



REFORMAS POLÍTICAS EN LA CÓRDOBA RECIENTE (2001-2008)

Sus efectos sobre el sistema político-electoral
provincial

Nadia Kohl

Editorial CEA ▶ Colección Tesis



cea-sociales
centro de estudios
avanzados



UNC

Universidad
Nacional
de Córdoba

Reformas políticas en la Córdoba reciente (2001-2008): sus efectos sobre el sistema político-electoral provincial

Nadia Kohl



Universidad
Nacional
de Córdoba

Colección Tesis

Reformas políticas en la Córdoba
reciente (2001-2008): sus efectos sobre
el sistema político-electoral provincial

Maestría en Partidos Políticos

Nadia Kohl

Universidad Nacional de Córdoba

Rector: Dr. Hugo Oscar Juri

Decana de Facultad de Ciencias Sociales: Mgter. María Inés Peralta

Editorial del Centro de Estudios Avanzados

Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales,

Av. Vélez Sarsfield 153, 5000, Córdoba, Argentina

Directora: Adriana Boria

Coordinación Ejecutiva: Alicia Servetto

Coordinación Editorial: Mariú Biain

Comité Académico de la Editorial

M. Mónica Ghirardi

Daniela Monje

Alicia Servetto

Alicia Vaggione

Juan José Vagni

Coordinadora Académica del CEA-FCS: Alejandra Martin

Coordinador de Investigación del CEA-FCS: Marcelo Casarin

Asesora externa: Pampa Arán

Cuidado de edición: Mariú Biain

Diagramación de Colección: Lorena Díaz

Diagramación de este libro: Silvia Pérez

Responsable de contenido web: Diego Solís

© Centro de Estudios Avanzados, 2021

Kohl, Nadia

Reformas políticas en la Córdoba reciente, 2001-2008 : sus efectos sobre

el sistema político-electoral provincial / Nadia Kohl. - 1a ed - Córdoba:

Centro de Estudios Avanzados, 2021.

Libro digital, PDF - (Tesis)

Archivo Digital: descarga

ISBN 978-987-48215-3-9

1. Partidos Políticos. 2. Sistema Electoral. 3. Reforma Legislativa. I. Título.

CDD 320.5



Atribución-NoComercial-SinDerivadas 2.5. Argentina

Agradecimientos

A la Dra. Rebeca Camaño Semprini por los aportes, la motivación y todo el tiempo dedicado a este trabajo.

Al Dr. César Tcach por los valiosos aportes.

A Mg. Carina Perticone, Mg. Octavio Bramajo y Dra. Clara Smith por contribuir con bibliografía pero, sobre todo, con paciencia y compañía a lo largo del proceso de producción de la presente investigación.

Índice

Introducción	11
Capítulo 1. Sistemas, partidos y decisiones: algunas definiciones básicas	19
1.1. Sistema político y régimen político	20
1.2. Sistema electoral	22
1.2.1. Sistemas electorales en América Latina	23
1.3. Sistema de partidos	27
1.3.1. El sistema de partidos en Argentina	30
1.4. Decisionismo	32
1.4.1. El decisionismo en América Latina	35
1.4.2. Hiperpresidencialismo argentino y la reforma constitucional de 1994	38
Capítulo 2. La reforma de la Constitución del 2001	43
2.1. Antecedentes	44
2.2. Una nueva legislatura para un nuevo Estado	48
2.3. La Convención Constituyente y la sanción de la nueva Constitución	51
2.4. Sobre la reforma constitucional y el decisionismo	65
Capítulo 3. La reforma política	69
3.1. El detonante: las elecciones del 2 de septiembre de 2007	70
3.2. Antecedentes normativos	75
3.3. El diagnóstico y las propuestas de la CCE	76
3.4. El camino hacia la reforma	87
3.5. Proyectos desestimados	93

3.6. El nuevo Código Electoral provincial	96
3.7. Ley N° 9572: el nuevo Régimen Jurídico de los Partidos Políticos	101
3.8. Las reformas a la reforma: modificaciones posteriores y la primera elección	106
3.9. Las elecciones provinciales de 2011 y más modificaciones	109
3.10. Conclusión preliminar del capítulo	120
Capítulo 4. Los efectos de las reformas	123
4.1. Eje institucional	123
4.1.1. Votos en blanco 2003-2019	132
4.1.2. Efecto arrastre de la BUS	134
4.2. Eje legislativo	136
4.2.1. Proyectos de ley presentados y aprobados	139
4.2.2. Mecanismos de control	143
Capítulo 5. Conclusiones finales	151
Anexos	159
Las propuestas de la Comisión Consultiva de Expertos	159
Normas electorales de la Provincia de Córdoba	166
Artículos reformados del Código Electoral Provincial a través de las distintas leyes modificatorias	168
Comparación BUS de 2011, 2015 y 2019	169
Fuentes y bibliografía	173

Introducción

En diciembre del año 2001 la célebre consigna “que se vayan todos” reflejó, en medio de una de las peores crisis económica, política y social que haya vivido la Argentina, el descrédito en el que había caído todo el sistema político. Los dos partidos de masas tradicionales, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical, no lograron salir indemnes de este estallido y, visto desde la perspectiva que brinda la distancia, cada uno se recuperaría con estrategias muy diferentes. Sin embargo, como el jarrón que se rompe, el sistema político y de partidos de Argentina no volvería a ser el mismo después de esta crisis.

Córdoba no estuvo exenta de la crisis que estaba atravesando el sistema político en 2001. La percepción del Poder Legislativo provincial como “numéricamente exagerado, caro e ineficiente” (Muñoz, 2005) fue el motivo por el que ese mismo año se planteó la necesidad de una reforma constitucional para reducir a la legislatura. Hasta el momento, el Poder Legislativo provincial contaba con una Cámara de Diputados —que representaba a todos los habitantes tomando a la provincia como distrito único— y una Cámara Alta o Senado representando a los departamentos. De los 133 miembros que poseía la legislatura, se intentaba reducirla a una sola cámara formada por 70 legisladores, que serían elegidos con un sistema distinto del que se utilizaba hasta el momento. El nuevo sistema establecería una combinación entre las dos lógicas de representación existentes: la mayoritaria y la proporcional. De esta manera, una parte de la cámara se conformaría proporcionalmente a la cantidad de votos —a través de las listas partidarias tradicionales— mientras que la otra parte se elegiría de forma uninominal, tomando a cada departamento como un distrito. Entre los argumentos aludidos para fundamentar tal cambio en la distribución del poder político, se afirmó

que este sistema le otorgaría una mayor agilidad al proceso legislativo y aumentaría su capacidad de control al Poder Ejecutivo, en lugar de ser “un acompañante tardío de las decisiones de éste” (Frías, 2000: 267).

Al no prosperar el proyecto original de reforma, el entonces gobernador José Manuel de la Sota convocó a una consulta popular no vinculante y, a primera vista, la opción por el “sí” se había impuesto ampliamente con el 69% de los votos. Esto dio la luz verde necesaria para avanzar nuevamente (y ahora de forma definitiva) con el proyecto de la reforma constitucional. No obstante, los números arrojados por el escrutinio indicaban otra realidad: para empezar, el 34% de los electores no había concurrido a votar, lo que significó en ese momento la mayor abstención electoral desde el regreso de la democracia. A su vez, se registró un 12% entre votos en blanco y nulos (Tcach, 2002: 204). Al observar con más detenimiento el mensaje de las urnas, una parte de quienes rechazaron la consulta popular utilizaron el voto como herramienta para manifestar lo que consideraban que eran los problemas reales que el gobierno no estaba atendiendo (como la salud y la educación, la falta de trabajo, etc.), aunque legalmente fueran nulos.

Sin embargo, ninguna de estas cuestiones reflejadas en el nivel de abstencionismo o de voto protesta expresado en la consulta popular fue considerada en el proyecto y en julio se aprobó la Ley N° 8947 que declaraba la necesidad de la reforma parcial de la Constitución, donde los puntos a modificar serían los artículos 77 al 123. Así se reemplazaría al Poder Legislativo vigente por una sola cámara y, además, se unificarán los mandatos del Poder Ejecutivo con los del nuevo cuerpo legislativo (Novo, 2003: 2-3).

La Convención Constituyente contó solamente con una semana para llevar adelante una tarea de la magnitud que representaba la modificación de una Constitución y, finalmente, el texto definitivo fue aprobado el 14 de septiembre únicamente por dos fuerzas: Unión por Córdoba y Movimiento de Unidad Vecinalista (Chiacchiera Castro, 2007: 43). A partir de ese momento, la legislatura provincial adoptó un sistema unicameral compuesto por 70 legisladores, donde 44 serán elegidos por lista cerrada y bloqueada de forma proporcional –tomando a la provincia como distrito único– y 26, elegidos a simple pluralidad de votos por cada departamento. Además, se eliminó el piso requerido del 2% de los votos para ingresar a la cámara y se estableció el voto preferencial que al día de hoy aún no ha sido reglamentado a nivel provincial.

Seis años después de reformada la ley fundamental de la Provincia, las elecciones provinciales del día 2 de septiembre de 2007 para elegir gobernador y vice acabaron con un resultado por demás reñido entre el candidato del oficialismo Juan Schiaretti y el retador Luis Juez, quien denunció fraude. Esta situación cristalizó la necesidad de una amplia reforma política largamente postergada.

Desde la teoría política se identifican dos posibles disparadores para que se plantee la necesidad de una reforma política: la transición a un gobierno democrático o luego de una profunda crisis (Ellis, Reilly y Reynolds, 2006: 22), como la que atravesaba la provincia posteriormente a las elecciones. Por su parte, el politólogo alemán Dieter Nohlen afirma que una reforma política tiene la posibilidad “de aumentar la legitimidad y eficiencia del sistema político o de fortalecer la gobernabilidad de un país” (Nohlen, 2004: 12). Al momento de emprenderla, Nohlen considera que el primer paso siempre debe ser establecer sus objetivos y luego lograr los consensos necesarios para poder realizarla.

Por requerimiento del Poder Ejecutivo, al año siguiente se convocó una comisión consultiva de expertos con el fin de realizar un diagnóstico del sistema político electoral de la provincia para luego efectuar una serie de propuestas. Entre las principales recomendaciones que la Comisión Consultiva de Expertos (CCE) hizo en su informe final titulado “Así no va más” sugería, entre otras cuestiones, reemplazar el problemático sistema de boleta por partido y adoptar la boleta única cuyo diseño, impresión y distribución quedaría a cargo del organismo electoral (CCE, 2008: 121-122). Una vez finalizado el trabajo de la CCE, se constituyó en la legislatura una Comisión Especial para la Reforma Política. Como corolario de este trabajo, en diciembre de 2008 se sancionó el nuevo Código Electoral Provincial (Ley N° 9571), el nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos (Ley N° 9572) y la modificación a la Ley Orgánica Municipal (Ley N° 9573).

Entendemos que, por su carácter y alcance, ambas reformas produjeron (y continúan produciendo) un fuerte impacto no solo a nivel institucional, sino que ha afectado también la forma en la que interactúan los distintos actores del sistema. Suponemos que el paso de la legislatura bicameral a un Poder Legislativo unicameral sumado al nuevo sistema electoral potenció el predominio del Poder Ejecutivo sobre el primero. En este mismo sentido, acerca de la reforma del año 2008, creemos que el particular diseño de la Boleta Única de Sufragio –con un casillero

para votar por “lista completa” – sigue generando un efecto arrastre que favorece al oficialismo y a partidos de gran tamaño. Por tanto, la hipótesis que motiva la presente investigación es que estas dos reformas, aunque con aspectos que puedan considerarse positivos, han favorecido prácticas decisionistas¹. En este sentido, se procurará identificar los efectos de las distintas reformas sobre el sistema político-electoral. Para poder abordar estas cuestiones, se plantean tres niveles distintos de análisis interrelacionados entre sí, que serán abordados desde una forma institucional-descriptiva y comparativa:

a) Relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo: se prestará especial atención al diario de sesiones de la Legislatura y al origen de los proyectos de ley, características de los debates y su sanción. Para poder observar si el nuevo modelo legislativo ha resultado más eficiente que su antecesor, se observarán las estadísticas legislativas correspondientes (cantidad de proyectos aprobados según su iniciador) así como la implementación de los mecanismos de control que tiene la legislatura (pedido de informes, interpelación, pedido de juicio político) durante los períodos que van desde el año 2003 al 2019.

b) Relación entre oficialismo y oposición: se abordará a partir de los diarios de sesiones para poder observar el tenor de las discusiones entre ambos bloques y sobre qué cuestiones existieron acuerdos. Se considerará también la información provista por los principales medios gráficos y su cobertura de estos procesos.

c) Impacto sobre el formato del sistema de partidos: se efectuará la comparación de datos (previos y posteriores a la reforma del 2008) tales como la cantidad de partidos/coaliciones que, por un lado, se presentan a elecciones y, por el otro, los que efectivamente logran obtener bancas.

Para poder abordar el estudio de las reformas políticas utilizaremos un enfoque neoinstitucionalista, ya que su pertinencia reside en el concepto de institución que encierra, junto a su visión dinámica de los actores en juego. En principio, podemos definir a las instituciones como:

reglas, procedimientos, organizaciones y demás variables que integran en conjunto el sistema político y que tienen una influencia en las relaciones, conductas, comportamiento, estabilidad e inestabilidad de

¹ Si bien en el próximo capítulo definiremos el concepto de decisionismo, podemos caracterizarlo brevemente como un estilo de liderazgo donde el Poder Ejecutivo acumula cada vez más facultades en detrimento de los otros poderes del Estado.

los gobiernos y, en general, en su papel de producción y reproducción de la sociedad (Rivas Leone, 2003: 38).

Sin embargo, el estudio de las instituciones ha atravesado diversas fases² y no ha gozado siempre de la misma relevancia, recibiendo numerosas críticas desde otros enfoques como el conductismo.

En el análisis institucional se pueden identificar tres tipos posibles: el constitucionalismo, la ciencia de la administración y “el nuevo institucionalismo” (Rhodes, 1997: 61). Nos detendremos brevemente sobre este último. A pesar de no tratarse de un enfoque enteramente original, podemos ubicar que parte de la riqueza de este nuevo institucionalismo se halla en su capacidad de combinar distintos niveles de análisis. Si bien las instituciones son ese conjunto de reglas y procedimientos, no se niega la importancia de los individuos como actores ni de otros procesos de participación y socialización. Justamente, el nuevo institucionalismo trasciende el mero estudio de constituciones, como ocurría en un estadio anterior y puede combinar el estudio del Estado con otros elementos como la cultura política o el comportamiento político. Otro aspecto

² Hasta mediados del siglo XX, la forma más tradicional de institucionalismo se centró en un estudio del Estado como la estructura central del poder político. Estos estudios, de carácter formal-legal, estuvieron profundamente influenciados por el derecho y la filosofía política y no iban mucho más lejos que el análisis de las diferentes constituciones de los diversos Estados (Rivas Leone, 2003: 38). Posteriormente, con el auge del *behaviorismo*, hemos visto cómo entraba en declive el estudio de las instituciones como agentes organizadores centrales de las sociedades. De todas formas, hacia la década del 80, March y Olsen identificaron un resurgimiento por el interés en el estudio de las instituciones. En parte, este renovado interés podía ser atribuido al conjunto de transformaciones que habían ido atravesando las distintas instituciones de la sociedad que habían aumentado considerablemente en tamaño y complejidad, haciéndose cada vez más importantes para la vida colectiva (March y Olsen, 1984: 734). El método utilizado por el primer institucionalismo era tanto descriptivo-inductivo, formal-legal e histórico-comparativo (Rhodes, 1997: 54). El primer enfoque emplea técnicas propias del historiador y analiza los hechos que han tenido lugar en el pasado para explicar los acontecimientos políticos actuales. El foco está puesto en la comprensión y en la explicación y no tanto en la enunciación de leyes generales. La cuestión inductiva está dada ya que las conclusiones se extraerán a partir de una repetida observación. Respecto al segundo método, Rhodes afirma que se basa en el estudio del derecho público y de las organizaciones formales de la administración pública. A su vez, agrega que este enfoque no es solo un marco teórico sino que también aporta un componente prescriptivo (Rhodes, 1997: 54-57). Por su parte, el método histórico-comparativo proviene de analizar la forma en la que ha ido evolucionando una institución en un contexto específico (Altamirano y Martínez, 2011: 61).

fundamental sobre el que se hace hincapié será el cambio institucional, dado que las instituciones tienen un rol clave sobre la estabilidad y el cambio de los sistemas políticos. Respecto a la metodología utilizada por el neoinstitucionalismo, podemos encontrar allí la convergencia de las diversas disciplinas que intervienen en este estudio más integral de las instituciones que conforman nuestra sociedad. La metodología tiene un carácter similar a la que tenía el institucionalismo clásico pero, a la vez que resalta el rol de las instituciones, el neoinstitucionalismo otorga un papel importante a los actores (Rivas Leone, 2003: 39) y a la forma que interactúan entre ellos y con las distintas partes del Estado.

Entonces, ¿por qué elegimos este enfoque? March y Olsen afirman que la democracia política no solo va a depender de cuestiones económicas y sociales, sino también del diseño de sus instituciones políticas. A partir de una serie de herramientas como los estudios históricos que, combinados con el análisis de las normas y los sistemas políticos, nos permiten ver el impacto de los cambios institucionales en el Estado y en toda la sociedad. Se trata de un análisis integral que comprende desde los motivos que impulsaron las reformas, el proceso por el cual se realizaron, los efectos que hayan podido tener y, por último, si el impacto obtenido fue el que estaban buscando en primer lugar.

Por todo lo desarrollado anteriormente, dividiremos la investigación en cuatro capítulos. El primer capítulo tendrá un carácter más teórico y estará dedicado a definir una serie de conceptos que resultan centrales para el posterior desarrollo del trabajo. Por tanto, se especificará qué se entiende por sistema político y su diferencia con el régimen político; qué es un sistema electoral y un sistema de partidos. Asimismo, se hará un desarrollo histórico de la idea de decisionismo para poder comprender más acabadamente el uso que esa noción tiene hoy en día, particularmente para nuestra región.

El segundo capítulo abordará la reforma de la Constitución provincial del año 2001. Para esto, primero, se considerarán brevemente los antecedentes constitucionales de la provincia. Luego, para analizar el proceso a través del que se realizó la modificación del texto constitucional en 2001, estudiaremos principalmente las notas periodísticas del período y los diarios de la Convención Constituyente para poder observar cuáles fueron las discusiones principales y las tensiones entre el oficialismo y la oposición existentes durante el proceso.

El tercer capítulo estudiará la reforma política del año 2008 y la

metodología será similar a la utilizada en el capítulo anterior. En primer lugar, se hará una descripción de cómo surge su necesidad y cómo fue llevada adelante por los distintos actores involucrados. Para esto, se recurrirá también a artículos periodísticos del período, actas de las reuniones de la comisión especial de la Legislatura y los diarios de sesión donde fueron aprobados el nuevo Código Electoral de la Provincia y el Régimen Jurídico de Partidos Políticos. Asimismo, se hará una comparación entre las principales incorporaciones de las nuevas normas respecto a la normativa anterior, se dará cuenta de las múltiples modificaciones realizadas a partir del año 2010 y de cómo fue la primera implementación de estas medidas en 2011.

En el cuarto capítulo analizaremos el efecto de ambas reformas de manera conjunta a partir de dos ejes: el institucional y el legislativo. En el primero, veremos cómo el cambio del sistema electoral, la introducción de la boleta única de sufragio y la prohibición de sumatorias impactaron sobre la composición de la Legislatura y en la competencia electoral. El eje legislativo se centrará en ver de qué forma la nueva legislatura ha cumplido con sus funciones. Para esto, se estudiará la cantidad de leyes aprobadas en cada período, considerando su procedencia (Poder Ejecutivo o bloques legislativos) y la eficacia de los distintos mecanismos que posee la Legislatura para controlar al Poder Ejecutivo (pedidos de informes, interpelaciones a ministros y juicio político) a partir de un análisis de las estadísticas legislativas de los períodos mencionados.

Por último, realizaremos una serie de reflexiones finales que se desprendan de lo estudiado en los apartados precedentes. De esta manera, esperamos poder realizar aportes al estudio de ambos procesos, sus similitudes y diferencias y sus efectos sobre el sistema político provincial, como también poder ser capaces de identificar los desafíos que aún quedan por delante.

Capítulo 1. Sistemas, partidos y decisiones: algunas definiciones básicas

Dado que en la ciencia política nos encontramos frecuentemente con conceptos multívocos, consideramos necesario detenernos en las definiciones de determinadas ideas que resultarán de gran importancia para la investigación. Por lo que la finalidad de este capítulo es desarrollar una serie de conceptos centrales para este trabajo. Sin embargo, en algunos casos no solo nos atenderemos a la definición que tomaremos sino también a su desarrollo histórico y las particularidades que presentan. Debido a que debemos conocer en qué entorno se encuentran los sistemas que estudiaremos posteriormente, comenzaremos por definir qué es el sistema político, qué elementos lo componen y cuál es su diferencia con el régimen político.

La reforma de la Constitución del 2001 modificó la estructura del Poder Legislativo que pasó de tener una Cámara de Diputados y una de Senadores a ser una única cámara. De esta manera, también produjo un cambio en su integración, es decir en la forma en la que los votos de los electores se traducen en las bancas de la nueva Legislatura. Por esto, examinaremos los elementos que constituyen un sistema electoral y cuáles son las lógicas de representación posibles. En este caso, también consideramos oportuno señalar una diferencia clave entre estos, como resulta ser aquella entre sistemas europeos y los de América Latina.

Otro componente central que nos ocupa son los partidos políticos como organización fundamental de cualquier régimen democrático y su rol clave es tal que en Argentina poseen el monopolio de las candidaturas, lo que implica que solamente a través de un partido es posible postularse a un cargo electivo. En el caso del objeto de la presente investigación, los partidos políticos son quienes, en mayor medida, se vieron afectados por las distintas reformas que se dieron en 2001 y 2008.

Por esto, desarrollaremos sus distintas definiciones y forma de clasificarlos. Así como también es oportuno señalar las particularidades del sistema de partidos propio de nuestro país que en las últimas décadas ha tendido a un fortalecimiento de los sistemas de partidos de las provincias, en detrimento de un sistema nacional.

