Zovatto.

tiva en bancas y a la posibilidad de obtener escaños por parte de fuerzas minoritarias, esto no impacta significativamente sobre la porción de sesgo mayoritario que es apropiado por el partido más votado a medida que el sistema se fracciona.

El sistema es sin lugar a dudas cada vez más proporcional respecto de 1923 y 1987, sobre todo si se tienen en cuenta los guarismos correspondientes a la reforma del año 2001. Pero dicha proporcionalización y aumento de la competencia política, no diluye en forma simétrica el premio mayoritario otorgado por el sistema, ni tampoco la tendencia predominante a que las dos terceras partes del mismo sean apropiadas por el partido más votado.

En este sentido, de ninguna manera puede afirmarse que son las propiedades del sistema electoral las que provocan una eventual desproporcionalidad coyuntural en la asignación de bancas expresada en el sesgo partidario, sino todo lo contrario. Las principales responsables de esta situación son variables exógenas al sistema electoral: a) la configuración del sistema partidario que al fragmentarse aumenta el sesgo mayoritario del sistema, b) la distribución geográfica del voto para algunas configuraciones excéntricas de la geografía electoral provincial que aumenta el sesgo partidario del sistema y c) el impacto sobre los incentivos coalicionales de las elecciones simultáneas con otras categorías electorales provinciales, municipales y nacionales que distorsiona el nivel de competencia efectiva y aumenta el sesgo partidario.

Por ello, se plantean una serie de propuestas de medidas correctivas:

- Generales: Aumentar la proporcionalidad del sistema sin reducir la personalización geográfica de las candidaturas. Considerando lo previsto en la Constitución de 2001, efectuar el cómputo de los votos y la conversión de votos en bancas, de acuerdo al siguiente procedimiento.

Se efectuará un cómputo unificado de los resultados obtenidos en ambas arenas, distribuyéndose:

1) En primer lugar, 26 candidaturas que obtienen escaños según la fórmula de conversión de votos en bancas mayoritaria aplicada en cada departamento, los cuales son descontados de los 70 cocientes D'Hondt que distribuyen los escaños de acuerdo a los votos obtenidos por cada fuerza política en la arena plurinominal provincial.

2) En segundo lugar, se completan el resto de las candidaturas de acuerdo al orden de las respectivas listas.

3) En dicha distribución se dará prioridad a los escaños obtenidos mayoritariamente en los departamentos sobre aquellos obtenidos en forma proporcional, de manera tal que en el caso que una fuerza política obtuviese más escaños en los departamentos de los que le correspondieran por distribución D'Hondt, estos serán descontados de los últimos cocientes D'Hondt de la distribución general (70 escaños)

correspondientes a otras fuerzas políticas.

- Particulares:

1. Limitar el ingreso de partidos pequeños que no se encuentren concentrados geográficamente. Para ello se recomienda incluir una barrera (piso electoral) sobre el total de votos válidos emitidos de, como mínimo, el 2%, si bien podría extenderse al 3%. Fundamentación: Su presencia desalentará la faccionalización marginal del sistema de partido ya que al concentrar los votos en un número menor de partidos se disminuirá la fragmentación política y con ello se tenderá a aumentar la proporcionalidad general del sistema electoral.

Prohibir el tipo y número de listas emparentadas, (sumatoria y/o colectoras) entre categorías diferentes (Por ejemplo: Gubernatorial y Legislativa Provincial en circunscripciones uninominales) y entre distintos niveles de gobierno (Por Ejemplo: intendente municipal y Legislativa Provincial). Fundamentación: Generan incentivos hacia la otra categoría ("arrastres" ascendentes o descendentes) y fragmentan aún más la arena legislativa, reduciendo con ello la proporcionalidad general del sistema electoral.

En el caso de continuar con la modalidad actual de cómputo de los votos y conversión de votos en bancas, incorporar por vía reglamentaria legal limitaciones a la doble candidatura en ambas arenas de la elección legislativa.

En el caso de incorporar la modalidad propuesta de cómputo de los votos y conversión de votos en bancas, promover la doble candidatura obligatoria entre arenas y la ubicación de los candidatos uninominales también en los primeros lugares de la lista plurinominal provincial. Fundamentación: En el primer caso, no generar incentivos cruzados entre arenas paralelas que afecten la proporcionalidad. En el segundo caso, vincular entre sí los incentivos de ambas arenas sin afectar la proporcionalidad. Para promover que los candidatos de las circunscripciones uninominales sean también viables como candidatos provinciales y viceversa.

Propuesta 2: Legislatura Bicameral, con el siguiente sistema electoral para legisladores²⁵.

Se propone la conformación de un Senado con 26 miembros, a razón de uno electo directamente por cada Departamento, a simple pluralidad de sufragios; y una Cámara de Diputados de 51 Miembros, electos directamente por el pueblo de la Provincia en distrito único, en base al sistema proporcional D.Hondt.

²⁵ La presente posición es compartida por los siguientes miembros de la Comisión: Antonio María Hernández, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Claudia Laub

C5-3. Mantener el sistema electoral para el Gobernador y el Vice Gobernador o introducir la doble vuelta electoral

En relación con este tema, existen en el interior de la CCE dos posiciones grupales:

1) Mantener el sistema electoral vigente, y 2) Introducir la doble vuelta electoral.

Propuesta 1: Mantener el sistema electoral para elegir Gobernador y Vice Gobernador²⁶.

Los problemas y debilidades de la doble vuelta o ballotage han quedado descritos convenientemente en la sección de Diagnóstico de este Dictamen (a la cual ahora se remite para su lectura y análisis detallado), lo cual evidencia que si bien su introducción ha generado algunas mejoras en los procesos de elección del Poder Ejecutivo, son muchas más las debilidades y los riesgos que este mecanismo trae aparejado.

Este balance negativo de la segunda vuelta en América Latina que surge de numerosos estudios comparados (teóricos y prácticos) ha generado que en nuestros días exista un consenso cada vez mayor sobre los problemas que presenta este mecanismo.

Por todo ello, se considera acá que dicha reforma es inconveniente, de acuerdo a las siguientes razones:

1. Porque **no resuelve los problemas que se suscitan en las elecciones con resultados ajustados**, ya que éstos pueden darse en cualquiera de las dos rondas electorales, o en ambas, en cuyo caso habría que hacer otra u otras elecciones para resolver la cuestión, lo que sería absurdo.

2. Por la **mala experiencia que su aplicación ha tenido tanto a nivel nacional**, como en algunos distritos electorales de nuestro país, al igual que en determinados países latinoamericanos que lo han adoptado en sus constituciones tomándolo de los sistemas semipresidenciales pero regulándolo sólo para la elección del Ejecutivo.

3. Porque si la segunda vuelta se restringe a la elección presidencial, el impacto sobre la formación de mayorías es prácticamente nulo. Para que la segunda vuelta sea verdaderamente efectiva tendría que introducirse también, como en Francia, para las elecciones legislativas. En este caso los candidatos que reciben más votos en cada distrito electoral, pero que no alcanzaron la mayoría en la primera vuelta, competirán nuevamente eliminado a los demás jugadores. De esta manera, se reduciría el número de partidos y se concentraría la representación entre aquellos con mayor votación. Sin embargo (y si bien esta reforma no ha sido planteada en Córdoba), tampoco estamos a favor, y por las mismas razones, de establecer el sistema de la doble vuelta a nivel legislativo.

²⁶ La presente posición es compartida por los siguientes miembros de la Comisión: Jorge Horacio Gentile, Mario Riorda, Ramón Pedro Yanzi Ferreira y Daniel Zovatto.

4. Porque su aplicación en nuestro país (tanto a nivel nacional como a nivel provincial), así como en varios países de América latina **no ha servido para cumplir con los objetivos de su implantación como fortalecer los órganos ejecutivos o dar mayor estabilidad al sistema político**. Por el contrario, como bien lo demuestran estudios comparados recientes, si bien el sistema de doble vuelta no es un factor de inestabilidad política, la reversión del resultado de la primera vuelta en la segunda ronda sí es una variable que aumenta las posibilidades de que se produzca una crisis de gobernabilidad. Las situaciones de crisis en sistemas con doble vuelta se circunscriben a contextos políticos con sistemas de partidos poco institucionalizados, como es el caso de la provincia de Córdoba.

5. Porque la segunda vuelta **fabrica mayorías artificiales y plebiscitarias**. En efecto, como la experiencia comparada lo demuestra, la elección del Poder Ejecutivo mediante doble vuelta parecería ser, en principio, la solución óptima para otorgar a los titulares del Ejecutivo un mandato más claro de los votantes que el que presumiblemente recibirían con una menor proporción del voto popular en un sistema de mayoría relativa. Sin embargo, este apoyo desproporcionado resulta más bien artificial y puede suponer una amenaza para la estabilidad del sistema democrático si el titular del Poder Ejecutivo elegido por una mayoría absoluta de los ciudadanos desarrolla la sensación de tener un amplio respaldo popular para llevar adelante su programa de gobierno frente a un Congreso hostil, donde sus partidarios constituyen una minoría. Lo cierto es que este amplio apoyo electoral crea expectativas populares y una ilusión plebiscitaria muy superior a la generada por algunos titulares del Ejecutivo elegidos mediante una pequeña mayoría relativa y legitimada de una forma más débil.

6. Porque **alienta la presentación de un mayor número de candidatos**, incluso de outsiders con fuerte rasgo personalista, **umentando la fragmentación** del sistema de partidos.

7. Porque obligaría a separar las elecciones del Gobernador y Vice Gobernador en dos vueltas de las elecciones legislativas, lo que daría como resultado tres comicios. Si a su vez se separan las elecciones provinciales de las nacionales (como hemos sugerido por unanimidad en este Dictamen), que también tienen ballotage para Presidente y Vice Presidente, y las municipales, podría llegar a haber seis elecciones en un año, lo que además de incrementar sustancialmente los costos electorales y de política se traduciría en un seguro incremento de la fatiga electoral de los ciudadanos, de los partidos y de los propios políticos.

8. Porque hace más largas las campañas electorales, y las elecciones más caras.

9. Genera ambientes propicios para prácticas de corrupción por compra de voluntades, y alienta la generación de clientelismo electoral por intercambio de cargos.

Propuesta 2: Introducir la doble vuelta electoral para la elección de Gobernador y Vice Gobernador²⁷.

En cuanto a la elección de Gobernador y Vice Gobernador, **se propone la modificación de la Constitución Provincial, en su Sección respectiva, para incorporar el sistema de doble vuelta, en lugar de la mayoría simple**, en base a los siguientes argumentos:

1) Por los expresados a favor de este sistema, en oportunidad del Diagnóstico efectuado en este Dictamen, dándolos por reproducidos en razón de brevedad.

2) Porque este sistema permitirá solucionar eficazmente los problemas derivados de elecciones sumamente reñidas o ajustadas, como los acontecidos en la elección del 2 de septiembre pasado en nuestra Provincia.

En efecto, tal como se relatara en el Diagnóstico sobre dichos comicios, los conflictos suscitados tuvieron una honda trascendencia no sólo en la Provincia sino más allá de sus fronteras y exigieron la intervención del Poder Judicial en sus diversas instancias –incluso hasta la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación– para la superación del mismo. Los efectos producidos por aquella elección han sido muy graves en la consideración ciudadana. Esto es particularmente delicado para el prestigio y credibilidad de las instituciones como así también para el buen funcionamiento de un sistema democrático, que se debe asentar en una profunda convicción popular sobre su legitimidad.

Un sistema electoral de doble vuelta, para la elección de Gobernador y Vice Gobernador, consagrado con las particularidades establecidas en la reforma constitucional federal de 1994, tiene una legitimidad democrática muy superior al sistema actual de resolución de problemas de elecciones ajustadas. Es que no puede dudarse que, con este sistema, son los ciudadanos los que finalmente resuelven la cuestión, puesto que el ejercicio de la soberanía popular es una de las bases de la república y de la legitimidad democrática.

3) Porque este sistema funcionó muy bien en la experiencia vivida en la provincia con motivo de las elecciones de 1973, que consagrara la fórmula Obregón Cano-López del Partido Justicialista, sobre la de Martínez-Celli de la Unión Cívica Radical.

4) Porque aunque no se haya aplicado el sistema en el orden federal en los casos de las elecciones presidenciales de 1973 y de 2003 –en razón de que no se presentaron algunas de las fórmulas–, ello no puede utilizarse como argumento para sostener que el diseño constitucional o la eficacia del sistema puedan cuestionarse.

5) En relación a esto último, es evidente que este sistema ha sido consagrado

²⁷ La presente posición es compartida por Antonio María Hernández, Claudia Laub, Carolina Scotto y Rafael Velasco.

mayoritariamente en las Constituciones Nacionales latinoamericanas, entre las que se cuenta la argentina, tal como se demostrara en el análisis efectuado en el Diagnóstico.

C5-4. Establecer barrera legal para acceder a la distribución de bancas.

Los miembros de la CCE recomiendan por mayoría²⁸ establecer en la Constitución una barrera o piso electoral del 2 por ciento de los votos válidos para que los partidos políticos puedan acceder a la asignación de bancas en la Legislatura. Esta medida tiene por objeto contribuir a fortalecer el sistema de partidos, apuntando a un mayor nivel de institucionalización que posibilite partidos políticos más sólidos y estables, en un marco de apertura, pluralidad y condiciones equitativas de acceso a la competencia, como contracara del proceso de fragmentación, atomización e inestabilidad del sistema de partidos políticos en Córdoba.

C5-5. Derogar el voto de preferencia

El voto de preferencia fue regulado en la Constitución Provincial de 2001 en el artículo 78. A la fecha, siete años después de su regulación, el voto de preferencia aún no ha sido reglamentado.

Si bien la doctrina no es pacífica en relación con este tema, existen numerosas razones, no sólo teóricas sino también prácticas (provenientes de la experiencia de países de América Latina que lo tienen regulado y lo utilizan, tales como Perú, Brasil, Panamá, República Dominicana, Colombia, entre otros) que desaconsejan su utilización. Entre las principales críticas, cabe mencionar las siguientes:

1. El uso del voto preferencial genera una dura (y muchas veces sucia) competencia entre los candidatos de un mismo partido, que afecta la coherencia, la disciplina y la unidad de las organizaciones políticas. Este nivel de competencia interna puede llegar a convertirse en una verdadera batalla electoral de todos contra todos al interior de los partidos políticos.
2. La utilización del voto de preferencia puede anular los resultados de las elecciones internas de los partidos políticos, alterando el orden de los candidatos o candidatas establecidos mediante esos procesos.
3. El voto de preferencia es generalmente desfavorable para una implementación adecuada de las cuotas de género, porque altera el orden establecido en las listas.
4. El voto preferencial debilita a los partidos organizados y favorece a los movimientos independientes, fortaleciendo la personalización de la figura de los candidatos.

²⁸ *Opinan a favor 6 Miembros: Antonio María Hernández, Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile y Ramón Pedro Yanzi Ferreira se expiden en Opiniones y Propuestas Personales*

5. En cuanto a los gastos de campaña, debe señalarse que el sistema de voto preferencial incrementa considerablemente el costo de las elecciones, porque además de los gastos en que incurren los partidos, también están los gastos efectuados individualmente por los candidatos.

6. De igual forma, en relación con la campaña, la profusión de “minicampañas” dentro de cada partido, genera un ambiente de confusión, desorden y atosigamiento ante el electorado.

7. Durante el escrutinio en las mesas de votación, la necesidad de computar el voto preferencial conlleva el riesgo de prolongar el escrutinio, dando margen a un aumento significativo de votos y de actas anuladas, lo que también genera retrasos en el proceso de cómputo oficial. Estos retrasos pueden llegar a generar un ambiente de sospecha, favoreciendo las denuncias de irregularidades y fraude, y generando, en última instancia, un clima de inestabilidad política que afecta al sistema en sí.

8. En relación con los analfabetos y personas con capacidades especiales, el voto preferencial es discriminatorio, ya que requiere la adopción de métodos formales que puedan subsanar el desconocimiento de la lectoescritura, tales como fotos, logos, colores, etc., que puedan ser asimilables de forma uniforme, clara y sencilla por este tipo de elector.

9. Como consecuencia de lo anterior, y debido a la complejidad para el elector, los gastos de pedagogía electoral por parte de los organismos electorales competentes aumentan considerablemente debido a la necesidad de llevar adelante campañas de instrucción sobre cómo utilizar adecuadamente el voto preferencial.

Por todas estas razones, la CCE por mayoría de sus miembros²⁹ recomienda su derogación de la Constitución Provincial vigente.

CUADRANTE 6

Vía Constitucional – Consenso Bajo

No se identificaron propuestas en el presente Cuadrante

IV- OTRAS MEDIDAS PARA FORTALECER EL SISTEMA POLÍTICO-ELECTORAL

La CCE, por unanimidad de sus miembros, recomienda el inmediato cumpli-

²⁹ Opinan a favor 5 Miembros: Claudia Laub, Mario Riorda, Carolina Scotto, Rafael Velasco y Daniel Zovatto. Jorge Horacio Gentile y Ramón Pedro Yanzi Ferreira se expiden en la sección Opiniones y Propuestas Personales.

miento de un conjunto de medidas adicionales dirigidas al fortalecimiento del sistema político-electoral, las cuales pueden agruparse en dos categorías principales: 1) aquellas destinadas a hacer efectivas las disposiciones constitucionales y legales vigentes; y 2) aquellas medidas dirigidas a modernizar el procedimiento electoral.

1. Dar cumplimiento a las disposiciones normativas constitucionales y legales vigentes.

1.1. Fortalecer el Consejo de Partidos Políticos (CPP) y el Consejo Económico Social (CES).

Se trata de dos Consejos previstos en la Constitución provincial (artículos 33 y 125), y que actualmente no funcionan. La CCE por unanimidad de sus miembros recomienda poner a ambos órganos en funcionamiento y revisar sus reglamentaciones (Ley 7659 de 1988 para el CPP y Ley 7763 de 1989 para el CES), exigiendo que los mismos estén integrados por las máximas autoridades de los partidos políticos y de las instituciones que los conforman.

Específicamente en relación con el CPP, la Comisión considera importante proceder a ampliar sus atribuciones, sobre todo en lo relativo a la legislación sobre partidos políticos, alianzas o coaliciones de partidos; campañas electorales, encuestas y difusión de la acción de gobierno durante las campañas electorales; capacitación de sus dirigentes, educación política en general, debates electorales y financiamiento de los partidos y de las campañas.

1.2. Actualizar los padrones electorales municipales.

La CCE, por unanimidad de sus miembros, propone que los gobiernos locales tengan sus propios padrones actualizados, con la incorporación de los extranjeros, de conformidad a la propuesta efectuada para el orden provincial.

1.3. Poner en funcionamiento el Instituto Provincial de Capacitación Municipal.

La CCE, por unanimidad de sus miembros, propone dar efectivo cumplimiento al art. 186 de la Ley Orgánica Municipal, para el funcionamiento de dicho Instituto, que tiene importantes finalidades que alcanzar en el régimen municipal y comunal cordobés.

1.4. Asegurar la publicidad de los actos de gobierno y la seguridad jurídica.

Para dar cumplimiento a esta propuesta, la CCE por unanimidad de sus miembros, propone que -en la medida de lo posible- se asegure la publicación permanente

de un Boletín Informativo Municipal, tal como lo prevé la Ley Orgánica Municipal en su art. 49 inc. 1, donde se incluya el texto de las ordenanzas, decretos y principales resoluciones del Gobierno local.

Asimismo, y también de acuerdo a las efectivas posibilidades de los gobiernos locales, sería plausible la confección de un Digesto Jurídico Municipal, a los fines de facilitar el mejor conocimiento y cumplimiento de las normativas locales, lo que agregará seguridad jurídica, para la plena vigencia de los principios del Estado de Derecho a nivel local.

1.5. Fijar los límites de Municipios y Comunas.

La CCE, también por unanimidad de sus miembros, estima necesario fijar con urgencia los límites de Municipios y Comunas, siguiendo los principios expuestos en la Constitución Provincial y en la Ley Orgánica Municipal, para superar la debilidad señalada, que afecta gravemente la seguridad jurídica en diversos aspectos vinculados al régimen municipal y comunal.

1.6. Aplicar la legislación que permite la creación de nuevas comunas.

La CCE por unanimidad de sus miembros recomienda el cumplimiento del art. 194 de la Constitución Provincial y de la Ley Orgánica Municipal en cuanto a la creación de nuevas comunas.

1.7. Fortalecer el funcionamiento de los órganos de control municipales.

La CCE, por unanimidad de sus miembros, considera necesario y plausible el fortalecimiento de los distintos órganos de control existentes en los gobiernos locales, con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los principios republicanos y democráticos que deben regir en plenitud en dichos ámbitos.

Para alcanzar una efectiva división y equilibrio entre los “poderes” locales, en lugar de la completa supremacía del órgano ejecutivo, es necesario que tanto los Concejos Deliberantes como los Tribunales de Cuentas ejerciten sus respectivas competencias.

En este sentido, los Concejos Deliberantes, -que además de sus atribuciones legislativas tienen importantes funciones de control político sobre los otros órganos-, deben superar la debilidad institucional que frecuentemente presentan, ya que son la representación por antonomasia de los electores locales.

Lo propio debe ocurrir en cuanto a los Tribunales de Cuentas, que deben desarrollar trascendentes funciones de control de legalidad en materia financiera.

Estas consideraciones deben alcanzar a otros institutos de control que se han ins-

tituido en diversas Cartas Orgánicas Municipales, y que mencionamos en forma genérica, en razón de brevedad.