A continuación, la introducción de la idea de decisionismo resulta una herramienta conceptual clave para contribuir a la comprensión de los liderazgos políticos de nuestra región, fundamentalmente a partir de las transiciones democráticas que comenzaron en la década de los 80. Como observaremos, se trata de un estilo de conducción política de situaciones de crisis, donde se privilegia la capacidad de decisión, de actuación por sobre cualquier otra. Pero luego, las prerrogativas obtenidas en las etapas difíciles se mantienen y se convierten en un estilo de gestión donde el poder se concentra en el Ejecutivo en detrimento de las facultades de los otros poderes. Esta forma de liderazgo se ve acompañada, frecuentemente, de reformas constitucionales que cimentan los nuevos cambios junto con una desregulación de la economía y políticas orientadas hacia el libre mercado. La relevancia de este concepto para la investigación reside en ver si los procesos que analizaremos en este trabajo se dieron en un marco de prácticas decisionistas o si, por otro lado, tuvo sus características particulares que lo apartan de ser un caso típico.

1.1. Sistema político y régimen político

Hacia mediados del siglo XX, la ciencia política estaba dominada por el conductismo norteamericano, pero todavía buscaba el camino que terminara de diferenciarla de las otras disciplinas a las que estaba históricamente ligada, a la vez que aún carecía de una teoría general. En este marco aparece la idea de un sistema político entendido por algunos teóricos como el “conjunto de interrelaciones que permiten explicar el fenómeno político” (Pinto, 2007: 46). Para analizar a la vida política como un sistema de conducta, David Easton desarrolló al sistema político como una abstracción para estudiar aquellas interacciones que sirvieran para “las asignaciones imperativas de una sociedad en su conjunto” (Pinto, 2007: 47). En este esquema analítico, Easton identificó tres componentes. El primero lo constituye la comunidad política, conformada por “las ideologías, valores o creencias, las personas y grupos que pueden llegar a influir en el sistema y las estructuras intermedias

como los partidos políticos” (Abal Medina, 2010: 158). El segundo componente es el régimen, que es definido como:

el conjunto de reglas del sistema político que define la forma en que se toman y se implementan las decisiones y las formas de designación de las personas que ocupan las estructuras de autoridad, así como también el conjunto de instituciones desde las que se deciden y se implementan las decisiones (Abal Medina, 2010: 159).

Si bien suele usarse frecuentemente “sistema político” y “régimen político” como sinónimos intercambiables, se desprende de lo anterior que eso no es correcto y que el régimen es solo uno de los elementos que componen al más amplio sistema político.

En tercer lugar, se halla la autoridad conformada por quienes posean roles activos en la política y “estén comprometidos en la gestión diaria del sistema político” (Pinto, 2007: 48). Según Abal Medina (2010), se pueden distinguir dos tipos de estructura de autoridad de acuerdo a si están orientadas a la toma de decisiones o a la aplicación de estas (p. 159). Una vez determinados cuáles son los componentes que intervienen, pasamos al proceso por el cual se produce finalmente la interacción política. El sistema político va a recibir, provenientes del ambiente social, *inputs* como demandas y apoyos que deberá agregar y articular (Pinto, 2007: 48).

Teniendo en cuenta estas diferencias, a lo largo de la investigación podremos analizar cómo las distintas reformas realizadas en 2001 y en 2008 (y sus modificaciones subsiguientes) afectaron al sistema político en diferentes niveles. En principio, y como efecto más evidente, la reforma constitucional produjo un cambio importante en uno de los componentes del sistema político al modificar la estructura de uno de los poderes del Estado (el Legislativo) y, por ende, la forma en la que se eligen sus representantes. Además, se produjeron alteraciones en otros elementos del sistema político como son los partidos, debido a que la modificación de ciertos aspectos (eliminación del umbral de distribución de bancas, de las sumatorias de votos, la sanción del nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos, sucesivos cambios en el Código Electoral de la Provincia, etc.) afectó su funcionamiento interno y su interacción con otros partidos, fundamentalmente en el eje oficialismo/oposición.

1.2. Sistema electoral

De forma muy general, podríamos definir a los sistemas electorales como el conjunto de reglas que establecen de qué manera los votos emitidos se convertirán en bancas. No obstante, así como el sistema político está comprendido por una serie de componentes que se relacionan entre sí, lo mismo ocurre en este caso. El politólogo alemán Dieter Nohlen (1994) afirma que los sistemas electorales determinan las normas para cuatro áreas. En primer lugar, Nohlen ubica a la distribución de las circunscripciones electorales que consiste, básicamente, en la relación entre la población y cantidad de bancas a elegir. Esta área habitualmente es conocida como la magnitud del distrito. Sobre esto, el autor agrega que las circunscripciones no pueden establecerse de forma definitiva, por lo que deberán adaptar sus límites geográficos o la cantidad de escaños que corresponden a ese distrito. Por ese motivo, señala que es posible criticar la manipulación explícita de los distritos en favor de una fuerza política (*gerrymandering*) o bien, la omisión de las reformas necesarias (Nohlen, 1994: 47-48).

La segunda área que identifica Nohlen es el tipo de candidatura que puede ser uninominal o de lista. El tipo de lista, a su vez, influirá en la relación que tenga el votante con el candidato y de este último con su partido, pero el autor sostiene que el tipo de candidatura tiene menos influencia en la relación entre los partidos. Alguno de los tipos de lista más utilizados son la lista cerrada y bloqueada y la lista cerrada y no bloqueada, aunque esto no agota todas las variantes disponibles.

Vinculada a este elemento se encuentra la tercera área, el procedimiento de votación. Por ejemplo, con el tipo de lista que se utiliza en nuestro país (cerrada y bloqueada), el elector tendrá entonces un único voto que será para toda la lista. Por lo tanto, la cantidad de votos que posea el elector cambiará de acuerdo al tipo de lista adoptado (si se trata de una lista cerrada pero no bloqueada, si es una lista abierta, etc.). Por último, encontramos a la cuarta área que es la conversión de esos votos en escaños que, junto con la distribución de los distritos electorales, será clave para la obtención del resultado electoral (Nohlen, 1994: 64). Pero, asimismo, sostiene que hay que tener en cuenta un doble efecto: el efecto sobre la conversión y el efecto sobre el comportamiento electoral (Nohlen, 1994: 65). Uno de los factores que se encuentran en esta área es la barrera o umbral, que implica un mínimo necesario de votos para acceder a la distribución de las bancas. Puede no existir (como en Cór-

doxa luego de la reforma del 2001) pero si existe, debe estar establecida por ley e influirá sobre la representación proporcional y sobre la clasificación de los sistemas.

En cuanto a la clasificación de los sistemas electorales, los dos tipos más extendidos y aceptados son aquellos basados en el tipo de representación que se quiera construir, por lo que pueden ser divididos en mayoritaria y proporcional. Nohlen agrega que esta definición está relacionada a las funciones donde lo que cuenta en estos casos es la voluntad de establecer una representación de uno u otro tipo, más allá de las fórmulas utilizadas o los resultados obtenidos. Los sistemas electorales del primer tipo apuntan, precisamente, a construir mayorías sólidas que garanticen un amplio nivel de gobernabilidad. En este tipo de sistema encontramos a los sistemas de distritos uninominales, donde una determinada sección electoral elige un solo representante, por lo que será aquel candidato que obtenga la mayor cantidad de votos. Sin embargo, observamos que otros sistemas con una magnitud de distrito más alta, como son los bi o trinominales, también terminan por tener una lógica mayoritaria. Por el otro lado, el tipo de representación proporcional intenta reflejar al interior del Parlamento lo más fielmente posible las fuerzas políticas y sociales existentes en la sociedad.

Por su parte, el politólogo italiano Giovanni Sartori también los clasificará en sistemas mayoritarios o proporcionales pero no según el objetivo con el que hubieran sido diseñados, sino a partir de la regla decisoria y del tamaño de la circunscripción (Nohlen, 2013: 21). Por ende, los dividirá en fuertes o débiles de acuerdo al efecto de manipulación que tengan sobre el elector. Siguiendo con el aporte de Sartori, todos los sistemas, en general, tienden hacia la reducción en la cantidad de partidos políticos, contrariamente a lo que se cree sobre el supuesto efecto multiplicador que ejercería el sistema de representación proporcional sobre el sistema de partidos (Nohlen, 1994: 89-90).

1.2.1. Sistemas electorales en América Latina

América Latina presenta una diferencia fundamental respecto a los sistemas electorales europeos y a cómo se combinan sus distintos elementos. Mientras en el caso europeo hay una elección de representantes al Parlamento, quienes luego serán los responsables de formar gobierno y nombrar a un primer ministro, nuestra región tiene otra forma de go-

bierno. La forma de gobierno presidencialista influirá tanto en las reglas electorales a aplicar, como en los efectos que tendrán posteriormente. Para empezar, en los regímenes presidencialistas conviven dos tipos de elecciones: la elección del presidente y la elección de los representantes legislativos. Ambas elecciones son directas, por lo que el presidente y los representantes gozarán de legitimidad popular. Otro elemento a considerar es si se trata de legislaturas uni o bicamerales, por lo que aquí hay que agregar que cada cámara tiene una lógica de composición distinta. En la Argentina, la Cámara de Diputados (Cámara Baja) representa al pueblo de la Nación y se conforma por sistema D'Hondt tomando a cada una de las provincias como un distrito cuya magnitud variará de acuerdo a la población. La lógica de representación en este caso es proporcional, por lo que se privilegia darle lugar a todas las fuerzas políticas y sociales presentes en la sociedad. La Cámara de Senadores (Cámara Alta) representa a las provincias a razón de tres senadores cada una, donde dos son electos por la mayoría y el tercero, por la minoría.

Para la elección de presidente, que si bien directa, puede presentar algunas variantes dependiendo de la mayoría que se requiera para ganar, ya que puede ser por mayoría simple (el que obtenga más votos se lleva la primera magistratura) o puede estar establecida alguna variante de la segunda vuelta o *ballotage* en caso que nadie obtuviera determinada mayoría.

Estas dos elecciones, presidenciales y legislativas, influirán entre sí y el grado de influencia estará dado principalmente por la simultaneidad de los comicios, es decir si se celebran al mismo tiempo. Pero además de la dimensión temporal, debemos considerar el instrumento electoral utilizado. El tipo de boleta puede incidir de manera considerable al incentivar (o no) el efecto de arrastre entre categorías. A grandes rasgos, podemos dividir las boletas entre las partidarias, donde cada partido imprime y distribuye las propias, y la boleta única que presenta toda la oferta electoral en una única hoja que es impresa y distribuida por la autoridad electoral. Dentro de esta división también es importante considerar si se puede fraccionar el voto según la categoría (lo que en Argentina se denomina "cortar boleta"), factor que también afectará el nivel de simultaneidad de las elecciones.

Como observamos, en los regímenes presidenciales conviven una serie de elecciones con sus propias lógicas de representación, todas legitimadas popularmente ya que es la ciudadanía quien elige directamente a sus representantes. Pero el resultado de estas elecciones determinará

el nivel de gobernabilidad que tendrá el Poder Ejecutivo. Si el color del Poder Ejecutivo coincide con el del Poder Legislativo, el nuevo presidente contará con las mayorías necesarias para llevar adelante sus medidas de gobierno. Si estos colores no coinciden, el presidente se verá obligado a realizar acuerdos más amplios con otros sectores políticos para poder aprobar la legislación que necesite para gobernar o bien, en el peor de los escenarios, podemos llegar a una situación de bloqueo.

El proceso de democratización que atravesó la región entre fines de la década del 70 y del 80 también trajo consigo cambios en la forma de votar que fueron plasmados de dos formas diferentes: por la vía constitucional o por la vía legislativa. La primera forma implicaba que modificar posteriormente este tipo de normas resultara más complejo y requiriera consensos amplios para desalentar cualquier intento de reformas coyunturales por parte de la mayoría circunstancial. Mientras tanto, aquellas leyes previstas en la legislación ordinaria pueden ser modificadas de forma más simple, lo que “también plantea el riesgo de que las mayorías en la legislatura modifiquen unilateralmente el sistema para obtener ventajas políticas” (Ellis, Reilly y Reynolds, 2006: 22). Respecto a la importancia del consenso a la hora de sancionar leyes en este sentido, Tuesta Soldevilla (2005) señala que:

los sistemas electorales, deben ser producto del más amplio consenso político de las fuerzas involucradas en su confección. Esto no sólo visto desde una postura democrática del consenso, sino también desde un punto de vista pragmático. Cuando un sistema electoral es desarrollado por un segmento del espectro político parlamentario, corre el riesgo de ser cambiado, cuando esa mayoría deja de ser tal y da paso a otra que se siente insatisfecha con dicho sistema. El consenso posibilita la permanencia de las reglas y la continuidad de éstas, permite ser interiorizadas por los ciudadanos (p. 215).

Acerca de la posibilidad efectiva de modificar un sistema electoral, se identifican dos posibles escenarios. En el primer caso se trata de una transición de un gobierno autoritario hacia una democracia, donde las posibilidades para introducir estas modificaciones son realmente amplias. El segundo caso señalado por los expertos es en las situaciones de crisis de gobernabilidad de regímenes democráticos ya establecidos (Ellis *et al.*, 2006: 22). Al momento de diseñar un sistema electoral, surgen una serie de interrogantes clave cuyas respuestas definirán el perfil que

adoptará este nuevo sistema. Será necesario considerar a cargo de quién estará el diseño, de quién fue la propuesta de realizar un cambio al sistema electoral en primer lugar, cómo serán los mecanismos políticos e institucionales para llevarlo adelante y cómo se pondrán en funcionamiento los cambios realizados, entre otros (Ellis *et al.*, 2006: 17-18). De esto se desprende que la totalidad del proceso a través del cual se efectuará la reforma es de suma relevancia ya que “tiene un gran impacto en el tipo de sistema que finalmente resulta, en su adecuación a la situación política y en el grado de legitimidad y apoyo popular del que finalmente disfrutará” (Ellis *et al.* 2006: 18). A partir de esto, existirán diversas maneras de instituir un nuevo sistema electoral, una de ellas describe que es posible convocar a una comisión de expertos solo a los fines de establecer un sistema electoral o bien se puede incorporar dentro del diseño constitucional. En el caso de las sugerencias de los expertos, estas pueden ser sometidas a un referéndum o a un voto en la Legislatura. A pesar de estas consideraciones, también advierten que existe la chance que las élites a cargo de tomar tales decisiones lo hagan (o no) pensando en los beneficios que podrían obtener para sus respectivas fuerzas. Esto puede abrir la puerta a salidas negociadas o adopción de sistemas mixtos, en caso de haber intereses diferentes entre los distintos actores del proceso. Por último, también se remarca que estos cambios y acuerdos pueden generar efectos imprevistos sobre el sistema, que luego habrá que adecuar para reflejar correctamente los nuevos cambios demográficos y políticos, aunque existan reticencias a hacerlo (Ellis *et al.*, 2006: 18-23).

Durante los últimos años, en los países de la región (Gallo y Nercesían, 2017) han existido dos grandes tendencias respecto a los cambios institucionales. Por un lado, se han tomado medidas en pos de la ampliación de la ciudadanía política como, por ejemplo, permitir el voto a partir de los 16 años de edad, cupos para minorías postergadas o invisibilizadas (mujeres, minorías étnicas) y la introducción de mecanismos de democracia directa. Por el otro lado, el Estado ha aumentado su presencia y participación en la vida político-partidaria, principalmente a partir de la institución de las elecciones primarias y a todo lo vinculado a la regulación de las campañas electorales (características, duración y, principalmente, el financiamiento).

Como estudiaremos más adelante, la crisis política que se desató luego de las elecciones generales en la provincia en el 2007 fue el disparador para que el nuevo gobernador convocara a una comisión consul-

tiva de expertos. Esta comisión realizó un diagnóstico integral del sistema político y electoral de la provincia para luego elevar una serie de propuestas para su reforma. Algunas de estas se plasmaron en el nuevo Código Electoral y en el Régimen Jurídico de Partidos Políticos, ambos sancionados por la vía legislativa, por lo que en numerosas ocasiones ha sido muy fácil realizar nuevos cambios a ella.

1.3. Sistema de partidos

Numerosamente se ha señalado que los partidos políticos juegan un papel central en el sostenimiento de los regímenes democráticos y que estos no podrían existir si no albergaran partidos de diverso signo en su seno. En el texto constitucional de la provincia de Córdoba se los reconoce como orientadores de la opinión pública y que contribuyen a la formación de la voluntad política del pueblo, así que el artículo 33 de la Constitución “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”. Al mismo tiempo, el artículo deja en claro que son únicamente los partidos políticos quienes detentan el monopolio de las candidaturas, cerrando la posibilidad a la existencia de candidaturas independientes. Naturalmente, esto nos conduce a preguntarnos por el concepto de partido político. Según el politólogo Abal Medina (2010), podemos encontrar tres tipos de definiciones: una estrecha, una intermedia y una con un alcance más amplio. Dentro del primer tipo ubicó a aquellas que los definen como organizaciones que se presentan a elecciones con el fin de obtener cargos en el gobierno del Estado. Por el contrario, las definiciones amplias comprenderán a todas las organizaciones que se autodenominen de tal manera. Por último, en el campo de las definiciones intermedias, Abal Medina ubica a Maurice Duverger, quien sostiene que el principal objetivo de estos es la conquista del poder (o compartir su ejercicio) y que, además, poseen una base amplia de apoyo (Abal Medina, 2010: 226-228). En este sentido, Alan Ware (2004) definió al partido político como “una institución que (a) busca influencia en el seno de un Estado, a menudo intentando ocupar posiciones en el gobierno, y (b) puesto que normalmente defiende más de un único interés social intenta, hasta cierto punto, «agregar intereses»” (p. 32). Aunque existen sobradas adverten-

cias¹ sobre el riesgo de tomar como lo esencial de un partido el hecho de presentarse a elecciones para conseguir escaños o cargos, podemos tomar esta definición para el caso que estudiaremos ya que nos focalizaremos en el ámbito electoral y en la interacción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo².

Siguiendo esta misma línea, Andrés Malamud también señala que la actividad que llevan adelante los partidos políticos bien puede ser resumida en la representación y el gobierno (Pinto, 2007: 333). Estos partidos, además, interactuarán no solo con otros elementos del sistema político y electoral en el cual se encuentran, sino que establecerán relaciones con otros partidos políticos. Las formas que tomen estas relaciones, que podrán ser de competencia o de cooperación, junto con otros elementos, darán forma al sistema de partidos. Ware añade que uno de los enfoques para abordar el estudio de los partidos o de los sistemas de partidos identifica tres tipos de factores que pueden ser determinantes. Uno de ellos es el sociológico, que se centra en el análisis de los distintos modelos de conflicto social existentes en un país. Por otro lado, encon-

¹ Existe la posibilidad de dejar afuera del universo de partidos no solo a aquellos antisistema, sino a partidos que decidan no presentarse a elecciones para no legitimar a un régimen que desconocen (Ware, 2004: 29).

² El politólogo francés Bernard Manin (1998) distinguió tres grandes etapas en el desarrollo histórico de los partidos políticos. No obstante, es necesario destacar que estas etapas son herramientas conceptuales y, como los tipos ideales, no se encuentran de forma pura en la historia. El primero de estos períodos tuvo lugar a finales del siglo XIX y hacia adentro del Parlamento funcionaba más como un *club de notables* que como los partidos que conocemos. Aquí, los representantes accedían a la Cámara basados en su posición y prestigio personal. Con el ascenso de la sociedad industrial y la incorporación de grandes masas a la vida democrática, apareció el modelo del partido de masas, con un programa político integral, una vasta organización de militantes y un órgano propio de prensa para acercarlo a su electorado. En esta etapa, la adhesión hacia un partido estaba dada principalmente por la pertenencia de clase. Con la crisis del Estado de Bienestar y el amplio alcance de la televisión se abre la etapa de la democracia de audiencias, donde se recupera la dimensión personal del candidato como un aspecto central. Además, ya los partidos principalmente no se orientan hacia un tipo exclusivo de electorado (la clase obrera) sino que tratan de alcanzar al electorado más amplio que sea posible, lo que les ha valido el nombre de partidos *catch all o atrapalotodo*. El paso de una etapa a la otra ha sido percibido siempre como una crisis terminal de la forma representativa de gobierno pero observó que, a pesar de las modificaciones sufridas por estos, había cuatro principios clave del sistema representativo de gobierno que se mantuvieron de todas formas (elecciones periódicas, relativa autonomía de las autoridades, libertad de opinión y debate público en el proceso de la toma de decisiones). Es por este motivo que el autor prefiere hablar de metamorfosis y no de crisis.

tramos que el enfoque institucional –que es el que observaremos a lo largo de la presente investigación– hace hincapié en cómo los conflictos políticos se moldearán de acuerdo al marco institucional en el que tengan lugar. Ware afirma que “si se cambian ciertos aspectos de las reglas que rigen la política es de suponer que se vean afectadas, tanto la naturaleza de las instituciones como la forma en que se lleva a cabo la acción política” (Ware, 2004: 37). En este sentido, cabe preguntarnos por el impacto en el sistema de partidos de todas las modificaciones introducidas por el nuevo Código Electoral y el Régimen Jurídico de Partidos Políticos de la provincia. Existen otro tipo de factores que, aunque presentan algunos elementos en común con los institucionalistas, se enfocan en la interacción competitiva (o cooperativa) entre los partidos, ya que la lógica en la que se encuentran es la de la necesidad de competir por los votos (Ware, 2004: 35-37). Finalmente, otros autores también señalan a lo partidario como un cuarto enfoque, donde a partir de los propios partidos se explicarían los cambios en el sistema (Abal Medina, 2010: 248).

La ciencia política ha producido un gran número de esquemas para clasificar a los sistemas de partidos y, a partir de allí, poder explicar ciertos aspectos del comportamiento de los partidos políticos. Uno de los esquemas más difundidos es el que los clasifica a partir de un criterio numérico. Según la cantidad de partidos que lo integren, será su comportamiento dentro del sistema. Sin embargo, no se trata de clasificar los sistemas a partir de la cantidad de partidos que se encuentren reconocidos legalmente como tales, sino de considerar a aquellos partidos que sean *relevantes*, es decir que tengan el potencial suficiente para poder formar una coalición de gobierno o, bien, bloquearla. Si bien Sartori (2012) reconoce la importancia de esta clasificación (pues señala en qué medida el poder político se encuentra fragmentado, concentrado o disperso) (p. 159), por otro lado, incorporó a la clasificación el aspecto ideológico en términos de identidad y distancia. De esta manera, se podría analizar la relación de los partidos con la competencia. En los sistemas de partido único, precisamente es uno solo el que existe ya que el resto están prohibidos; en los sistemas donde hay un partido hegemónico, se celebran elecciones donde se presentan otros partidos, pero estos no tienen posibilidad ninguna de poder ganar una elección. Las reglas están hechas para asegurar el triunfo del partido gobernante, no hay una competencia real; el sistema de partido predominante es distinto al de los dos casos anteriores pues aquí sí existe una competencia

real. Si bien el partido gobernante continúa ganando, existe la posibilidad de que pueda perder las elecciones eventualmente y ser reemplazado por otro partido; en el sistema bipartidista son dos los partidos importantes que compiten y se alternan en el gobierno; un sistema pluralista limitado podemos encontrar entre tres y cinco partidos relevantes, que formarán coaliciones de gobierno entre ellos y, por último, existe el sistema pluripartidista extremo donde existen más de cinco partidos relevantes (Abal Medina, 2010: 245).

1.3.1. El sistema de partidos en Argentina

La definición de los sistemas de partidos no podía obviar la referencia al propio de nuestro país. Los análisis presentados en el apartado anterior están basados principalmente en los sistemas de partidos europeos, por lo que es necesario introducir los elementos que hacen particularmente complejo nuestro sistema partidario. Argentina no solo cuenta con elecciones nacionales donde se eligen los poderes Ejecutivo y Legislativo respectivamente. Por tener una estructura federal de gobierno, estas elecciones se repiten a nivel provincial (y municipal, etc.) con sus propias reglas. Como observaremos más adelante, el sistema partidario nacional, dado sus numerosas fragmentaciones, ha ido dando lugar a un fortalecimiento de los sistemas provinciales.

En principio, es dado creer que la Argentina ha sido primordialmente bipartidista debido al peso electoral y al arraigo social que poseen los dos partidos de masas tradicionales de nuestro país, el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical. Pero si ahondamos en la historia política argentina, rápidamente observamos que entre 1930 –tomando como punto de partida el ingreso de las masas a la política a partir de la sanción de la Ley Sáenz Peña– y 1983, los períodos democráticos fueron interrumpidos frecuentemente por los golpes militares. Si bien los partidos no dejaron de existir en ningún momento durante esta etapa (Abal Medina, 2010: 249), la permanente injerencia de las Fuerzas Armadas en la política durante el período dificultó la posibilidad de institucionalizar las formas de cooperación y competencia de los distintos partidos políticos en nuestro país.

Con el período de democratización iniciado en los años 80, los partidos de masas de la Argentina tampoco estuvieron libres de transformaciones. Los cambios no obedecieron únicamente a los cambios en

los modelos de los partidos políticos que analizamos anteriormente, que fueron moviéndose de un modelo de masas a uno *catch all*. En el caso particular de nuestro país, los cambios que atravesaron tanto el PJ como la UCR estuvieron fuertemente marcados por la coyuntura signada por las crisis, además de la modificación de sus bases electorales tradicionales (clase obrera en el caso del PJ, clase media urbana en el caso de la UCR). Retomando un estudio de Calvo y Escolar (2005), el PJ atravesó un proceso de recambio liderado por el sector renovador del peronismo que acabó con el desplazamiento de toda la vieja guardia de la dirigencia del partido, luego de perder las elecciones en 1983 contra Raúl Alfonsín. Asimismo, los autores señalan que esto dio paso a un nuevo tipo de dirigencia dominada por las máquinas electorales, cuyo líder indiscutido sería Carlos Menem. Por su parte, la UCR fue debilitándose después de la crisis que terminó con la renuncia de Alfonsín. La diferencia entre ambas reconfiguraciones es que, según los autores, la crisis del PJ hizo surgir hombres fuertes en las provincias con sus maquinarias electorales. En este escenario numerosas provincias introdujeron la ley de lemas, que sería una forma de resolver su interna a la vez que se conservaba el caudal electoral (p. 21).

Hasta el momento, “los actores políticos locales competían a la sombra de los debates programáticos nacionales, caracterizados por contenidos sectoriales antes que territoriales” (Calvo y Escolar, 2005: 20) pero esta situación no se mantendría así por mucho más tiempo. Los autores observan que a lo largo de este período las provincias introdujeron una serie de reformas de los textos constitucionales como de las leyes electorales que les permitieron un mayor control de las legislaturas provinciales. Con ello “se permitió una mayor discreción en la sanción de leyes provinciales y un mejor financiamiento de los aparatos partidarios a través de la distribución de recursos fiscales entre asesores, punteros y bases electorales territoriales” (Calvo y Escolar, 2005: 23). Los autores también señalan que en la medida que aumenta la fragmentación partidaria a nivel nacional, el control de la fecha de la elección (provincial) también resulta una herramienta de suma utilidad para los Ejecutivos provinciales. La cuestión del establecimiento de la fecha de las elecciones será una cuestión recurrente en los debates de la reforma política de 2008.

Producto de la pérdida de los electorados tradicionales, tanto por izquierda y por derecha, han ido surgiendo terceros partidos. En algunos casos, fueron capaces de demostrarse realmente competitivos como el

Frepasso hasta el colapso de la Alianza en 2001 (lo que produjo aún más fragmentación del electorado Frepasso-UCR) o bien como el PRO en la actualidad. En ambos casos, si bien competitivos, observamos que tuvieron que valerse de alianzas electorales para ganar las elecciones presidenciales pero también con problemas para consolidarse por fuera de determinados centros urbanos.

Hacia el año 2003 Calvo y Escolar entendían que el sistema de partidos nacional se encontraba

caracterizado por un peronismo atravesado por conflictos territoriales, los remanentes de un radicalismo dedicado a mantener sus espacios provinciales, una multiplicidad de terceros partidos alineados ideológicamente y un pequeño pero significativo grupo de partidos con proyección estrictamente provincial (Calvo y Escolar, 2005: 20).

En este punto, es necesario considerar el impacto que generó la irrupción del kirchnerismo en una reconfiguración del sistema de partidos, que logró agrupar a diversas fracciones del peronismo de las provincias como así una plétora de partidos y agrupaciones de centro-izquierda y del “campo nacional y popular”. A su vez, muchas otras organizaciones surgieron al calor de la década de gobierno del matrimonio Kirchner e incluso sectores de partidos como la UCR decidieron acompañar a su gobierno.

Si bien en el año 2009 se estableció por ley que desde ese momento las internas se dirimirían a través de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, esta herramienta se ha utilizado muy poco. Por lo que a más de 15 años de esa definición, podemos observar una situación similar.

1.4. Decisionismo

Los estudios acerca de los distintos tipos de liderazgo político y su relación con el régimen político en el que se hallan inscriptos siempre encuentran una vía para conservar su actualidad. Con la batería conceptual que los acompañan, constituyen una herramienta fundamental para cualquier intento de realizar un análisis coyuntural. Por esto, podemos comprender el renovado interés por el concepto de decisionismo. Antes de comenzar, debemos aclarar que dicho concepto no es unívoco y ha ido atravesando diferentes modificaciones, desde la pluma del jurista alemán Carl Schmitt

hasta aquella más contemporánea, que la vincula con extendidas prácticas de gobierno en América Latina. Sin embargo, es menester remontarnos a sus orígenes para poder comprenderlo acabadamente.

Los orígenes de esta idea nos llevan a la fallida experiencia de la República de Weimar en Alemania, que se extendió desde el final de la Gran Guerra hasta el ascenso del nacionalsocialismo al poder a principios de 1933. Durante este período, el pueblo alemán sufrió una grave crisis hiperinflacionaria que se sumaba la profunda inestabilidad política y la violencia. El ordenamiento constitucional de ese momento, basado en un sistema parlamentario, no pudo encontrarle solución a la situación crítica que atravesaba el país. Para el politólogo italiano Giovanni Sartori (2016), la Constitución de Weimar fue diseñada con la idea de evitar la experiencia de la Tercera República francesa con un gobierno por asamblea. De esta manera, dotaron al presidente del Reich de la potestad de gobernar por decreto (de acuerdo con el canciller) en situaciones de emergencia. También podría disolver el Parlamento “virtualmente a su discreción” (p. 160) y someter cualquier ley aprobada por el Reichstag al referéndum popular. Sin embargo, para Sartori el problema de la República de Weimar no residió en su diseño constitucional sino en la alta fragmentación y polarización del sistema de partidos debido a un sistema de representación proporcional pura, junto a otros factores (Sartori, 2016: 160-162).

A principios de la década del 30 apareció uno de los trabajos fundamentales de Carl Schmitt, *El concepto de lo político*. Allí Schmitt al preguntarse por la distinción particular propia de la política concluyó que el criterio primordial allí es la diferenciación entre amigo y enemigo. No obstante, este enemigo no será cualquier rival o adversario, sino que será un enemigo público que amenace la forma de vida de una unidad política y serán soberanos aquellos Estados capaces de efectuar esta distinción. Contrariamente a lo que sostiene la tradición liberal, el conflicto que se presenta entre amigo y enemigo estará afrontado principalmente a través de la decisión y no de la deliberación (Leiras, 2011: 161). El liberalismo apela a la resolución de conflictos mediante la discusión racional entre las partes, a “la discusión racional y la armonización entre intereses y valores conflictivos a partir de instituciones de arbitraje y principios de justicia e igualdad consagrados y protegidos por instituciones y leyes” (Leiras, 2011: 163).

Otro concepto fundamental vinculado al de decisionismo, tanto en

su concepción clásica como en la más contemporánea, es el de excepción. La situación de excepción será aquella que represente un quiebre semejante que ya no permita la continuación del orden establecido previsto por las leyes y las instituciones que de ella emanan. Así, se da lugar a la dictadura que reemplaza al gobierno constitucional (Negretto, 1996: 5).

A partir de lo señalado hasta el momento, estamos en condiciones de aproximarnos a una primera definición de decisionismo entendiéndolo como una forma de ejercer el liderazgo durante una situación de crisis o de excepción. Este se halla por fuera de las normas imperantes al momento e implica la suspensión temporal del Estado de Derecho sobre el que se asienta pero con el fin de conservarlo y restituir el orden. Para comprender las principales diferencias con los usos actuales del término es clave hacer foco no solo en la situación de crisis, sino en que se trata de un estado transitorio y nunca permanente. Precisamente ante la excepcionalidad de la hora, estas situaciones no pueden ser previstas por ningún tipo de norma o pueden encontrarse en conflicto abierto con alguna de las existentes (Nosetto, 2016: 296), todo en pos de salvaguardar el orden jurídico.

Por otra parte, numerosos autores han categorizado al decisionismo de diversas formas: como una estrategia gubernamental, como un estilo político, como una práctica de gobierno o como una doctrina legal, entre otras (Nosetto, 2016: 299). A su vez, se identifican también tres rasgos característicos de la decisión: en primer lugar, esta es independiente del contenido de la norma. En segundo lugar, la decisión apunta a crear una situación normal. Por último, se ubica la personalidad de la decisión, es decir que esta siempre recae sobre alguien: “ante la excepción, la persona que decide es soberana” (Nosetto, 2016: 297). Esto entra en franca oposición a la impersonalidad de las leyes y de los cargos electivos de la forma republicana de gobierno. A diferencia de lo que sostiene la teoría pluralista, para Negretto es el Estado el único capaz de tomar decisiones (Negretto, 1996: 8). En esta misma línea, Bosoer (2000) identifica los rasgos comunes de la teoría política decisionista: asigna a la decisión política una importancia central y definitiva; entiende a la soberanía como el poder de decisión definitivo y tiene al estado de excepción como la manifestación más pura. Entonces, el concepto de crisis quedará indisolublemente atado al de decisión política, que es tanto más política cuanto más excepcional sea.

1.4.1. *El decisionismo en América Latina*

En la década de los 90 asistimos a un resurgimiento del interés por la problemática del liderazgo político, que se da en el marco de la transformación estructural de las democracias de América Latina que tuvieron lugar en esos años. Para Leiras (2008), esta época se caracterizó por la crisis del modelo estatal-nacional y por un proceso creciente de fragmentación y desestructuración social. A su vez, señala que este escenario se complementó con la crisis de representación y representatividad política, fruto de la dificultad de los partidos políticos para cumplir su función de agregación de intereses, articulación de demandas ciudadanas y formulación de proyectos globales de sociedad.

Por su parte, Bosoer (2000) observa que en la región, la idea de decisionismo encuentra su asidero en la cultura y en las instituciones a lo largo de la historia “por la propensión al protagonismo del caudillo o el líder carismático y la dificultad por incorporar la idea de un orden político sobre la base de un sistema de reglas de juego permanente acordadas socialmente” (p. 118). Asimismo, estableció un esquema con una serie de características que se encuentran presentes en estos casos. En principio, estos líderes poseen legitimidad de origen democrático y plebiscitario que surge en situaciones de derrumbe o emergencia, que luego son convertidas en el argumento para la necesidad de salvataje –y luego de una refundación– del sistema político o del Estado. A partir de esta refundación, se da la modificación de la Constitución acorde a los nuevos tiempos, donde se verán reforzados los poderes presidenciales en detrimento de los distintos organismos de control. En esta misma reforma también se introduce una nueva herramienta que fortalece a la institución presidencial: la reelección³. Respecto a las políticas a implementar, se apela a un liberalismo en materia económica y a un hegemonismo político conservador. Finalmente, dentro de este esquema, Bosoer identifica dificultades para resolver el problema de la sucesión (Bosoer, 2000: 118).

De esta forma, si tomamos al decisionismo como una estrategia de liderazgo político, los presidentes decisionistas intentaron superar las situaciones de crisis y pudieron reestablecer el orden social que se había quebrado, pero conservando las prerrogativas que poseían en los mo-

³ En el caso de la provincia de Córdoba, la reelección del gobernador fue introducida en la reforma constitucional realizada en 1987.

mentos críticos. En consecuencia, Leiras va a definir a esta nueva variante de decisionismo como:

un modelo estratégico de decisión política fuertemente concentrado en la figura presidencial, un replanteo y adecuación del régimen presidencialista en el contexto de la doble transición del autoritarismo a la democracia y del estatismo económico al gobierno orientado hacia las políticas de libre mercado, desregulación y activa inserción a los ritmos impuestos por el proceso de globalización capitalista (Leiras, 2008: 52).

También añade que este neodecisionismo apela a una idea de la gobernabilidad que se basa en las prerrogativas y desempeño de un Poder Ejecutivo decisor, que prevalece sobre los otros dos poderes (Leiras, 2008: 53).

Esta cuestión abre el interrogante sobre si es posible una convivencia entre la democracia y sus instituciones y el decisionismo político. Los autores brindan diferentes respuestas al respecto. Para Bosoer, este nuevo decisionismo cumple una doble función: por un lado, defiende o reconstruye un núcleo constitutivo del orden político y, por otro lado, “garantiza una determinada racionalidad en el funcionamiento de la sociedad sustentada en la lógica del mercado abierto y libre” (Bosoer, 2000: 121). Sin embargo, afirma que el decisionismo contiene en sí mismo el núcleo de su propia limitación pues es incapaz de institucionalizarse, ya que se basa en un líder plebiscitario, que toma las decisiones y garantiza la estabilidad política y económica (Bosoer, 2000: 122). Por su parte, Leiras (2011) hace una distinción al momento de aplicar esta teoría al análisis de los sistemas políticos latinoamericanos. En tanto se trate de una “estrategia en contexto de «tiempos difíciles»” (p. 166) es el decretismo ejecutivista y no el decisionismo el que permite realizar el análisis puesto que, para él, el decisionismo político implica la desinstitucionalización política. Por otro lado, afirma que, si lo entendemos como un estilo de gobierno más allá de tiempos de crisis, la utilización de recursos de excepción se inscribirá en un marco de creciente concentración de poder en la institución presidencial, lo que dará lugar a un esquema “hiperpresidencialista” (Leiras, 2011: 167). Es en este momento donde vemos la diferencia entre el decisionismo de la primera mitad del siglo XX y el actual que puede resumirse en lo que afirma Agamben al señalar que “lo excepcional ha devenido norma” (Leiras, 2011: 168).

Por otro lado, Hugo Quiroga (2005) afirma que no se trata de un

modelo de democracia sino de una práctica de gobierno a la que denomina *decisionismo democrático* y que se encuentra entre los imperativos de la política y la vigencia del Estado de Derecho. Su fundamento se halla en el estado de emergencia, en la situación extraordinaria que puede resultar un peligro para la integridad del Estado y para el orden social. A partir de allí, se le otorgan facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo y se le permite legislar de manera directa mediante las llamadas medidas de emergencia (decretos, delegación legislativa, veto parcial). Para Quiroga, el Estado de Derecho no desaparece, sino que se atenúa y la emergencia encuentra una legislación excepcional que la regula. Cabe recordar que una de las premisas del primer decisionismo es que la excepción, por su propio carácter, no puede hallarse prevista en una norma. Así, se va concentrando el poder en el Ejecutivo en desmedro de las atribuciones del Legislativo. Por este motivo, el autor entiende que la emergencia en un régimen democrático nunca puede ser permanente, sino transitoria para así poder retornar a la normalidad. Este Estado, que se convierte en un “sujeto legiferante” (p. 111), surge durante el menemismo cuando se traslada la lógica de la emergencia a los periodos de normalidad.

En este concepto de decisionismo podemos encontrar cierta similitud con la idea de *democracia delegativa* planteada por Guillermo O’Donnell. Esta idea surge a partir de la preocupación del politólogo argentino al observar las democracias recientemente instaladas, fundamentalmente las de América Latina. Si bien consideraba que dichas democracias cumplen con los requisitos que Robert Dahl propone para que sean consideradas poliarquías, no se hallan en vías de convertirse en democracias representativas, aunque tampoco exista el riesgo de una regresión autoritaria. O’Donnell señaló que estas democracias delegativas si bien no se encuentran institucionalizadas, pueden ser duraderas en el tiempo. Asimismo, identificó los orígenes de estas prácticas en las profundas crisis económicas y sociales que han heredado de los regímenes autoritarios precedentes y que reforzaron determinadas prácticas y concepciones sobre el correcto ejercicio de la autoridad política. Así, O’Donnell afirmó que este tipo de democracias se fundan en la idea de que quien gane las elecciones presidenciales podrá gobernar como a él o ella le parezca oportuno “restringido sólo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente” (O’Donnell, 2008: 12). Sin lugar a dudas, el presidente es la figura máxima y representa los intereses de todo el país,

por lo que su base política debe ser el movimiento, como superador de las diferencias partidarias. Siguiendo con el desarrollo de O'Donnell, podemos inferir que cualquier tipo de control intrainstitucional o mecanismo de rendición de cuentas, tanto vertical como horizontal, será tomado no como un deber republicano sino como un escollo en el ejercicio de su autoridad. Precisamente en este punto es donde O'Donnell encontró la diferencia entre la democracia delegativa y la representativa, dado que en la representación se encuentra también un componente delegativo. Por lo tanto, sostuvo que “mediante algún procedimiento, una colectividad autoriza a algunos individuos a hablar por ella, y finalmente a comprometerla con lo que el representante decida. Por lo tanto, la representación y la delegación no son polos opuestos” (O'Donnell, 2008: 14). De esta manera, aquellos que han sido elegidos para ejercer la representación de un colectivo son responsables por las acciones que lleven a cabo, por las que deberán rendir cuentas.

A su vez, O'Donnell señaló que en las democracias institucionalizadas, si bien la toma de decisiones suele ser lenta, la posibilidad de que se implementen es más alta. Por el otro lado, en las democracias delegativas “las decisiones se toman de modo frenético” (O'Donnell, 2008: 20) y ese fenómeno es el que se denomina *decretismo* en América Latina. En estos casos, la chance de que se materialicen estas medidas es mucho más bajo al tratarse de decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo de forma unilateral y apresurada. Además, esto suele generar el rechazo de sectores importantes con capacidad de movilización.

Diversos autores coinciden en que el decisionismo resulta lesivo en términos de legitimidad democrática y lo consideran enfrentado a las normas y las instituciones, con el constitucionalismo, con el Estado de derecho, con los principios republicanos y con las reglas de juego (Nossetto, 2016: 300) y que acaba por conducir “a desvíos autoritarios” (Quiroga, 2005: 113).

1.4.2. Hiperpresidencialismo argentino y la reforma constitucional de 1994

La Constitución de 1853 previó para nuestro país un ordenamiento de tipo presidencialista similar al modelo que se habían dado los Estados Unidos. El sistema a utilizar implicaba la división de los poderes del Estado en tres: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El primero estaría com-

puesto por un presidente y un vice elegidos de forma indirecta por un período de seis años sin reelección inmediata a través de un Colegio Electoral⁴. El Poder Legislativo sería bicameral y los representantes de la Cámara Baja serían elegidos directamente por los ciudadanos. Los senadores, hasta la reforma constitucional de 1994, durarían nueve años en el cargo y serían elegidos por las legislaturas provinciales, a excepción de los de Capital Federal. Una vez recuperada la democracia a principios de la década de los 80, en lugar de dar un nuevo ordenamiento constitucional adecuado a los tiempos que corrían, se restableció el texto de 1853 (Ferreira Rubio y Goretti, 1995: 69). A pesar de las similitudes entre los sistemas políticos de ambos países, el argentino (y toda la región) se ha caracterizado por la presencia de un Poder Ejecutivo muy fuerte, en muchos casos hasta en detrimento de los otros dos poderes del Estado.

Para explicar este fenómeno, existe una larga serie de factores que han contribuido a lo largo de la historia al fortalecimiento de la Primera Magistratura por encima (y a costa) del Congreso y de la Justicia. La primera explicación que nos surge es la larga tradición de líderes providenciales o caudillos. Sin embargo, retomando a Carlos Nino, Dalla Vía (2014) identifica otros factores que han contribuido a la formación de lo que denomina “hiperpresidencialismo argentino”⁵ (p. 165). Para

⁴ El Colegio Electoral continuó existiendo como institución en nuestro país hasta que la reforma de la Constitución Nacional de 1994 introdujo la elección directa de presidente y vicepresidente.