Como se aprecia, esta Comisión considera fundamental la superación de las situaciones de anomia que nos caracterizan, para avanzar hacia un cumplimiento estricto de las normas constitucionales y legales ya establecidas, lo que está íntimamente vinculado con la elevación de nuestra cultura jurídica, política y democrática.

1.8. Cumplir con el Art. 62 inciso 10 de la Constitución Provincial.

Un balance de los últimos veinticinco años de vida democrática indica que uno de los problemas más serios, es la falta de una adecuada educación política.

Ningún régimen político es viable si no se educa a quienes mandan y a quienes obedecen. En la democracia constitucional esto es esencial por la complejidad de las responsabilidades y funciones que deben asumir, tanto los ciudadanos como los mandatarios.

En la escuela secundaria, desde el siglo pasado, se dictaron materias como “Instrucción Cívica”, “Cultura Ciudadana”, “Educación Democrática”, “Nociones de Derecho”, “Formación Cívica y Ciudadana” o “Educación Cívica” y –actualmente– “Formación Ética y Ciudadana”. Lo mismo ocurre en las universidades donde, en algunas facultades o departamentos, se dictan asignaturas como “Derecho Político”, “Ciencia Política”, “Teoría del Estado”, además de “Derecho Constitucional”, y en algunas universidades, como por ejemplo la Universidad Católica de Córdoba existe una Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, y en la Universidad Nacional de Córdoba un Centro de Estudios Avanzados. Estos contenidos académicos –tanto en la escuela media como superior–, deben coadyuvar a una mejor formación política de los jóvenes, como ciudadanos y dirigentes sociales y políticos.

Los partidos políticos han intentado también este cometido con poco éxito, valiéndose, en muchos casos, de fundaciones creadas a ese efecto. Algunas Organizaciones No Gubernamentales hicieron lo propio con parecidos resultados.

La Constitución de Córdoba, sancionada en 1987, estableció como principio y lineamiento de política educativa: “Incorporar obligatoriamente en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos.” (art. 62 inc. 10). En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se incorporó en el artículo 38 el reconocimiento de los partidos políticos a los que “El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes”. La Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23. 298 (nacional) creó un Fondo Partidario Permanente, luego regulado por las leyes 25.600 y 26.215, por el que el Estado, a

través del Ministerio del Interior, contribuye con las finanzas de los mismos. Esta última ley dispone que: “Los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20%) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional, al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. Asimismo, se establece que por lo menos un treinta por ciento (30%) del monto destinado a capacitación debe afectarse a las actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación para menores de treinta (30) años (...)” (art. 12). Lamentablemente, lo realizado hasta ahora no ha resultado satisfactorio.

En la democracia es necesario educar al soberano, que es el pueblo, y formar al ciudadano para que ejerza sus derechos y obligaciones cívicas, como simple votante, como afiliado o militante de algún partido político, como partícipe solidario de la vida ciudadana, como funcionario elegido por el pueblo o designado para ejercer una función pública. Esta educación política debe abarcar a todos los niveles de la educación, desde la familia y la escuela elemental hasta en la universidades, debe ser continuada incluso por los ejemplos de quienes ejercen los principales liderazgos dentro de la sociedad y del Estado.

El contenido de esta enseñanza debe abarcar el conocimiento de nuestra historia; de los derechos y garantías que se tienen como habitantes y ciudadanos; y de la organización social y política dada por medio de la Constitución, Nacional y Provincial, la que debe conocerse en sus principios, sus normas y las instituciones por ellas creadas.

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

La pedagogía a emplear deberá también tender a modificar las actitudes cívicas, combinando la formación teórica con la práctica, ya que la política es ciencia, arte y virtud del bien común, y debe darse desde el sistema educativo, de gestión estatal y privado, desde los medios de comunicación y a través de los medios informales que la sociedad dispone (como actos públicos, conmemoraciones, desfiles, homenajes, el uso de los símbolos patrios, etc.). Dado que el medio pedagógico más persuasivo es el ejemplo, los dirigentes tienen una gran responsabilidad: encarnar con sus acciones políticas y con su ejemplo de conducta ética, los valores democráticos que aseguran defender. La inconsistencia ética es el elemento más obstructivo en la confianza de

las jóvenes generaciones.

Será inútil la reforma política si no se da un fuerte impulso de la educación política. En efecto, si Córdoba quiere encarar una reforma política profunda, tiene que empezar por darle un espacio suficiente en su sistema educativo a la función de transmitir a las nuevas generaciones ese **núcleo de valores culturales sobre los que se afirman y constituyen las sociedades democráticas, pluralistas, abiertas y participativas**. Debe volver a inculcar el sentido de pertenencia a la comunidad y de compromiso con el bien común, con nociones como la de amor a la patria, la revalorización de las virtudes republicanas, enseñar a conocer y respetar las instituciones de la República, valorarlas como instrumento eficaz para la defensa de la libertad y los derechos de todos, y tomar conciencia de que la participación y el ejercicio de los derechos políticos, entre ellos los de elegir y ser elegido³⁰, son una conquista en la historia de la humanidad que las generaciones actuales tienen la responsabilidad de valorar ejerciéndolos para preservarlos, a la vez que constituyen la herramienta más eficaz para hacer valer sus ideas y puntos de vista sobre el manejo de la cosa pública.

Hoy, en el siglo XXI, ello debe hacerse procurando una formación integral de la persona³¹, con una perspectiva pluralista³², y respetando los derechos de los padres a elegir el tipo de educación que quieren para sus hijos³³.

No es casual que la reforma política más importante que vivió la Argentina³⁴ se haya hecho bajo el lema de “garantizar el sufragio y crear al sufragante”. Sus impulsores tenían claro que no era suficiente establecer normas jurídicas que regularan el proceso electoral; era necesario, además, “crear” a quien debía ser el actor de ese proceso, es decir al sufragante, haciéndole comprender la alta responsabilidad y la trascendencia que tiene el acto de elegir libre y conscientemente a las autoridades; sólo así podía ser realidad el anhelo de que “Quiera el pueblo votar”. Ello revela que sus autores comprendían la importancia clave de la dimensión cultural de la reforma.

La reforma política del siglo XXI también necesita “crear” o, si se quiere “recrear”, pero no sólo al sufragante activo, el elector, sino también al pasivo, el elegido, para que uno y otro tomen cabal dimensión de la magnitud y trascendencia de la responsabilidad recíproca que asumen en orden al logro del bien común -quien elige y quien es elegido- para el desempeño de funciones públicas, cualquiera sea su jerarquía. Hoy no basta para ello la pureza del padrón, aunque sea necesaria, ni la obligatoriedad del voto; es imprescindible, como se ha dicho, volver a colocar los

³⁰ Art. 30 Constitución Provincial, art. 21 D.U.D.H., art. 25 P.I.D.C y P., art. 23 C.A.D.H.

³¹ Art. 61 Constitución Provincial

³² Art. 8 y 62 inc. 3° y 5° Constitución Provincial

³³ Art. 62 inc. 5° Constitución Provincial, art. 26 inc. 3° D.U.D.H., art. 12 inc. 4° C.A.D.H., art. 18 inc. 4° P.I.D.C. y P.

³⁴ Ley Sáenz Peña (Ley 8871)

principios republicanos en el núcleo de valores de la cultura, que actúa como común denominador entre todos los miembros de la comunidad y, por tanto es asumido como “no negociable”, cualquiera sea la postura ideológica, política, religiosa o sectorial que asuma cada uno, dentro del pluralismo que caracteriza a la sociedad abierta y democrática de nuestros días.

El rol del Estado Provincial en este punto no es exclusivo ni excluyente, sino que debe comprometer a todas las instituciones de la sociedad, muy particularmente a los partidos políticos que, en su rol de “orientadores de la opinión pública” y a los fines de contribuir “a la formación de la voluntad política del pueblo”³⁵, están llamados a capacitar a sus dirigentes con la contribución del Estado³⁶. También, sin dudas, debe convocar a las familias, a las diversas confesiones religiosas, a los medios de comunicación social y a todas las personas y entidades que de algún modo cumplen una función formativa.

No obstante, hay un aspecto en el que la función del Estado es ineludible e irremplazable, y es en diseño de una política educacional³⁷ que asuma con decisión este objetivo. Se trata simplemente de cumplir el mandato que la Constitución Provincial impuso en su art. 62 inc. 10º de “incorporar obligatoriamente en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos”, y desde 1987 hasta ahora ha sido desoído o, al menos, no ha sido cumplido suficientemente como los hechos lo demuestran.

Es imprescindible que el tema ocupe un espacio curricular destacado “en todos los niveles educativos”. Tan destacado como corresponde a uno de los “principios unificadores” del sistema educativo pluralista establecido por la Constitución Provincial³⁸, porque “ésta recepta el conjunto de principios, creencias, valores e instituciones comunes al conjunto del cuerpo social, por tanto, parece acertado buscar en ella la base para lograr la deseada unidad en la diversidad”.

Es cierto que llevar a cabo esta propuesta requiere una especial capacitación del cuerpo docente, pero esa cuestión no puede ser un obstáculo en una provincia con la tradición universitaria que tiene Córdoba. La provincia tiene, en sus universidades, los recursos humanos suficientes para llevar adelante una adecuada capacitación de los docentes de nivel primario y secundario, para desarrollar programas previamente estructurados con miras a lograr este objetivo en todos los niveles educativos.

2. Medidas para modernizar el procedimiento electoral.

³⁵ Art. 33 Constitución Provincial.

³⁶ Art. 38 Constitución Nacional

³⁷ Art. 62 inc. 1º Constitución Provincial

³⁸ Véase Barrera Buteler, Guillermo, “Cultura y Educación” en *La Constitución de Córdoba Comentada de Pedro J. Frías y otros*, La Ley, 2000, pag. 61

2.1. Padrones y centros de votación.

La CCE, por unanimidad de sus miembros, recomienda que las autoridades provinciales acuerden con las autoridades federales y municipales el mecanismo para la confección del padrón, como también la correspondiente guía de distribución de centros de votación y mesas electorales de cada elección.

El padrón debería estar disponible para su consulta en Internet, y tender progresivamente a no distinguir por género (masculino y femenino) a la ciudadanía, facilitando de este modo la progresiva supresión de las diferencias de ese tipo en los lugares de votación.

Sería importante que el mismo estuviese adecuado a las necesidades distritales, departamentales y demás divisiones territoriales que fuere necesario tener en cuenta para cada uno de los comicios. Por su parte, las altas y bajas se deberían hacer con la mayor premura posible.

La CCE recomienda asimismo permitir a los partidos políticos fiscalizar la confección del padrón electoral, especialmente para las elecciones municipales, con el propósito de evitar que se incorporen al mismo ciudadanos domiciliados en otra jurisdicción con la finalidad de influir de esta manera en el resultado electoral.

La CCE aconseja revisar y simplificar los cambios de domicilios de los empadronados, para lo cual sería necesario que la Provincia acordase este tema con el Gobierno Federal y con los municipios y comunas.

2.2. Autoridades de mesas de votación.

Dado los problemas que se han identificado en el Diagnostico en relación con este tema, así como la importancia que el mismo tiene para el normal y eficiente desarrollo del proceso electoral, la CCE, por unanimidad de sus miembros recomienda:

1. Las autoridades de mesa deben ser designadas con suficiente antelación (al menos, seis meses antes del acto eleccionario) para que las mismas puedan ser debidamente capacitadas. La Justicia Electoral en coordinación con las Universidades que tienen su asiento en la Provincia, debería diseñar y ejecutar un plan de capacitación a estos efectos.

2. Evaluar la conveniencia de que las autoridades de mesa provengan de un universo determinado o bien de un número reducido de universos profesionales, a saber: empleados judiciales, educadores, colegios profesionales o estudiantes universitarios.

3. Permitir asimismo que los ciudadanos empadronados que se ofrezcan como voluntarios sean miembros de mesa siempre y cuando los mismos se inscriban para

este fin, no sean candidatos en las elecciones, no hayan sido o sean afiliados a partidos políticos y tengan el ciclo medio de educación cumplido.

4. Compensar económicamente a las autoridades de mesa el tiempo trabajado con este fin (como en el caso de los jurados populares).

5. Aplicar sanciones a quienes no cumplan con esta carga pública, por ejemplo imponiendo la obligación de realizar servicios sociales.

6. Se recomienda asimismo, que el día del acto eleccionario, en cada colegio esté presente un representante de las juntas o del juzgado electoral, designados por estos, los cuales pueden ser empleados judiciales o estudiantes de Derecho instruidos y contratados al efecto, para que sirvan como nexo entre las autoridades de mesa y las juntas o juzgado, con el fin de solucionar in situ los inconvenientes que se presenten.

2.3. Establecer un mecanismo de evaluación y mejora continua del fuero electoral.

Con el objetivo de establecer con carácter regular un proceso de evaluación y de mejora continua del fuero electoral, sus procedimientos y reglas procesales, la CCE por unanimidad de sus miembros recomienda: establecer, después de cada elección (entre los 3 a 6 meses posteriores a la finalización de la misma), una evaluación del proceso electoral. Dicho mecanismo debería ser organizado por la Justicia Electoral en coordinación con los partidos políticos a través del Consejo de Partidos Políticos, y con el apoyo de las Universidades y de organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas. El mismo estaría dirigido a identificar las principales debilidades y deficiencias del último proceso electoral y a formular propuestas concretas de reformas (legales, administrativas, jurisdiccionales, etc.) para la mejora continua de las elecciones en Córdoba.

QUINTA PARTE

REFLEXIONES FINALES

La CCE ha defendido con firmeza su decisión de no rehuir el tratamiento de ningún tema que a su juicio guardase relación directa e importante con el sistema político-electoral de la provincia de Córdoba. Desde el primer día de su instalación formal, la Comisión interpretó su mandato de manera amplia y sin límite alguno. Por ello, tanto su diagnóstico como sus propuestas de reforma se basan en un enfoque sistémico e integral del sistema político-electoral de la provincia.

Asimismo, y con igual firmeza, la CCE rechaza los planteos descalificatorios y las posiciones extremas que caracterizan hoy el debate sobre este tema: 1) la de quienes niegan, a priori, toda posibilidad de debatir en torno a una eventual reforma constitucional, y 2) la de quienes sostienen, a priori, que toda modificación sin rango constitucional es un mero maquillaje. En efecto, la Comisión se manifiesta contraria al abordaje de la reforma político-electoral desde una lógica maniqueísta: modificación vía proyecto de ley o reforma constitucional ya que, como la experiencia comparada lo indica, cuando los procesos de reforma arrancan prisioneros de este enfoque las posibilidades de éxito disminuyen significativamente.

Con base en las reflexiones previas, **la CCE por unanimidad de sus miembros recomienda:**

1. Considerar a ambas modificaciones del sistema político-electoral de la provincia de Córdoba, vía proyecto de ley y vía reforma constitucional, como necesarias, correspondiendo a los partidos políticos, por medio de sus legisladores y otras instancias, lograr los consensos necesarios que les permitan alcanzar las mayorías exigidas por la Constitución para cada una de las diferentes modalidades. A juicio de la CCE, la definición final de si habrá o no modificación vía proyecto de ley, si habrá o no reforma constitucional, si tendrán lugar ambas o, por el contrario, ninguna de ellas, al igual que el cómo, el cuándo y el alcance de las mismas es competencia y responsabilidad exclusiva de los partidos políticos y de sus legisladores.

2. Iniciar una modificación electoral amplia y profunda, vía proyecto de ley, que verse sobre un número considerable de temas fundamentales para la calidad del sistema político-electoral y sobre los cuales ya existe un amplio consenso en la mayoría de las fuerzas políticas (ver los temas sistematizados en el cuadrante 1 de la Matriz de Consensos). Para la Comisión, avanzar de manera rápida en una modificación de esta naturaleza no sólo es fundamental sino también necesario y urgente (como se deriva claramente de los datos de la encuesta de opinión realizada por la CCE), por cuanto permitiría dar solución eficaz a un número considerable de los principales vicios que aquejan en la actualidad al sistema

político-electoral cordobés, a la vez que contribuiría al mejoramiento de la calidad institucional. Constituiría un grave y peligroso error ir nuevamente a las urnas con las actuales instituciones y procedimientos electorales, inadecuados, con serias limitaciones y, además, severamente cuestionados por gran parte de las fuerzas políticas e incluso por la propia ciudadanía.

La CCE no comparte la opinión de aquellos sectores que consideran que una modificación de esta naturaleza, por el solo hecho de llevarse a cabo vía proyecto de ley, deba considerarse como una reforma superficial o un mero maquillaje. Por el contrario, las cuestiones político-electorales son trascendentales para garantizar la legitimidad de origen y profundizar la calidad de la democracia, como brillantemente lo expresó Ortega y Gasset, hace más de tres cuartos de siglo, cuando señaló que: **“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario [...]. Sin el apoyo de auténtico sufragio las instituciones democráticas están en el aire”.**

3. Complementar, asimismo, a las modificaciones vía proyecto de ley -sugeridas en el punto anterior- **con una reforma constitucional** (ver cuadrantes cuatro y cinco), **para la cual es requisito sine qua non que las fuerzas políticas alcancen las mayorías necesarias que prescribe la Constitución provincial** (dos tercios de los legisladores). Cabe resaltar, empero, que durante el proceso de consulta llevado a cabo en estos seis meses (diciembre de 2007 a junio de 2008) la Comisión ha podido constatar que no existe aún, entre las fuerzas políticas, consenso acerca de la pertinencia, oportunidad, alcance y dirección de una eventual reforma constitucional.

En cuanto a la oportunidad para ejecutarla, en opinión de la CCE se trata de una decisión de naturaleza eminentemente política, toda vez que la reforma constitucional debe surgir de un juicio ponderado sobre la conveniencia de los tiempos adecuados para llevarla a cabo. No corresponde a la CCE pronunciarse sobre esta materia, que debe quedar librada exclusivamente a la apreciación de los partidos políticos y sus legisladores.

4. Asentar en un amplio consenso que dé legitimidad y sostenibilidad en el tiempo a cualquiera que sea la modalidad de las reformas, especialmente y de manera imprescindible si se tratase de una reforma constitucional. Como ya analizamos en la Introducción (punto al cual ahora remitimos), pretender avanzar sin poner atención al tema del consenso sería cometer un gravísimo error. Aún si su gestación se volviera compleja, trabajosa y lenta, es ineludible y altamente recomendable, ya que consideramos que las reformas aprobadas sin consenso podrían perder su legitimidad ni bien cambie la correlación de fuerzas que lograron impulsarlas. Y cuando hablamos de la necesidad e importancia de los consensos nos referimos tanto al consenso interpartidista (entre las diversas fuerzas políticas) como al consenso intrapartidista (al interior de cada fuerza política). Sobre este último punto, la CCE desea dejar constancia que durante su proceso de consulta ha constatado la existencia de discrepancias sustanciales al interior de ciertas fuerzas políticas sobre un número significativo de cuestiones.

5. Ante la hipótesis de que las fuerzas políticas no lograsen reunir los niveles necesarios de consenso para llevar a cabo las modificaciones de una sola vez (vía proyecto de ley o vía reforma constitucional), entender a la reforma no como un acto único sino como un proceso dentro del cual se debe avanzar de manera progresiva y por etapas sucesivas.

6. La CCE considera que además de las reformas recomendadas, hay problemas que se resuelven cumpliendo las normativas vigentes, ya que constata que, en muchos casos, hay disposiciones legales o constitucionales que no se cumplen por omisión o por falta de la debida reglamentación. Es claro para esta Comisión que el respeto por la ley debe ser un imperativo para gobernantes y ciudadanos.

7. Comprender finalmente y de manera fundamental, que la reforma, si bien debe realizarla los políticos, no debe responder a una lógica corporativa: de los políticos, por los políticos y para los políticos. Por el contrario, la reforma debe ir dirigida a dotar a nuestra provincia de una buena política y de una mejor calidad institucional. De ahí que no habrá reforma político-electoral verdadera si la misma no considera como uno de sus objetivos principales la modernización, institucionalización, democratización y fortalecimiento de los partidos políticos. En efecto, los problemas de la democracia se solucionan con mejores partidos no con outsiders, con política de mejor calidad, no con antipolítica. De ahí la importancia de recuperar la credibilidad en la política, de mejorar su calidad, de hacerla más transparente, de volverla más eficaz, de acercarla a la ética, pero sobre todas las cosas de reconectarla con la gente. No cabe duda, que actualmente los políticos están en deuda con la sociedad.

El otro de los objetivos centrales de la reforma pasa por coadyuvar al desarrollo de una democracia de ciudadanos y ciudadanas y no sólo de electores. La reforma debe contribuir a que la política recupere su papel de valioso instrumento de transformación social y poner fin, de una vez por todas, a este proceso perverso de una política vaciada de sociedad y de una sociedad vaciada de política. Por eso la CCE considera de suma importancia promover la formación cívica y la cultura política, de manera sistemática, en particular a través de los centros educativos de todos los niveles.

La Reforma debe asimismo contribuir al desarrollo de una política que defina de manera más correcta, transparente y democrática su relación con la influencia de los grupos de poder y del dinero. Debe además, orientarse al bien común y asentarse sobre acuerdos y consensos sólidos. Los acuerdos y la construcción de consensos deben considerarse parte fundamental de cómo se debe hacer política en Córdoba, para pasar de la política de la confrontación a la política de la concertación.

Por último, la reforma político-electoral debe apuntar a la búsqueda de un balance entre representatividad y gobernabilidad, en otras palabras, cómo lograr que el sistema político-electoral sin sacrificar el pluralismo ni la diversidad de intereses –incluso mejorándolo- allane el camino para que la democracia sea una democracia eficaz capaz de dar resultados.