⁵ Con la recuperación de la democracia en los años 80, en el radicalismo fue surgiendo la preocupación por las amplias prerrogativas de la figura presidencial y se fueron ensayando propuestas para su futura atenuación, como la adopción de instituciones propias del sistema parlamentario (Ferreira Rubio y Goretti, 1995: 70). Ferreira Rubio y Goretti señalan que la principal preocupación institucional del menemismo se vinculaba no solo con la introducción de la reelección, sino con la modernización del Estado y la consolidación a nivel constitucional de las reformas encaradas desde 1989. A su vez, los autores agregan que la incorporación de un Primer Ministro o jefe de gabinete o cualquier alteración del sistema presidencialista no figuraba en la agenda del justicialismo, sino que fue una condición impuesta por el radicalismo para apoyar la reforma (Ferreira Rubio y Goretti, 1995: 76-77). Así, la reforma de la Constitución de 1994 previó una serie de modificaciones para atenuar la institución presidencial entre las que figuraban la inclusión de un jefe de gabinete de ministros, el fortalecimiento del federalismo y la modernización del proceso de sanción de leyes. Asimismo, se contempló la reglamentación de la intervención federal a las provincias, así como de los decretos de necesidad y urgencia y la delegación legislativa, entre otros (Dalla Vía, 2014: 162). Ferreira Rubio y Goretti (2000) observan que la relación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo fue profundamente modificada una vez que los decretos de necesidad y urgencia se convirtieron en una forma

el autor, la causa más importante de esta desviación ha sido la interrupción de la cultura y las prácticas democráticas que favorecieron la concentración en el Poder Ejecutivo de las decisiones en desmedro del debate democrático. A su vez, Dalla Vía considera que otros factores de influencia han sido los frecuentes estados de emergencia, la injerencia militar, la delegación de facultades legislativas, la crisis del parlamento y de representatividad de los partidos políticos y la decadencia del federalismo, entre otros (Dalla Vía, 2014: 165).

El sistema presidencialista presenta una serie de desventajas que pueden tornarse graves sobre todo ante situaciones de crisis. En primer lugar, el mandato fijo tanto del presidente como de los diputados y senadores da muestras de la rigidez de la estructura. En caso de extrema crisis o pérdida del apoyo por parte del parlamento al presidente, no hay ningún mecanismo que prevea una salida institucional a este tipo de situaciones, dado que el juicio político (o *impeachment*) está reservado para otro tipo de situaciones⁶. Además, la legitimidad popular con la que cuentan tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo (al ser ambos

ordinaria de tomar decisiones. Más allá de la intención de parlamentarizar el sistema para poder crear así una cultura del debate, se intentó que este nuevo ministro coordinador pudiera oficiar de “fusible” para que situaciones de crisis política no desgastasen la figura del presidente (Dalla Vía, 2014: 166). Por tanto, se creó un Jefe de Gabinete de ministros que tiene a su cargo la administración general del país, pero ni siquiera se le concedió tal jefatura administrativa, ya que toda responsabilidad política por dicha administración continúa en manos del presidente (Dalla Vía, 2014: 170). Respecto al cumplimiento de sus funciones establecidas en el artículo 100 de la Constitución, Barbosa (2010) señala que se da una cuestión paradójica sobre las reuniones de gabinete, que funcionaban con más frecuencia antes de que fueran institucionalizadas por la reforma ya que luego, prácticamente dejaron de funcionar. A su vez, cuando se suponía que el Jefe de Gabinete también oficiaría de nexo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, vemos que a lo largo de los años ha sido problemático porque es muy baja la cantidad de asistencias al Congreso por parte del Jefe de Gabinete (Barbosa, 2010: 6-7). En esta línea, Ferreira Rubio y Goretti concluyen que, a partir de las reformas introducidas en la Constitución en 1994, el sistema sigue siendo tan presidencialista como lo fue desde 1853.

⁶ El juicio político es el mecanismo que establece la Constitución Nacional para la destitución de aquellos funcionarios que incurrieran en las causales que enumera el artículo 53. Bidart Campos señala que se lo denomina juicio “político” ya que, a diferencia de un proceso penal, su objetivo es destituir y no castigar penalmente aunque su causal fuera un delito. La crítica que Bidart Campos realiza a este sistema es que este mecanismo ha sido lento e ineficaz y que su implementación puede resultar imposible si el acusado en cuestión pertenece al partido que tenga la mayoría en una o ambas cámaras (Bidart Campos, 1998: 190-200).

elegidos directamente por la ciudadanía) puede conducir a situaciones de bloqueo en caso de tener colores distintos. En este tipo de situaciones se hace más evidente la falta de incentivos para formar coaliciones o, al menos, conseguir el apoyo de parte de la oposición, ya que el sistema presidencialista es un juego de suma cero donde el ganador se lleva todo. Sin embargo, hallamos casos donde una coalición de partidos consigue la presidencia y distribuye posiciones en el gabinete, con lo que asegura los apoyos necesarios dentro de las cámaras⁷.

Pero en caso que el presidente se encuentre con un Congreso hostil, este posee una batería de recursos para impulsar legislación o detener aquella que hubiera aprobado el Congreso. De estas herramientas, como el veto o la promulgación parcial, la más relevante es el Decreto de Necesidad y Urgencia. A través de este invoca una situación excepcional por la cual la legislación no puede seguir los canales correspondientes, por lo que el presidente toma determinadas medidas de gobierno sin pasar por el Congreso. El Congreso puede rechazar un decreto pero debe seguir un procedimiento determinado⁸.

⁷ El sistema presidencialista encuentra una fuente de desestabilidad en el sistema multipartidista altamente fragmentado. Sin embargo, en la región abundan los ejemplos de los países que han podido sortear este obstáculo, aunque no sin inconvenientes ya que países como Chile, Uruguay y Brasil han sabido construir lo que se denomina como “presidencialismo de coalición”. La Concertación en Chile y el Frente Amplio en Uruguay han conseguido unir a varios partidos de cierta cercanía ideológica. El PT en Brasil, por su parte, ha apelado a una coalición mucho más amplia y con otra dificultad: ha extendido la coalición entre sectores distantes ideológicamente. Con los matices que presenta cada caso, podemos observar que existen formas para flexibilizar el Poder Ejecutivo, dentro de las estructuras existentes y extender la participación a sectores lo más amplios posibles. Así, a través de la constante negociación y distribución de cargos entre las distintas fuerzas, deja de ser un juego de suma cero, donde el partido ganador se queda con todo, y se fomenta la cultura de la cooperación, a la vez que se consolida un presidencialismo más estable y previsible.

⁸ El trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto a los decretos de Necesidad y Urgencia, de delegación legislativa y de promulgación parcial de leyes están regulados por la Ley N° 26122 sancionada en el año 2006.

Capítulo 2. La reforma de la Constitución del 2001

El comienzo del siglo XXI estuvo signado por una crisis económica y social que dejaría su marca en la sociedad durante décadas y, por supuesto, el sistema político no saldría indemne de esta situación. La provincia de Córdoba no estuvo al margen de este panorama y, a finales de la década de los 90, como consecuencia de esta situación, el radicalismo perdió el Poder Ejecutivo provincial por primera vez desde el regreso de la democracia. El gobierno del Partido Justicialista (dentro de la alianza Unión Por Córdoba) había llegado con la intención de introducir profundos cambios a la estructura del Estado provincial, en orden de superar la difícil situación en la que se encontraba inmersa la provincia.

De esos cambios propuestos por el nuevo oficialismo, aquí nos ocuparemos de analizar el proceso de la reforma de la Constitución provincial en el año 2001 que redujo la cantidad de miembros de la legislatura y su forma de elección. Para esto, el capítulo contará con cuatro secciones: primero, desarrollaremos brevemente los antecedentes constitucionales de la provincia, enfocándonos en los cambios anteriores que sufrió el Poder Legislativo; en segundo lugar podremos ver que esta reforma fue la continuación de una serie de cambios estructurales realizados por el Poder Ejecutivo en el marco de su proyecto del “Estado Nuevo”; a continuación estudiaremos la forma en la que se llevó adelante la reforma de la Constitución provincial. Para esto, recurriremos a los Diarios de Sesión de la Convención Constituyente y a los artículos periodísticos de la época para observar los puntos centrales de la discusión y las tensiones y desacuerdos entre el oficialismo y la oposición. Por último, reservaremos la última sección para hacer algunas reflexiones sobre este proceso.

2.1. Antecedentes

El ordenamiento unicameral del Poder Legislativo que se instauró en el año 2001 no resulta extraño a la provincia. Desde las primeras décadas del siglo XIX, Córdoba ha ido estableciendo su orden constitucional desde el Reglamento Provisorio hasta la Carta Magna que rige actualmente. A lo largo de su historia, la Provincia ha hecho uso del poder constituyente derivado¹ en numerosas oportunidades, fomentado en ciertos períodos por la facilidad de realizar las modificaciones solamente a través de la Legislatura y no como el procedimiento complejo que conocemos hoy en día (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 3). Durante el período que abarca desde la sanción del Reglamento Provisorio en el año 1821 hasta la Constitución del año 1870, la provincia de Córdoba tuvo un Poder Legislativo unicameral. En 1821 se sancionó el Reglamento Provisorio para el Régimen y la Administración de la Provincia de Córdoba, que se encontraba dividido en ocho secciones y treinta y un capítulos. Si bien el Poder Legislativo estaba compuesto por una sola cámara, ya estaba contemplada la creación de un Senado para cuando se sancionara la Constitución definitiva. Los representantes eran elegidos de forma indirecta a través de electores que, a su vez, provenían del voto de Asambleas Primarias compuestas por todos los “ciudadanos avecindados” y que residieran en el territorio de la provincia (Chiacchiera Castro, 2007: 17). Respecto a la duración de los mandatos, los representantes duraban cuatro años y la Cámara se renovaba por mitades. Para sancionar cualquier asunto constitucional se necesitaban dos terceras partes de los sufragios, mientras que cualquier cuestión no de índole constitucional pero de gravedad requería la mitad más uno de los votos. Entre las atribuciones del Congreso se encontraba la de formar una Constitución. La elección del gobernador, por su parte, también era realizada de forma indirecta por un mandato de cuatro años y una sola posibilidad de ser reelegido (Ferrer, 2017). Este Reglamento fue modificado doce veces y rigió hasta 1847 (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 2).

Entre 1847 y 1855 estuvo vigente el Código Constitucional Provisorio para la Provincia de Córdoba que, según Chiacchiera Castro, pre-

¹ Bidart Campos (1998) define al Poder Constituyente como “la competencia, capacidad o energía para *constituir* o *dar constitución* al Estado. Es decir, *para organizarlo*, para establecer su estructura jurídico-política”. Este poder puede ser originario, si es ejercido en la etapa fundacional, o derivado, si es utilizado para reformar una constitución ya existente.

sentaba pocas diferencias respecto a su antecesor. Este seguía manteniendo la organización unicameral del Poder Legislativo mediante un sistema de elección indirecta donde se elegía un diputado por cada seis mil habitantes. Asimismo, la Sala de Representantes elegía al gobernador de la provincia por la mitad más uno de los votos (2007: 18). La diferencia estribaba en que fue una adaptación a la coyuntura política de la provincia para permitir la ampliación del mandato y de las facultades del gobernador (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 3).

Una vez sancionada la Constitución Nacional en 1853, la provincia debió darse una propia tal como mandaba la reciente Carta Magna. Aunque desde el Ministerio del Interior se pidió que se conformara una Convención lo más amplia posible, la Legislatura provincial volvió a ejercer el poder constituyente derivado (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 3-4) y en 1855 se sancionó la primera Constitución de la Provincia de Córdoba. Uno de los principales cambios respecto a la Constitución anterior que podemos observar es que esta nueva Constitución establecía una cantidad fija de diputados, esta vez elegidos de forma directa “hasta que fuera sancionada una ley local de elecciones arregladas al censo” (Chiacchiera Castro, 2007: 19). En este primer texto se fija el número en 25 diputados y la Cámara se renovaba por mitades todos los años. El artículo 75 fijó que no se podían realizar nuevas reformas hasta pasado un plazo de diez años. Además, agregaba una nueva complejidad al proceso de reforma: aquellas modificaciones que se realizaran cumplido el plazo de diez años tenían que ser aprobadas por el Congreso General de la Nación y debían ser declaradas ley por los dos tercios de la legislatura y realizadas por una Convención de 25 diputados convocados a tal efecto (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 4).

La reforma al texto constitucional realizada en 1870 finalmente introdujo la Cámara de Senadores, transformando al Poder Legislativo en un órgano bicameral. La Cámara de Diputados pasaba a representar a la provincia, y el Senado, a los departamentos. Los diputados duraban dos años en su mandato pudiendo ser reelegidos y la cámara continuaba renovándose por mitades anualmente. Por su parte, los nuevos senadores iban a durar cuatro años en sus bancas, también con la posibilidad de ser reelegidos y la cámara se renovaría por cuartos de forma anual. Tanto senadores como diputados eran elegidos de forma directa y a simple pluralidad de votos. El gobernador y el recientemente creado cargo de vicegobernador serían elegidos por una asamblea de electores y durarían

tres años en sus funciones, sin la posibilidad de ser reelegidos o sucederse sino con el intervalo de un periodo (Ferrer, 2017). En la reforma realizada en 1870 se determinó el procedimiento para el juicio político y detalló las bases del régimen municipal y del sistema electoral, entre otros (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 4-5). En 1883 nuevamente se modificó y, entre los cambios principales, se suprimió la enumeración de los nombres de los departamentos en caso que la cantidad de estos aumentara o disminuyese (Chiacchiera Castro, 2007: 21).

En el año 1900 se vuelve a cambiar el texto de la Carta Magna para adoptar la representación del censo nacional del año 1895. La elección de diputados era directa sobre una base de un legislador cada 13.000 habitantes (o fracción no menor de 4.000). En este momento, la Cámara Baja tenía 32 miembros y la Cámara de Senadores fijó su número en 25 (uno por departamento), sin importar la cantidad de habitantes o su extensión, con la prohibición que se aumente el número de departamentos durante el plazo en el que se encontrara vigente ese texto constitucional (Chiacchiera Castro, 2007: 21-22).

Doce años después la Constitución Provincial debió adecuarse a la nueva Ley Sáenz Peña. Chiacchiera Castro agrega que respecto a la conformación de la Cámara de Diputados se eliminó la expresión “a simple pluralidad de sufragios” para poder permitir una representación de las minorías (2007: 22). Asimismo, establecía que el total no podía exceder los 35 diputados.

En 1923 se introdujeron modificaciones en el régimen municipal, en la educación, en el sistema económico y financiero, en el Poder Judicial y en la duración del mandato y forma de elección del gobernador y vicegobernador (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 6). Se sumaba un miembro más a la Cámara de Diputados, convirtiéndose en 36 los representantes elegidos por el pueblo tomando a la provincia como distrito único. De estos 36 diputados, 24 correspondían a la mayoría y los 12 restantes a la minoría. La Cámara se renovaba totalmente cada cuatro años pudiendo ser reelegidos. Los departamentos empezaron a elegir entre uno y tres senadores de acuerdo a la cantidad de habitantes (Chiacchiera Castro, 2007: 24) que durarían en sus mandatos cuatro años renovándose por mitades cada dos y con la posibilidad de ser reelegidos. El gobernador y el vicegobernador pasaron a ser elegidos directamente por el pueblo de la provincia a simple pluralidad de sufragios y el mandato se extendió a cuatro años.

Según lo establecido por la cláusula transitoria quinta de la Constitución Nacional de 1949, las legislaturas provinciales debían constituirse en Asamblea Constituyente a fin de adecuar sus cartas magnas a la nueva Ley Fundamental nacional (Becerra Ferrer *et al.*, 1997: 6). No obstante, dicha reforma fue dejada sin efecto al igual que la Constitución nacional de ese mismo año en 1956.

Recién en 1987, luego de la recuperación de la democracia, se modificó totalmente la Constitución provincial. En primer lugar, la cantidad de diputados se incrementó en 30, pasando de 36 a 66. Tomando a la provincia como distrito único, las bancas se distribuirían de la siguiente forma: 36 para la fuerza que obtuviera la mayoría, 20 para la primera minoría, y cinco, tres y dos bancas respectivamente para las tres minorías restantes siempre que superaran el umbral del 2% que les permitía acceder a la distribución. Supuestamente este nuevo sistema ampliaría la representación de las minorías al mismo tiempo que se garantizaba la gobernabilidad al Poder Ejecutivo (Chiacchiera Castro, 2007: 26-27). Los diputados y senadores duraban cuatro años en sus funciones y podían ser reelegidos, como así el gobernador y el vicegobernador que ahora también podían ser reelegidos o sucederse. Si ya lo habían sido, no podían volver a postularse sino con un intervalo de un período. Lo cierto es que en un sistema como este se pueden generar severas distorsiones debido a la relación entre la cantidad de votos obtenidos y las bancas que se les asignan. Por su parte, el Senado conservaba la elección a simple pluralidad de sufragios y en proporción a los habitantes del departamento². Esta forma de distribuir las bancas “implicaba que el predominio de la representación política era definida por los departamentos que elegían 1 o 2 senadores ya que los que elegían entre 6 y 8, distribuían su representación por mitades entre la mayoría y la oposición” (Chiacchiera Castro, 2007: 28). En este sentido, Muñoz señala que, dado el contexto económico y social de la época, se buscó desarticular cualquier posibilidad de “(...) generar inestabilidad política

² La distribución de senadores por cantidad de habitantes se realizaba de la siguiente manera: un departamento de hasta 60.000 habitantes elegía un senador; entre 60.000 y 100.000 habitantes, la población del departamento elegía dos senadores, ambos para la mayoría; entre 100.000 y 300.000 habitantes, la Constitución preveía seis senadores, siendo tres para la mayoría, dos y uno respectivamente, y para los departamentos de más de 300.000 habitantes, se elegían ocho senadores a razón de cuatro para la mayoría, tres y uno respectivamente.

e institucional, de tal modo que los cambios no debían crear situaciones de bloqueo mutuo entre los detentores de poder” (Muñoz, 2005).

2.2. Una nueva legislatura para un nuevo Estado

Así como el Partido Justicialista había impulsado la reforma del Estado nacional a principios de la década del 90, ahora se intentaba emular este proceso en Córdoba. Así, en el año 2000 De la Sota presentó el proyecto de “Nuevo Estado”, que constaba de 244 artículos³ y abarcaba una serie de cuestiones disímiles entre sí como la propuesta para privatizar las empresas públicas, aumentar las facultades y potestades del gobernador como así también potenciar la participación de la ciudadanía y el control sobre la gestión y los actos de gobierno (Closa, 2003). Esta reforma del Estado había sido una promesa de campaña junto con una reducción impositiva del 30% ya que, según Closa, “en efecto, existía la opinión generalizada de que el Estado tenía un funcionamiento oneroso, deficitario y que su organización favorecía el desarrollo de hechos de corrupción” (2003). No obstante, en la provincia ya había un antecedente de una Ley de Reforma del Estado impulsada en 1989 por el gobernador Angeloz. Esta norma habilitaba a la reestructuración del Estado en sus tres poderes y a la privatización de empresas públicas (Natalucci, 2009). Pero, entre ambas iniciativas, había una diferencia en los objetivos que perseguían uno y otro gobernador:

hasta entonces, las gobernaciones radicales habían planteado la posibilidad de aplicar ajustes administrativos como paliativos a crisis económicas, como las de 1989 o la de 1995. Por el contrario, la pretensión del gobierno de De La Sota era ambiciosa: se proponía re-fundar el Estado Provincial (Natalucci, 2009).

³ Entre los puntos principales de esta ley ómnibus (que finalmente fue desglosada en tres proyectos distintos) figuraban: la constitución de un ente regulador de servicios públicos, con funciones de contralor y participación de la oposición; la iniciativa “Estado Cristalino” que impulsaba un mayor nivel de participación y control de la ciudadanía sobre el Gobierno y facilitar el acceso a la información pública; creación del Fuero Penal, Económico y Anticorrupción; otorgarle al gobernador más facultades para poder reorganizar la estructura estatal (que incluía la posibilidad de reasignar personal en otras dependencias o achicar las plantas a través de planes de retiros voluntarios y jubilaciones anticipadas), incluyendo la privatización de empresas estatales como Epec o el Banco de Córdoba; concesión de los juegos de azar (Closa, 2003; Natalucci, 2009).

La presentación de un solo proyecto tan extenso no fue casual sino que respondió a una estrategia de Unión por Córdoba para presionar a la oposición. No había forma de rechazar el proyecto de forma parcial sin descartar también los puntos con los que la oposición acordaba, lo que hubiera generado una imagen negativa para la opinión pública (Closa, 2003). Junto con esta estrategia, Closa agrega que UPC solicitó el tratamiento de urgencia del proyecto, por lo que si en 30 días no era rechazado totalmente, se daba como sancionado, tal como estaba establecido en la Constitución.

En su breve discurso de apertura de las sesiones legislativas en el año 2000, el gobernador De la Sota, frente a la Asamblea Legislativa, habló sobre la necesidad de la cooperación entre todos los sectores políticos en pos de sacar al país de la difícil situación económica que atravesaba. Así, informó que el gobierno de la provincia había suscrito un acuerdo fiscal con la Nación pero recordando que eso “podía afectar de alguna manera los intereses económicos de nuestra querida Córdoba”⁴ y que dicho apoyo no vendría libre de condicionamientos. En el mismo mensaje, De la Sota señaló que “naturalmente, a cambio de ese apoyo, los integrantes de nuestro Gobierno esperamos una actitud recíproca tanto por parte del Gobierno nacional como de los representantes de la oposición de nuestra Provincia”⁵. Así, manifestó que esperaba el amplio apoyo de los integrantes de la Legislatura a los proyectos de ley comprendidos dentro de lo que el oficialismo llamó “Estado Nuevo”:

una propuesta de ley, señores legisladores, que merece vuestro voto porque es, a mi juicio, la más adecuada para promover la participación y el control de la ciudadanía, para la reforma del funcionamiento de los organismos del gobierno y para pagar la deuda pública provincial⁶.

Dentro de la legislatura, el oficialismo contaba con la mayoría en la Cámara Baja, mientras que en Senadores se veían superados por la oposición UCR/Frepaso por un solo senador. Ante esta situación, UPC

⁴ Discurso del gobernador De la Sota ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias del año 2000.

⁵ Discurso del gobernador De la Sota ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias del año 2000.