La coyuntura no podría ser más propicia para fijar el rumbo de la reforma y acelerar el paso. Este año, 2008, no se celebran elecciones, Argentina conmemora 25 años de vida democrática ininterrumpida y nos encontramos a sólo dos años del Bicentenario. Sin embargo, una atenta mirada a la realidad nacional y provincial nos advierte del peligro de prematuros aplausos de celebración. La desconfianza (institucional y personal) que atraviesa nuestra sociedad, unida a la convicción de amplios sectores de que el sistema político-electoral cordobés **así no va más**, nos reafirma en nuestra convicción acerca de la necesidad y urgencia de que Córdoba lleve adelante un proceso de reforma político-electoral profundo e integral. Precisamente dentro de este espíritu sometemos a la consideración del Gobernador, de los partidos y legisladores, de las instituciones y de la ciudadanía este **diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral**.

**OPINIONES Y PROPUESTAS PERSONALES
DE LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN
CONSULTIVA DE EXPERTOS (CCE)**

RÚBRICA DE LOS RECTORES

Los rectores de las Universidades Nacional y Católica de Córdoba adherimos plenamente al diagnóstico realizado y suscribimos las propuestas presentadas en este dictamen.

Desde el inicio de esta tarea hemos destacado que no somos especialistas ni expertos en materia político electoral. Nuestro voto, por lo tanto, es el de ciudadanos debidamente informados y comprometidos con el bien común.

Hemos emitido nuestro voto sobre los diversos temas después de una ponderada reflexión acerca de los datos del diagnóstico y de un estudio sereno de las diversas opciones.

Deseamos que el compromiso de nuestras universidades expresado en nuestra participación en la Comisión, sea de ayuda para alentar a la ciudadanía a informarse, participar y comprometerse para transformar la realidad y alentar una reforma de fondo, fundada en un cambio de cultura política y ciudadana.

Esperamos también que los políticos y representantes del pueblo, tomen con la debida responsabilidad la tarea que tienen por delante: debatir y realizar una reforma político-electoral de todos y para todos.

Dra. Carolina Scotto
Rectora Universidad Nacional de Córdoba

Lic. Rafael Velasco, S.J
Rector Universidad Católica de Córdoba

OPINIÓN Y PROPUESTAS DEL DR. JORGE HORACIO GENTILE

SUMARIO: I. Introducción. II. Artículos de fe política. Educación política III. Sistema y proceso de votación y escrutinio. IV. Autoridades y fiscales de los comicios. V. Voto por correo. VI. Padrón. VII. Documento para identificar al que vota. VIII. Sanciones. IX. Separar las fechas de elecciones. X. Listas sábana y voto de preferencia. XI. Identificación de los candidatos. XII. Campañas electorales y encuestas. XIII. Cupo. XIV. Partidos políticos. XV. Junta Electoral. XVI. Acordar pautas con la Nación y los municipios. XVII. Consejo de Partidos Políticos y Consejo Económico y Social. XVIII. Instituciones de democracia semidirecta. XIX. Reforma constitucional. 1. Cláusulas que no se aplican ni están reglamentadas. 2. El Ejecutivo. 3. La Legislatura. 4. Órganos de control y entes reguladores. 5. Materias que podrían acordarse para una reforma. XX. Municipios. XXI. Aclaración y conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma política en la provincia de Córdoba ha tenido distintas etapas y momentos que han servido para el avance, y algunas veces –lamentablemente– para el retroceso, del desarrollo de la Democracia Constitucional reconquistada por el pueblo argentino en 1983. Dos de los momentos más importantes fueron, en 1987 el dictado de la quinta Constitución que la provincia se dio en su historia, reformando la de 1870; y su primera y única reforma en el año 2001, luego de una consulta popular al pueblo de la provincia –celebrada en julio de ese año– por la que se volvió a Legislatura unicameral, sistema que la provincia tuvo hasta 1871, sustituyendo a la Bicameral superpoblada con 133 miembros, con el absurdo de tener más senadores (67) que diputados (66). En la Cámara de Diputados sus integrantes eran elegidos mediante un sistema electoral de “proporcionalidad petrificada” que concedía 36 diputados a la primera mayoría, 20 a la segunda, 5 a la tercera, 3 a la cuarta y 2 a la quinta, con un piso del 2 por ciento; y el Senado, cuyos integrantes se elegían por departamentos, estaba próximo a tener más miembros que el Senado de la Nación, si se actualizaba su número con el resultado del Censo Nacional de Población de ese año 2001 (podría haber llegado a tener 75 senadores, mientras el nacional sólo tiene 72). En la Convención de 1987 los integrantes del bloque de la segunda mayoría –que integré como constituyente–, presentamos un proyecto de Constitución que proponía la unicameralidad, el que no fue aprobado por el Cuerpo.

Recordemos que la primera Constitución de la provincia de Córdoba fue el Reglamento Provisional de 1821, en época del Gobernador Juan Bautista Bustos, que se reformó en 12 oportunidades. Durante la gobernación del rosista Manuel López “Quebracho”, se dictó la segunda: el Código Constitucional Provisorio de 1847, que se reformó 6 veces. En 1855, con la organización nacional, siendo gobernador Alejo Carmen Guzmán, se dictó la tercera, que se reformó 2 veces. Las tres organizaban la Legislatura en forma unicameral. En 1870, siendo gobernador Félix de la Peña, se dictó la cuarta Constitución, que después de 69 años de cámara única en Córdoba, innovó al crear un Senado y una Cámara de Diputados, y fue reformada 5 veces (contando a la de 1949 que se derogó en 1956). La quinta fue sancionada en la Convención de 1987, que se reformó en 2001 donde se restableció la Legislatura unicameral.

En 1998 una comisión asesora, designada por el gobernador Ramón Mestre, e integrada por los juristas Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro, Antonio María Hernández y Alberto Zarza Mensaque, por mayoría, aconsejó volver a la Legislatura unicameral con una representación mixta poblacional y departamental.

El sistema unicameral lo tienen actualmente 15 de las 23 provincias argentinas, además de la ciudad autónoma de Buenos Aires. En América, optaron por dicho sistema, todos los estados que componen las federaciones de Brasil, México, y Canadá; mientras que en Europa, lo hicieron, Alemania Federal y la República Federal Austríaca, para citar algunos ejemplos. San Luis, siendo una rara excepción, en 1987 pasó del sistema unicameral, que tuvo siempre, al bicameral.

La reforma en Córdoba de 2001 redujo la Legislatura a 70 legisladores; permitió que a la misma llegaran los representantes de la mayoría de los partidos políticos de la provincia (en las elecciones del 2001 se eligieron legisladores pertenecientes a 14

partidos, en la de 2003 a 10 y en la de 2006 –la actual- a 16 partidos, distribuidos en 10 bloques); garantizó la representación de todos los departamentos en que se divide la provincia; abolió las listas sábanas, adoptando el sistema electoral proporcional D'Hondt con el voto de preferencia –aunque esto último nunca se reglamentó-; se abolió el piso del dos (2) por ciento de votos para acceder al sistema proporcional; se redujeron los privilegios parlamentarios, aboliéndose el de arresto y proceso; se aumentó el período de sesiones ordinarias a once de los doce meses del año; se estableció que se eligieran y hubieran legisladores suplentes, permanentes y transitorios; se prohibió la sanción ficta o tácita de leyes, que estableció la Constitución de 1987; se permitió la doble lectura de las leyes fundamentales con una audiencia pública entre una y otra; y se estableció que los partidos políticos celebraran elecciones internas abiertas. Los cambios en la Legislatura permitieron reducir el número de empleados y su presupuesto anual prácticamente a la mitad (de 46,3 a 21,9 millones de pesos).

Es de lamentar que cuando la Legislatura unicameral aprobó su reglamento incorporó en el artículo 126 una antigua disposición que tenía el Reglamento del Senado provincial (art. 96 del Reglamento de 1974 y el 103 del reformado en el año 2000) que permitía el tratamiento sobre tabla de un proyecto con el voto de la mayoría absoluta y no con los dos tercios como tienen los reglamentos de todos los parlamentos (incluso el que tenía el artículo 91 del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Provincia), lo que ha permitido que muchas iniciativas del oficialismo -Poder Ejecutivo o bloque de la mayoría- sean aprobadas en la misma sesión que se presentan. Esto se ha sumado al desprestigio que en los últimos tiempos tienen en Argentina todos los órganos legislativos, a nivel nacional, provincial o municipal, sea unicamerales o bicamerales. Recordemos que en los últimos tiempos al Congreso Nacional se lo ha considerado como una “escribanía”, donde el Poder Ejecutivo hace aprobar todas las leyes que pretende o ratificar las que dicta mediante delegación que le han hecho las mismas Cámaras, los decretos de necesidad y urgencia o los “superpoderes” de la ley de Administración Financiera.

Las reñidas elecciones celebradas el 2 de septiembre de 2007 en la provincia de Córdoba y el posterior escrutinio y conteo de votos, han desnudado los graves defectos y debilidades que tiene el sistema o proceso de votación y escrutinio que existe en nuestra provincia y ha dado impulso a la discusión de una reforma político-electoral que tiene entre sus propósitos fundamentales reformarlo o sustituirlo.

Las elecciones del 2 de septiembre, en el tramo de gobernador y vicegobernador, han sido novedosas porque han traído a nuestro país, algo que viene sucediendo en el mundo, esto es, las elecciones reñidas o casi empatadas, como lo fueron las de EEUU en 2000, las de Italia, Alemania Federal, México, Honduras y Costa Rica, y que luego se repitió en la provincia de Chaco y en Salta.

En la historia de Córdoba ello ya había sucedido en las elecciones de 1913, en que la fórmula oficialista Ramón J. Cárcano y Félix Garzón Maceda le ganó por 176 votos a la de los radicales Julián Amenábar Peralta y Jesús Vaca Narvaja; lo que creó una situación conflictiva donde incluso hubo muertos y heridos. La segunda fue el 24 de febrero de 1946 donde los peronistas, Argentino S. Auchter y Ramón Asís, derrotaron por 183 sufragios a los radicales Antonio Medina Allende y Juan Irós, lo que trajo un conflicto que terminó al año siguiente con una intervención federal.

En el caso de las del 2 de septiembre se le sumó un prolongado y desprolijo escrutinio, que ha puesto de manifiesto toda la obsolescencia y defectos de nuestro sistema electoral, pero además, y esto es lo más grave, ha puesto a la luz los graves fallencias de nuestro sistema político y la negligencia de quienes no supieron, no quisieron, o postergaron, por negligencia, la reforma política que era imprescindible, desde 1983.

Lo ocurrido fue la culminación del prolongado conflicto que vivió Córdoba, entre el Gobernador José Manuel de la Sota y el Intendente de la ciudad Capital Luis Juez, que se inició cuando éste dejó de ser funcionario de su gobierno, y se agravó con el triunfo de Juez en la elección de Intendente de la Capital y durante los cuatro años del mandato de ambos. Juez como candidato a gobernador logró acortar en los últimos días de su campaña electoral la gran diferencia que tenía a su favor en las encuestas el candidato oficialista Juan Schiaretta, y mientras se realizaba el escrutinio en la noche del 2 al 3 de septiembre, donde el aumento del número de personas que votaban por mesa (incremento dispuesto ya para las elecciones del año 2003) y la gran cantidad de boletas que había en las mismas hizo que la emisión del voto y el escrutinio de mesa se demorara hasta altas horas de la noche especialmente en la Capital, y que la información de los resultados se fuera transmitiendo durante toda la noche, al principio con una gran diferencia a favor de Schiaretta, por los resultados de las mesas venidas del interior y que llegaron primero; y que, más tarde, Luis Juez fue descontando, en la medida que comunicaban los demorados resultados de la votación de las mesas de Capital y de las zonas aledañas a la misma. En algún momento y por pocos minutos Juez llegó a tener más votos que Schiaretta, pero al terminar el escrutinio de mesa este triunfó por poco más de diecisiete mil votos.

Este resultado por escaso margen sumado a las demoras y dificultades en el escrutinio y en la comunicación del resultado final de la elección, creó un clima de incertidumbre que se expresó en la airada protesta de Juez y sus partidarios, que acusaron que había habido fraude en la elección (sin precisar quienes había sido los autores del mismo y donde lo habían practicado), llegando a pedir que se dejara de lado el escrutinio de mesa previsto en la ley electoral y se hiciera un conteo de todos los votos sin tener en cuenta las actas confeccionadas por las autoridades de mesa. Esto no fue aceptado por la Juez electoral ni por el Tribunal Superior de Justicia, por lo que se procedió a hacer el escrutinio definitivo con la presencia de apoderados de los partidos y en los casos en que hubo que abrir las urnas, por estar impugnadas, se volvieron a contar los votos, lo que terminó confirmando el resultado anterior, el que fue aceptado incluso por los apoderados de los partidos opositores como la Unión Cívica Radical.

Juez y sus seguidores aceptaron también el resultados y los electos en sus listas asumieron los cargos, tanto los legislativos provinciales, como los de orden municipal que les correspondieron, aunque en su discursos cuestionaron la “legitimidad” del triunfo de Schiaretti por haber ganado sólo con el 37 por ciento de los votos, contra el 36 obtenido por Juez. El cuestionamiento juecista se extiende también al resultado de la elección de legisladores, ya que en la misma Unión por Córdoba, la alianza con la que triunfó Schiaretti, obtuvo la mayoría absoluta con 37 bancas (en las elecciones de 2001 y 2003 Unión por Córdoba había obtenido 41), por haber ganado en la gran mayoría de los departamentos del interior de la provincia, donde obtuvo 20 bancas, 3 el Frente Cívico y Social y 3 la Unión Cívica Radical.

En este proceso electoral desde la oposición se propusieron fórmulas mágicas, de “solución inmediata”, como apartarse del Código Electoral, pasando por alto el escrutinio de mesa y el escrutinio definitivo, y que se hiciera el conteo de las boletas abriendo las urnas; o se anulara la elección -como propuso algún candidato- y se las hiciera de nuevo; o que los electos no asumieran los cargos para los que habían sido elegidos en los municipios u órganos legislativos; o el desconocimiento de la autoridad de la cosa juzgada decidida por los jueces; todo esto, acompañado de presiones, que iban desde las protestas callejeras, la sucesión de consignas a través de afiches que se repetían todos los días o las que provenían de los medios de comunicación embanderados en una u otra causa; hasta los escraches o amenazas de juicio político a los jueces. Respecto de las “soluciones de fondo” se proponían, con un simplismo y superficialidad admirable, otras fórmulas mágicas que supuestamente solucionarían este problema en el futuro, como el ballotage, la supresión de la sumatoria de votos, el voto electrónico, el reformar de la Constitución provincial para cambiar el sistema electoral y volver al bicameralismo (sin embargo en el documento que el Frente Nuevo entregó a esta Comisión Consultiva no se propone el bicameralismo).

En un sector importante de la opinión pública quedó instalada la idea de que en la elección hubo fraude, aunque nadie puede decir quienes fueron sus autores materiales y de que forma se consumó, pero se pudo comprobar por la información recogida en la Comisión que el referido fraude no existió, aunque hubo una diferencia de sólo diecisiete mil votos en la elección de gobernador. Pero lo positivo de esto es que todos los actores políticos terminaron acatando la decisión judicial que homologó el resultado electoral y que ya no hay pretexto para no debatir la reforma política, al menos en Córdoba, y que si ello lo queremos hacer en serio no tenemos que limitarnos o reducirla a cuestiones instrumentales o referidas exclusivamente a nuestro sistema electoral, sino que tenemos que enfrentar los problemas de fondo, para lo cual tendremos que incursionar hasta en los fundamentos de nuestro sistema político y analizar cómo se expresan en nuestras prácticas políticas, en las normas y en las instituciones.

II. ARTÍCULOS DE FE POLÍTICA

La definición de los fines y propósitos de esta reforma, que no son otros que los que proclaman las Constituciones Nacional y Provincial, pasa por los siguientes artículos de fe política que es necesario declarar, ratificar y dotar de operatividad:

1. Poner la política al servicio del bien común y no de los políticos, de los partidos, de las corporaciones y demás actores sociales.
2. Fortalecer el ingrediente valórico de la política, poniéndola al servicio de la persona humana y de la comunidad en la que se desarrolla, y exaltar los valores democráticos de libertad, igualdad y fraternidad.
3. Mejorar la calidad de la representación política para dar mayor legitimidad a la autoridad pública del Estado, sus organismos y funcionarios.

4. Aumentar y mejorar las participación ciudadana no sólo en los comicios, sino en la vida política y social.
5. Someter al irrestricto cumplimiento de la Constitución y la ley tanto a gobernantes como a los ciudadanos.
6. Hacer más transparente la política.
7. Establecer y hacer cumplir las reglas de ética en el gobierno y en la administración pública.
8. Brindar educación y capacitación política a ciudadanos y dirigentes.
9. Fortalecer a los partidos políticos especialmente en lo que hace a su democracia interna, a la capacitación de sus dirigentes y a la difusión de su ideario.
10. Buscar a través de procedimientos adecuados la idoneidad de quienes ejercen cargos en el gobierno y la administración pública.

EDUCACIÓN POLÍTICA

Un balance de los últimos veinticinco años de vida democrática nos indica que el mayor fracaso que encontramos es la falta de una adecuada educación política.

Ningún régimen político es viable sin que se eduque a quienes mandan y a quienes obedecen. En la democracia constitucional esto es esencial por la complejidad de las responsabilidades y funciones que deben asumir tanto los ciudadanos como los mandatarios.

En la escuela secundaria, desde el siglo pasado, se dictaron materias como "Instrucción Cívica", "Cultura Ciudadana", "Educación Democrática", "Nociones de Derecho", "Formación Cívica y Ciudadana" o "Educación Cívica" que deberían hoy volverse a implementar adaptadas a las necesidades actuales. Lo mismo ocurre en las universidades donde en algunas facultades o departamentos se dictan asignaturas como "Derecho Político", "Ciencia Política", "Teoría del Estado", además de "Derecho Constitucional", y en algunas universidades, como por ejemplo la Universidad Católica de Córdoba, existe una Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, y en la Universidad Nacional de Córdoba un Centro de Estudios Avanzados, todo lo cual debería coadyuvar a una mejor formación política de nuestros universitarios, como ciudadanos y dirigentes sociales y políticos.

Lo fundamental en la instrucción brindada por estos centros educativos, pasa por no olvidar, a lo largo del proceso de formación de sus educandos, que el mismo debe procurar acentuar la conciencia que debe generarse en ellos, sobre la responsabilidad político-social que implica el manejo de aquellas herramientas conceptuales, toda vez que son, a partir de haber adquirido determinada formación cívica o política, actores sociales calificados, lo que debe traducirse en un mayor compromiso con la continuidad en la formación de la ciudadanía toda.

Los partidos políticos intentaron también este cometido con poco éxito, valiéndose, en muchos casos, de fundaciones creadas a ese efecto. Algunas ONG hicieron lo propio con parecidos resultados.

La Constitución de Córdoba, sancionada en 1987, estableció como principio y lineamiento de política educativa: "Incorporar obligatoriamente en todos los niveles educativos, el estudio de esta Constitución, sus normas, espíritu e institutos." (art. 62 inc. 10). En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se incorporó en el artículo 38 el reconocimiento de los partidos políticos a los que "El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes."

La ley orgánica de los partidos políticos N° 23.298 (nacional) creó un Fondo Partidario Permanente, luego regulado por las leyes 25.600 y 26.215, por el que el Estado, a través del Ministerio del Interior, contribuye con las finanzas de los mismos. Esta última ley dispone que: "Los partidos deberán destinar por lo menos el veinte por ciento (20%) de lo que reciban en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional al financiamiento de actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación. Asimismo se establece que por lo menos un treinta por ciento (30%) del monto destinado a capacitación debe afectarse a las actividades de capacitación para la función pública, formación de dirigentes e investigación para menores de treinta (30) años (...)" (art. 12). Lo realizado hasta ahora no ha resultado satisfactorio.

En la democracia es necesario educar al soberano, que es el pueblo, y al ciudadano, que lo integra, para que ejerza sus derechos y obligaciones cívicas, como simple votante, como afiliado o militante de algún partido político, como participe solidario de la vida ciudadana, como funcionario elegido por el pueblo o designado para ejercer una función pública. Esta educación política debe abarcar a todos los niveles de la educación, desde la familia y la escuela elemental hasta en la universidades,

debe ser continuada incluso mediante el ejemplo de quienes ejercen los principales liderazgos dentro de la sociedad y del Estado. Los símbolos patrios, hoy devaluados en su uso y conocimiento de su significado, deben volver a servir a este propósito.

El contenido de esta enseñanza debe abarcar el conocimiento de nuestra historia; de los derechos y garantías que tenemos como habitantes y ciudadanos; la organización social y política que nos hemos dado por medio de la Constitución, Nacional y Provincial, la que debemos conocer en sus principios, sus normas y las instituciones por ellas creadas.

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

La pedagogía a emplear deberá combinar la formación teórica con la práctica, ya que la política es ciencia, arte y virtud del bien común, y debe darse desde el sistema educativo, de gestión estatal y privado, desde los medios de comunicación y a través de los medios informales que la sociedad dispone (como actos públicos, conmemoraciones, desfiles, homenajes, el uso de los símbolos patrios, etcétera).

Será inútil la reforma política, y la pretendida superación de la crisis de representatividad que nos aqueja, si no se da un fuerte y serio impulso a la educación política.

III. SISTEMA Y PROCESO DE VOTACIÓN Y ESCRUTINIO

Dicho sistema o proceso es, en líneas generales, el mismo que rige a nivel nacional, que se estableció en 1912 con la ley 8871, más conocida como Ley Sáenz Peña, que estableció el voto universal, igual, secreto y obligatorio; la ley fue luego reformada en diversas oportunidades sin alterar en lo sustancial el sistema establecido.

Por él, cada partido o alianza electoral imprime y pone a disposición de los electores antes de la elección y especialmente en el "cuarto oscuro", boletas con su nombre y logotipo y en las que van escritos los nombres de sus candidatos oficializados para los cargos a elegir. Es así que se parte del supuesto que el ciudadano ingresa al "cuarto oscuro", encuentra y toma la boleta de su preferencia y la introduce en el sobre que le proveyó y firmó el presidente de la mesa en que le toca emitir el sufragio y los fiscales acreditados en ella, y que luego de cerrado introducirá en una urna que está en la referida mesa.

Finalizada la votación se hace el escrutinio en la misma mesa, cuyos resultados se hacen constar en las actas correspondientes, que son llevadas dentro de las urnas al Juzgado Electoral para el escrutinio definitivo (en el orden nacional actúa una Junta Electoral que, si bien está integrada por jueces, es un órgano administrativo y no judicial). Éste órgano es el que hace la cuenta final de los votos, hoy en día con el auxilio de medios informáticos, y expide los diplomas de los candidatos que resultaron electos en los distintos cargos en disputa.

Desde hace muchos años se ha propuesto en nuestra Provincia sustituir este sistema de votación por otro, indudablemente más avanzado y que se usa en muchos países, conocido con el nombre de "cédula única". La cédula es una única boleta donde están impresos los nombres de todos los partidos o alianzas electorales, con sus logos y la mayor parte de las veces las lista con los nombres de sus candidatos. El elector debe marcar el partido o alianza de su preferencia, y en su caso, también el o los nombres de los candidatos preferidos, e introduce esa boleta en la urna. Es importante tener presente que la "cédula única" oficial y válida es proporcionada al elector por la autoridad de la mesa donde emite el sufragio, de modo que es imposible que algún elector concorra a los comicios con la boleta marcada previamente, o que en el cuarto oscuro no haya boletas de algún partido, como ocurre algunas veces en la actualidad. Luego de la votación las autoridades de mesa y de los comicios harán los escrutinios, conteo de votos y proclamación de los candidatos electos en forma similar al sistema actual.

En los últimos años los cambios tecnológicos han impactado también en los sistema de votación y no pocos países del mundo han comenzado a introducir la tecnología electrónica en ellos. En la provincia de Córdoba y a nivel nacional se usan los medios electrónico solamente en el proceso el recuento general de los votos que no hayan sido anulados, y sólo en experiencias aisladas, como fueron las elecciones en el Municipio de Ushuaia del 14 de septiembre año 2003 y en las mesas de extranjeros en una sección electoral de la Provincia de Buenos Aires, se usaron urnas electrónicas. Se han hecho también pruebas piloto en algunas ciudades de las provincias de Mendoza, Santiago del Estero (Mailín), Chaco, Neuquén (Chas Malal), Río

Negro (LAS GRUTAS), y la ciudad de Buenos Aires en el año 2006, pero no para elegir autoridades. Tucumán lo prevé en el artículo 43 inciso 3 de su Constitución, Chaco en la ley 5388 de aplicación gradual de las nuevas tecnologías, Buenos Aires en la ley 13.084, Río Negro por Ley 4082 y Santiago del Estero por leyes 6678 y 6679. El gobierno de San Luis, Misiones, Salta y de la ciudad de Buenos Aires anuncian su pronta aplicación.

En otros países se ha avanzado con estas tecnología utilizando máquinas de votar con palancas mecánicas, tarjetas perforadas, lector óptico y hasta con máquinas o urnas electrónica. El uso de tecnología electrónica, con sus distintos grados y variantes, se han difundido y lo utilizan inclusive las democracias con mayor población del mundo para las votaciones de cargos electivos, como es el caso de la India, Brasil y muchos Estados de los Estados Unidos América. También han tenido lugar experiencias similares en Francia, Holanda, Irlanda, Noruega, Inglaterra, España, Paraguay, Perú, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Filipina y Japón. En las elecciones municipales de Bélgica en el año 2000 se uso el voto electrónico para todo el padrón. En México se usan estas tecnología en el proceso de fiscalización y control del proceso electoral, no en la emisión del voto.

Si al decidirse la Reforma Política Electoral en la provincia de Córdoba tuviéramos que elegir el sistema que puede resolver la mayor cantidad de defectos y debilidades que tiene el actual sistema de votación, tendríamos que optar primero por alguno de los tres sistemas o procesos de votación indicados, y elegido alguno de los tres habría recién que revisar los pasos que deberían regularse para que el sistema o proceso elegido sea el más adecuado a las necesidades que es preciso atender para que la reforma sea satisfactoria. Por ejemplo, si se mantiene el sistema actual, la prohibición de las sumatorias de votos se justificaría por la proliferación de boletas que confunden al elector, pero si se adopta el sistema de voto en la urna electrónica ello no sería necesario ya que no hay boletas en la mesas que desorienten al votante.

Como puede apreciarse hemos descartado los sistemas de voto cantado que se usaron en nuestro país antes de la ley Sáenz Peña, y que aún hoy se usan en algunos caucus en la elección de candidatos de los partidos políticos en los Estados Unidos de América (como por ejemplo en los estados de Iowa, Nevada, Nebraska, Maine, Hawaii, Wyoming, Idaho, Nuevo México, y Texas, donde hay un sistema mixto), sistemas totalmente desaconsejable por la presión que pueden recibir los electores, antes y después de expresar su voto delante de otras personas.

También desestimamos para las elecciones de cargos electivos, el sufragio por internet atento que no todos los ciudadanos disponen de los medios para hacerlo y por el riesgo de que se pueda atentar contra el secreto del voto. Las experiencias conocidas en países extranjeros de sufragar de esta forma no se dieron en elecciones generales sino en comicios internos partidarios en Estados Unidos (en Alaska y en Arizona en 2000), en algún referéndum (52 provincias de España cuando se votó las Constitución Europea en 2005), en unas pocas elecciones municipales (en Francia en 2001 y Reino Unido en 2002) o para que voten algunos ciudadanos que se encuentran fuera del país (200 militares en Estados Unidos en 2000).

Creemos que el sistema de la ley Sáenz Peña, con la boleta por partido o alianza electoral, que en los últimos tiempos se han multiplicado por el fraccionamiento de los partidos, la aplicación de la llamada "ley de lemas" que permite a un mismo partido presentar varias listas o "sublemas", o las sumatorias de votos; con las urnas de cartón que antes era de madera; con actas que se escriben a mano; y con los escrutinios de mesa —en la forma que se lo practica actualmente— y el posterior y definitivo, conforman un sistema obsoleto que puede prestarse a prácticas fraudulentas, como el robo de boletas, el "vuelco del padrón", el hacer votar a los ausentes o la posibilidad de que se practique el "voto en cadena", para citar los más conocidos; y que, afortunadamente, no han sido tantos ni tan graves desde que se restauró la democracia en 1983 (tampoco lo fueron después de 1946); pero lo más frágil del sistema no son esas prácticas, felizmente escasas, sino que ello radica en que se trata de un sistema constituido por procedimientos demasiado complejos e ineficientes que no están a la altura de la cultura y la tecnología de nuestra época.

En 1990 siendo diputado de la Nación presenté un proyecto para que se adoptara el sistema de cédula única como existía en la mayoría de los países de América, que no fue aprobado. Con el progreso de la electrónica esta alternativa hoy, es extemporánea atento la experiencia y la eficacia del voto electrónico. Éste parece ser el procedimiento ideal a adoptar, ya que de ese modo se podría prescindir de las boletas o cédulas, de las actuales urnas de cartón o madera, de las actas confeccionadas a mano, del "cuarto oscuro" y del escrutinio (de mesa). Cabe que aclarar que hay sistemas de voto electrónico en los que se respalda el voto emitido en la urna electrónica con una impresión en papel que hace la misma máquina y que, automáticamente se deposita en un receptáculo dentro de ella, o la introduce el elector en una urna, lo que permite verificar los resultados que emite la máquina. De esta forma se emite el voto con más rapidez, pueden votar más ciudadanos por mesa (en Brasil lo hacen 400 personas por urna), incluso lo pueden hacer los ciegos (en Brasil hay máquinas que tienen incorporado el sistema Braille);

el resultado se conoce en algunos minutos y el trabajo de las autoridades y fiscales comiciales es más sencillo.

Somos concientes que cambiar del voto manual al electrónico significa que hay que hacer una importante inversión financiera; reformar las leyes electorales y penales; hacer cursos para instruir a dirigentes y funcionarios, y campañas para informar a los sufragantes; hacer intervenir a expertos informáticos para decidir la adopción y adquisición de programas y máquinas o urnas electrónicas adecuadas y seguras; hacer experiencias pilotos; y estudiar y tomar todos los recaudos que sean necesarios para hacer funcionar, controlar y auditar el funcionamiento del nuevo sistema. También sabemos que, como en los otros sistemas de votación, con el voto electrónico también puede haber fraudes y trampas que habrá que prevenir y en caso de que ocurran, castigar severamente.

Esto supone también, tener en condiciones el sistema de telecomunicaciones y eléctrico en los lugares de votación; que se informaticen los padrones electorales y que el conteo final de los votos, como se hace en la actualidad, se haga electrónicamente y con el debido control de los partidos.

El Código Electoral deberá ser adaptado al sistema de votación que se adopte. Si se sigue con el actual sistema de votación habrá que suprimir la sumatoria de votos porque ella confunde al elector por la cantidad de boletas que hay en el cuarto oscuro.

Si se adopta alguno de los otros dos sistemas, la sumatorias pueden reglamentarse, ya que en estos casos no se daría la confusión por la profusión de boletas. Si se adopta la cédula única o la urna electrónica debería prohibirse al elector en el momento de votar tener consigo cámaras fotográficas o de filmación, o teléfonos celulares que tomen fotografías, como ocurre en la legislación italiana, para evitar que se pueda registrar con imágenes por quién se vota, porque ello atentaría contra el carácter secreto del voto.

El sistema de urnas electrónicas es el mejor ya que, debidamente instruido el elector, el voto se emite con mayor rapidez, sin cuarto oscuro, ni boletas que en el sistema actual son muchas veces sustraídas del cuarto oscuro y los resultados se conocen a poco de terminado el comicio. Además, los resultados se pueden registrar en una planilla, que la misma urna emite al cierre del comicio, y si hay dudas -según el sistema que se adopte- se puede verificar lo que expresa dicha planilla.

Aunque la Constitución declara obligatorio el voto, no debería suprimirse el "voto en blanco" en los programas de las urnas electrónica, ya que el constituyente lo que quiso es que el ciudadano esté obligado a concurrir a las urnas aunque no vote por ningún candidato o lista de candidatos, pudiendo hacer uso, como en los sistemas de boletas, de la opción denominada "voto en blanco", que es la modalidad mediante la que puede abstenerse de votar.

En Brasil, donde el voto electrónico ha dado excelentes resultados, las urnas son del Estado. En el caso de establecerse en nuestro país, además de tomar en cuenta la experiencia del vecino país, y a los fines de transparente la compra de insumos para construir nuestras urnas electrónicas, es aconsejable utilizar el sistema de subasta que existe en la legislación brasileña, denominado Pregão Eletrônico (Pregón electrónico, ver como está regulado en: <http://www.pregao.sp.gov.br/legislacao/leifederal/lei10520.htm>). El mismo consiste en que luego de establecido y descrito lo que se quiere comprar se le fija un precio tentativo y se hace una subasta por internet para que los posibles proveedores presenten ofertas a través de una plataforma electrónica, en la cual los proponentes pueden ver los precios que se están presentando sin que se indique la empresa que lo hace, con lo que se consigue precios mejores que el propuesto inicialmente y se hace más transparente esta suerte de licitación. La adaptación e implementación de este método debería estudiarse no sólo para comprar insumos electorales.

IV. AUTORIDADES Y FISCALES DE LOS COMICIOS

Los ciudadanos deben participar como autoridades de mesas en las elecciones cualquiera sea el sistema o proceso de votación que se adopte. Para ello la autoridad de aplicación tendrá en cuenta las siguientes pautas:

1. A los ciudadanos voluntarios que se ofrezcan para ser autoridades de mesa y que se inscriban para hacerlo, que no sean candidatos en las elecciones, que no hayan sido o sean afiliados a partidos políticos y que tengan el ciclo secundario de educación cumplido.
2. Los ciudadanos empadronados que sean estudiantes o profesionales universitarios, docentes o empleados del Estado.
3. Se instruirá debidamente a quienes sean designados para ejercer estos cargos.

4. Se les compensará económicamente los días de los comicios a las autoridades y fiscales de mesa de los partidos políticos o alianzas electorales debidamente acreditados.
5. Se aplicarán sanciones a quienes no cumplan con esta la carga pública.
6. Se establecerá un sistema de selección a los fines de implementar este modo de participación ciudadana.

V. VOTO POR CORREO

Se permitirá votar por correo a quienes el día de los comicios, acrediten debidamente ante la autoridad electoral:

1. Que deben ausentarse de la ciudad o pueblo donde votan, o se encuentran fuera de la provincia y del país.
2. Que se encuentran afectados a los trabajos electorales el día de los comicios, como autoridades, fiscales, empleados, periodistas y candidatos.
3. Que por su discapacidad no puedan hacerlo en la mesa que se les asigna.
4. Que por sus trabajos o actividades, el día de los comicios, no puedan votar.
5. Que están privados de su libertad física o ambulatoria por autoridad competente.
6. Que no puedan disponer del documento de identidad el día de los comicios y acrediten debidamente su identidad.

Deberá fijarse en la reglamentación reglas que garanticen el secreto del voto y que el mismo no se emita más de una vez.

No hay que descartar que en tiempos no muy lejanos se pueda pasar en alguna de estas categorías del correo postal (courier) al electrónico (e-mail), como ocurrió ya en los Estados Unidos en el año 2000 en los estados de Alaska y Arizona, en cuatro condados de California, y en las elecciones presidenciales de ese año para el voto de 200 militares que prestaban servicios fuera del país.

VI. PADRÓN

Deberá acordarse con el autoridades federales y municipales la confección de un padrón, que se exhiba por internet, donde no se distinga a las personas por el género (masculino y femenino), y que esté adecuado a las necesidades distritales, departamentales y demás divisiones territoriales que fuere necesario tener en cuenta para cada uno de los comicios, y donde las altas y bajas se hagan con la mayor premura posible, suprimiéndose las diferencia por género de los lugares de votación. En 1990 presenté un proyecto de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación para unificar los padrones masculinos y femeninos que no fue aprobado.

Deberá permitirse el control de los partidos políticos en la confección del padrón electoral, especialmente para las elecciones municipales, para evitar que se incorporen al mismo ciudadanos domiciliados en otra jurisdicción con el propósito de influir de esta manera en el resultado electoral.

Se revisará y simplificarán los cambios de domicilios de los empadronados, para lo cual deberá la provincia acordar ello con el Gobierno Federal y de los municipios y comunas.

Con el padrón incorporado a la red internet se podría autorizar a los votantes a sufragar en cualquier urna de su jurisdicción electoral.

VII. DOCUMENTO PARA IDENTIFICAR AL QUE VOTA

La solución ideal es que los ciudadanos tengan un documento electoral distinto al de identidad. Pero hasta que ello se implemente la provincia debe acordar con el Gobierno Federal una simplificación de los trámites para la obtención del documento de identidad de los ciudadanos y se darán las facilidades, que fueren menester a quienes no puedan pagar su costo. Dicho documento será imprescindible para poder emitir su voto; pero, acreditando su indisponibilidad e identidad ante la Justicia Electoral (por ejemplo con la cédula de identidad), esta podrá autorizar que se vote por correo.

Se podría implementar la entrega de documentos especiales para que puedan emitir su votos los que no dispongan de documentos de identidad. La Voz del Interior del día 22 de abril de 2008, en página 18A, informa que la Defensora del Pueblo adjunta Jessica Valentini denuncia que habría 70 mil documentos nacionales de identidad en trámite en la provincia de Córdoba.

VIII. SANCIONES

Entiendo que deben ser sancionados solamente con multa los ciudadanos que no justifiquen haber emitido el voto, pero no debe castigárseles con trabas para la obtención o renovación de los documentos de identidad o los pasaportes.

Los delitos electorales, que se cometan en las elecciones provinciales o municipales, deben ser tipificados y sancionados por ley nacional y las faltas electorales por ley provincial, y deben ser juzgados: los delitos, en el fuero penal y las faltas, por la justicia electoral provincial.

IX. SEPARAR LAS FECHAS DE ELECCIONES

Separar las fechas de elecciones provinciales, de las nacionales y municipales, para que el elector tenga mayor libertad de elegir a los candidatos a los cargos provinciales sin los condicionamientos y confusiones que le pueden deparar las elecciones simultáneas. Además, ello permitiría a la provincia poner en marcha la reforma en los procedimientos electorales sin necesidad de esperar que la Nación los haga suyo.

X. LISTAS SÁBANAS Y VOTO DE PREFERENCIA

La Constitución provincial suprime las llamadas listas sábanas o bloqueadas, para personalizar más la representación y evitar el monopolio de las cúpulas de los partidos en la conformación de la listas de candidatos (art. 78 infra). Hay que reglamentar el voto de preferencia para la elección de legisladores que se eligen por lista. Debe evitarse poner pisos excesivamente altos, o utilizar una forma de manifestar la preferencia que pueda dejar dudas respecto del secreto del voto, como ocurre en la Municipalidad de Córdoba en que se le exige al que vota que escriba el nombre del candidato preferido. Estos defectos de la reglamentación, sumados a la falta de difusión, han hecho que el voto de preferencia no sea utilizado en las últimas elecciones por los electores de la Municipalidad de Córdoba y de Villa María..

Al difundir el sistema es importante aclarar que cuando la gente quiera preferir al primero de la lista lo debe marcar también, ya que si no lo hace la suma de preferencias de los demás candidatos pueden hacerle perder su posición de cabeza de lista.

XI. IDENTIFICACIÓN DE LOS CANDIDATOS

Para cualquiera de los tres sistemas de votación que se adopte, en las boletas, cédulas únicas o imágenes de las urnas electrónica, se deberá precisar en la reglamentación que se podrán usar los nombres, números, logotipos o fotografía de candidatos, pero no la de otras personas que no lo son, y no permitir que se incorporen lemas, consignas o propuestas del partido o alianza usadas en la campaña electoral.

XII. CAMPAÑAS ELECTORALES Y ENCUESTAS

Establecer en la reglamentación el tiempo de las campañas electorales en las elecciones internas de los partidos o alianzas, y en las que confrontan los candidatos ya oficializados, y prohibir la propaganda fuera de esos plazos.

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

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

Hacer más rigurosos los límites y controles en el financiamiento de las campañas electorales, y establecer controles eficientes e imparciales.

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

Facilitar las elecciones internas de los partidos o alianzas, especialmente cuando resuelvan hacerlas como abiertas a los no afiliados. No se podrá permitir en la reglamentación que el día de los comicios internos se afilie a los votantes independientes.

Hacer cumplir y mejorar la reglamentación del uso y publicación de encuestas y sondeos de opinión, especialmente el día de la elección. Prohibir y sancionar la publicación de las encuestas en boca de urna hasta que todos los electores hayan emitido su voto.

XIII. CUPO

La ley provincial 8901 de cupo por género eleva la proporción al 50 por ciento de las candidaturas, que la ley nacional 24.012 había fijado en el 30, y fue incorporado a la Constitución en 2001 (art. 80), lo que hizo que en las elecciones de ese año ingresaran como miembros de la Legislatura 23 mujeres, igual cifra de legisladoras se eligieron en 2003, y en 2007 fueron electas 19. Tuve el honor de apoyar y votar desde mi banca de diputado de la Nación la referida ley 24.012, en una Cámara donde había un seis por ciento de diputadas, pero creo que ha llegado el momento replantearse el alcance del llamado cupo femenino que es una acción afirmativa, por lo que debe ser transitoria, debe reducirse sólo a las candidaturas y no a los cargos electivos, especialmente en Córdoba donde está previsto el voto de preferencia. Como está legislado en el artículo 80 de la Constitución provincial, -que propongo revisar-, la incorporación a la Legislatura de los suplentes debe hacerse según el género del legislador reemplazado y no siguiendo el orden de la lista, aunque para ello se salteen a los legisladores que están más arriba de la misma, y que podrían haber sido preferidos por los que ejercieron el voto de preferencia, lo que es un atentado contra la voluntad popular. Debe también evitarse el nepotismo en la confección de las listas de candidatos, algo que lamentablemente ha sido frecuente en nuestra provincia. El nepotismo en la Constitución ya está prohibido para el cargo de vicegobernador, que “no puede ser cónyuge ni pariente del Gobernador hasta el segundo grado” (art.129), lo que es saludable.

XIV. PARTIDOS POLÍTICOS

La crisis política ha hecho que los partidos se fraccionen, que se hayan creado muchos partidos, pero lo más grave es que los partidos tradicionales y mayoritarios no funcionan como tales, y no tienen vida partidaria. De su seno muchas veces hay afiliados que se presentan como candidatos en elecciones generales a través de otros partidos políticos, incluso después de haber participado y perdido en las elecciones internas de la agrupación a la que pertenecen.

Por lo que es importante revisar las formas exigidas para el otorgamiento de la personería jurídica a los partidos políticos y hacer más riguroso el control del funcionamiento institucional de los mismos, para que cumplan con las finalidades que establece el artículo 33 de la Constitución. Sin olvidar que los partidos no son sólo una estructura jurídica que habilita a presentar candidatos, un “sello” como se suele decir, sino que deben tener un ideario, una presencia y una inserción en la vida social y política donde actúan.