⁶ Discurso del gobernador De la Sota ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias del año 2000.

debía establecer líneas de diálogo con la principal fuerza de la oposición, la UCR, que se encontraba atravesada por numerosos frentes internos. Así, en el mes de febrero de ese año, De la Sota hizo un pacto con el ex gobernador radical Ramón B. Mestre, quien garantizaba el apoyo de la UCR en tanto se introdujeran una serie de modificaciones. En principio, se aceptaba quitarle el carácter de urgencia al tratamiento y desglosar el texto en tres proyectos distintos que fueron: la Carta de los Derechos de los Ciudadanos, la Modernización del Estado y la incorporación del capital privado en las empresas públicas. Se conservaban aquellos artículos referidos a la participación ciudadana y a la transparencia del Estado, mientras que se hicieron algunos cambios referidos a las privatizaciones. Por ejemplo, que la de Epec fuera una concesión por cierta cantidad de tiempo en lugar de una privatización (Closa, 2003). Cabe destacar que los reclamos para que fueran realizadas modificaciones al proyecto no surgieron solo de los partidos políticos sino también de otros actores de la sociedad como los sindicatos, la Iglesia y los empresarios.

A pesar del acuerdo entre De la Sota y Mestre (conocido como el Pacto de las Tejas), el bloque de senadores de la UCR no lo respetó. De todas formas, el proyecto logró ser aprobado en la Cámara Alta gracias al voto del senador Bodega del Frepaso, en un episodio marcado por las sospechas de corrupción. Por el contrario, en la Cámara de Diputados, el PJ pudo conseguir el apoyo de los bloques del vecinalismo y de Acción por la República, con lo que alcanzó los dos tercios requeridos para habilitar el tratamiento de los proyectos sobre tablas, lo que implicó que los mismos no pasaran por las comisiones para ser trabajados. Solo la Carta de Derechos del Ciudadano consiguió ser aprobada por unanimidad⁷. Luego, los integrantes de los bloques de la UCR y el Frepaso rechazaron las otras iniciativas y abandonaron el recinto en señal de protesta, por lo que no estuvieron presentes durante la votación⁸.

⁷ “Avanza en Córdoba la reforma del Estado” (16 de marzo del 2000), *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/avanza-en-cordoba-la-reforma-del-estado-nid9242>

⁸ Andrada, O. (26 de marzo de 2000), “De la Sota logró la aprobación de la reforma del Estado”, *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-sota-logro-la-aprobacion-de-la-reforma-del-estado-nid10548>

2.3. La Convención Constituyente y la sanción de la nueva Constitución

Un año después, también en ocasión de la apertura de las sesiones legislativas, el gobernador De la Sota dejó más que claro el rumbo en el que deseaba mantener a la provincia. Pensaba continuar y consolidar la reforma del Estado incorporando capital privado y privatizando empresas del Estado para aliviar la deuda que pesaba sobre Córdoba. Asimismo, remarcó la importancia no solo de la reducción del gasto, sino de su eficiencia: “nuestra reforma del Estado comenzó con la rebaja de los impuestos; siguió con la rebaja de los sueldos de los funcionarios políticos, y ahora continúa con la informatización y una mayor productividad laboral”⁹. Sin embargo, su visión del Estado Nuevo no se encontraba completa y durante el 2001 intentaría avanzar en la próxima etapa de su plan reformador: la reducción del Poder Legislativo. Así, anunció que presentaría un proyecto para reducir la Legislatura a una sola cámara de no más de 70 miembros, lo que generaría eficiencia y agilidad en el proceso de elaboración de leyes¹⁰.

A finales del mes de junio de ese año Unión por Córdoba presentó un proyecto para declarar la necesidad de la reforma de la Constitución que no se limitaba solo a la modificación de la Legislatura sino que abarcaba otros puntos como el Poder Judicial y el régimen municipal (regionalización de municipios y comunas; eliminación de los artículos relacionados con el Consejo de la Magistratura y los partidos políti-

⁹ Discurso del gobernador De la Sota ante la Asamblea Legislativa en ocasión de la apertura de las sesiones ordinarias del año 2001.

¹⁰ Durante su breve presentación, De la Sota detalló la visión que tenía de la nueva legislatura, haciendo particular hincapié en la relación entre la reducción de su tamaño y del gasto y, por ende, la eficiencia que eso generaría en beneficio de los cordobeses: “deseo adelantarles que, si el pueblo de Córdoba nos sigue acompañando con su voto en las elecciones de este año, nuestros futuros legisladores van a proponer cambiar este Parlamento, haciéndolo de una sola Cámara integrada por no más de 70 miembros en total, para que, con agilidad, controles y eficiencia, se elaboren las leyes que Córdoba necesita. Así, pondremos a nuestra Provincia, una vez más, en la vanguardia de la historia de nuestro país, con una reducción de más del 50 por ciento de la institución legislativa que tenemos actualmente. Será una legislatura nueva, que mantenga asegurada la representación de los cordobeses del interior y de la capital pero que, al mismo tiempo, sea moderna y eficiente, sobria y liviana, como corresponde a la democracia que queremos todos los cordobeses” (Asamblea Legislativa, 2001).

cos)¹¹. Por este motivo, no consiguió la mayoría necesaria en el Senado ya que la UCR se basó en la supuesta falta de consenso y la iniciativa fracasó¹². No conforme con este resultado, en julio el Poder Ejecutivo convocó a una consulta popular no vinculante para que los cordobeses se expidieran sobre si querían tener o no una Legislatura unicameral con la mitad de miembros¹³. Desde la oposición, principalmente la UCR y el Frepaso, consideraron que no tenía sentido realizar esta consulta debido a que su resultado sería obvio al preguntarle a la ciudadanía si deseaban reducir los gastos de la política¹⁴. No obstante, la postura de la oposición no era unívoca: si bien el presidente del comité central de la UCR se manifestó a favor del sí, criticó la realización de la consulta por innecesaria y señaló que debieron incorporar otros temas a la consulta como las privatizaciones. El Frepaso, a pesar de respaldar el paso a una legislatura unicameral, no había acordado al interior de los partidos que forman parte del frente una postura unificada sobre la consulta. Acción por la República, el partido de Domingo Cavallo, manifestó su apoyo a la consulta y su voto a favor, aunque había pedido que esta se realizara junto con las elecciones de octubre. Por su parte, la Unión Vecinal se encontraba a favor de la reducción de la Legislatura pero consideró a la consulta como un gasto innecesario, por lo que dio libertad de acción. En general, los partidos de izquierda se manifestaron en contra de la consulta por lo que propusieron la abstención o anular el voto en señal de protesta¹⁵.

Si bien el “sí” acabó por imponerse¹⁶, la concurrencia fue muy baja

¹¹ “De la Sota volvió a la carga con la reforma” (24 de julio de 2001), *La Voz del Interior*, p. 2.

¹² Micca, F. (23 de julio de 2001), “Amplio respaldo al sistema unicameral”, *La Voz del Interior*, p. 2.

¹³ La pregunta rezaba “¿Está de acuerdo con reformar la Constitución de la Provincia para cambiar la actual legislatura de dos cámaras con un total de 133 miembros por una sola Cámara con un máximo de 70 legisladores?”.

¹⁴ “Pocas dudas sobre el resultado electoral” (17 de julio de 2001), *La Voz del Interior*, p. 8.

¹⁵ “La Única Campaña fue del PJ” (22 de julio de 2001), *La Voz del Interior*, p. 3.

¹⁶ La concurrencia a estas elecciones fue la más baja desde el regreso de la democracia con un 66%. Micca, F. (23 de julio de 2001), “Amplio Respaldo a la Unicameral”, *La Voz del Interior*, p. 2.

El Sí obtuvo 1.052.588 votos, mientras que el No, 272.919 sufragios. El voto en blanco y los nulos tuvieron 89.689 y 89.398 respectivamente (Datos obtenidos del acta de Escrutinio Definitivo de la Consulta Popular del 22/07/2001). Recuperado de: <https://www.justiciacordoba.gov.ar/Jel/pdf/procesos/2001.07.22%20-%20Escrutinio%20Definitivo.pdf>.

y los votos por el “no” sumado a los blancos y nulos (que fueron utilizados en gran parte por la ciudadanía como una forma de expresar su malestar) consiguieron una cantidad nada despreciable como para desestimar su mensaje. Esto sería reconocido durante la Convención por algunos representantes de la oposición. Desde Izquierda Unida, el Partido Intransigente y el Frepaso plantearon en distintos momentos de sus intervenciones la intención de dar voz a los sectores que manifestaron su descontento en la consulta popular y visibilizar los problemas de fondo que realmente estaban aquejando a la ciudadanía¹⁷. Incluso lo reflejaron en algunas de sus propuestas como en el caso de la IU¹⁸. Desde la bancada del Frepaso también se alertó sobre el creciente rechazo popular expresado a través de diversos mecanismos de protesta como el voto blanco o nulo pero no solo en la provincia, sino que se estaba repitiendo en todo el país e incluso que podía tomar formas más extremas¹⁹. En este sentido, y a partir del notable nivel de ausentismo que tuvo la consulta popular, desde este bloque también se planteó la preocupación por la legitimidad que gozaría esta reforma ante la sociedad, ya que esta no se limitaba únicamente a la legalidad de la norma sino que “aquella engloba el proceso a través del cual los ciudadanos llegan a estar convencidos de la necesidad de obedecer las leyes emanadas del Estado, a aceptarlas como justas y vinculantes y a sentirse parte de la comunidad

¹⁷ “Desde el anuncio de la consulta popular, elevamos nuestros reclamos, porque nuestra provincia requiere ocuparse de temas como la desocupación, la inseguridad, el desmantelamiento de la educación y el patrimonio de los argentinos, EPEC, Banco de Córdoba, el juego, entre otros no menos importantes. Y denunciamos el gasto a costa del pueblo, de esta decisión oficialista, considerándolo inmoral más que injusto”. Intervención del Convencional Ceballos-PI, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 224.

¹⁸ “Esta reforma –promovida por el gobierno provincial en acuerdo con la Alianza– tiene dos intenciones claramente antipopulares y funcionales al modelo económico que está llevando el país y la provincia a su bancarrota, ambas enmascaradas detrás de la falsa promesa de reducir el gasto político. 1) Porque niega explícitamente la posibilidad del tratamiento de los problemas reales, urgentes y cotidianos que sufre el pueblo cordobés, que no están tampoco considerados en la actual constitución. Por ello, el bloque de Izquierda Unida propuso que se declare Libre y Soberana. Para abordar la anulación de la privatización de EPEC, el Banco de Córdoba y el juego; garantizar el financiamiento estatal y la gratuidad de la salud y la educación y efectivizar un aumento de sus presupuestos (...)”. Fundamentos proyecto constitucional del bloque Izquierda Unida, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 146.

¹⁹ Intervención del Convencional Viqueira-Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 245.

política”²⁰ y que implicaba el aumento de la participación de los actores sociales que se verían afectados, en este caso, por la reforma.

Con el resultado de la consulta a la vista, restaba definir cuál sería el próximo paso a dar por el oficialismo: había un sector que quería insistir inmediatamente con el proyecto para reformar la Constitución, mientras otro prefería esperar a la conformación de la nueva legislatura posterior a las elecciones de octubre²¹. Se impuso la postura de insistir inmediatamente con la reforma, por lo que un nuevo proyecto ingresó a la Legislatura provincial, aunque con algunas modificaciones respecto al anterior. Esto desató nuevamente las críticas de la oposición ya que, según la Constitución, no podían volver a presentar un proyecto con la misma temática hasta el próximo año legislativo y la UCR afirmaba no estar dispuesta a discutir nuevamente la reforma en lo que restaba del año²². Sin embargo, en un intento de recuperar la iniciativa después del resultado de la consulta, la UCR y el Frepaso presentaron un proyecto en la Cámara de Senadores para establecer la caducidad de los mandatos vigentes de todos los legisladores al 10 de diciembre y esto fue incluido como una cláusula transitoria en la ley que declaraba la necesidad de la reforma. Con esta medida, la nueva Legislatura podría comenzar a funcionar en 2001 en lugar de esperar al 2003 como propuso el oficialismo en un comienzo y ya quedaban establecidas las elecciones para el 14 de octubre próximo²³. Por su parte, en la Cámara de Diputados no se replicó el mismo nivel de acuerdo que en el Senado, pues una parte del bloque de diputados de la UCR manifestó su descontento por no haber sido consultados por esta iniciativa, toda vez que la caducidad de mandatos los afectaba también. De todas formas, se consiguió la aprobación de la ley y solo contó con el voto en contra de los diputados Vicente y García, ambos del Frepaso y algunas abstenciones del bloque de la UCR²⁴ ²⁵. La Ley N° 8947 declaró

²⁰ Intervención Convencional Sesma-Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 206.

²¹ Giannoni, W. y Brondo, H. (23 de julio de 2001), “El PJ aún no decidió cuándo insistirá con la reforma”, *La Voz del Interior*, p. 3.

²² González, D. (24 de julio de 2001), “UCR no quiere hablar de reforma hasta año 2002”, *La Mañana de Córdoba*, p. 3.

²³ Mugica, G. (27 de julio de 2001), “Abrupto giro UCR destrabó ya la unicameralidad para 2001”, *La Mañana de Córdoba*.

²⁴ Kempa, L. (28 de julio de 2001), “Ya es ley la necesidad de la reforma”, *La Voz del Interior*, p. 2.

la necesidad de la reforma parcial de la Constitución, de los artículos 77 a 123, correspondientes al Poder Legislativo. Convocaba a las elecciones para elegir los 133 convencionales constituyentes a principios de septiembre y no junto con las elecciones legislativas de octubre como algunos sectores propusieron. Al mismo tiempo, en su artículo 2° inc. IV, la norma determinó que se incluiría una cláusula transitoria para que caducaran al 10 de diciembre de 2001 los mandatos vigentes.

El día 2 de septiembre se realizaron las elecciones para convencionales constituyentes donde UPC obtuvo 74 convencionales de un total de 133, lo que le aseguraba una mayoría. La UCR obtuvo 37²⁶, la Izquierda Unida nueve, el Frepaso cinco, y el PI y el Movimiento Vecinalista consiguieron cuatro cada uno y tendrían un máximo de siete días para realizar su tarea²⁷. Antes del comienzo de la Convención Constituyente, el bloque de la UCR seguía dando muestras de la fuerte crisis interna que venía atravesando: primero, hubo un fuerte desacuerdo de un sector ante la posibilidad de darle a Martín Ambort la vicepresidencia de la Convención²⁸ y también amenazaron con abandonar la Constituyente en caso de no poder lograr consenso respecto al sistema electoral, cuando el oficialismo había adelantado su intención de no negociar²⁹.

Una vez comenzada la labor de la Convención, se conformó una sola comisión, la Redactora, compuesta por 17 miembros. La comisión trabajaría dos días con los proyectos presentados, para luego pasar a la discusión en el plenario, donde se discutirían y votarían las reformas propuestas. La etapa de trabajo en comisión, de debate y votación llevaría menos de siete días, ya que al final de dicha semana el nuevo texto

²⁵ El senador Nicolás de la UCR habría afirmado que “no hay margen social para el No”. Micca, F. (28 de julio de 2001), “Una nueva crisis interna se abrió en el radicalismo”, *La Voz del Interior*, p. 2.

²⁶ Desde antes de comenzada la Convención y, a pesar de las discusiones internas, la UCR dejaba ver que consideraba la posibilidad de retirar a sus convencionales de la discusión si el oficialismo no se abría al debate. “Antes de comenzar, la UCR amenaza con dejar la Asamblea” (7 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

²⁷ Kempa, L. (3 de septiembre de 2001), “El PJ puede hacer la reforma a su medida”, *La Voz del Interior*, p. 3.

²⁸ “Antes de comenzar, la UCR amenaza con dejar la asamblea” (7 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

²⁹ “El PJ no negociará el sistema electoral” (5 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

constitucional debía estar aprobado y listo para ser jurado por los tres poderes. Además de definir la forma en la que se iba a organizar y distribuir el trabajo de la Asamblea Constituyente, el oficialismo consiguió que fuera necesario contar con la mayoría absoluta del total de sus miembros para poder dar por aprobada la reforma. La oposición apuntaba a establecer un requisito de los dos tercios de los miembros para poder efectuar las modificaciones, dado que obligaría a UPC a tener que alcanzar consensos más amplios³⁰.

Las distintas fuerzas que consiguieron representación en la Convención Constituyente presentaron propuestas para su tratamiento. A excepción del Partido Intransigente, todas las fuerzas coincidían en reducir la Legislatura a una sola Cámara pero las diferencias residían, principalmente (y nada menos), en el modo de conformar dicha Cámara. En un comienzo, la propuesta del oficialismo pretendía que los 70 miembros del nuevo cuerpo fueran elegidos de la siguiente manera: 35 legisladores por sistema D'Hondt, tomando a la provincia como distrito único (y garantizando la mitad más una de las bancas para el partido ganador), mientras que los 35 restantes serían elegidos por los departamentos³¹. En el transcurso del trabajo en la Comisión Redactora, UPC aceptó modificar su postura inicial para que fueran 44 los representantes elegidos por lista³² y 26 elegidos a razón de uno por cada departamento. A esta nueva forma de distribuir los 70 legisladores, se agregaba el umbral del 2% de los votos para acceder al reparto de escaños, el voto de preferencia para alterar el orden de la lista y, tal vez el punto más polémico, la cláusula de gobernabilidad que le otorgaba la mitad más uno de las bancas al partido que obtuviera la mayoría de los votos, en caso de no haberlas alcanzado con los sufragios.

Posteriormente, al emitir el despacho de mayoría, la propuesta de UPC había eliminado la cláusula de gobernabilidad y el umbral del 2% (Chiacchiera Castro, 2007: 56). Además del despacho de la mayoría de UPC, los distintos bloques emitieron despachos de minoría

³⁰ “El PJ impuso su criterio para el reglamento” (9 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

³¹ Micca, F. (3 de septiembre de 2001), “Rotunda victoria de Unión por Córdoba”, *La Voz del Interior*, p. 2.

³² Este cambio le brindaría al PJ una mayor disponibilidad de cargos para repartir entre sus fuerzas aliadas. Mugica, G. (10 de septiembre de 2001), “Cambió proyecto de UPC: se busca acercar consenso”, *La Mañana de Córdoba*, p. 3.

donde plasmaron sus proyectos para la nueva legislatura provincial. Algunos estaban mayormente en sintonía con la propuesta del Ejecutivo como el de sus aliados del Movimiento de Unidad Vecinalista. También proponían una legislatura unicameral con 70 miembros pero establecían una división de los departamentos en siete regiones, donde cada una elegiría tres representantes, dos por la mayoría y uno por la minoría, eligiendo un total de 21 representantes regionales. Los legisladores restantes serían elegidos tomando a la provincia como distrito único y los votos blancos y anulados también serían computados a nivel provincial, aplicándose el sistema D'Hondt. Izquierda Unida también propuso una legislatura unicameral de 70 miembros pero tomando a toda la provincia como distrito único con un representante a razón de 25.000 habitantes, sin umbral para acceder a la distribución y tomando a los votos en blanco como si fueran una fuerza más que, en caso de superar el 35% de bancas vacías, debería convocarse a elecciones nuevamente. La propuesta de la UCR también contemplaba una legislatura compuesta por 70 miembros, donde las bancas se distribuirían mediante sistema D'Hondt tomando a la provincia como un distrito único, pero, al momento de integrar la Cámara, tendrían prioridad aquellos candidatos que hubieran sido elegidos por cada departamento (pero que también integrarían la lista plural). Al mismo tiempo, prevé la posibilidad de ampliar el número de bancas para asegurar la representación departamental. El proyecto del Frepaso era muy similar al del radicalismo, ambos asemejándose más al sistema proporcional personalizado alemán, donde el ciudadano tiene dos votos pero hay una compensación entre aquellas bancas asignadas uninominalmente y las que le corresponden al partido por lista plural y proporcional. Por su parte, el Partido Intransigente acordaba con la propuesta de una legislatura de 70 miembros pero manteniendo el sistema bicameral, por lo que su propuesta contemplaba una Cámara de Senadores de 26 miembros, a razón de uno por departamento y una Cámara de Diputados de 44 miembros elegidos proporcionalmente a través del sistema D'Hondt.

El debate que se dio en el plenario giró alrededor de tres ejes centrales que, por supuesto, estaban vinculados entre sí. Sin duda, uno de ellos fue la discusión sobre el criterio economicista que sostenía el oficialismo para impulsar el achicamiento de la legislatura con el objetivo de reducir los costos. Si bien con matices, desde la oposición

acordaban mayormente en la reducción pero cuestionaban que eso fuera a brindar una solución al problema económico y de legitimidad que existía³³. Además, se refutó el argumento que sostenía que una legislatura unicameral representaría un gasto mucho menor. Para esto tomaron como ejemplo el caso de la provincia de Formosa, que poseía un Poder Legislativo de estas características pero que, de todas formas, resultaba muy costoso³⁴. En general, una parte del arco opositor consideraba que para poder efectuar una reducción del costo político no era necesario hacerlo a través de una reforma constitucional de estas características sino que podía ser directamente un recorte presupuestario. Además, no se discutía el nivel de gasto del Poder Ejecutivo y las formas de reducirlo³⁵, mientras que el Poder Legislativo insumía alrededor del 2% del presupuesto, dato que era reconocido por el oficialismo. Pero a esta cuestión replicaron que la reforma de 1987 prácticamente duplicó los legisladores³⁶, percibiéndose como “una legislatura tributaria del poder ejecutivo, sobrepoblada de legisladores anónimos y sin rostro para la gente”³⁷ y que en esos años se podría

³³ “No es mediante un criterio meramente economicista que lograremos achicar la brecha existente entre lo político y lo social y devolverle legitimidad y credibilidad a nuestra democracia y a sus instituciones, sino a través de una profunda reforma política que merece un amplio debate político y social”. Fundamentos del proyecto constitucional del bloque Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 141.

³⁴ “Se citó de manera reiterada el caso de la provincia de Formosa, hay otros casos, el paradigmático es Formosa, una de las provincias más pobres de la Argentina, allí hay pocos legisladores, son 30, pero cuando analizamos cuánto representa esto, cuánto debe aportar cada formoseño para el funcionamiento de esa legislatura, cuando analizamos qué porcentaje abarca si se compara con el gasto social de la provincia, nos vamos a encontrar con que la provincia, una de las más pobres de la Argentina, es la que tiene mayor gasto legislativo”. Intervención del convencional Viqueira-Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 246.

³⁵ “Los costos de la política se bajan eliminando los asesores innecesarios que necesitan algunos legisladores, implementando una carrera administrativa para el empleo público para que el que ocupe el lugar que hoy ocupan los familiares directos de los dirigentes que pululan por todo el ámbito del poder, bajando las dietas al 50%, eliminando los gastos reservados y de protocolo...”. Intervención del convencional Colazo-PI, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 240.