No es conveniente quitarle la personería si en alguna elección no alcanzan un piso electoral preestablecido, ya que ello depende de factores coyunturales que no atentan contra la esencia de lo que es un partido. Los partidos o alianzas que obtengan pocos votos se los podría privar de la asistencia financiera que les hace el Estado.

Poner límites al “trafugismo”, que es el traspaso de un legislador electo de un partido político o bloque legislativo a otro por razones no justificadas en la coherencia política, lo que debería ser sancionado hasta con la exclusión como legislador (art. 99 de la Constitución Provincial), porque esta conducta defrauda a la voluntad popular. No debe entenderse por “trafugismo” el que un legislador se postule para ser elegido para otro cargo durante su mandato, o que renuncie o pida licencia al que fue electo para aceptar otro cargo político, aunque esto, pueda ser también una práctica, de consecuencias, políticas

sociales, poco aceptables. El “transfuguismo” debe ser sancionado por el Código de Ética que debería dictar la Legislatura provincial.

Establecer aportes para los partidos políticos que intervengan en las campañas electorales con fondos de la Provincia de Córdoba y espacios en los medios de comunicación masivos.

Revisar las condiciones legales exigidas para las alianzas electorales y establecer las exigencias para las sumatorias de votos y el funcionamiento de las coaliciones entre partidos políticos después de las elecciones, aspectos que actualmente, no están legislados.

No creemos conveniente modificar la Constitución (art. 33) para que haya candidaturas de independientes fuera de los partidos o alianzas de partidos políticos.

XV. JUNTA ELECTORAL

Crear por ley provincial una Junta Electoral, como existe a nivel federal y con iguales competencias, integrada por un vocal del Tribunal Superior, un camarista y el juez electoral.

Deberá revisarse la legislación electoral para uniformar los plazos procesales y si los mismos deben contarse en horas o en días, y en este caso si se trata de días hábiles o corridos. Para alcanzar dicho objetivo, no creo conveniente modificar la estructura judicial actual, ni que se cree un ente administrativo electoral, como existe a nivel nacional en el Ministerio del Interior, o en otros países como México.

XVI. ACORDAR PAUTAS CON LA NACIÓN Y LOS MUNICIPIOS

Las pautas propuestas anteriormente deberán ser acordadas con el gobierno federal y los municipios, para ello podría proponerse una ley convenio donde se unifiquen pautas respecto de normas sobre: documentos electorales de los ciudadanos, los partidos políticos, las campañas electorales, encuestas, los padrones electorales, la forma de votación y la no simultaneidad de los comicios.

XVII: CONSEJO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL

Se trata de dos Consejos previstos en la Constitución provincial (art. 33 y 125) que actualmente no funcionan. Por ello es necesario ponerlos en funcionamiento y revisar sus reglamentaciones exigiendo que los mismos estén integrados por las máximas autoridades de los partidos políticos y de las instituciones que los integran, ampliando las atribuciones del primero especialmente en todo lo que tiene que ver con la reglamentación de los partidos políticos, alianzas o coaliciones de partidos; campañas electorales, encuestas y difusión de la acción de gobierno durante las campañas electorales; capacitación de sus dirigentes, educación política en general; y financiamiento de los partidos y de las campañas electorales.

XVIII. INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA SEMIDIRECTA

Revisar las leyes provinciales reglamentarias que regulan las instituciones de democracia semidirecta, como la iniciativa y la consulta popular, para facilitar su uso y flexibilizar los requisitos para ser empleadas, a los fines de lograr que dichas instituciones funcionen como un verdadero mecanismo de participación ciudadana en la toma de decisiones, procurando que el ciudadano pueda concebirlas de ese modo, y no las crea instauradas como “letra muerta” en los textos constitucionales.

XIX. REFORMA CONSTITUCIONAL

La democracia constitucional parte del supuesto de que existe un poder constituyente, que se reforma sólo cuando hay necesidades imperiosas que lo reclaman por lo que no se ejercita con frecuencia, y un poder constituido que atiende las necesidades permanentes, que es sensible a los problemas de coyuntura y que es más presto a modificar las normas que les compete dictar. Pero ello no obsta a que haya siempre en el ámbito político un debate donde se entrecruzan los temas que decide el poder constituyente y los que deciden los órganos del poder constituido.

Algunos políticos en las provincias creen que para concretar la reforma política debe haber una reforma constitucional, pero para ello es necesario que haya consenso entre los actores políticos y una mayoría suficiente en la Legislatura para declarar la necesidad de la reforma y convocar a una convención constituyente.

Si los temas que se discuten se puede resolver dictando leyes, en buena hora, ya que el procedimiento es menos dificultoso.

En lo que hace a la reforma política electoral hay aspectos que dependen de la conducta de los ciudadanos o de los dirigentes, y se resuelven sin modificar las leyes ni la Constitución, como el asumir los valores que declara la Constitución en su preámbulo y en su primera parte, y como hacer aplicar o reglamentar normas que en este momento no son cumplidas por quienes tienen que hacerlo.

1. CLÁUSULAS QUE NO SE APLICAN NI ESTÁN REGLAMENTADAS

Sin embargo, es dable observar que en la Constitución vigente, aprobada en 1987 y reformada en 2001, hay cláusulas que tienen que ver con la reforma política pero que no son aplicadas, como:

- a) La de la educación política que establece que: “en todos los niveles educativos el estudio de la Constitución, sus normas, espíritu e institutos” (art. 62 inciso 10);
- b) La del voto de preferencia (art. 78 infra); la del establecimiento de regiones, fijando sus límites, “que modifiquen el actual sistema de Departamentos” (art. 104 inc.7 y 175);
- c) La de las “elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos de todos los partidos políticos” (art. 104 inc.22).
- d) La que establece que los partidos políticos deben tener una “contribución económica del Estado (provincial se entiende) a su sostenimiento” (art. 33)
- e) La que dispone que “Los organismos de la seguridad social tienen autonomía y son administrados por los interesados con la participación del Estado y en coordinación con el Gobierno Federal.” (art. 55 infra)

Hay, además, disposiciones de la Constitución que no se cumplen a pesar de estar Reglamentadas o no se cumplen como ordena la Constitución, como por ejemplo:

- a) El del Consejo de Partidos Políticos y el Consejo Económico Social, que no funciona (arts. 33 y 125).
- b) Hace tiempo que la Legislatura no designa al titular de la Defensoría del Pueblo (art. 124).
- c) El Fiscal de Estado está autorizado por ley a refrendar decretos del gobernador, como si fuera un ministro, lo que desvirtúa el carácter de órgano de control que establece la Ley Fundamental (art. 150).
- d) La escuela de capacitación y actualización de magistrados y empleados del Poder Judicial, que depende del Tribunal Superior, no ha cumplido con el propósito de los constituyentes (art. 166 inc. 3).
- e) La legislatura, a los fines del juicio político, en su primera sesión ordinaria, no se ha dividido en dos salas como establece el artículo 114 de la Constitución. En nuestro proyecto de Constitución presentado en la Convención de 1987 propusimos que esa división se haga en las sesiones preparatorias.

Por fin, hay disposiciones de la Constitución que al momento de ser reformada

deberían ser derogadas como por ejemplo la que permite integrar los tribunales colegiados con jurados (art. 162), ante el fracaso que significó su implementación, y por ser contrario al artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional.

2. EL EJECUTIVO

Entre las reformas propuestas está el establecer la doble vuelta para la elección de gobernador y vicegobernador, como ya existe a nivel nacional, en las provincias de Corrientes, Chaco, Tierra del Fuego y en la ciudad de Buenos Aires. No está claro que ello se proponga para los cargos legislativos.

Este sistema, originado en sistemas semi-parlamentarios, fue implantado por primera vez a nivel nacional por el Estatuto Fundamental, aprobado el 24 de agosto de 1972 por el Gobierno de facto del General Alejandro Lanusse, para las elecciones del año siguiente de presidente, vicepresidente y senadores nacionales y más tarde fue reimplantado en la Reforma de la Constitución de 1994. En las elecciones presidenciales el sistema fracasó ya que no cumplió con ninguno de los propósitos por los que pudo haber sido adoptado como: evitar el triunfo del peronismo, ya que el mismo ganó ampliamente las dos elecciones de 1973; dar mayor estabilidad al sistema, ya que en 1976 se produjo un golpe militar; ni para fortalecer la institución presidencial, por lo ocurrido con el presidente Fernando de la Rúa, quién a pesar de haber obtenido una importante triunfo electoral a los dos años tuvo que renunciar, entre otras razones, por haber perdido el apoyo del electorado.

Además, cuando pudo haber habido doble vuelta la misma no se llevó a cabo, como ocurrió en las elecciones presidenciales del 11 de marzo de 1973, por la renuncia a la segunda vuelta de la fórmula Ricardo Balbín y Eduardo Gamond, en razón que obtuvieron la segunda mayoría con sólo el 21,29 % los votos, por lo que se proclamó la fórmula Héctor J. Cámpora y Vicente Solano Lima, que en la primera vuelta obtuvieron el 49,5% de los sufragios. Durante la vigencia de la reforma de la Constitución de 1994, el balotaje nunca tuvo lugar y en 2003, que hubiera correspondido efectuar la segunda vuelta la mismo no se hizo por la renuncia de los integrantes fórmula Carlos Saúl Menem - Juan Carlos Romero, que en la primera vuelta obtuvieron el 24,3 % de los votos, por lo que se proclamó presidente y vicepresidente de la Nación a Néstor Kirchner y a Daniel Scioli, que fueron segundo con sólo el 21,9 % de votos.

La doble vuelta sólo se aplicó en nuestra provincia el 15 de abril de 1973 para la elección de senadores nacionales por la que fueron elegidos con el 53,6 % Luis Agustín Carnevale (que luego “desapareció” el 14 de abril de 1976) y José Antonio Allende, y para la de gobernador y vice gobernador, por el que fueron electos Ricardo Obregón Cano y Atilio López (asesinado el 16 de septiembre de 1977) que derrotaron a la fórmula Víctor Martínez-Felipe Celli. En esa misma fecha también se celebraron segunda vuelta en 15 distritos del país, 12 para elegir gobernadores y 14 para senadores nacionales.

No parece indispensable el ballottage para resolver elecciones reñidas, como las del 2 de septiembre de 2007, ya que la paridad puede darse tanto en la primera como en la segunda vuelta, o en ambas, y si ello ocurriera sería absurdo hacer una tercera vuelta.

En el hipotético caso que se reformase la Constitución para implantarlo -lo que no proponemos-, ya que este sistema no puede instaurarse por ley, habría que separar las elecciones de gobernador y vicegobernador de las de legisladores, ya que de no desdoblarse la composición del órgano legislativo podría dejar en minoría a quien resulte electo para el Ejecutivo, pudiendo ello afectar la gobernabilidad.

También podría ocurrir que al hacerse primero la elección de Ejecutivo y luego la del Legislativo el gobernador quede igualmente en minoría, pero en este caso no sería por el efecto arrastre que hubiera tenido si las elecciones simultáneas de ambos poderes hubieran sido en la primera vuelta, sino por una decisión de la voluntad popular.

El separar en tres turnos estas elecciones tiene, además, la dificultad de que para la elección de los Poderes Legislativo y Ejecutivo tendrían que haber tres elecciones, lo que no parece razonable, especialmente si tenemos en cuenta que hay bastante consenso para separar las elecciones provinciales de las nacionales y municipales, lo que significaría que tendríamos campañas electorales y comicios muy seguidos, lo que desgastaría a los partidos y fatigaría a los ciudadanos y políticos.

Ha trascendido que en la ciudad de Buenos Aires el gobierno podría impulsar la reformar su Constitución con el propósito de derogar el sistema de la doble vuelta. Por fin, la experiencia en los lugares en que se ha practicado, nos dice que los votos que se obtienen en la segunda vuelta no tienen la misma calidad para el apoyo del que resulta elegido como los de la primera vuelta, donde recibe los sufragios de sus partidarios y de quienes están más convencidos de las bondades de esta opción electoral.

De todas maneras admito que la doble vuelta podría establecerse si se reforma la Constitución, modificando el artículo 141, sólo para el caso, casi imposible que ocurra, de que hubiera empate en la elección de gobernador y vicegobernador, ya que dicho artículo establece que debe desempatar la Legislatura. Me parece más democrático, en este caso, que haya una nueva elección, posición que sustente cuando fui constituyente en 1987. Lo del empate dispuesto por la Constitución parece

tan inverosímil como lo que proponemos, pero en la hipótesis de una eventual reforma constitucional sería la oportunidad de mejorar la solución establecida.

En el supuesto que en una futura reforma constitucional se declare necesario revisar el artículo 136 de la Constitución me ratifico en la posición que adopté en la Convención de 1987, la que propuso y propone que el gobernador y vicegobernador no deben ser reelectos o sucederse recíprocamente sino pasado un período.

Respecto de la propuesta de que en la Constitución se cree el cargo de jefe de gabinete de ministros, no estoy de acuerdo por la mala experiencia habida desde su establecimiento en la reforma constitucional nacional de 1994. Pero no debe descartarse lo del ministro coordinador, que propusimos en la Convención provincial de 1987, y que puede establecerse en la ley de ministerio sin necesidad de reformar la Carta fundamental, como alguna vez ocurrió en la provincia.

No creemos conveniente incorporar a nivel de la Constitución provincial la revocatoria de los funcionarios políticos, creemos que con el juicio político es suficiente, aunque lo hayan incorporado en su texto otras Constituciones provinciales (por ejemplo la de La Rioja art. 85), las cartas orgánicas municipales y la ley orgánica municipal de la provincia de Córdoba, habiendo sido muy pocas veces usado.

3. LA LEGISLATURA

La unicameralidad fue restablecida en 2001 ya que no se justificaban dos cámara dentro de una provincia de un estado federal, porque no se dan las razones que la sustentan en el orden nacional, donde una cámara representa al pueblo de la Nación y la otra a los estados miembros (provincias y capital federal) de la federación. Tampoco porque los departamentos en que se divide el territorio son entes administrativos o regiones, con alguna entidad o autonomía. Un sistema mixto de elección de los legisladores como el adoptado en el año 2001, y que siempre puede ser perfeccionado, es más que suficiente para dar representación al pueblo de la provincia en su conjunto y a los pobladores de las distintas zonas que tiene el territorio provincial. La bicameralidad hace más difícil, lento y costoso el funcionamiento de órgano legislativo y porque las ventajas de la existencia de las dos cámaras pueden obviarse, por ejemplo con mecanismos como los adoptados: como el de la doble lectura para la sanción de leyes importantes, o la división en dos salas del Cuerpo para el juicio político.

Pero no faltan quienes proponen debatir sobre una posible reforma de la Constitución con el propósito de volver a la bicameralidad, rechazada por el pueblo de la provincia en la consulta popular de julio de 2001 y reemplazada por el sistema de una Cámara en la Convención reformadora de ese año, donde diez de los once proyectos presentados postulaban este régimen, sólo el convencional René Colazo del Partido Intransigente proponía en su proyecto mantener la bicameralidad. En el hipotético caso que esta reforma tuviera algún consenso sería conveniente previamente convocar a una consulta popular, atento que para volver a la unicameralidad en el año 2001 así se lo hizo.

Considero que no es conveniente volver al sistema bicameral ya que el principal defecto que se le atribuye al funcionamiento de la actual Legislatura, es que los proyectos del Poder Ejecutivo o los que impulsa el oficialismo se tratan en la misma sesión que se presentan, lo que implica que, a poco de ser ingresados, utilizando la aprobación de mociones de tratamiento "sobre tablas", según el Reglamento vigente, se aprueban con el voto de la mayoría absoluta, y no con los dos tercios de votos como en los reglamentos de las demás cámaras que existen en el país y en el extranjero. Esto puede resolverse modificando dicho Reglamento (art. 126) para establecer la exigencia de los dos tercios de votos.

Es cierto, además, que en los últimos tiempos el desprestigio de los órganos legislativos en nuestro país; tanto de nivel nacional, provincial como municipal; ha sido muy grande, y ello pesa también para el caso de la Legislatura, no por ser unicameral, sino por esta grave crisis que aqueja a la representación política. Al Congreso de la Nación, que es bicameral y que nadie pretende reemplazarlo por un órgano unicameral, porque una de sus Salas representa al pueblo y otra a los estados provinciales integrante de la federación, se ha llegado a decir que es una "escribanía" que registra las decisiones que toma el Presidente.

Lo que sí merece ajustarse en ella es la representación, especialmente la de los legisladores que se eligen por departamento, pero para ello la Legislatura tiene que establecer las regiones y modificar el obsoleto sistema departamental, trazado en el siglo XIX, y que hoy no responde ni territorialmente, ni poblacionalmente, ni por su infraestructura, ni por los servicios

que les presta el Estado, con la realidad, y ello quita eficacia a la representación. En el caso que de dicten leyes que modifiquen los límites de los departamentos y que crearan las regiones (art. 104 inc. 7 de la Constitución) tendría que mantenerse el número de 26 legisladores, que se eligen en los departamentos o regiones, para interpretar armónicamente la Constitución que así lo establece (art.78 inc. 1).

También se ha objetado que la representación departamental distorsiona la proporcionalidad de los votos que tienen los partidos políticos o alianzas electorales, por lo cual ya en la Convención Constituyente de 2001 algunos convencionales proyectaron un sistema electoral similar al de Alemania Federal, donde los legisladores departamentales que resultaban elegidos se restaban de los que le correspondía a ese partido o alianza en la lista proporcional, pero no tuvieron en cuenta que en aquel país el número de legisladores no es fijo, como estaba determinado en el mandato recibido por los convencionales de entonces, de reducir la Legislatura a 70 miembros, según el resultado de la consulta popular que precedió a dicha Convención.

En el sistema alemán si el número de legisladores por departamento fuere superior al que le corresponde a su lista proporcional, los que excedan ese número se agregaban a la cantidad de legisladores que se elegían para la Cámara en esa elección. Por ello ese proyecto no era viable. Por otro lado el sistema alemán, para hacer más justa la representación, se apartó del sistema proporcional D' Hondt, porque este favorece a los partidos mayoritarios, lo que no fue tomado en cuenta por estos proyectos. Un apartamiento del sistema electoral de D'Hondt, por lo arraigado que se encuentra en nuestro país, exigiría la búsqueda una adecuada alternativa a elegir, lo que exigiría un estudio y un debate a fondo sobre la cuestión (no estamos seguros que el sistema electoral Hare usado en Alemania Federal sea el más adecuado para satisfacer el objetivo que se quiere alcanzar). En la práctica en Alemania los partidos colocan como candidatos de los distritos a sus mejores figuras, para conseguir más votos, los que a su vez se repiten e integran en los primeros lugares las candidaturas en la lista proporcional, y los que pierden en sus distritos muchas veces terminan siendo elegidos en la lista proporcional, lo que desfigura la representación territorial.

Podemos concluir afirmando que el sistema electoral adoptado por la reforma constitucional de 2001 es más justo y acuerda una mejor representación que el que existía en las Constituciones de 1987, con la "proporcionalidad petrificada", y en todas las constituciones o reformas constitucionales que tuvo Córdoba con anterioridad, pero que es perfectible, y sería conveniente que antes de que se vuelva a declarar la necesidad de la reforma constitucional, se apruebe la regionalización prevista en el artículo 104 inciso 7 de la Constitución y se debata y acuerde un sistema electoral que sea superador del actual, que dé una mayor y mejor representación del pueblo y del territorio provincial, y no que ensayen propuestas no experimentadas ni estudiadas, que luego resulten una frustración o un retroceso.

Reconocemos que es discutible que a nivel constitucional se establezca en detalle el sistema electoral, como ocurrió en la reformas de 1923, 1987 y 2001, sin dejar margen a que por ley se lo perfeccione.

4. ÓRGANOS DE CONTROL Y ENTES REGULADORES

Hay en la sociedad fundados reclamos que reclaman un mejor funcionamiento de los órganos de control como el Tribunal de Cuentas, la Defensoría del Pueblo y la Fiscalía de Estado pero para ello no es imprescindible reformar la Constitución, ya que una mejor reglamentación y gestión podrían satisfacer a dichos reclamos.

De todas maneras cuando se decida reformar la Constitución se podría:

a) Sustituir al Tribunal de Cuentas por un Contralor General, como existe en la mayoría de los países de América, con atribuciones de hacer el control externo financiero, de gestión y legalidad de los actos de los órganos de gobierno y administración, en forma preventiva y a posteriori; elegido por el Gobernador con acuerdo de la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

b) Que al Defensor del Pueblo se le reconozca legitimación activa para demandar judicialmente, como ya se lo reconoce el artículo 43 de la Constitución Nacional.

c) Que el Fiscal de Estado actúe como un órgano de control y no refrende los actos del Poder Ejecutivo ni actúe como su servicio de asesoría jurídica permanente.

d) Incluir en el texto de la Constitución el o los entes reguladores de los servicios públicos, disponer que la Legislatura dicte los respectivos marcos regulatorios y que en la designación de sus integrantes se asegure la idoneidad y la estabilidad de los mismos. Actualmente hay un solo ente, el ERSEP creado por la ley 8875, la que no enumera ni define cuáles son los servicios públicos que debe regular; además, los marcos regulatorios de los servicios públicos, están, algunos, aprobados por ley, otros por

decretos y hay algunos que no tienen dichos marcos.

5. MATERIAS QUE PODRÍAN ACORDARSE PARA UNA REFORMA

Hay algunos temas que no lograron consenso, y por lo tanto, no pudieron ser incluidos en la Ley Fundamental en las últimas dos convenciones constituyentes y que podrían ser materia de una próxima reforma constitucional como:

a) Darle jerarquía constitucional al Consejo de la Magistratura que está creado y funciona por bajo lo normado por la ley 8802. El mismo debería estar integrado por igual número de legisladores, jueces y abogados; con competencia para hacer la selección por concurso de los jueces (incluido los jueces de paz) y los fiscales inferiores para integrar las ternas que elevará al Gobernador, el que deberá designar a algunos de ellos con acuerdo de la Legislatura. Deberá además dirigir la Escuela de la Magistratura y actuar como Jurado de Enjuiciamiento de jueces y fiscales interiores.

b) Independizar al Ministerio Público Fiscal del Poder Judicial, haciéndolo un órgano extrapoder, y disponer que el Fiscal General, como los fiscales inferiores, conserven “sus empleos mientras dure su buena conducta”, como los jueces.

c) Suprimir el que se le acuerde la mitad más uno de los concejales a quién obtenga la primera mayoría en la elección de concejales (art. 183 inc. 2 de la Constitución).

XX. MUNICIPIOS

El avance en lo que concierne a la autonomía municipal es uno de los grandes logros de la Constitución de 1987 pero la reforma política electoral deberá, además de suprimir el premio que se le otorga a la primera mayoría en los concejos deliberantes en el artículo 182 inciso 2, revisar también las cartas orgánicas y la ley orgánica municipal en lo que se refiere a la elección simultánea de intendentes y concejos deliberante, lo referido a la reelección indefinida de los integrantes de los departamentos ejecutivos y deliberativos, lo que tiene que ver con los límites de los municipios, la coparticipación impositiva y una posible reformulación de lo referido a los órganos de control, que en la actualidad son los tribunales de cuentas.

XXI. ACLARACIÓN Y CONCLUSIONES

Estoy de acuerdo con el prólogo, con la introducción y con la conclusión del dictamen conjunto hecho por la Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Política Electoral, dejando aclarado que mi tarea en la misma se ha limitado a participar de la recepción de informes, estudiar, investigar, debatir y dictaminar sobre la Reforma Política Electoral. No he participado ni acordado con los demás integrantes de la Comisión las decisiones de carácter administrativo como la aprobación del reglamento interno; aprobación y ejecución del presupuesto; designación, contratación, ni administración de personal; ni en el diseño y contratación de la página web; ni en la contratación, confección y evaluación de la encuesta y los grupos focales que dispusieron hacer los demás integrantes de la Comisión. Respecto del diagnóstico y las propuestas estoy de acuerdo sólo en general con lo que expresa el dictamen conjunto, en tanto y en cuanto no contradicen lo expuesto en este documento personal.

Hay párrafos de este informe que tienen el mismo o parecido texto que el dictamen conjunto en razón de haber sido consensuados en el seno de la Comisión.

Concluyo, por fin, afirmando que la Reforma Política Electoral debe continuar haciéndose en Córdoba bajo los siguientes postulados:

1. Ratificar los artículos de fe política que la Constitución Provincial declara en el preámbulo y en su primera parte para establecer los objetivos de bien común que la inspiren.
2. Impulsar la educación política y la capacitación de los ciudadanos, los políticos y los funcionarios que integren el gobierno y la administración del Estado.
3. Procurar el efectivo cumplimiento de las disposiciones constitucionales que no se aplican y reglamentar las que todavía

no lo han sido.

4. Cambiar el sistema de votación e incorporar la tecnología electrónica en todo el proceso electoral, para lo cual deberá adecuarse la legislación electoral.

5. Regionalizar el territorio provincial como indica la Constitución.

6. Fortalecer a los partidos políticos y facilitar el establecimiento de un sistema de partidos.

7. Fortalecer el protagonismo de los ciudadanos, de las sociedades intermedias y de las instituciones, por lo cual se deberá, si fuera necesario, revisar las leyes, estatutos y reglamentos que los rigen.

8. Otorgar real autonomía a los municipios y comunas.

9. Acordar con la Nación y los municipios pautas comunes que regulen el proceso político electoral y el funcionamiento de los partidos políticos.

10. Si alguna vez se reforma la Constitución, lo que no es imprescindible para iniciar esta nueva etapa de la Reforma Política Electoral, propongo que la misma tenga en cuenta los propósitos que aquí se sostienen.

Córdoba, 9 de junio de 2008.

OPINIÓN Y PROPUESTAS DEL DR. ANTONIO M. HERNANDEZ

1. Reflexiones sobre la reforma constitucional de 2001.

En mi artículo titulado “Graves riesgos para el equilibrio del poder”, publicado en La Voz del Interior del 21 de agosto de 2001, con motivo del debate sobre la reforma de la Constitución y antes de la elección de los constituyentes, me referí a varios aspectos del proceso que se estaba desarrollando.

En tal sentido mencioné que con anterioridad, en el “Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la reforma de la Constitución de la Provincia” de 1997, que redactáramos con los Profesores Dres. Guillermo Becerra Ferrer, Ricardo Haro y Alberto Zarza Mensaque, nos habíamos pronunciado a favor de una reforma constitucional en los puntos consultados por el Gobernador Dr. Ramón Mestre, o sea Poder Legislativo, unificación de mandatos, Poder Judicial y órganos de control.

También recordé que cuando se trató la ley declaratoria de la necesidad de la reforma, sostuve ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, que se debía: A) unificar los mandatos entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo y entre ambas Cámaras de la Legislatura. B) Corregir las disposiciones de la reforma de 1987 que ampliaron exageradamente los miembros de ambas Cámaras, mediante una reducción del Senado a 26, electos mediante el sistema de circunscripción y voto uninominal y de la Cámara de Diputados a 36 miembros (como en la reforma de 1923) o de 51 miembros (según el proyecto de la UCR en la Convención de 1987), electos mediante el sistema proporcional D•Hondt. C) Reducir el alcance de los privilegios e inmunidades legislativas y de los funcionarios de otros poderes del Estado. D) Modificar el sistema de sanción de leyes y el procedimiento de urgencia. E) Resolver el problema de la acefalía del Vicegobernador. F) Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura. G) Mejorar la integración y funcionamiento del Tribunal de Cuentas o sustituirlo por otro organismo de control como una Auditoría. H) Introducir modificaciones básicas en el sistema electoral y de partidos políticos, tendientes a una profunda reforma política. I) Asegurar aun más la autonomía municipal mediante la eliminación del sistema electoral único para todos los municipios, reconociéndose dicha facultad para los mismos.

Después formulé mis objeciones constitucionales a la convocatoria popular efectuada por el oficialismo, “por cuanto no corresponde para una reforma constitucional –como se dispuso en la ley federal reglamentaria de la consulta del art. 40 de la Constitución Nacional- y porque tampoco debió ser obligatoria, ya que la consulta es facultativa, ante legem y no vinculante, a diferencia del referéndum que es obligatorio, post legem y vinculante y que en la Constitución de Córdoba sólo está prescripto para la cesión o desmembramiento del territorio o para la fusión de municipios”.

Seguidamente expresé: “Como resultado de ello, la Legislatura aprobó una ley declaratoria que nos lleva a una reforma apresurada, con escaso tiempo para el debate y que está acotada a sólo dos temas: la consagración del sistema unicameral y la unificación de los mandatos. En definitiva, primó la política agonal en vez de la arquitectónica en la resolución de esta trascendental cuestión. Agregamos además que el Tribunal Superior de Justicia acaba de admitir una acción de inconstitucionalidad en torno a dos puntos: la ley declaratoria de la necesidad de la reforma y el problema de la caducidad de los mandatos de los actuales legisladores, que obliga a un especial análisis de estos temas y en particular del último”.

Inmediatamente señalé en dicho artículo los problemas a futuro que iba a producir la adopción del sistema unicameral: “a) una menor calidad en la producción legislativa, pues no existirá el debate que también se producía en la cámara revisora; b) una sensible reducción de la función de control político, que es esencial dentro de la misión de dicho poder; c) una menor representación del interior de la provincia frente a la Capital, d) un robustecimiento aún mayor del poder del Ejecutivo en el régimen político provincial. Además de ello y como otro efecto de esta reforma, estimo que será utilizada como ejemplo para ajustar los gastos de la política, claro que con una visión economicista dominante que no compartimos. Hay actualmente ejemplos de legislaturas unicamerales que muestran gastos desproporcionados como las de Chaco, Formosa o Tucumán, mientras que hay legislaturas bicamerales que han demostrado mayor prudencia como la nuestra, cuyo gasto no alcanza al dos por ciento del presupuesto”.

“...Se trata, pues, de corregir excesos en los gastos políticos, pero no de lesionar la descentralización y el equilibrio del poder, la participación, la representación y el pluralismo de nuestra democracia constitucional.

Finalmente, insisto que necesitamos en forma urgente realizar una reforma política –no comprendida por esta reforma constitucional- que produzca un cambio y modernización de los partidos políticos y de las conductas políticas, mediante la edu-

cación popular y la formación y capacitación políticas para poder resolver los problemas estructurales de nuestra sociedad en el desafiante mundo globalizado en que vivimos”.

Con respecto a dicho proceso constituyente, también La Voz del Interior, en la Editorial de ese mismo día 21 de agosto de 2001, sostuvo: “...En repetidas oportunidades se señaló, en esta misma columna, que el proceso de reforma constitucional había sido irregular, que la consulta popular no vinculante del 22 de julio no era necesaria y que no se habían reunido los requisitos básicos para acometer una empresa de la magnitud institucional de la reforma de la Carta Magna. Ni los legisladores ni los partidos políticos se tomaron el tiempo necesario para estudiar y debatir una cuestión tan trascendente, ni tampoco existió un amplio consenso interpartidario para elaborar una nueva Constitución”. “Porque no se trata de una reforma menor, ya que lo que se proyecta cambiar es nada menos que la estructura y la composición del Poder Legislativo, que –con la eliminación de una Cámara– correría el riesgo de convertirse en un mero apéndice del Poder Ejecutivo y resignar una de sus funciones esenciales, cual es la de control de los actos de gobierno”.

Más adelante, y luego de referirse a la posibilidad de que en la nueva legislatura de 70 miembros, el oficialismo alcanzase los dos tercios de las bancas, con sólo el 48 % de los votos, –como había logrado en las elecciones de 1999–, se advirtió lo siguiente en la Editorial: “...una Legislatura unicameral controlada por el partido de gobierno, con una mayoría de los dos tercios, crearía el riesgo de un unicato político e incluso de una involución institucional”.

No obstante estas opiniones y advertencias previas, el proceso siguió adelante y en la historia de Córdoba y de nuestro país asistimos a otro hecho notoriamente disvalioso: la reunión de una Convención Constituyente que desarrolló su tarea en sólo 7 días, –lo que exime de mayores consideraciones– y que dispuso el cambio aludido. Tampoco extrañaría que la reforma efectuada fuese sólo votada por la mayoría, en ausencia de los principales representantes de la oposición. Y en cuanto a las consecuencias institucionales de dicha reforma, los datos aportados en el Diagnóstico sobre lo político-electoral en relación al control efectuado por la Legislatura unicameral, han confirmado las advertencias efectuadas que acaban de referirse.

2. La necesidad de una reforma constitucional antes del 2011.

En el Dictamen se ha fundamentado la indiscutible necesidad de una nueva reforma constitucional, a los fines de concretar la reforma política seria y profunda que se requiere para superar los graves problemas observados en el Diagnóstico. Y en las Propuestas, se ha efectuado una prolija enumeración de los temas que deben incluirse para el tratamiento en una nueva Convención Constituyente Provincial.

A los cambios que deben efectuarse por sanciones legales y otras medidas, deben sumarse los que sólo pueden realizarse por reforma constitucional, pues de lo contrario aquéllos serían insuficientes, de acuerdo al enfoque sistémico que es imprescindible utilizar para concretar la reforma político-electoral.

En este aspecto y en razón de la definición del sistema electoral efectuada en el propio texto constitucional, es menester corregir a la brevedad posible las debilidades advertidas, pues de lo contrario puede ocurrir que aún superados los problemas específicamente electorales mediante la sanción de las leyes respectivas sugeridas, los graves inconvenientes se presenten nuevamente, al no estar modificada la Ley Suprema de la Provincia.

Ello exige en consecuencia, que dicha reforma constitucional se concrete antes del año 2011 en que debe producirse una nueva elección de las autoridades provinciales.

Estimamos que con las experiencias vividas en las convenciones constituyentes de 1923, de 1987 y de 2001, las fuerzas políticas y sociales de Córdoba deben realizar el esfuerzo necesario para concretar la mejor reforma constitucional posible, corrigiendo los errores cometidos en el pasado.

Esto requiere del ejercicio de una política arquitectónica, que supone alcanzar los acuerdos y consensos necesarios para que la Ley Suprema sea la expresión de los valores, sueños e ideales de la sociedad cordobesa, en lugar de la imposición de algún sector político.

Hemos señalado en otra oportunidad y en el seno de la Convención Nacional Constituyente de 1994, que hemos tenido inconvenientes para alcanzar los acuerdos requeridos por la política constitucional, –que es la que más demanda una política arquitectónica–, dado que la mayoría de las reformas tuvieron cuestionamientos en su legalidad o legitimidad.

Y al referirnos a ello, coincidimos con Joaquín V. González en su Juicio del Siglo, de 1910, en que ello fue consecuencia de que la “ley de la discordia interna”, –que otros denominaron la ley del odio–, guió el curso de nuestra historia política. Decía el notable pensador riojano que no nos comprendíamos porque no nos amábamos y que no nos amábamos porque no nos

comprendíamos.

Estamos convencidos que ante la proximidad del Bicentenario, los cordobeses debemos reflexionar en profundidad sobre el significado de la celebración y encontrar los comunes denominadores que nos permitan colocar a la Provincia, a la altura de sus mejores tradiciones políticas, culturales y jurídicas.

Y la oportunidad para ello, con el objetivo de proyectarnos hacia el futuro, debe comenzar con la reforma político-electoral, que encontrará su punto culminante en una nueva modificación de la Constitución Provincial.

3. La conveniencia de atenuar nuestro sistema de gobierno presidencialista.

Ya en el Diagnóstico se hizo referencia a los graves problemas institucionales causados por nuestro "hiperpresidencialismo", no sólo aquí sino también en otros países latinoamericanos.

Es tan relevante y actual esta cuestión, que en el Índice de Desarrollo Democrático de América Latina para 2007, que difundió la Fundación Konrad Adenauer, que mide el grado de desarrollo de los derechos políticos y el bienestar de los 18 países de la región y que arroja como resultados principales dos fenómenos correlativos: el del hiperpresidencialismo y el de la debilidad de los órganos legislativos. Se advierte allí que se "ha ido acentuando la concentración de atribuciones y poder en la figura presidencial" y "la caída simultánea de las instituciones parlamentarias de las democracias de la región" y que el "hiperpresidencialismo" alienta una democracia "débil, inestable y de menor legitimidad, además de desalentar la impronta democrática". La clasificación en orden decreciente muestra en las mejores posiciones del índice a Chile, Costa Rica y Uruguay y en las peores a República Dominicana, Venezuela y Nicaragua.

En nuestro país, este acrecentamiento de los poderes ejecutivos ha operado en contra de una democracia deliberativa y de nuestro sistema republicano y federal. Y aunque el problema es de mayores dimensiones y peligrosidad en el orden federal, ello no significa que el mismo también se aprecie en los órdenes provinciales y municipales.

La debilidad de nuestros órganos legislativos y judiciales provinciales se constata frente al avance de los Gobernadores, ubicados en el centro del poder político local, sin los debidos controles políticos e institucionales.

En ese marco, -al que no ha sido ajena esta Provincia tal como se ha señalado en el Diagnóstico del Dictamen-, estimo necesario meditar sobre la posibilidad de incorporar instituciones que tiendan a atenuar y racionalizar nuestro sistema de gobierno presidencialista en el orden provincial.

Esta cuestión es de gran importancia, ya que en el diseño constitucional hoy vigente en América Latina, la mayoría de los países incorporó instituciones de este tipo, como lo indica el libro del autor mejicano Diego Valadés, cuyo título habla por sí mismo: "La parlamentarización de los sistemas presidenciales".

Lo propio ocurrió en nuestro país con la reforma constitucional de 1994, que tuvo como una de sus ideas fuerza la atenuación del presidencialismo y que incorporó diversas instituciones a ese efecto.

Al valorar dicho reforma en estos aspectos, hemos sostenido "...que en general los cambios introducidos en el texto fueron acertados, aunque en la vigencia sociológica no se cumplieran".

"En efecto, para corregir nuestro "hiper-presidencialismo" basado en el modelo alberdiano -más fuerte que el norteamericano por la influencia de la Constitución chilena de 1833-, que además se acentuó por las prácticas políticas, las emergencias, el debilitamiento del Congreso, el inadecuado ejercicio del control de constitucionalidad en especial de la Corte Suprema y los golpes de Estado, el constituyente del 1994 adoptó las siguientes principales modificaciones institucionales:

1) Privación de una de sus Jefaturas al Presidente como fue la de la Capital Federal, en cuya virtud a lo largo de la historia pudo designar por sí mismo al Intendente de la Ciudad de Buenos Aires.

2) Fortalecimiento del Congreso mediante distintas reformas, que más adelante analizaremos y que persiguen un mejor equilibrio de los poderes dentro de nuestro sistema republicano. En tal sentido, ahora mencionamos la ampliación del período ordinario de sesiones, las mayores atribuciones para la declaración de la intervención federal, la creación de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros que debe rendir mensualmente informe ante cada una de las Cámaras y que puede ser removido por un voto de censura y la creación de órganos de control que tienen relación funcional con el mismo.

3) Reducción de las atribuciones del Presidente en la designación de los miembros del Poder Judicial mediante la creación del Consejo de la Magistratura y el procedimiento establecido para los ministros de la Corte Suprema.

4) Fortalecimiento de las autonomías provinciales y municipales, para reducir las atribuciones del Gobierno Federal y afirmar el control vertical del poder, como otro objetivo del federalismo.

5) Jerarquización constitucional de órganos de control como la Auditoría General de la Nación, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Público, con la finalidad de profundizar el control propio del sistema republicano.

6) Reducción del mandato del Presidente a 4 años, con posibilidad de una reelección inmediata y elección directa, como había sido reclamado desde hace años por la mayoría de los partidos políticos, la doctrina y los precedentes constitucionales de 1949, 1957 y 1972, además de ser la tendencia predominante en el derecho comparado, incluso latinoamericano.

7) Incorporación al texto constitucional de los decretos de necesidad y urgencia y la legislación delegada, como institutos de emergencia convalidados por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia desde los casos “Peralta” (1990) y “Delfino” (1927) y con la indiscutible finalidad de limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo en el ejercicio de los mismos, como emerge de los arts. 99° inc. 3 y 76 y de los debates de la Convención Constituyente.

8) Creación del Jefe de Gabinete de Ministros, como institución de cierta hibridez por su origen parlamentario en un sistema presidencialista y con la finalidad de morigerar el hiper-presidencialismo y servir para asegurar la gobernabilidad en situaciones de crisis políticas, como también se observa en la letra y debates constitucionales.

Reiterando nuestro acuerdo con el diseño normativo realizado por la Convención, consideramos que por la falta de cumplimiento de la Constitución y permanente violación de la ley, no se ha verificado en el orden de la realidad una atenuación del hiper-presidencialismo como el constituyente lo legisló. Porque si bien efectivamente funcionaron como limitaciones parciales las indicadas en los puntos 1, 3, 4 y 5, no se ha podido verificar en cambio que los otros puntos hayan logrado su propósito. En particular, consideramos criticable la declinación por el Congreso de sus atribuciones, el uso excesivo de decretos de necesidad y urgencia y de legislación delegada por el Presidente y la práctica institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros, que en modo alguno ha atenuado los poderes presidenciales ni servido hasta ahora en una situación de crisis, como la de fines del 2001 durante la Presidencia de De la Rúa”.

Más allá de los incumplimientos constitucionales operados en la materia en el orden federal, consideramos plausible debatir aquí en Córdoba dicha cuestión, a los fines de fortalecer la vigencia del sistema republicano, que se asienta en la división y equilibrio de los poderes y mejorar el funcionamiento de nuestro régimen político.

Por ello, deben no sólo fortalecerse los órganos de control empezando por la Legislatura y el Poder Judicial, –tal como se postula en el Dictamen- , sino además, estudiar la incorporación del gobierno de gabinete (en base a la reunión institucionalizada y jerarquizada de los Ministros) e incluso de un Jefe de Gabinete de Ministros, con responsabilidad política ante la Legislatura, que lo podrá remover y en su caso, prestarle acuerdo para su designación por el Gobernador.

Dicho funcionario, como en el modelo federal, debería comparecer por lo menos una vez por mes ante el Poder Legislativo, a los fines de brindar los respectivos informes, lo que incidiría no sólo en el fortalecimiento de este último órgano, sino también en el mejoramiento de la información pública sobre la marcha del gobierno.

Solo este cambio significaría un gran adelanto frente a la situación actual, que muestra la muy escasa concurrencia de los funcionarios ante los representantes del pueblo, como lo exhiben las estadísticas mencionadas en el Diagnóstico del Dictamen.

En definitiva, se trata de racionalizar y atenuar nuestro sistema presidencialista de gobierno, para mejorar la gobernabilidad democrática, a través de la deliberación y mayor consenso entre las fuerzas políticas.

Vale la pena recordar en este sentido, que el diálogo es no sólo “el arte de los hombres libres” como decía Platón, sino también el método propio de la democracia.