³⁶ Intervención del convencional Gastaldi-UPC, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 262.

³⁷ Intervención del convencional Goycoechea-UPC, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 268.

haber ahorrado una gran suma de dinero³⁸. Además, según el mecanismo estipulado en la Constitución de 1987, la cantidad de senadores estaba atada a la cantidad de la población de los departamentos, lo que eventualmente podía llevar a una ampliación de la Cámara. En este sentido, el oficialismo señaló como una ventaja la coincidencia de los mandatos de los futuros legisladores con el del Poder Ejecutivo, ya que al no tener más elecciones de medio término “se le permite a quien gobierna, ocuparse realmente de administrar en lugar de estar pensando permanentemente en revalidar con los votos su accionar”³⁹. Por el contrario, desde el radicalismo afirmaron que la renovación por mitades permitía la oxigenación del Poder Legislativo⁴⁰.

De este primer eje centrado en la reducción del gasto del Poder Legislativo, se desprende el segundo: la supuesta vocación hegemónica del Poder Ejecutivo provincial. Para la oposición, la cuestión de la reducción

³⁸ A pesar de las numerosas críticas al argumento presupuestario que impulsaba la reforma, en el año 1997 el entonces gobernador radical Ramón Mestre había querido llevar adelante una reforma de similares características y fundamentos. Mestre consideraba que el número de representantes que tenía la legislatura era elevado, ya que “no hay ningún Estado de los EE.UU que tenga el número de representantes de Córdoba” (“Mestre y la reforma constitucional, 13 de febrero de 1997, *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mestre-y-la-reforma-constitucional-nid63645>) y que la sociedad cordobesa no estaba en condiciones de afrontar los costos que acarrearía el Poder Legislativo, donde no eran necesarios “más de 60” representantes. Pero más allá de la composición de la legislatura, el radical tenía otro objetivo en mente: debía modificar aquellas cláusulas de la Caja de Jubilaciones que obligaban a pagar el 82% móvil para poder avanzar con la reducción del déficit en el que se encontraba la Provincia. Y entre las estrategias para poder avanzar con la reforma de la constitución, contemplaba la posibilidad de convocar a una consulta popular vinculante. Sin embargo, la iniciativa no contó con el apoyo del justicialismo que no consideraba apropiado el momento, ni que el oficialismo tratara de apresurar los acuerdos y el tratamiento (“Mestre aún no logró imponer la reforma”, 22 de febrero de 1997, *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/mestre-aun-no-logro-imponer-la-reforma-nid64108>). Tampoco pudo contar con el apoyo de la totalidad de su propio partido, atravesado por una feroz interna con el sector que respondía al ex gobernador Eduardo Angeloz, lo que generó el rechazo de estos últimos al proyecto de reforma.

³⁹ Intervención del convencional Bernaus-UPC, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 277.

⁴⁰ “La incorporación de los senadores en renovación por mitades cada dos años, le permitía a las Cámaras la oxigenación y las ideas con aires nuevos quizá por los nuevos integrantes que pudieran traer información de lo que estaba ocurriendo en la sociedad y en el mundo, en este tiempo vertiginoso donde todo está globalizado”. Intervención del convencional Ochoa-UCR, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 395.

del gasto y la prisa con la que el gobierno pretendía tratar la reforma era una excusa para reducir la presencia de las minorías en la legislatura. Desde el bloque del Partido Intransigente se consideró a este proceso como un intento de *fujimorización* de la política y que, en realidad, tenía por objetivo poder perpetuarse en el poder para “continuar implementando políticas antinacionales y antipopulares con una ínfima oposición parlamentaria”⁴¹. En esta misma línea, la Izquierda Unida afirmó que la reforma le otorgaría superpoderes al gobernador y que podría contar con una mayoría absoluta, impidiendo la representación de las minorías⁴². Para el frepasista Vicente, la concentración de poder en el Ejecutivo podía parecer una buena respuesta ante una situación de crisis pero era una salida cortoplacista que, más adelante, generaría crisis aún peores⁴³. Además, los convencionales opositores consideraban que la reducción de la presencia de las minorías en la legislatura conduciría también a la reducción de la capacidad del Poder Legislativo de controlar los actos del Ejecutivo. Por eso, la oposición afirmaba que, tras los argumentos de recorte de gastos y modernización, subyacía la vocación de construir y fortalecer una hegemonía en el Estado provincial, que les permitiera avanzar con su proyecto de reforma del Estado. Desde la bancada radical, se cuestionó la posibilidad de que cualquier “minoría circunstancial”⁴⁴ pudiera acceder a los dos tercios de las bancas, lo que los habilitaría a poder privatizar empresas públicas o solicitar préstamos o, incluso, modificar los límites departamentales o intervenir municipios. Además, se señalaba que se estaba violando el principio de igualdad del

⁴¹ Bases del programa de acción del Partido Intransigente en la Reforma Constitucional, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 107.

⁴² Fundamentos del proyecto constitucional del Bloque Izquierda Unida, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 146.

⁴³ “Los sistemas ultramayoritarios no son un buen remedio político para situaciones de crisis de representación política y económica, pueden aparecer como una respuesta pasajera. El decisionismo, que es lo que inspira esta reforma y esta propuesta de Unión por Córdoba, concentra el poder en el Ejecutivo. Concentrar en el decisionismo del Ejecutivo, las decisiones en una crisis, puede ser una salida emergente en un momento difícil. Pero la experiencia histórica, no solamente de la Argentina sino de todo el mundo, es que fomentar estos remedios institucionales que potencian la concentración, el decisionismo, son salidas de corto plazo que llevan a crisis mucho más profundas, sin salida a mediano y largo plazo”. Intervención del Convencional Vicente-Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 366.

⁴⁴ Intervención del convencional Riberi-UCR, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 360.

voto, pues el voto de los ciudadanos de determinados departamentos valdría menos que los ciudadanos de otros. Por último, se acusó al oficialismo de querer instalar un sistema similar al del PRI mexicano⁴⁵. Ante esta acusación, desde UPC respondieron que dicha comparación no era posible porque ellos habían perdido elecciones desde el año 1983 y siempre habían acompañado desde su lugar de opositores⁴⁶. Y como la cláusula de gobernabilidad fue cuestionada, precisamente por tender hacia un hegemonismo, el bloque de UPC acabó por retirarla del proyecto. Respecto a esta modificación, la convencional frepasista Sesma afirmó que dicha eliminación se había realizado por decisión del gobernador De la Sota, lo que evidenciaba que no había habido otros ámbitos para el debate⁴⁷. Efectivamente, De la Sota había dado el visto bueno a la remoción de la cláusula de gobernabilidad del proyecto, a la vez que se incorporaba el voto de preferencia como una forma de solucionar el problema de las listas sábana. Expresamente el gobernador había manifestado que no quería darle motivos a la oposición para que votaran en contra de la reforma, considerando que existía la posibilidad de que la UCR abandonara la Convención, si UPC mantenía su postura inicial⁴⁸. El gobernador consideraba que se trataba de un pretexto y recordó que esta cláusula había estado presente en la Constitución de 1987 y en las Cartas Orgánicas sancionadas por el radicalismo y que desde ese entonces no habían sido derogadas⁴⁹. Las concesiones realizadas a la oposición mostraban más el interés en que no se vaciara de legitimidad la convención, ante un eventual retiro de los convencionales opositores (situación con la que buscaban presionar al oficialismo⁵⁰), que a una real voluntad de diálogo y de enriquecer la propuesta con diferentes visiones y proyectos.

⁴⁵ Intervención del convencional Riberi-UCR, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 361.

⁴⁶ Intervención del convencional Obregón Cano-UPC, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 428.

⁴⁷ Intervención del convencional Sesma-Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, pp. 205-210.

⁴⁸ “De la Sota trata de evitar el portazo opositor” (11 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*, p. 2.

⁴⁹ De la Sota: “oposición no debe poner más excusas” (11 de septiembre de 2001), *La Mañana de Córdoba*, p. 3.

⁵⁰ “UCR especula y no quiere votar nueva Constitución” (11 de septiembre de 2001), *La Mañana de Córdoba*.

El tercer eje que identificamos en el debate es respecto a la modernización del proceso legislativo. Desde el oficialismo, sostuvieron desde el principio que la reducción de la legislatura también se traduciría en un funcionamiento más ágil y eficiente, lo que permitiría dar respuesta a los problemas de la ciudadanía de manera más rápida. Para los impulsores de la propuesta, pasar de dos cámaras a una simplificaría el trámite legislativo al reducir la cantidad de pasos necesarios para la aprobación de las iniciativas. No obstante, para la oposición esta reducción de pasos también conllevaría una reducción de los controles y de la posibilidad de enriquecer los proyectos. Ante esta posibilidad, el proyecto del oficialismo contemplaba la introducción del mecanismo de doble lectura como requisito para la aprobación de determinado tipo de normativas. Asimismo, el procedimiento de doble lectura permitía la realización de una audiencia pública entre la primera y la segunda lectura. Con la apertura de la participación hacia otros sectores de la ciudadanía interesados, se fomentaría otro tipo de control y de participación en los proyectos.

Una vez definido el modo en el que se integraría la nueva legislatura y de la eliminación de la polémica cláusula de gobernabilidad, una nueva cuestión generó fuertes críticas y malestar en las fuerzas de la oposición. En las cláusulas transitorias del despacho de la mayoría se establecía que el nuevo Poder Legislativo comenzara a funcionar en diciembre de ese mismo año, lo que implicaba acortar el mandato de quienes habían sido elegidos en las elecciones de 1999. La UCR, el Frepaso y el PI, por el contrario, consideraban que los nuevos legisladores debían ser electos recién en 2003. Esto generó indignación en el oficialismo debido a que había sido precisamente la UCR quien impulsó la idea de acortar los mandatos a diciembre del 2001⁵¹ y ahora estaba rechazando esa misma cuestión. Esta contradicción fue señalada en numerosas oportunidades por los convencionales de UPC. La oposición también cuestionó fuertemente el calendario electoral que convocaba para octubre próximo los comicios, aunque la Justicia anuló dicha convocatoria y delegó el llamado en la Asamblea Constituyente.

No obstante, al día siguiente (12 de septiembre), se aprobó en general el despacho de la reforma de la Constitución. El texto fue aprobado por Unión por Córdoba y el Movimiento de Unidad Vecinalista,

⁵¹ “La UCR rechaza el cronograma electoral” (11 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

mientras que la UCR y el Frepaso votaron en contra. Los bloques de Izquierda Unida y el PI se retiraron del recinto antes de la votación⁵².

Mientras se votaban los artículos de forma particular, la bancada de la UCR solicitó un cuarto intermedio hasta el día siguiente con el fin de poder revisar nuevamente el articulado. Desde el oficialismo fue tomado como una maniobra de dilación mientras analizaban la posibilidad de efectuar una presentación judicial para dejar sin efecto las cláusulas transitorias que acortaban los mandatos vigentes⁵³. Sin embargo, a pesar de que el cuarto intermedio fue concedido, en la votación en particular solamente participaron las bancadas de los constituyentes de UPC y los vecinalistas. Finalmente, el 14 de septiembre la Constitución parcialmente reformada fue jurada únicamente por estos mismos dos bloques, ante la ausencia de los convencionales opositores. Al día siguiente fue jurada por las autoridades de los tres poderes⁵⁴.

El Poder Legislativo de la provincia de Córdoba pasó a estar compuesto por una legislatura unicameral de 70 miembros y se estableció un sistema mixto para su conformación. Del total de 70 legisladores, 26 serán elegidos a simple pluralidad de votos y a razón de uno por cada departamento en los que está dividida la provincia. Los 44 restantes serán elegidos proporcionalmente, utilizando el sistema D'Hondt, a través de una lista cerrada y bloqueada que toma a toda la provincia como distrito único. A partir de ese momento, se determinó que no habrá umbral de votos para acceder a la distribución proporcional de las bancas. En el artículo 78 se incorporó el voto de preferencia para la lista de candidatos por distrito único, dejando a una ley posterior el reglamento de su implementación. El argumento que justificaba la introducción de esta medida era ponerles fin a las llamadas "lista sábana", por lo que el ciudadano podría elegir el orden de los candidatos según su preferencia. Pero a casi dos décadas de su introducción, esta medida no se ha puesto en práctica. Sobre los requisitos necesarios para ser legislador, se redujo la edad mínima de 21 años a 18 y se añadió el ejercicio de funciones en las Fuerzas Armadas o de Seguridad como una incompatibilidad con el cargo de legislador (artículo 87 inc. 4). En el artículo 83 se estableció

⁵² "El lunes deberán presentar listas de candidatos para la unicameral" (12 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

⁵³ Mugica, G. (13 de septiembre de 2001), "Malestar en UPC por pedido de cuarto intermedio de radicales", *La Mañana de Córdoba*.

⁵⁴ "Ratificaron la Unicameral por este año" (14 de septiembre de 2001), *La Voz del Interior*.

que los mandatos de todos los legisladores duran cuatro años (pudiendo ser reelegidos) y comienzan y finalizan al mismo tiempo que el mandato del Poder Ejecutivo.

Si bien se conservó el artículo sobre la inmunidad de opinión de los legisladores (artículo 89), se derogó el artículo que les otorgaba la inmunidad de arresto (artículo 94) y también el artículo 95 sobre el desafuero. Otro de los cambios vinculados al recorte de los “gastos de la política” se encontró en artículo 91 sobre las remuneraciones o dieta de los representantes: si bien anteriormente su dieta era establecida por ley y se hacía efectiva de acuerdo a su asistencia, ahora se detallaba que dicha asistencia lo era tanto a las sesiones como a las comisiones legislativas. Además se eliminó el pago de viáticos, gastos de representación o adicionales por dedicación exclusiva y se extendió el período de sesiones ordinarias que ahora comienzan el 1 de febrero y finalizan el 30 de diciembre (artículo 96). Dentro de las atribuciones de la legislatura (artículo 104), si bien ya se encontraba la facultad de dictar las leyes electorales y de partidos políticos, ahora se determinó que estas debían contemplar las elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos de los partidos políticos. Junto con el voto de preferencia, las elecciones primarias, como método de selección de candidatos, aún no han sido implementadas a nivel provincial. En el inc. 42 de este mismo artículo se estableció el carácter público de las sesiones donde se preste acuerdo para los nombramientos de magistrados o funcionarios.

Con la reducción a una sola Cámara se modificó el proceso de formación y sanción de leyes. El artículo 106 ahora establece que la ley de presupuesto, las leyes impositivas y el código tributario y aquellas vinculadas a empréstitos deben aprobarse en doble lectura. El límite máximo entre una lectura y otra no puede ser mayor de 15 días corridos, pudiendo existir en el medio una audiencia pública. Además, prevé que la legislatura puede decidir qué otras leyes deban aprobarse mediante este mecanismo con la mayoría absoluta de sus miembros. Asimismo, se eliminó el artículo que establecía que el Poder Ejecutivo podía enviar proyectos a la legislatura con pedido de tratamiento de urgencia, lo que implicaba que si en un plazo de 30 días el proyecto no había sido expresamente desechado, se tomaba como aprobado. Las cláusulas transitorias que habían suscitado tanta polémica también consiguieron ser aprobadas, determinando la caducidad al 10 de diciembre de 2001 de

los mandatos vigentes de los legisladores y habilitando a quien se sintiese afectado por la medida a solicitar una reparación monetaria. A continuación, fijó el 14 de octubre para la primera elección de los legisladores del nuevo Poder Legislativo y el 17 de septiembre a las 13 horas el límite para presentar las listas de candidatos. Este calendario acotaba todos los plazos previstos por la normativa electoral y quedaba descartada cualquier posibilidad de elección amplia y democrática de los candidatos a legisladores dentro de las distintas fuerzas. Principalmente desde el Frepaso se realizaron diversas presentaciones judiciales respecto a las cláusulas transitorias pero el Tribunal de Justicia de la Provincia no hizo lugar a ninguna de ellas.

2.4. Sobre la reforma constitucional y el decisionismo

Una de las hipótesis que motivó esta investigación era que la reforma parcial de la Constitución en el año 2001 había favorecido prácticas decisionistas. Los efectos de dicha reforma serán estudiados en el Capítulo 4 junto a los efectos causados por las modificaciones introducidas al sistema político-electoral en el año 2008, por lo que reservaremos la corroboración o refutación de esta hipótesis para más adelante. No obstante, sí podemos extraer algunas conclusiones sobre el proceso por el cual se llevó adelante la reforma y el contexto en el que estuvo inscripta, tomando en cuenta las características principales que el decisionismo ha adoptado en la región. En un sentido amplio, entendimos al decisionismo como un estilo de liderazgo donde el Poder Ejecutivo acumula cada vez más facultades en detrimento de los otros poderes del Estado. Como indicáramos con anterioridad, Quiroga (2005) afirma que el fundamento de lo que llama *decisionismo democrático* se encuentra en el estado de emergencia, por lo que se justifica otorgarle determinadas facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo que le permite legislar de manera directa a través de herramientas como decretos o delegación legislativa. Así, se va concentrando el poder en el Ejecutivo en desmedro de las atribuciones del legislativo. Quiroga ubicó el surgimiento de esta práctica de gobierno durante el menemismo cuando la lógica de la emergencia se empezó a trasladar hacia a los períodos de normalidad.

Al momento de asumir la gobernación provincial en 1999, a nivel nacional el presidente Menem no solo ya había reformado la Constitución Nacional sino que había conseguido la aprobación de las leyes de

Reforma del Estado y Emergencia Económica para darle un marco normativo a las transformaciones que se venían realizando en el Estado, principalmente la apertura económica y la privatización de las empresas estatales. Estas medidas provocaron una concentración del poder en el Ejecutivo aún mayor. Cuando De la Sota fue consagrado gobernador, la provincia había utilizado numerosas veces el poder constituyente para modificar la ley fundamental⁵⁵ pero en esta oportunidad el texto de la Constitución no era lo único que el Poder Ejecutivo procuraba reformar. Por eso no es posible analizar la reforma de la Constitución del 2001 al margen de un proyecto de transformación mayor. En este mismo sentido de reducción de gasto y eficiencia se inscribió el achicamiento de la legislatura en 2001. Hasta ahora, podemos observar que en este proceso se dan algunas características del decisionismo que habíamos señalado anteriormente: surgió un liderazgo nuevo en una situación de crisis; las reformas que se realizaron fueron con la intención de refundar el Estado; se reforzaron las facultades del Poder Ejecutivo junto con la implementación de medidas liberales. La ley N° 8836 de Modernización del Estado previó para el Poder Ejecutivo la posibilidad de “reorganizar, suprimir, desconcentrar, escindir, descentralizar, transformar, privatizar, fusionar, absorber, transferir o liquidar cualquier oficina, repartición autárquica, el Banco de Córdoba, EPEC, sociedades mixtas o del Estado” (Closa, 2003).

Asimismo, convertir a la legislatura nuevamente en un organismo unicameral no resultó un tema nuevo en el debate provincial, solo que hasta el momento no se habían dado las condiciones necesarias para poder llevarla a cabo. Si bien existían numerosos argumentos favorables tanto para seguir manteniendo la legislatura bicameral como para achi-

⁵⁵ A la llegada del Justicialismo a la Casa de las Tejas, la Constitución de la Provincia ya había sido reformada en 1987, cuatro años después del regreso a la democracia por el gobernador radical Angeloz. En esta oportunidad, entre otras modificaciones, se habilitó la reelección del gobernador. Esta cuestión generó polémica ya que, mediante una interpretación de la Constitución de la Provincia, Angeloz pudo presentarse para un tercer mandato en 1991. Más adelante, Menem quiso recorrer este mismo camino, pero no logró ser habilitado a postularse como candidato a presidente nuevamente en 1999. Además de la reelección, se amplió la Cámara de Diputados pero mediante un sistema que aseguraba la mayoría a la primera fuerza, sin importar cuánta diferencia hubiera con el segundo. En el contexto de una recién restablecida democracia la prioridad era dotar de estabilidad al Poder Ejecutivo y evitar cualquier tipo de situación de bloqueo dentro de la legislatura, por eso se optó por este tipo de sistema electoral. El sucesor de Angeloz en la gobernación, el radical Ramón Mestre, también intentó modificar nuevamente la Carta Magna cordobesa pero no pudo conseguir los apoyos necesarios para hacerlo.

carla, la decisión política de avanzar hacia un cuerpo más reducido ya estaba tomada desde el comienzo de la gestión, como se manifestó en los discursos de apertura de sesiones de los primeros años de su gobierno.

Así, a lo largo de todo el proceso se evidenció una determinación por avanzar en los planes ya establecidos por el partido de gobierno, amparado en la legitimidad de las urnas que le dio los números necesarios para poder prescindir de acuerdos más amplios con otros sectores. Pero, paradójicamente, esta falta de acuerdos amplios no minó la legitimidad de la nueva Constitución que ya lleva casi dos décadas vigente. Frente a este tipo de situación, podemos recuperar la advertencia que realiza Quiroga sobre las consecuencias de este tipo de comportamiento ya que puede llevar a “la creación de un patrón cultural que acepta como algo habitual, y no como una forma extraña a nuestra cultura política, la ampliación de las competencias del ejecutivo” (2005: 364). En este sentido, afirma que cuando se refuerza al Ejecutivo, el Poder Legislativo corre el riesgo de perder tanto poder como su capacidad de control (2005: 364), como observaremos más adelante.

Capítulo 3. La reforma política

En el año 2008 se sancionaron tres¹ normas provinciales que procuraban recomponer los vínculos con un electorado cada vez más distante, descontento y desconfiado de sus instituciones. Principalmente, estas nuevas leyes introdujeron tres cambios centrales: la incorporación de la Boleta Única, la prohibición de la práctica de la sumatoria de votos y el financiamiento público de las campañas políticas y del desarrollo institucional de los partidos políticos. Como cualquier modificación al sistema electoral, estos cambios generaron efectos sobre este.

Para poder entender en toda su dimensión dichos efectos, no podemos limitarnos únicamente a la letra de las leyes, sino que es necesario analizar todo el proceso, que es el objetivo del presente capítulo. Dicho proceso comprende desde el surgimiento de la necesidad de realizar una reforma de estas características, la forma en la que se llegó a la sanción de las normas y cuáles fueron las modificaciones posteriores que sufrieron y por qué se realizaron. Para esta tarea nos remitimos a una serie de fuentes que nos permitieron reconstruir el proceso: artículos periodísticos, actas de la comisión legislativa encargada de tratar los distintos proyectos y versiones taquigráficas de las sesiones donde se aprobó la legislación. El interés en esas fuentes específicas radica en ver los temas que iban incorporándose en la agenda de la reforma y la dinámica del debate entre el Poder Ejecutivo y su bloque legislativo y la oposición, así también los puntos que generaban acuerdos o tensiones entre ellos.