OPINIÓN Y PROPUESTAS DEL DR. RAMÓN PEDRO YANZI FERREIRA.

Expreso mi opinión y propuestas sobre los siguientes temas:

I. Piso electoral

No adhiero a la propuesta de incorporar por vía legislativa un “piso electoral” para la asignación de bancas en la Legislatura por dos razones: 1º) En mi opinión no es aconsejable la medida y 2º) Considero que introducirla por una ley sería inconstitucional.

Ya me he referido a las ventajas que ofrece la supresión del piso electoral para la asignación de bancas legislativas, en cuanto promueve la participación de partidos minoritarios, dando así un cauce institucional para canalizar corrientes de opinión que, aunque minoritarias, están presentes en la sociedad y que, de no encontrarlo, naturalmente buscarían otras vías de hecho para hacer sentir su presencia y hacer oír sus posturas y reclamos. He señalado este punto como una de las fortalezas de la actual composición de la Legislatura, por lo que mal podría adherir a su modificación.

Pero lo que me parece más grave es que la propuesta de volver a introducir por ley lo que ha sido suprimido por la Constitución me parece abiertamente inconstitucional. Es sabido que el art. 78 de la Constitución antes de la reforma de 2001 exigía un mínimo del 2% de los votos emitidos para que un partido pudiera acceder a la distribución de las bancas asignadas a las minorías en la Cámara de Diputados. Si la reforma de 2001 describió en detalle el nuevo sistema electoral y omitió claramente ese requisito, debe entenderse que fue voluntad del constituyente suprimirlo lisa y llanamente por lo que, volver a introducirlo por vía legislativa importaría un alzamiento de un poder constituido en contra del poder constituyente.

Tampoco puedo adherir al cuestionamiento que se hace a la eliminación del “piso electoral” como requisito para acceder a una banca, argumentando que tiende a fragmentar a la minoría, porque en realidad más que de “la minoría”, existen “las minorías” y es saludable para el sistema político que todas encuentren una vía institucional para expresarse.

Finalmente, la solución que adopta la Constitución Provincial es compartida por los sistemas electorales de la Ciudad de Buenos Aires (Dcto. 22/00), Chaco (ley 3009) y Misiones (ley 2562).

II. Sistema electoral en Córdoba

Sobre el sistema electoral en la Legislatura, no puedo dejar de señalar las fortalezas que el sistema vigente exhibe en cuanto, a diferencia de todos los que han regido anteriormente en la Provincia, no garantiza mayoría absoluta a ningún partido, favorece la participación de los partidos minoritarios y combina en un solo cuerpo la representación poblacional y la representación territorial, atemperando con esta última las deficiencias de los sistemas de elección por listas de candidatos.

a) No hay mayoría garantizada.

El sistema electoral vigente no garantiza la mayoría legislativa a ningún partido y el juego de fuerzas en el cuerpo para cada período dependerá del resultado obtenido por cada partido en los comicios, combinando los que se obtengan en el cómputo del total de votos de la provincia con los logrados territorialmente. De tal manera, una mayoría legislativa sólo se logra acumulando un porcentaje significativo del total general de los votos de la provincia con un número significativo también de triunfos en los departamentos.

Los distintos sistemas electorales que han regido en la historia del órgano legislativo provincial hasta la reforma de 2001 han tendido a garantizar siempre que el partido gobernante tuviera mayoría cómoda y quórum propio en la Legislatura, solución que se justificaba en nombre de la “governabilidad”. Pero la supresión de esa garantía importa un avance institucional y cívico que debe destacarse, porque la hipótesis de una legislatura en la que el Ejecutivo no cuente con una disciplinada mayoría de partidarios suyos impuesta obligatoriamente, puede fortalecer los controles republicanos y favorecer la búsqueda de acuerdos para la toma de decisiones. Si a pesar de no estar impuesta se logra de todos modos esa mayoría, habrá sido consecuencia del resultado electoral.

Paradójicamente hay quienes cuestionan el sistema electoral que fija la Constitución Provincial diciendo que favorece a la mayoría, que provoca una subrepresentación de las minorías o, lo que es lo mismo una “desproporcionada recompensa en espacios de poder” a la mayoría. Sólo partiendo de la situación coyuntural nacida de los resultados electorales de la elección

del pasado mes de septiembre se puede afirmar tal cosa.

Si la actual distribución de las bancas en la Legislatura de la Provincia exhibe un marcado predominio de la mayoría, que va mucho más allá de la diferencia de votos que obtuvo a su favor, ello no es una constante del sistema, sino la consecuencia de una situación particular en la que la segunda minoría se impuso en pocos departamentos con gran cantidad de habitantes, mientras que la mayoría lo hizo en gran número de departamentos con menos cantidad de habitantes cada uno. De ahí que la mayoría logró potenciar la ventaja que obtuvo en la elección por distrito único, con sus triunfos uninominales en la inmensa mayoría de los departamentos.

Pero podemos imaginar el escenario inverso: supongamos que el partido mayoritario ha obtenido una fuerte ventaja en tres departamentos populosos y ha resultado perdedor en los veintitrés restantes, de tal manera que logró 24 de las bancas que se distribuyen por distrito único y tres departamentales. En ese caso quedarían 43 bancas (20 por distrito único y 23 departamentales) que serían repartidas entre los demás partidos. Es decir que fácilmente podría tener mayoría legislativa un partido que no hubiera obtenido la mayoría del total de los votos.

Siguiendo la misma lógica que en el análisis anterior deberíamos también llegar a la conclusión de que hay una representación distorsionada, pero en este caso por subrepresentación de la mayoría.

El ejemplo hipotético sirve para demostrar que las consecuencias que se quieren atribuir al sistema electoral de la Legislatura no son una constante de éste, sino que responden a la coyuntura concreta de un acto electoral determinado. La constante del sistema es que no refleja proporcionalmente las preferencias partidarias del electorado. Y es natural que así sea, porque no es un sistema proporcional, sino uno que combina ese criterio con el territorial.

b) Favorece la participación de partidos minoritarios.

El sistema electoral vigente para la Legislatura favorece la participación de partidos minoritarios, dando así cauce institucional a corrientes de opinión que no encuentran cabida en los partidos tradicionales y mayoritarios.

Por un lado, la supresión del piso electoral en la aplicación del sistema proporcional D'Hont y por otro la aplicación del sistema uninominal para la adjudicación de veintiséis bancas.

Lo primero tiene una obvia consecuencia favorable a los partidos minoritarios que muchas veces han quedado excluidos de representación legislativa, aunque sus cocientes alcanzaban para ello, por no haber alcanzado la cifra fijada como piso. Esa consecuencia está a la vista en la distribución de las bancas a partir de la reforma.

El sistema uninominal, por su parte, si bien todavía no ha producido ese efecto en nuestra provincia, puede lograr que un partido cuyo número de seguidores sea escaso en relación con el total del cuerpo electoral, pero sea fuerte en uno o más departamentos con escasa cantidad de población, ocupe bancas departamentales. Así ocurrió en la Cámara de Diputados de la Nación cuando, por aplicación de la ley 4161 de 1902 ocupó una banca en el Congreso el socialista Alfredo Palacios, por la mayoría lograda en una circunscripción que abarcaba barrios obreros de la Ciudad de Buenos Aires.

c) Permite combinar en un solo cuerpo legislativo la legitimidad de la representación poblacional con la de la representación territorial.

Quienes cuestionan el sistema electoral de la Legislatura Provincial afirman que provoca una "distribución distorsionada". Esta afirmación se asienta, a mi entender, en dos graves errores metodológicos: a) Pretende como resultado óptimo que un sistema que combina el criterio proporcional con otro, distribuya las bancas proporcionalmente. b) Responde exclusivamente a una circunstancia coyuntural y variable.

a) Es claro que, si se ha de medir como supuesta distorsión la diferencia que resulte entre la adjudicación de bancas conforme a un sistema electoral determinado y la que hubiera resultado de la aplicación del sistema proporcional puro, difícilmente habrá de pasar satisfactoriamente la prueba alguno que no sea éste.

Esta postura parte de considerar como verdad dogmática y presupuesto de cualquier análisis, que el sistema proporcional por listas de candidatos en distrito único es el más justo de todos porque es el único que refleja, sin deformarla, la distribución de las preferencias político partidarias que se dan en la sociedad. Pero ese preconceito parte de una visión reduccionista de la sociedad como mero conjunto de individuos identificados más o menos con uno u otro partido político, desentendiéndose de otras dimensiones que legítimamente pueden aspirar a tener cabida en las instituciones representativas, como por ejemplo el territorio. Esta postura no se hace cargo de los serios cuestionamientos que se formulan al sistema electoral proporcional por listas de candidatos: despersonalización de la representación, debilitamiento del control del representado sobre el representante,

mayor facilidad para la incorporación en las listas de candidatos sin méritos suficientes, marginación de los pobladores de las zonas y regiones menos pobladas y con menor capacidad económica, desigualdad de oportunidades para acceder a los cargos de los ciudadanos que no habitan en la capital o en los centros urbanos mas grandes, etc.

Es indudable que el sistema electoral vigente para la Legislatura de Córdoba hace que el voto de un ciudadano del interior tenga más valor que el de uno de la Ciudad Capital, como así también que el de un departamento con escasa densidad demográfica tenga más valor que el de otro con mayor densidad demográfica. Eso es una consecuencia necesaria de la asignación de una banca a cada departamento, con prescindencia de la cantidad de habitantes que tenga. Pero se trata de una desigualdad establecida por la Constitución para compensar en parte otras desigualdades más grandes que existen en materia de oportunidades en lo político, en lo económico, en lo social, en lo cultural y en tantos otros aspectos.

La sobrerrepresentación de los habitantes de las regiones más desfavorecidas, lejos de ser considerada una desviación más bien debe asumirse como una exigencia de los principios de equidad e igualdad real de oportunidades y caracteriza a la representación política en todos los estados federales. Así ocurre en el Poder Legislativo de la Nación donde la representación de las provincias con menor cantidad de habitantes resulta potenciada por el efecto combinado de la representación igualitaria en el senado y de la aplicación de la ley 22847, que suma tres diputados a los que surgen de la aplicación de la base poblacional establecida y fija un mínimo de cinco diputados por provincia, salvo el caso de Tierra del Fuego.

Finalmente, debo señalar que esta combinación de criterios de legitimidad ha sido adoptada también por las provincias de San Juan (art. 131 Const. Pcial.), Santa Cruz (Ley 2052 y modificatorias 2032 y 2038) y, aunque con matices diferenciales la de Río Negro (art. 123 Const. Pcial y ley 2431). También adoptan esa combinación de criterios de legitimidad, aunque con una estructura distinta, todas las constituciones provinciales que adoptan el sistema bicameral, porque los senadores provinciales en rigor son también representantes del pueblo de la provincia elegidos por un departamento, ya que al carecer de personalidad jurídico-política estas divisiones territoriales de las provincias, no son susceptibles de ser sujetos representados, como sí lo son las provincias y la Ciudad de Buenos Aires en el Senado Federal.

d) Atempera los defectos que se cuestionan a la elección por lista de candidatos.

Son conocidos los cuestionamientos que se hacen al sistema político por la tendencia a despersonalizar la representación, asignando un protagonismo exacerbado a los partidos a punto tal que los candidatos, principalmente los candidatos a legisladores, pasan a ser prácticamente anónimos. La difusa pero gráfica expresión de “listas sábanas” expresa esos cuestionamientos.

Las consecuencias negativas de esa despersonalización que primero se detectan son la debilidad del vínculo entre representante y representado y el poco peso que tienen las condiciones personales del candidato, positivas o negativas, en la decisión del elector. Lo primero tiene como efecto hacer difícil que el representado responsabilice al representante si no satisfizo sus expectativas. Lo segundo facilita que los partidos conformen sus listas de candidatos valorando más los méritos partidarios de la persona que se incorpora que aquellos méritos que podría valorar el electorado (capacidad, honestidad, compromiso, antecedentes, etc.).

Pero también puede advertirse que el legislador elegido por este tipo de sistemas tiende a exhibir menor independencia de criterio, porque de alguna manera puede sentir que debe su banca al partido que lo puso en la lista, antes que al electorado que lo votó sin conocerlo.

Al utilizarse el sistema uninominal para la adjudicación de veintiséis bancas en la Legislatura provincial, esos defectos se atemperan porque un número importante de legisladores es elegido intuitu personae por el cuerpo electoral del departamento. Los electores saben quién es, normalmente lo pueden conocer en forma personal o por referencias –no sólo por la publicidad de la campaña- y saben cómo hacerle llegar sus reclamos y hacerle conocer su aprobación o desaprobación a la labor cumplida. A la vez, la selección del candidato para ocupar ese cargo necesariamente tiene en cuenta el prestigio personal que la persona tiene en su zona y esa circunstancia tiene un efecto positivo en la calidad de los representantes.

Por otra parte, el sistema electoral incorpora un ingrediente de equidad territorial en la representación política al exigir la presencia de representantes de zonas y regiones que probablemente hubieran quedado excluidas en caso de conformarse únicamente una lista para elegir por distrito único y al asignar una suerte de sobrerrepresentación a los electores de los departamentos con menor cantidad de población, que tienen en este tramo un legislador cada uno, al igual que la Ciudad de Córdoba u otros departamentos más poblados.

Propuesta

Sin embargo, es posible formular una propuesta superadora que permita introducir correctivos al sistema, sin debilitar las fortalezas que se señalaron oportunamente.

La propuesta consiste en que, cuando se decida encarar una reforma constitucional, se suprima en el art. 78 inc. 1º de la Constitución la palabra “veintiséis”, manteniendo en lo demás la integración y sistema electoral vigente en la Constitución. Ello permitiría modificar el mapa departamental de la provincia sin sujeción a un número fijo de departamentos, ya que libera al legislador del corsé artificial al que queda sujeto conforme al texto a la hora de ejercer las atribuciones que le confieren los arts. 107 inc. 7º y 175 de la Constitución Provincial.

En realidad, la cantidad de veintiséis departamentos surge de una antigua división territorial cuyos criterios de formulación no están claros y que, en todo caso, obedecen a situaciones que no son actuales.

La división territorial de la provincia requiere una reformulación con base a criterios racionales y científicos, antes que al resultado de una negociación por el reparto del poder entre caudillos zonales. Factores de homogeneidad social y cultural, de actividades productivas y de intereses, sumados a una razonable relación poblacional entre los son las distintas unidades que resulten, deben primar a la hora de fijar las divisiones territoriales y un análisis de ese tipo no puede efectuarse seriamente si es necesario ajustarse a un número preestablecido. Lo más probable es que un estudio serio arroje como conveniente un número de unidades territoriales inferior al que hoy ha fijado con rigidez el texto constitucional.

Si se mantiene en su esencia la actual composición de la Legislatura, pero queda flexible el número de legisladores departamentales, sujeto al resultado que arroje un estudio serio y profundo de la realidad territorial de la Provincia, se habrá dado un paso adelante en el perfeccionamiento de la representación política conforme a los criterios que inspiraron la reforma de 2001.

La opción por esta propuesta se funda, en especial en las siguientes razones:

1) Mantiene el sistema unicameral y una composición del cuerpo legislativo con un número acotado de miembros que goza de la fuerte legitimidad política emergente de los claros y contundentes pronunciamientos populares del año 2001 y se ajusta, tanto a la tradición histórica de los cuerpos legislativos provinciales, como a la solución que adoptan la mayoría de las constituciones provinciales.

2) Es acorde con criterios de racionalidad en el diseño de las instituciones y en la división territorial, como así también en el gasto público, particularmente en el aspecto de éste que se denomina “costo de la política”, que responden a un claro reclamo de la sociedad.

3) No altera los avances logrados en materia de agilización del trámite legislativo.

4) Preserva las ventajas de no garantizar mayoría absoluta al partido gobernante, de abrir la participación de las minorías y favorecer la personalización de la representación política, pero ahora dentro del marco de una división territorial basada en criterios racionales y con base científica.

5) Permite atemperar los efectos nocivos de una excesiva sobre representación de los habitantes de las zonas con menor densidad poblacional que es necesario mantener por razones de justicia y equidad, pero sobre la base de una división del territorio fundada en criterios racionales y actualizados.

6) Aún flexibilizando el número de legisladores departamentales y, con ello, el número total de miembros de la Legislatura, no queda margen para una eventual manipulación con fines electoralistas por parte de mayorías circunstanciales, porque el art. 104 inc. 7º C. Pcial. exige mayoría agravada (“dos tercios de votos de sus miembros”) para modificar el mapa departamental.

III. Organismos y Justicia electoral

En caso en que la reforma política electoral se materialice a través de una modificación legislativa, me adhiero a la propuesta de la CCE al respecto, y ante el hipotético y futuro caso, de que se avizore la posibilidad de una reforma constitucional, estimo prudente mutar la actual integración de un juzgado unipersonal por un tribunal colegiado de tres miembros.

IV. Poder Judicial y Consejo de la Magistratura

He adherido a la propuesta de dar jerarquía constitucional al Consejo de la Magistratura porque entiendo que esta institución significa un notorio avance en orden a profundizar la independencia del Poder Judicial y a mejorar la calidad del servicio

de Justicia y que hoy casi nadie sostiene la postura que le atribuía connotaciones corporativas y antidemocráticas que prevaleció en la Convención Constituyente de 1987.

Es justo reconocer los avances habidos en los últimos años en lo que hace a independencia del Poder Judicial en la Provincia de Córdoba, al punto que debe admitirse que una de sus fortalezas institucionales es un Poder Judicial con un buen grado de independencia, sobre todo si se compara con la situación en otras provincias y aún en el orden nacional. El hecho de que se hayan sucedido gobiernos de diverso signo político sin que se haya puesto en cuestión, ni siquiera indirecta o veladamente, la inamovilidad de los miembros del Tribunal Superior de Justicia es un signo positivo, como también lo son la creación por ley 8802 del Consejo de la Magistratura y el decreto 2635/99 por el que el Gobernador, renunciando a su atribución constitucional, se obliga a respetar estrictamente el orden de mérito fijado por ese órgano a la hora de designar magistrados.

Pero no es necesario abundar en argumentos para resaltar la importancia que tiene un Poder Judicial independiente en la vida institucional de un Estado y, por eso, no basta con haber alcanzado un nivel aceptable en términos comparativos, sino que el proceso debe profundizarse mucho más. Y en ese orden de ideas se comprende que el Consejo resulta una institución débil si la eficacia de sus decisiones queda condicionada a la buena voluntad del Poder Ejecutivo que, por un simple decreto, podría en cualquier momento derogar el decreto 2635/99 y prescindir del orden de mérito aprobado por el cuerpo sin necesidad de dar otra razón que las atribuciones que le confiere la Constitución.

Sin lugar a dudas es conveniente avanzar en esta línea aún más y a esos fines es conveniente, cuando se encare un proceso de reforma de la Constitución Provincial, darle jerarquía constitucional al Consejo de la Magistratura, manteniendo la composición que se le fija en los arts. 2 y 3 de la ley 8802, porque ha exhibido hasta aquí resultados satisfactorios, su número de miembros resulta razonable y respeta el equilibrio entre los distintos sectores.

De tal manera, el Consejo pasaría a ser un órgano con atribuciones constitucionales para intervenir en el procedimiento de designación de los magistrados inferiores elaborando un orden de mérito al que el Poder Ejecutivo deberá ajustarse al momento de pedir acuerdo a la Legislatura para cubrir un cargo, aunque deberá reconocerse la atribución del Gobernador de dejar de lado a uno o más de los candidatos que figuran en ese orden de mérito por razones debidamente fundadas que serán evaluadas por el Poder Legislativo.

Pero así como se ha avanzado en la despolitización del procedimiento de designación de magistrados, también es necesario hacerlo en el de remoción de los magistrados inferiores, porque la integración del jurado de enjuiciamiento en Córdoba no sigue esos lineamientos ya que ésta es la única provincia en la que este órgano de juzgamiento de la responsabilidad política de los magistrados está integrado por una abrumadora mayoría de legisladores y están ausentes la representación de los abogados de la matrícula y la de los jueces inferiores, con lo que en la práctica es una suerte de juicio político abreviado.

La propuesta es agregar a las funciones que tiene el Consejo de la Magistratura en la designación de magistrados, la de actuar como jurado de enjuiciamiento, tal como se establece en las demás provincias que han adoptado este instituto.

Las atribuciones del Consejo de la Magistratura que se propone deben limitarse a éstas, sin otorgarle facultades referidas al gobierno del Poder Judicial como lo ha hecho el art. 114 de la Constitución Nacional en el orden Federal, porque considero que éstas deben quedar reservadas exclusivamente al Tribunal Superior de Justicia para asegurar debidamente la independencia de este Poder del Estado y evitar posibles conflictos institucionales derivados de la superposición de funciones.

En suma, el diseño que se propone es el que prevalece en el Derecho Público Provincial Argentino.

V. Unicameralidad

Las razones que me llevan a pronunciarme decididamente por mantener el sistema unicameral en la Legislatura de la Provincia de Córdoba pueden sintetizarse de la siguiente manera:

a) Fuerte legitimidad democrática:

En primer término, debe tenerse en cuenta que la opción por el unicameralismo en la Legislatura provincial, que fue reestablecido en Córdoba por la reforma constitucional del año 2001, después de más de un siglo de bicameralismo, tiene una fuerte legitimidad política que le viene dada por el amplio respaldo popular que tuvo el proceso reformista en la consulta popular que lo precedió y en el que una muy marcada mayoría del electorado se pronunció por el SI frente a la pregunta expresa respecto de si se quería establecer un Poder Legislativo con una sola cámara.