¹ En este trabajo no nos ocuparemos de las modificaciones realizadas a la Ley Orgánica Municipal.

3.1. El detonante: las elecciones del 2 de septiembre de 2007

“Me preparé para perder pero no me preparé para que me roben”², sentenció con dureza el intendente de la capital cordobesa en aquel momento, Luis Juez. El candidato a gobernador y los militantes de su fuerza, el Frente Cívico, montaron guardia en la sede central del Correo Oficial durante la madrugada del lunes 3 de septiembre de 2007. Solamente habían transcurrido algunas horas desde que finalizaron los comicios para gobernador de la provincia de Córdoba donde se había medido con Juan Schiaretti, apuntado por el gobernador José Manuel de la Sota para ser su sucesor en la Casa de las Tejas.

Según los medios de comunicación, el conteo provisorio duró aproximadamente 18 horas y arrojó una diferencia altamente estrecha: el vicegobernador Schiaretti llevaba apenas el 1,11% de ventaja sobre su contrincante, lo que equivalía a 17.113 votos. A partir de estos guarismos, el líder del Frente Cívico comenzó a denunciar que se había cometido fraude en su contra y reclamó la apertura de la totalidad de las urnas, no solo de aquellas que habían sido impugnadas. Esto implicaba la posibilidad de abrir cada una de las 6.152 mesas que tuvo la elección, aunque la Justicia autorizó la apertura únicamente de 700 urnas. Como es habitual en este proceso, las otras mesas se contabilizaron solamente a través de las actas de escrutinio. En esta instancia, desde la Justicia Electoral sí se reconoció que existieron algunos inconvenientes en la confección de los telegramas pero en un porcentaje muy reducido y que estos serían controlados durante el escrutinio definitivo. Para las 18.30 horas del domingo 2 de septiembre, los dos principales candidatos a la gobernación ya se habían proclamado ganadores. Schiaretti anunció su triunfo dos veces más en el transcurso de la jornada³.

Cuarenta y seis días después de la elección, el escrutinio definitivo finalizó y dio como ganador a Juan Schiaretti con 582.773 votos (37,17%) contra los 565.539 (36,09%) que obtuvo su rival, Luis Juez, sobre un total de 1.600.000 votos. La diferencia inicial del escrutinio provisorio se mantuvo prácticamente igual: 17.234 votos de diferencia. El tercer lugar

² “Indignado, Juez denunció que lo robaron” (3 de septiembre de 2007), *Parlamentario*. Recuperado de: <http://www.parlamentario.com/noticia-10477.html>

³ Ybarra, G. (4 de septiembre de 2007), “Ganó Schiaretti y Juez denunció fraude”, *La Voz del Interior*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/gano-schiaretti-y-juez-denuncio-fraude-nid940708>

lo ocupó el radical Mario Negri con el 22,17% de los votos. Hasta ese momento aún restaba determinar si se convocaría a una elección complementaria para las 27 mesas que habían sido anuladas⁴.

El alcance de la controversia alrededor de estas elecciones trascendió

⁴ La estrecha diferencia entre Juez y Schiaretti no quedó únicamente en las denuncias de fraude, sino que terminaron por impactar profundamente en el sistema político y electoral de la provincia. Sin embargo, el escenario de un resultado ajustado no era totalmente nuevo para la provincia de Córdoba. En las elecciones provinciales del año 1946, la fórmula de la Unión Cívica Radical-Junta Renovadora, conformada por Argentino Auchter y Ramón Asís se impuso a la de la Unión Cívica Radical con Antonio Medina Allende y Juan Irós tan solo por el estrecho margen de 183 votos (“En 1946 se dio una de las elecciones más reñidas”, 4 de septiembre de 2007, *La Voz del Interior*. Recuperado de http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=111244). Los márgenes acotados tampoco le son extraños al panorama nacional de los últimos años. Las elecciones de gobernador en la provincia de Chubut en el año 2011 finalizaron con una diferencia de apenas 401 votos. De los 1.532 votos de diferencia que había arrojado el escrutinio provisorio en un principio, la cifra se redujo drásticamente en el escrutinio definitivo dando como ganador a Martín Buzzi. El candidato del peronismo chubutense, y del entonces gobernador Mario Das Neves, se impuso con 98.751 votos contra 98.350 que recibió el candidato kirchnerista Carlos Eliceche, quien también denunció fraude y pidió un recuento de los votos. Dos meses después, se realizaron elecciones complementarias en seis mesas donde se habían identificado distintas irregularidades en el proceso. Y si bien Buzzi volvió a emerger como ganador de la contienda, la diferencia entre él y Eliceche se redujo nuevamente a 384. Ver: Sued, G., 1 de abril de 2011, “Terminó el escrutinio en Chubut y no hay ganador”, *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/politica/termino-el-escrutinio-en-chubut-y-no-hay-ganador-nid1361976> y “Chubut: el candidato de Das Neves derrotó al kirchnerismo”, 29 de mayo de 2011, *La política online*. Recuperado de: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-73844/>

En el año 2015, por una diferencia similar a la cordobesa, Gustavo Bordet se convirtió en el nuevo gobernador de Entre Ríos por el Frente para la Victoria. Bordet obtuvo 325.878 votos contra los 303.769 votos que consiguió Alfredo de Angeli, el candidato de Cambiemos. La diferencia fue de solo 22.109 votos y no hubo reclamos posteriores a la finalización del escrutinio definitivo (“Terminó el escrutinio definitivo. Oficial: Bordet es el nuevo gobernador de Entre Ríos”, 30 de octubre de 2015, *Clarín*. Recuperado de https://www.clarin.com/politica/elecciones_2015-entre_rios-bordet-de_angelis_0_rJzOebYP7g.html). También en 2015 el socialista santafesino, Miguel Lifschitz, logró imponerse sobre el candidato del Pro, Miguel del Sel, por una diferencia aún más exígua que la que dio pie a las denuncias de fraude en Córdoba ocho años atrás. El Frente Progresista Cívico y Social consiguió 584.557 votos frente al PRO que tuvo 582.781, es decir que hubo entre ambos candidatos una diferencia únicamente de 1.776 votos, incluso menor a la que había arrojado el escrutinio provisorio. Si bien el PRO no quiso reconocer los resultados hasta la resolución de las impugnaciones en curso, no fue necesario en este caso agitar el fantasma del fraude (Bordón, J. E., 24 de junio de 2015, “El escrutinio definitivo dio ganador a Lifschitz en Santa Fe”, *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-escrutinio-definitivo-dio-ganador-a-lifschitz-en-santa-fe-nid1804454>).

las fronteras nacionales. Cuatro años después, a partir de la filtración masiva de documentos realizada por *Wikileaks*, se dio a conocer un informe de la Embajada de Estados Unidos en Argentina sobre el panorama electoral nacional de nuestro país hacia las elecciones generales de 2007, que incluía un pormenorizado análisis sobre el desenvolvimiento de los comicios de ese año en Córdoba. En principio, el cable señalaba que el distanciamiento de Luis Juez respecto al matrimonio Kirchner le había valido un aumento de votos del sector de clase media urbana, muchos más de los que se había previsto. Sin embargo, la diferencia final de un solo punto (cuando se había proyectado una distancia de 12 puntos al comienzo) generó sospechas de fraude alrededor de la elección. La negativa oficial a realizar un recuento integral de todos los votos contribuyó a avivar las suspicacias.

El informe agregaba que el abogado de Juez había solicitado un conteo de cada voto ya que se observó también una diferencia de 50.000 votos entre los emitidos para la categoría de gobernador y los emitidos para la categoría de legisladores. En este punto, la Embajada realizó una aclaración acerca de la boleta partidaria para poner en el debido contexto la herramienta electoral utilizada en nuestro país. En Argentina, la boleta está dividida por categorías (es decir, según el cargo a elegir) y, si el elector quiere votar por partidos diferentes, debe cortar la boleta y poner las secciones cortadas dentro del sobre. Este proceso lleva tiempo, esfuerzo y es poco común, por lo que es improbable que 50.000 electores hubieran cortado boleta para votar únicamente por gobernador, desestimando el resto de las categorías. Otra cuestión que consideraron importante destacar fue que Juez afirmó que los telegramas pudieron ser manipulados ya sea en tránsito hacia el correo o bien durante el proceso de carga de datos al sistema. Esto se desprendió de la negativa de la Justicia a abrir la totalidad de las urnas pues gran parte de las actas de escrutinio tenían la firma de los fiscales del Frente Cívico⁵.

Al dar cuenta del instrumento electoral en el informe, omitieron mencionar una práctica clave en el sistema electoral cordobés: la sumatoria de votos. Esta práctica, largamente instituida, consistía en que los partidos constituyeran un frente o una alianza pero, en lugar de acordar una sola boleta (como suele acostumbrarse), cada uno mantuviera la

⁵ “Cable de EE UU que denuncia que políticos argentinos ofrecen puestos políticos a jueces para beneficiarse de la justicia” (8 de febrero de 2011), *El País*. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2011/02/08/actualidad/1297119619_850215.html

propia aunque con los mismos candidatos. Asimismo, podían presentar candidatos propios en algún segmento en particular. La sumatoria generaba una multiplicación innecesaria de la cantidad de boletas partidarias dentro del cuarto oscuro, con la confusión correspondiente para el elector, y agregaba complicaciones al ya de por sí complejo escrutinio.

A diferencia de los casos que hemos citado anteriormente, la crisis provocada por las acusaciones de fraude llevó al nuevo gobernador de Córdoba a crear mediante el Decreto N° 2192/07 una Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral, que inició sus labores en el mes de octubre de ese mismo año. Respondiendo a la convocatoria del gobernador, el objetivo de la CCE era realizar un proceso de consulta que estuviera signado por el pluralismo y la amplitud al margen de cualquier “urgencia política de coyuntura” (CCE, 2008: 11). De esta manera, se pudo efectuar un extenso diagnóstico que dio cuenta de las fortalezas y debilidades del sistema político-electoral de la provincia y, a partir de esto, formular una serie de propuestas para modernizar este ámbito. Asimismo, el texto remarcó que de ninguna manera la Comisión era un órgano de asesoramiento político del gobierno provincial ni se le atribuían funciones correspondientes a la legislatura de la provincia, la única con las competencias necesarias para llevar adelante una reforma de estas características. La CCE⁶ estuvo compuesta por destacadas personalidades del mundo académico vinculados al derecho y a la ciencia política, funcionarios del Poder Judicial y miembros de las organizaciones de la sociedad civil, quienes actuaron ad-honorem y gozaron de plena autonomía e independencia de cualquier Poder del Estado provincial. Si bien las actividades de la CCE fueron costeadas a través del Ministerio de Finanzas, la Universidad Católica de Córdoba fue la encargada de ad-

⁶ La comisión estuvo compuesta por: Dr. Daniel Zovatto, director Regional de IDEA Internacional para América Latina; Prof. Dra. Carolina Scotto, rectora de la Universidad Nacional de Córdoba; Rvdo. Padre Rafael Velazco S.J, rector de la Universidad Católica de Córdoba; Prof. Dr. Ramón Pedro Yanzi Ferreira, decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; Prof. Magíster 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 Gentile, profesor titular de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba; Dr. Hugo Pittaro, fiscal Adjunto del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba y presidente del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina; Dra. Claudia Laub, presidenta de la Asociación Civil El Ágora.

ministrar dichos fondos, dado que la comisión carecía de la estructura operativa necesaria para poder asumir su gestión. El decreto también emplazaba a la CCE a cumplir su objetivo en el término de nueve meses a partir de su constitución formal, pudiendo solicitar una prórroga si así lo necesitase. Así, la CCE se constituyó a partir de una serie de principios rectores tales como el pluralismo, la imparcialidad, la transparencia, la idoneidad, el compromiso, la responsabilidad social y la conciencia ética (CCE, 2008: 14), entre otros que guiarían todo el proceso de trabajo. En esta línea, entendieron que la reforma por delante era una tarea que competía a la legislatura y a la Comisión como también a una multiplicidad de actores: a los partidos políticos de la provincia, a las organizaciones de la sociedad civil y, principalmente, a la ciudadanía que debía “formarse, informarse y participar” (CCE, 2008: 11), ya que sin “una modificación de las actitudes y conductas políticas y ciudadanas, no existirá reforma política efectiva y perdurable” (CCE, 2008: 11).

Para desarrollar las actividades propuestas en el plan de trabajo se conformó un equipo técnico de apoyo y rondas de consulta, se realizó una encuesta poblacional en el ámbito provincial y un estudio cualitativo de grupos focales para identificar preocupaciones difusas, pero al mismo tiempo sustanciales, latentes en la sociedad (CCE, 2008: 15). Para poder efectuar el diagnóstico, la CCE debió realizar un proceso amplio de consulta con los partidos políticos de la provincia, especialmente aquellos representados en legislatura y con diversas autoridades electorales, del Poder Judicial, intendentes, universidades, colegios profesionales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Según la CCE, la reforma político-electoral se justificaba en la convicción de que las reglas e instituciones son importantes para el funcionamiento del sistema político y, llegado el caso que se percibiera que la estructura institucional vigente ya no podía dar respuesta a las necesidades de la gobernabilidad, entonces había llegado el tiempo de modificarla (CCE, 2008: 18). Por eso la Comisión consideró que una reforma de estas características debía contemplar cuatro aspectos fundamentales: lo político-electoral en sentido amplio; los partidos políticos y sistemas de partidos; la justicia y la organización electoral y el régimen municipal (CCE, 2008: 47). No obstante, siguiendo al politólogo Giovanni Sartori, recordaron que no hay ningún sistema ideal o perfecto, sino que el mejor será aquel que se adapte al contexto en el que deba ser aplicado (CCE, 2008: 27).

3.2. Antecedentes normativos

Según José Pérez Corti (2009a), el primer proceso de reforma del régimen electoral se realizó con la modificación del texto constitucional de 1987 pues se contemplaron modificaciones sobre aspectos clave del sistema político como son el régimen de gobierno, el régimen electoral y de partidos políticos. Junto con estas modificaciones, se incorporaron otras cuestiones pero que dependían del dictado de las correspondientes leyes reglamentarias (Institutos de Democracia Semidirecta, Consejo de Partidos Políticos y el Juzgado Electoral, cuya normativa se sancionó posteriormente). También se reformaron otros puntos vinculados a las cartas orgánicas municipales (p. 3).

Recién en el año 1999 se sancionó la Ley Electoral Provincial que finalmente proveía a la provincia de una norma en la que enmarcar la totalidad del proceso electoral que, hasta el momento, se regía de forma supletoria por lo establecido en el Código Nacional Electoral (Pérez Corti, 2009a: 6). Posteriormente, en 2001 se modificó el sistema electoral de los miembros de la nueva legislatura unicameral.

Las leyes provinciales N° 9571 y N° 9572 derogaron a las leyes N° 8767 y N° 6875 respectivamente. En el caso de la segunda, la Ley Orgánica de Partidos Políticos, Pérez Corti señala que no sufrió muchas modificaciones durante su vigencia, aunque las que tuvo fueron de gran impacto. Por ejemplo, con la Ley N° 8999 en el 2002, por una cuestión de redacción (se reemplazó “y” por “o”) se flexibilizó el control sobre los estados contables que debían presentar los partidos anualmente. Con esta modificación, para la presentación de su estado anual patrimonial y sus cuentas de ingresos y egresos, solo bastaba con que estuviera suscripto por el órgano partidario correspondiente, sin la necesidad de que también lo hiciera un profesional con matrícula habilitante (Pérez Corti, 2009a: 16). A su vez, esta norma también derogaba el requisito de obtener al menos un 3% en dos elecciones consecutivas como causal de caducidad de un partido, lo que llevó a la creación de una multiplicidad de partidos como instrumentos electorales (Pérez Corti, 2009a: 7-8). Otra cuestión que se observó fue la eliminación paulatina de la obligación de que los partidos realizaran elecciones internas de forma periódica (Pérez Corti, 2009a: 16).

Desde su sanción en 1999 la Ley Electoral provincial sí fue modificada en numerosas oportunidades dado que la norma en sí no era no-

vedosa, sino que era una adaptación a nivel provincial del Código Electoral Nacional. Tales cambios se hicieron en forma desarticulada y sus consecuencias fueron “escasamente sopesadas” (Pérez Corti, 2009a: 9). Entre las modificaciones principales realizadas a la norma, el letrado observó que el Decreto N° 1627/2001 fijaba un procedimiento para constituir las mesas de votación en caso de la ausencia de las autoridades previamente designadas. La particularidad de este decreto es que se dictó cuatro días antes de la consulta popular del año 2001. Además, agregó que la constitucionalidad de esa reglamentación resultaba dudosa pues quien ya se hallaba facultado para resolver este tipo de situaciones era el Juzgado Electoral.

En 2003, hallándose nuevamente un proceso electoral en curso, y en pos de armonizar con la nueva reglamentación nacional, se amplió de 300 a 450 la cantidad de electores inscriptos por mesa de votación. Lo que Pérez Corti resalta aquí es que, no solo se realizó una modificación a las reglas en pleno proceso, sino que tampoco se consideró que la Nación estaba implementando un sistema de remuneración para quienes sirvieran como autoridades de mesa, cuestión aún no contemplada en la legislación provincial. Tres años más tarde, la Ley N° 9351 modificó varios artículos de la Ley Electoral, entre ellos el referido a los plazos dentro de los cuales debía tener lugar la elección de gobernador y vice, legisladores y Tribunal de Cuentas. De un plazo máximo de hasta 90 días antes de la finalización del mandato para realizar las elecciones, la nueva normativa establecía la sola obligación de que se efectuaran dentro del mismo año calendario del vencimiento de los mandatos (Pérez Corti, 2009a: 9-14), lo que daba al Poder Ejecutivo un margen mucho más amplio para llevar a cabo los comicios.

3.3. El diagnóstico y las propuestas de la CCE

A partir de los estudios de carácter cualitativo y cuantitativo conducidos por la CCE, se identificaron una serie de fortalezas y debilidades del sistema político-electoral provincial a partir del cual se realizaron las propuestas para su modificación. Entre las principales fortalezas del sistema⁷, la Comisión identificó la modernización del derecho público

⁷ Al mismo tiempo, el estudio identificó también una serie de debilidades y fortalezas de los regímenes municipal y comunal que no trataremos en el presente apartado por cuestiones de extensión.

provincial que se fue desarrollando con las reformas constitucionales de 1987 y de 2001. Estas significaron el paso de un constitucionalismo clásico a uno social, que se entendía fundamental para asegurar la democracia social y participativa (CCE, 2008: 48). En esta línea, los expertos consideraron que el texto de la Constitución cordobesa en 1987 habría de influir posteriormente en la reforma del texto constitucional de la Nación en 1994. Había quedado marcado ya el rumbo hacia una tercera etapa del constitucionalismo al incorporar el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y también por los principios y valores sostenidos en el Preámbulo y en la Parte Dogmática de gran contenido humanista. Particularmente, destacaron aquellas normas vinculadas a los derechos políticos como el carácter de sufragio, la participación de los extranjeros en las elecciones y los institutos de democracia semidirecta entre otros. Asimismo, entendieron que otra fortaleza del sistema estaba vinculada a las políticas del Estado orientadas a la seguridad social (vivienda, salud, trabajo, etc.). Por último, la defensa de la autonomía provincial en el marco de un federalismo moderno fue considerada de suma importancia para el sistema constitucional. La CCE también indicó que la constitucionalización de los partidos políticos en la provincia era considerada positiva. En este sentido, la CCE afirmó que la creación en 1986 de la Comisión Asesora Honoraria de Partidos Políticos fue un antecedente inmediato del Consejo de Partidos Políticos que fue incorporado en la Reforma Constitucional de 1987 (CCE, 2008: 84).

Respecto a las debilidades identificadas a partir de los estudios, se halló que había una deuda largamente pendiente con el Poder Judicial que implicaba dotar al Consejo de la Magistratura de rango constitucional, propuesta que ya se encontraba presente en el Informe Preliminar para la Reforma Constitucional del año 1997 (CCE, 2008: 76). En esta línea, también apuntaron hacia una serie de cuestiones que aún no habían sido reglamentadas al momento de realizar el informe: la educación política en todos los niveles de estudio, el voto de preferencia, el establecimiento de regiones para modificar el actual sistema de departamentos, las elecciones internas, simultáneas y obligatorias para la selección de candidatos de los partidos políticos⁸ y la falta de

⁸ En el informe se advierte que no solo es un problema la falta de elecciones internas periódicas, también lo es que convoquen a una elección interna para proclamar a una lista única (CCE, 2008: 94), práctica que se observó con frecuencia una vez instituidas las PASO a nivel nacional.

reconocimiento en la Constitución de la Provincia de la legitimación procesal⁹ al Defensor del Pueblo, entre otras (CCE, 2008: 81).

Sobre el aspecto legislativo, otra falencia detectada muy importante fue la falta de un cuerpo unificado de normas específicamente contencioso-electorales¹⁰, es decir un código de procedimiento en la materia (CCE, 2008: 105). La continuidad del debate respecto a los cambios realizados por la Constitución del 2001 también fue tomada como una debilidad por la Comisión (CCE, 2008: 63).

Por su parte, la CCE entendía que el Poder Legislativo no estaba cumpliendo de la forma que debía su rol de control al Poder Ejecutivo. Esta afirmación se desprendió de la observación de la cantidad de pedidos de informes elevados al Poder Ejecutivo, de pedidos de interpelación a ministros y de la aprobación de proyectos de ley iniciados por los legisladores. Según los datos recabados por el estudio, entre los años 2001-2003 se aprobaron 104 pedidos de informes al Poder Ejecutivo de un total de 887. De 50 pedidos de interpelación a ministros, solo cuatro lograron ser aprobados y de 174 proyectos que consiguieron convertirse en ley, 84 eran iniciativa del Poder Ejecutivo (CCE, 2008: 78-79). Continuando con los órganos de control, la CCE consideró que los miembros del Tribunal de Cuentas, al ser elegidos en las mismas elecciones que gobernador y vice, tenían altas posibilidades de pertenecer al mismo partido que los funcionarios que deberían ser controlados (CCE, 2008: 80).