Ese pronunciamiento fue efectuado en el único caso en la historia de la provincia en que el pueblo pudo pronunciarse directamente en forma clara y concreta sobre una cuestión de tal trascendencia institucional. Si a ello se le suma la amplia

mayoría que obtuvo en la elección de convencionales la lista que sostenía el unicameralismo en su propuesta, se comprende que la actual composición de la legislatura es el único aspecto de la organización institucional que exhibe la fuerte legitimidad democrática de un pronunciamiento popular directo explícito y contundente relativamente reciente.

Esa legitimidad constituye, sin duda, una fortaleza del sistema que debe ser capitalizada

b) Disminución de costos.

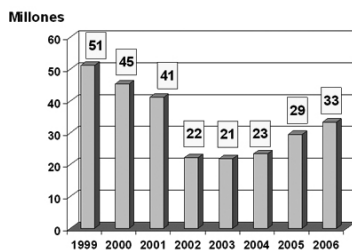
Es claro que la Legislatura unicameral importa un menor costo de funcionamiento que la de dos cámaras. No se trata únicamente de la reducción del número de legisladores, sino también de evitar la duplicación de los servicios de apoyo de la labor legislativa que se da en el sistema bicameral.

Basta observar la evolución del gasto operativo de la Legislatura desde 1999, fecha en que regía el sistema bicameral, para corroborar esa afirmación ya que comparadas las cifras de ese período con las del año 2002, es decir cuando está ya vigente el sistema unicameral se observa una disminución del 55%.

El cambio se traduce en un menor gasto en términos absolutos y también en términos relativos, ya que mientras en el año 2000 el gasto del Poder Legislativo representaba un 1,81% del total del presupuesto ejecutado, en el año 2002 se reduce a tan sólo el 0,90% para llegar a representar sólo un 0,66% en el año 2005, según puede advertirse en los siguientes cuadros.¹

En este sentido es válido prestar atención a la evolución del gasto devengado en el período 1999-2005:

Poder Legislativo	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto Devengado	51.058.600	45.246.925	41.095.595	22.071.146	21.853.476	23.362.615	29.498.287
% en relación al total	1,81 %	1,83%	1,48%	0,90%	0,76%	0,66%	0,66%
Total Administ. Gral	2.820.676.212	2.475.555.666	2.781.137.433	2.446.717.441	2.884.016.316	3.540.070.726	4.489.337.422



Esta tendencia se mantuvo en el año 2006, donde el gasto alcanzó un (0,65%) - \$33.318.500 - sobre un total presupuestado a nivel provincial de \$ 5.122.943.200.

Año 2007: gastos administración provincial: 7.314.000.000,07 millones de pesos. Legislatura Provincial: 45.180.076,04 millones de pesos.

Año 2008: presupuestado administración provincial: 8.293.344.000,00 millones de pesos. Presupuestado Poder Legislativo: 49.916.000,00 millones de pesos.

La disminución se explica si se analiza la evolución de la planta de personal de la Legislatura, lo que pone en evidencia la directa relación entre la disminución del gasto y la adopción del sistema unicameral. Se ha disminuido además de la cantidad de legisladores, la de funcionarios y empleados y la reducción se muestra más fuerte en los cuadros correspondientes a legisladores y a "autoridades de ley y funcionarios".

¹ Datos suministrados por la Legislatura de la Provincia de Córdoba el día 4 de junio de 2008

EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA LEGISLATURA²

Detalle / año	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2008
Legisladores	133	133	133	70	70	70	70	70
Autoridades de ley y funcionarios	266	193	180	73	59	51	51	54
Contratados	107	752	745	314	388	449	499	489
Personal permanente	583	531	538	520	295	269	264	241
Total	2053	1609	1.596	977	812	839	884	854

Si bien es cierto que esta disminución tiene escasa relevancia si se la examina desde la perspectiva del monto total del presupuesto provincial, dado que las partidas asignadas al Poder Legislativo representan un porcentaje muy pequeño, su incidencia es fuerte en la percepción de la ciudadanía en general que la visualiza como un paso hacia la “disminución de los costos de la política”.

En la representación que la sociedad tiene de la política, su sede y centro principal está en el órgano legislativo y, por tanto, todo el dinero público que se gasta desde allí es catalogado como “gasto de la política”, cosa que no ocurre –al menos en esa medida- con las partidas que se asignan a los otros poderes del Estado. De ahí que el porcentual de reducción que importa el unicameralismo frente al bicameralismo en las partidas asignadas al Poder Legislativo, es decir el cincuenta y cinco por ciento según los datos analizados, es percibido, casi en igual medida, como porcentual de disminución del “costo político”.

No cabe duda alguna que en el marcado distanciamiento que hoy existe entre la sociedad en general por un lado y las instituciones políticas y sus principales actores, por el otro, el reproche de aquella a lo que visualiza como dilapidación de los fondos públicos tiene un lugar preponderante y es verdad que, con razón o sin ella, lo que se gasta en el funcionamiento del órgano legislativo tiende a ser visualizado dentro de esta categoría. Por eso es que toda reducción de gastos en este rubro, por insignificante que pueda parecer desde el punto de vista del presupuesto global, tiene un fuerte valor emblemático y contribuye a acortar las distancias entre la comunidad y sus instituciones políticas.

c) Disminución de la mora legislativa.

Es bien sabido que la mecánica de funcionamiento de los parlamentos, concebida en el siglo XIX, tiene mucha dificultad para adecuarse a la vertiginosa realidad cambiante del siglo XXI, que exige respuestas rápidas frente a requerimientos muchas veces impostergables. Esa es una de las razones que explica el fenómeno, hoy universal, de debilitamiento de los parlamentos frente a un liderazgo cada vez más fuerte de los órganos ejecutivos.

El sistema bicameral impone necesariamente procedimientos más complejos y lentos que el unicameral para la toma de decisiones. Ese es un costo que necesariamente debe asumirse en el Congreso de la Nación, para dar cabida a la ineludible participación de los distintos sujetos que componen la relación federal junto a la representación del pueblo, pero esa exigencia no concurre en la Legislatura de la Provincia, en la que el único sujeto representado es el pueblo, porque la provincia no es una federación.

De ahí que no se encuentra razón alguna que justifique establecer en los parlamentos locales un sistema que necesariamente hace más lento y pesado el procedimiento de formación de las leyes, que ya de por sí es complejo e insume un tiempo prolongado para el debate y logro de consenso.

El riesgo de las decisiones legislativas apresuradas y carentes de la necesaria maduración encuentra un mecanismo correctivo en el procedimiento de doble lectura. Si bien es cierto que este procedimiento es exigido en la Constitución de Cór-

² Datos suministrados por la Legislatura de la Provincia de Córdoba el 4 de junio de 2008

doba como excepción en determinadas materias, a diferencia de lo que ocurre en los arts. 141 a 143 de la Constitución de Río Negro donde la doble lectura es la regla, la Legislatura está facultada para ampliar por su reglamento la nómina de materias sujetas a doble lectura (art. 106 C.Cba.).

El sistema podría perfeccionarse si la Legislatura incluyera en su reglamento una norma que imponga como regla la doble lectura para los proyectos de ley, contemplando como excepción los proyectos de menor trascendencia y regule las exigencias a cumplir entre la primera y la segunda lectura, entre ellas la amplia difusión del proyecto por los medios de comunicación, consultas con los sectores interesados, audiencia pública, etc.

d) Responde a la tradición histórica originaria de los cuerpos legislativos provinciales.

La historia nos muestra que las legislaturas de todas las provincias fundadoras de la Nación fueron originariamente unicamerales. El bicameralismo comienza a introducirse en el Derecho Público Provincial recién después de 1853, por imitación del modelo adoptado por la Constitución Nacional, pese a que no se dan en las provincias las razones que hacían imprescindible este tipo de organización del parlamento en el orden federal.

En el caso de Córdoba fue unicameral la Legislatura en el Reglamento Provisorio de 1821, en el Código Constitucional Provisorio de 1847, en la Constitución de 1855 y después de la reforma de 1860. Recién en 1870 se adoptó el sistema bicameral que fue abandonado en 2001.

Por otra parte, hoy prevalece ampliamente el unicameralismo entre las provincias argentinas porque quince de ellas (Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán) y también la Ciudad de Buenos Aires lo han adoptado, mientras que sólo ocho provincias tienen sistema bicameral (Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe).

e) Posibilidad de superar las debilidades que se señalan en el sistema mediante modificaciones que no requieren reforma constitucional.

Del relevamiento de opiniones efectuado por la comisión surge que se señalan frecuentemente como debilidades del sistema unicameral que éste incrementa el riesgo de las decisiones legislativas impuestas por mayorías circunstanciales con apresuramiento y sin la necesaria maduración.; que otorga una gran facilidad a la mayoría para apresurar el procedimiento de sanción de las leyes obviando el tratamiento en comisión y restringiendo el debate y que ha debilitado el control político del Poder Legislativo sobre los otros poderes porque no se han conformado las salas acusadora y juzgadora a los fines del juicio político.

Pero esas debilidades son fácilmente superables manteniendo el unicameralismo y sin necesidad de reformar la constitución. Bastaría simplemente una modificación del reglamento de la Legislatura y de una ley.

e.1. Procedimiento de doble lectura: ampliar las materias y favorecer el debate.

Como contrapartida de la fortaleza que implica la agilización del procedimiento de formación de leyes, se ha detectado como debilidad el incremento del riesgo de las decisiones legislativas impuestas por mayorías circunstanciales con apresuramiento y sin la necesaria maduración.

La Constitución vigente ha previsto un mecanismo correctivo en el procedimiento de doble lectura, pero es forzoso reconocer que el ámbito de materias que comprende se encuentra indebidamente restringido. El art. 106 de la Ley Fundamental local únicamente lo exige para la declaración de reforma de esta Constitución, la ley de presupuesto, el código tributario, las leyes impositivas, y las que versen sobre empréstitos. Es claro que injustificadamente queda fuera una inmensa cantidad de materias que pueden tener tanta o mayor trascendencia que las contenidas en esa enumeración; por ejemplo todas las que restringen los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados de jerarquía constitucional o las que reglamentan las garantías constitucionales, por sólo mencionar un ejemplo.

La solución contrasta con la que adopta la Constitución de Río Negro, que sin duda sirvió de fuente al constituyente cordobés, porque allí la doble lectura es el procedimiento ordinario y se aplica como regla; sólo como excepción se admite para asuntos de menor trascendencia la aprobación en una sola sesión y con una votación (arts. 141 a 143 de la Constitución de Río Negro). También hay notable diferencia con el sistema adoptado por la Ley Orgánica Municipal de esta Provincia donde, si bien lo excepcional es el procedimiento de doble lectura, la nómina de materias que comprende tiene gran amplitud y abarca,

además de las cuestiones previstas en el art. 106 de la Constitución Provincial, todo proyecto que implique privatizar, dar en concesión o municipalizar obras, servicios y funciones, otorgar el uso de los bienes públicos a particulares, crear entidades descentralizadas autárquicas, empresas del estado y de economía mixta (art. 37 Ley 8102).

Otra diferencia importante entre la regulación que hace la Constitución vigente del procedimiento de doble lectura y la de la Constitución de Río Negro y de la Ley Orgánica Municipal de Córdoba es que, mientras la primera establece entre la primera y segunda lectura un plazo máximo de quince días, las últimas fijan ese plazo como mínimo.

Es indudable que fijar un plazo máximo entre una y otra lectura resulta una incoherencia en el sistema, porque importaría admitir que aprobado un proyecto en primera lectura un día, podría convocarse a sesión especial para el día siguiente y darle sanción, lo que quedaría desnaturalizado el procedimiento. La expresión “no puede ser superior a quince días corridos” sólo y en el mejor de los casos, puede ser atribuida a un error de redacción, porque la ratio legis del sistema es garantizar un mínimo lapso de debate y reflexión antes de la sanción de la ley, para lo que se requieren plazos mínimos y no máximos entre ambas lecturas.

Pero esas deficiencias pueden corregirse sin necesidad de modificar la Constitución, por vía del Reglamento de la Legislatura.

En efecto, la nómina de materias sometidas a doble lectura está fijada en la Constitución como mínima y puede ser ampliada por la propia Legislatura según el art. 106 C.Pcial. cuando dispone que “la Legislatura con la mayoría absoluta de sus miembros puede decidir qué otras leyes quedan sujetas por su naturaleza e importancia al régimen de doble lectura”. La propuesta consiste concretamente en que, con la mayoría especial requerida, la Legislatura incluya en su Reglamento una norma que establezca que los proyectos de ley, como regla, deben ser sometidos al procedimiento de doble lectura y admita, como excepción, la sanción en una sola votación de los proyectos de menor trascendencia. Otra alternativa menos rigurosa consistiría en incorporar por esa vía una nómina amplia de materias sometidas al procedimiento de doble lectura que debería contemplar, por lo menos las siguientes: legislación electoral y de partidos políticos, códigos y leyes procesales, leyes orgánicas de tribunales y entes públicos estatales y no estatales, legislación sobre faltas y las que restringen los derechos reconocidos por la Constitución y los tratados de jerarquía constitucional o las que reglamentan las garantías constitucionales.

Se propone también, con el objeto de hacer que el lapso entre ambas lecturas cumpla con la finalidad prevista de asegurar el debate, que en el reglamento de la Legislatura se establezca que la segunda lectura no podrá efectuarse antes del decimocuarto día de aprobada la primera y se impongan exigencias a cumplir durante el mismo, que comprendan como mínimo el deber de la Presidencia de dar amplia difusión al proyecto por los medios de comunicación, de requerir opinión a los sectores interesados o de efectuar audiencia pública, etc.

e.2 Estudio de los proyectos en comisión: agravamiento de las exigencias para el tratamiento sobre tablas.

Se ha señalado también como una debilidad en la Legislatura Provincial la facilidad que tiene la mayoría para apresurar el procedimiento de sanción de las leyes obviando el tratamiento en comisión, con la restricción del debate que ello implica.

Pero esa deficiencia no es atribuible al diseño constitucional en la organización y funcionamiento del cuerpo, sino a la particularidad que tiene el reglamento que admite la aprobación del tratamiento sobre tablas de los proyectos sin exigir una mayoría agravada. En los reglamentos de los cuerpos deliberativos de cualquier naturaleza la regla es que los proyectos requieren despacho de comisión para recién ingresar a su tratamiento en el pleno. Sólo como excepción se admite el tratamiento sobre tablas y para hacerla procedente normalmente se requiere una mayoría de dos tercios, sea del total de miembros o al menos de los presentes, a fin de asegurar que la alteración del procedimiento ordinario tiene amplio consenso.

Es claro que se desnaturaliza la esencia de un cuerpo parlamentario plural si se permite que una mayoría simple sustraiga un proyecto del tratamiento en comisión, donde naturalmente los proyectos son estudiados, debatidos y tratados y donde el ámbito es más propicio para que las minorías puedan formular con éxito sus propuestas, observaciones y puntos de vista.

La propuesta para corregir esta deficiencia es por demás sencilla: modificar el Reglamento de la Legislatura exigiendo mayoría agravada de dos tercios, sea del total o de los presentes, para aprobar el tratamiento sobre tablas, tal como lo exigen en general todos los reglamentos parlamentarios conocidos.

e.3 Integración de las salas para el juicio político.

La debilidad señalada en la Legislatura respecto de la integración de las salas a los fines del juicio político tampoco obedece al diseño que el constituyente ha hecho de esta institución, sino a la inacción de la Legislatura, apoyada en una errónea interpretación del texto constitucional.

En efecto, cuando el art. 114 dice que la división en dos salas debe efectuarla el cuerpo “en su primera sesión ordinaria”, no puede sensatamente interpretarse sino que se refiere a la primera sesión ordinaria del año legislativo. Entender que el constituyente quiso hacer referencia a la primera sesión ordinaria posterior a que se formule una denuncia de juicio político contraría elementales principios jurídicos porque en ese caso la sala juzgadora sería un tribunal constituido ex post facto, una verdadera comisión especial, en abierta violación al art. 18 C.N. que requiere que los jueces naturales sean “designados por la ley antes del hecho de la causa”.

Pero la solución de esta deficiencia también puede hacerse sin necesidad de reformar el texto constitucional. Basta simplemente modificar la ley 8794, reglamentaria del juicio político, que fue sancionada para su aplicación bajo el régimen constitucional anterior a la reforma de 2001, es decir por una Legislatura bicameral, para adaptarla a la Constitución vigente.

En esa ley debería disponerse en forma expresa, clara e inequívoca el número de miembros de cada una de las salas y el modo de designación de sus miembros de manera tal que se respete el mandato constitucional de respetar en cada una de ellas la proporcionalidad de la representación política de sus miembros en el pleno del cuerpo, como así también que anualmente, en la primera sesión ordinaria de cada período legislativo, la Legislatura procederá a designar a los integrantes de las salas.

AGRADECIMIENTOS

La CCE desea agradecer muy especialmente la colaboración y los aportes de las siguientes personas e instituciones:

Instituciones y representantes institucionales nacionales

- Gobernador de la Provincia de Córdoba, Sr. Juan Schiaretti
- Vicegobernador de la Provincia de Córdoba, Sr. Oscar Campana
- Ministro de Gobierno, Sr. Carlos Caserio
- Presidente Provisorio de la Legislatura, Sr. Francisco Fortuna
- Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba
- Arzobispo de Córdoba, Monseñor Carlos Nãñez
- Juzgado Electoral, Dra. Martha Vidal y Sr. Secretario José Pérez Corti
- Fiscal Adjunto de la Provincia de Córdoba, Sr. José Gómez Demmel
- Diputada Nacional Laura Sesma
- Diputada Nacional Graciela Baldata
- Intendente de la Ciudad de Córdoba, Sr. Daniel Giacomino
- Intendente de la Ciudad de Río Cuarto, Sr. Benigno Rins
- Intendente de la Ciudad de Villa María, Sr. Eduardo Accastello
- Intendente de la Ciudad de San Francisco, Sr. Martín Llayrola
- Legislatura de la Provincia de Córdoba
- Integrantes de la Mesa Provincia-Municipios
- Universidad Nacional de Córdoba
- Universidad Católica de Córdoba
- Universidad Tecnológica de San Francisco
- Universidad Nacional de Villa María
- Universidad Nacional de Río Cuarto
- Representantes partidarios y Bloque Legislativo UPC
- Representantes partidarios y Bloque Legislativo UCR
- Representantes partidarios y Bloque Legislativo Frente Cívico y Social
- Representantes partidarios y Bloque Legislativo ARI
- Representantes partidarios y Bloque Legislativo Izquierda Socialista
- Representantes partidarios Primero La Gente
- Representantes partidarios UCEDE
- Representantes partidarios Democracia Cristiana

- Representantes partidarios Unión Vecinal Federal
- Representantes partidarios Frente Federal Vecinal
- Representantes partidarios Unión Ciudadana
- Representantes partidarios Movimiento de Unión Vecinal
- Representantes partidarios Nuevo PAIS
- Representantes partidarios PAIS
- Secretaria Técnica Parlamentaria, Sra. Belén Cocciolo
- Cadena 3
- La Voz del Interior
- La Mañana de Córdoba
- COMIPAZ
- Colegio de Abogados de Córdoba
- Colegio de Abogados de Río Cuarto
- Organizaciones de la Sociedad Civil de Córdoba
- Director Nacional Electoral, Sr. Alejandro Tullio
- Procurador General de La Pampa , Sr. Mario Bongianino;
- Secretario del Foro Nacional de Organismos Electorales, Sr. Horacio Di Lorenzi
- Secretario del Tribunal Electoral de Mendoza, Sr. Alfredo Puebla
- Secretario de Gobierno de Salta, Sr. Cristóbal Cornejo.
- Consejo de Partidos de la Provincia de Córdoba
- AVINA
- Sos periodista
- El Agora
- Servicio Sudamericano de Noticias
- Veedurías Ciudadanas
- GEOS

Instituciones y representantes institucionales internacionales

- IDEA Internacional

Aportes Académicos Nacionales

- Avalor, Gerardo
- Barbará, Jorge
- Brusco, Valeria
- Cáceres, Pamela

- Calvo, Ernesto
- Cicioni, Antonio
- Escaramella, Christian
- Escolar, Marcelo
- Fernández, Gonzalo
- Ferrero, Fernando
- Galvalisi, Celia
- Gattás, Daniel
- Goldenhersch, Hebe
- Groppo, Alejandro
- Las Heras, José María
- Mazzalay, Víctor Hugo
- Meyer, Marcos
- Minvielle, Sandra
- Navarro, Mario
- Nazareno, Marcelo
- Nicolino, Liliana
- Panero, Marcelo
- Renard, Eduardo
- Saino, Martín
- Sapochnik, Tomás
- Traballini, Héctor
- Tula, María Inés
- Vanossi, Jorge
- Vera, Ricardo

Aportes Académicos Internacionales

- Crespo Martínez, Ismael (España)
- De la Calle, Humberto (Colombia)
- Jardim, Torcuato (Brasil)
- Martínez Rodríguez, Antonia (España)
- Nohlen, Dieter (Alemania)
- Nuñez Jimenez, Arturo (México)
- Orozco Enríquez, Jesús (México)
- Rial, Juan (Uruguay)
- Tuesta Soldevilla, Fernando (Perú)

Campus de la Universidad Católica de Córdoba.
Camino a Alta Gracia Km. 7 y 1/2,
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales.
2° Piso, Oficinas 8, 9 y 10. - Te.: 0351-4938000 Interno 505
(atención telefónica de 14 a 19 hs.) Fax: 0351-4938051
Email: contacto@reformapoliticacba.com.ar

CCE
COMISIÓN CONSULTIVA
DE EXPERTOS