Los partidos políticos, como institución central de todo régimen democrático, fueron un punto central en el diagnóstico realizado. Además de la notable desconfianza popular hacia los partidos y a las elec-

⁹ Entendemos por legitimidad procesal activa a la facultad otorgada por ley a una persona para poder actuar (en este caso, a demandar) en un proceso judicial, en el supuesto de haberse lesionado un derecho. La Constitución Nacional de 1994 otorgó explícitamente esta facultad al Defensor del Pueblo en el artículo 86. El objetivo de dotar al Defensor con la legitimidad procesal es para promover y facilitar el acceso a la justicia a aquellos que, por diversas razones, no pueden hacerlo y no para interferir con la de aquel particular que se vea perjudicado (Muñoz, 2003: 6).

¹⁰ En el *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Jesús Orozco Henríquez (2007) entiende por contencioso administrativo, en un sentido amplio, “a los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales” (p. 1153), con el objetivo de asegurar, no solo que se realicen las elecciones de forma regular, sino que estas se lleven a cabo de acuerdo a la ley. Esto abarca tanto la comisión de infracciones y, por tanto, su penalización, como la corrección de los posibles errores que se pudieran llegar a cometer.

ciones (CCE, 2008: 88-89), también se observó una alta fragmentación de los partidos políticos, por lo que se apuntó a la flexibilidad de los requisitos necesarios para obtener y conservar la personería jurídica, junto con la ausencia de un umbral de distribución de bancas (CCE, 2008: 90-91). A esta situación se agregó la existencia de la práctica de la sumatoria de votos.

Asimismo, se empezó a hacer cada vez más hincapié en la cuestión del financiamiento de la política, dado que hasta el momento existían algunas disposiciones genéricas previstas en la Ley N° 6875 pero no se cumplían o no contemplaban aspectos claves como la rendición de cuentas. A su vez, el informe destacó que, a pesar del mandato expreso en la Constitución provincial, la provincia no realizaba ninguna contribución económica a los partidos políticos ni se había creado el Fondo Partidario Permanente (CCE, 2008: 96).

Cabe destacar que, en las últimas décadas, el financiamiento de la política ha ido ganando lugar en la agenda pública en toda la región. En los años 80, gran parte de América Latina atravesó procesos de transición de gobiernos autoritarios a gobiernos democráticos nuevamente. Tal como señalan Daniel Zovatto y Pablo Gutiérrez (2011), con esta ola de democratización comienza un período de celebración de elecciones periódicas y competitivas, donde se incorporaron una gran cantidad de nuevos actores al sistema político. Al mismo tiempo, también se dio un cambio en la forma que se empezaron a conducir las campañas electorales en las recién reinstauradas democracias. Estas dejaron de ser impulsadas principalmente por las redes de militantes, quienes salían a captar cara a cara cada voto y empezaron a desarrollarse fundamentalmente a través de los medios. Este proceso generó una complejización y profesionalización que, a su vez, condujo a su encarecimiento. Sin embargo, Zovatto y Gutiérrez agregan que, durante las décadas de los 80 y 90, la principal preocupación se situaba en el día de la elección debido a los niveles de irregularidades y fraude. A medida que estos problemas se fueron solucionando, el foco se corrió hacia el proceso anterior a este. Así, como indicaron los autores, fue incorporándose en la agenda la cuestión del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales, haciendo hincapié en el origen del dinero y en la equidad de la competencia electoral entre sus participantes.

En América Latina, la mayoría de los países han optado por una forma pública de financiamiento permanente de los partidos políticos,

aunque en ciertos casos se trate más de una formalidad que de un aporte real (Zovatto y Gutiérrez, 2011: 3-7). Dada la diversidad de sistemas de regulación del financiamiento en la región, Delia Ferreira Rubio (s/f) identifica una serie de áreas claves que definen las características del sistema: el financiamiento público, el financiamiento privado, los medios de comunicación, la transparencia, la implementación y el control. Ferreira sostiene que se siguen recibiendo aportes privados y que la mayoría de los países latinoamericanos se inclinan por sistemas mixtos de financiamiento. Al mismo tiempo, el aporte realizado por el Estado, para el sostenimiento de los partidos o para las campañas, puede tomar diversas formas. Según Ferreira Rubio, el aporte puede ser directo cuando el Estado entrega una suma fija en un momento determinado del proceso electoral o pueden ser indirectos o franquicias, si se trata de proveer o facilitar el acceso a servicios como espacios públicos o acceso a medios de comunicación. Tanto si se opta por un sistema totalmente público o por uno mixto, es fundamental el criterio que se utilice para repartir el dinero proveniente del Estado. Si se opta solo por un criterio igualitario por el mero hecho de estar reconocido jurídicamente como partido, Ferreira advierte que podría llevar a la creación de partidos “sello de goma”, a simple efecto de recibir fondos. Pero si se reparte únicamente en base al desempeño electoral de cada partido, se podría perjudicar la posibilidad de desarrollo de partidos pequeños y nuevas fuerzas. Actualmente, la tendencia principal en la región es privilegiar los resultados electorales, aunque en algunos casos se emplea un sistema mixto.

En cuanto al financiamiento privado, las limitaciones principales pueden hacerse en base al origen del dinero y a la calidad del donante (entidad extranjera, contratista/concesionario del Estado, asociación profesional o sindical, etc.). A pesar de que avanza la tendencia hacia la prohibición total de los aportes provenientes de personas jurídicas o empresas, esta aún resulta fácilmente eludible (Ferreira Rubio, s/f). Los medios de comunicación también constituyen un factor de desventaja en la competencia pues aquellos competidores con menos recursos tendrán menos posibilidades de acceder a ellos. A partir de esta situación es que se identifican dos tipos de políticas posibles respecto al acceso a los medios: la cesión gratuita de espacios a los partidos participantes y el establecimiento ciertas restricciones a la contratación privada de tales espacios. Nuevamente, la tendencia se dirige hacia la prohibición de la

posibilidad de contratar espacios por fuera de los que distribuye gratuitamente el Estado.

Finalmente, la autora se encuentra con la cuestión central de la rendición de cuentas y la transparencia, que no se agota en la simple presentación de balances al término de las campañas electorales. Para asegurar la mayor efectividad de las medidas orientadas en este sentido, Ferreira Rubio considera que los mecanismos de control deben ser independientes políticamente, deben contar con la competencia jurídica necesaria y poseer el presupuesto y la infraestructura que el desempeño de esa tarea requiera.

En este sentido, al momento de realizar las sugerencias vinculadas al financiamiento de la política, la CCE partió de la premisa de que debía ser el sistema democrático el que controlara el dinero y no al revés, además del deber de contribuir al establecimiento e institucionalización de un sistema de partidos políticos competitivos. Entre los principales aportes, se recomendó instrumentar las medidas que fueran necesarias para asegurar la entrega del aporte obligatorio establecido por ley por parte del gobierno. Además, debía definirse el mecanismo por el cual se distribuirían los fondos entre los distintos partidos y en qué momento. Los expertos también propusieron prohibir la tercerización del financiamiento de los partidos políticos a través de asociaciones privadas (p. 135) y exigir que las rendiciones de gastos de campaña (que, por supuesto, deberían estar disponibles para su acceso público) estuvieran rubricadas y certificadas por profesionales de la materia. También la CCE propuso centralizar los movimientos en una única cuenta bancaria por partido (radicada en el Banco de Córdoba) a fin de facilitar el control de los gastos. Sobre el origen de los fondos, la Comisión recomendó prohibir las contribuciones de empresas de obras públicas o concesionarias de servicios al Estado, de los donantes anónimos y de personas jurídicas y establecer límites al aporte privado (p. 136). Respecto al acceso a los medios de comunicación, la CCE recomendó, entre otras cuestiones, que los partidos pudieran acceder a la radio y televisión a través de los tiempos públicos únicamente, cuya implementación estaría a cargo de la Justicia Electoral. Por su parte, los legisladores deberían especificar el criterio de distribución del tiempo para las diversas fuerzas y los tiempos y horarios disponibles para su distribución por parte de la Justicia Electoral.

Sobre la cuestión electoral propiamente dicha, la CCE encontró

numerosas debilidades en diversas etapas del proceso electoral, desde la desconfianza en los partidos políticos hasta aspectos operativos como el armado de las mesas receptoras de votos. El gobierno de la provincia concentraba en el Poder Judicial las funciones electorales, tanto la jurisdiccional como la administrativa. Por ende, el Tribunal Electoral estaba a cargo de un magistrado y sus facultades y competencias fueron establecidas por Ley N° 8643 del año 1997. La Comisión observó que este diseño institucional resultaba insuficiente e incompleto y que “desnudó la precariedad institucional del sistema” (CCE, 2008: 99) durante las elecciones del día 2 de septiembre de 2007. Además, señalaron que el Juzgado Electoral poseía una composición unipersonal y que debía llevar adelante una serie de tareas de diversa índole (legales, jurisdiccionales, técnicas, administrativas, etc.) con una serie de limitaciones, principalmente materiales. Por otra parte, la falta de una convocatoria¹¹ con una fecha establecida resultaba un obstáculo para la correcta planificación de todo el proceso electoral, según observaron los expertos (CCE, 2008: 100).

El padrón también constituía uno de los puntos débiles del sistema dado que la provincia no contaba con uno propio, sino que le era provisto por la Justicia Federal, lo que podía conllevar una serie de incon-

¹¹ El diccionario electoral define a la convocatoria de la siguiente manera: “es el acto jurídico por el que autoridad legítima llama a los ciudadanos para que concurren a *elecciones*, a ejercitar sus derechos de elegir y ser electo (define quiénes pueden participar como candidatos o *electores*, así como el territorio correspondiente), dándose inicio con la misma al *proceso electoral*” (Medrano Valenzuela, 2017: 203). Las características que debe presentar este llamado se encuentran reglamentadas en las leyes electorales del país o distrito, pudiéndose encontrar también en la Constitución misma. Una de las cuestiones a considerar es si hay una única autoridad legítima para efectuar la convocatoria o si se prevén más instancias.

En el artículo 54 del Código Nacional Electoral se determina un plazo de “por lo menos” 90 días de las elecciones pero el artículo anterior establece con claridad la fecha en la que deben celebrarse las elecciones, fijando el cuarto domingo de octubre del año de finalización de los mandatos. En el caso de Córdoba, esta cuestión ha sido objeto de varias modificaciones. Hasta el momento, el artículo 44 es similar a su par nacional pero la diferencia es que, según el artículo 164 del Código, las elecciones (para gobernador y vice, legisladores y tribunos de cuentas) deben realizarse, como mínimo, 60 días antes de la fecha de finalización del mandato y, como máximo, dentro de los 180 días de esa fecha. Además de dónde recae la autoridad para convocar a elecciones y el plazo que tiene para hacerlo, encontramos que el decreto que convoque a las urnas debe cumplir con contenidos mínimos tales como la fecha en la que va a realizarse la elección y qué tipo y cantidad de cargos han de cubrirse (Fernández Segado, 2007: 502-504).

venientes al no siempre encontrarse debidamente actualizado. Por último, la boleta electoral¹² era uno de los puntos que había suscitado mayor polémica. Hasta el momento, se utilizaba un sistema donde cada partido o agrupación tenía su propia boleta pero esta herramienta ya estaba dando muestras de ser obsoleta y poco apropiada. Los costos de su impresión recaían sobre los propios partidos, lo que generaba otro factor de desventaja entre ellos (CCE, 2008: 102). En la elección del 2S, la extensión de la boleta generó demoras en el escrutinio debido a la cantidad de cortes por categoría. Las mesas de votación también fueron identificadas como una debilidad del sistema ya que el elevado número de electores que recibía cada una generaba grandes demoras. Además, el informe demostró que en la provincia las autoridades de mesa no recibían pago alguno, ni siquiera compensación por viáticos (CCE, 2008: 104) y este aspecto, sumado a la escasa capacitación, resultaba en altos niveles de ausentismo de los ciudadanos designados para cumplir esta tarea.

Una vez presentado el informe final de la Comisión Consultiva de Expertos, que se tituló “Así no va más”, se conformó en la legislatura la Comisión Especial para la Reforma Política para evaluar cuáles serían sus puntos principales. El objetivo era ver cuáles temas contaban con un mayor grado de acuerdo para avanzar más rápidamente y así poder trabajarlos a partir de una dinámica que privilegiaba la conformación de consensos amplios. Posterior a eso, se llevó a cabo una Audiencia Pública para convocar a la ciudadanía a brindar su punto de vista sobre

¹² La boleta de sufragio es el medio físico (o electrónico) a través del cual el votante expresa su preferencia ya sea por un candidato, una lista de candidatos o alguna de las formas de democracia directa, ejerciendo así el derecho al voto universal y secreto (Pozo Bahamonde, 2017: 74). Entre los elementos a considerar para su diseño, encontramos el grado de simultaneidad entre las distintas elecciones. Debemos tomar en cuenta si van a ser confeccionadas y distribuidas por los partidos o por la autoridad electoral y, en cualquiera de esos dos casos, si es posible o no fraccionar el voto (Clemente, 2007, p. 901). Todas las medidas relativas al diseño y distribución y a la seguridad (que no sea posible la falsificación de boletas, el robo, etc.) debieran estar contempladas en la normativa electoral. El nivel de especificidad que contengan estas leyes hará que se distingan entre países con reglamentación escasa, media y elevada en esta cuestión (Clemente, 2007: 906). A nivel nacional se utiliza la boleta partidaria tradicional que contiene todos los tramos a elegirse (o a los que el partido decida presentarse) y el elector tiene la posibilidad de fraccionar su voto (“cortar boleta”) si desea elegir a un partido diferente para cada categoría. En los últimos años se han incorporado colores distintivos y fotografías de los principales candidatos en pos de facilitar la identificación inequívoca de las diferentes fuerzas participantes por parte de los electores.

este proceso. Para analizar ambas instancias, nos remitiremos a las actas de la Comisión y a la versión taquigráfica de la Audiencia Pública que registró todas las intervenciones.

Basados en este diagnóstico, la CCE elaboró una serie de propuestas, divididas entre las que fuera posible realizar mediante la vía legislativa y entre aquellas que requirieran una nueva reforma constitucional para poder ser concretadas. Al momento de presentar dichas propuestas, también destacaron el nivel de consenso hacia adentro de la Comisión que tenía cada propuesta, si el acuerdo era unánime o si alguno de los miembros tenía una postura diferente al respecto y las organizaron alrededor de una serie de ejes principales.

Para el eje electoral, la CCE propuso incorporar un sistema de Boleta Única de Sufragio, cuya adopción podía hacerse por vía legislativa. Su diseño, impresión y distribución estaría a cargo de la autoridad electoral (CCE, 2008: 120-121), lo que acarrea una serie de ventajas tales como: disminución del gasto electoral (ya que se imprime el número necesario de boletas), la autoridad electoral es la garante de la disponibilidad de todas las opciones electorales, no hay posibilidad de listas “colectoras” y pone fin a prácticas como la distribución previa de boletas, entre otras¹³. Esta propuesta contó con un alto grado de consenso entre los expertos.

Por otra parte, la CCE recomendaba por unanimidad de sus miembros establecer una fecha fija para el acto electoral, eliminando de este modo toda posible discrecionalidad en esta materia. Y del mismo modo sugirieron desdoblarse las elecciones por sus distintos niveles, incluido el nivel nacional (CCE, 2008: 128-129), aunque los expertos eran conscientes de que una medida de estas características podía elevar los costos o provocar cansancio entre los electores. Consideraban que la separación evitaría el efecto arrastre en cualquier dirección y que permitía darle a cada elección la atención que merecía. A partir de este punto, hubo una serie de propuestas orientadas a la duración y a la transparencia de las campañas electorales: proponían acortar la duración de las campañas electorales, prohibir la publicidad de las actividades gubernamentales durante la vigencia de esta y regular las encuestas político-electorales y los sondeos a “boca de urna”. Por último, con el mismo nivel de acuerdo, recomendaron que fuera obligación de los candidatos a gobernador debatir.

¹³ En relación a esto, otra de las propuestas implicaba la posibilidad de implementar nuevas tecnologías al proceso electoral, incluida la etapa de emisión del sufragio.

Para constituir las mesas de votación, propusieron que las autoridades de mesa fueran designadas con la suficiente antelación para poder ser capacitados correctamente y que comenzaran a percibir una remuneración por su tarea (CCE, 2008: 164). Además, se propuso crear un registro para aquellos ciudadanos que desearan ofrecerse voluntariamente como autoridad de mesa, mientras contaran con cierto nivel de educación y no fueran afiliados a un partido político. Acerca de los padrones, la Comisión en pleno sugirió que las autoridades provinciales acordaran con las autoridades federales y municipales el mecanismo para la confección del padrón (CCE, 2008: 164).

Acerca de la mejora de los organismos de control, la CCE también realizó una serie de propuestas para el eje institucional: constitucionar el Consejo de la Magistratura (CCE, 2008: 143); independizar del Poder Judicial y fortalecer al Ministerio Público Fiscal; por unanimidad se recomendó la reforma del artículo 124 de la Constitución provincial a los fines de atribuirle al Defensor del Pueblo legitimación procesal activa para demandar; también por unanimidad se propuso la creación de una Asesoría General de Gobierno como órgano de asesoramiento exclusivo del Poder Ejecutivo; se sugirió la posibilidad de reformar el Tribunal de Cuentas o crear una Contraloría General que lo reemplace (CCE, 2008: 144). Para fortalecer y modernizar el fuero electoral, la CCE recomendó rediseñarlo completamente y crear dos organismos de rango constitucional:

- Un Instituto Electoral Provincial, encargado de todo lo vinculado a la parte administrativa del proceso electoral y
- Un Tribunal Electoral Provincial que tendría a su cargo lo específicamente jurisdiccional (CCE, 2008: 146).

Para el eje normativo, los expertos propusieron (no por unanimidad en este caso) la prohibición de la sumatoria de votos entre partidos políticos cuando llevaran los mismos candidatos (CCE, 2008: 125). Para favorecer la transparencia y previsibilidad del sistema de partidos, también recomendaron prohibir y sancionar el transfuguismo político¹⁴ junto a la revisión de la legislación de partidos políticos, incluyendo la demorada reglamentación de las elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias. Por otro lado, la Comisión estimó necesario que se

¹⁴ Entendemos al transfuguismo político como la práctica donde un legislador, en un momento de su mandato, pasa a formar parte de una fuerza política distinta a aquella por la cual había sido electo.

establecieran requisitos más estrictos para la obtención y mantenimiento de la personería jurídica de los partidos políticos (CCE, 2008: 134) para que tuvieran cierto grado de representación social¹⁵ y no que fueran “sellos de goma”, por lo que consideraron oportuno establecer la obligación de obtener al menos el 2% de los votos para conservar la personería y acceder al financiamiento.

Desde el año 1923, la fórmula ganadora se elige a simple pluralidad de votos: quien obtiene más cantidad de votos se lleva la primera magistratura provincial, sin reparar en cuánto sea la diferencia con el segundo. Debido a las controversias y dificultades que conllevan resultados tan estrechos como el de las elecciones del 2S, se propuso la modificación del texto constitucional para introducir la posibilidad de la doble vuelta electoral (balotaje) para la elección de gobernador y vicegobernador (CCE, 2008: 69). Entre las ventajas que observaron en introducir una segunda vuelta electoral, los expertos señalaron que contribuía a fortalecer la legitimidad del ganador, que favorecía la moderación de los ganadores y que creaba incentivos para la creación de coaliciones. Un aspecto negativo de este sistema podía ser que, de esta forma, se crearan mayorías artificiales y plebiscitarias o bien se fomentara la aparición de mayorías de bloqueo (CCE, 2008: 72-74).

En el eje relativo a los partidos políticos, la CCE recomendó por unanimidad mantener la prohibición de candidaturas independientes por fuera de las listas de los partidos políticos o alianzas electorales (CCE, 2008: 133). En la línea de fortalecer los partidos, se propuso que el Estado provincial contribuyera al establecimiento e institucionalización de un sistema de partidos competitivo (CCE, 2008: 135). Asimismo, la CCE sugirió poner al Consejo de Partidos Políticos y al Consejo Económico Social otra vez en funcionamiento y revisar sus reglamentaciones, que databan de fines de la década del 80. Nuevamente, apareció la cuestión de la necesidad de sancionar un Código de Procedimiento Contencioso Electoral Provincial que disminuyera los niveles de discrecionalidad en materia interpretativa (CCE, 2008: 138)¹⁶.

¹⁵ Para fomentar la participación ciudadana, la CCE propuso facilitar los mecanismos de democracia semidirecta, como la iniciativa popular, la consulta popular y el referéndum.

¹⁶ En el Anexo se encuentra un resumen de las principales propuestas realizadas por la Comisión Consultiva de Expertos.

3.4. El camino hacia la reforma

Luego de efectuado el diagnóstico y las propuestas de la Comisión Consultiva de Expertos, se creó una comisión legislativa especial para vehicular los proyectos presentados que trataban diversos aspectos de la reforma política. Esta Comisión Especial fue creada mediante la Resolución 2097/08 y estuvo conformada por el presidente provisorio de la legislatura, los presidentes de todos los bloques que integraban la Unicameral en ese momento y los presidentes de otras comisiones legislativas que estuvieran vinculadas a la temática. El texto de la resolución establecía que el objetivo de la comisión era analizar el trabajo publicado por la CCE sobre los puntos que debían ser estudiados y debatidos, recibir la opinión de diversos sectores de la sociedad, elaborar un núcleo de coincidencias básicas e impulsar el tratamiento de los diversos proyectos presentados a este respecto. El trabajo de la comisión se materializó en 14 reuniones donde, desde el principio, se acordó que cada bloque presentaría una agenda con sus prioridades y así sería más fácil identificar los temas que tuvieran un nivel de consenso más amplio. Esta puesta en común de preocupaciones les permitiría avanzar más rápido con la sanción final de una nueva normativa.

Apenas comenzado el trabajo de la Comisión, surgieron la mayoría de los temas que atravesaron todo el debate como la necesidad de realizar capacitaciones y remunerar a quienes se desempeñaran como autoridades de mesa, la mejora del fuero electoral, el imperativo de establecer una fecha de convocatoria a elecciones clara para reducir el nivel de discrecionalidad, la implementación de la Boleta Única de Sufragio y la posibilidad del voto electrónico, el financiamiento de los partidos políticos y de las campañas; el fortalecimiento de los organismos de control en general, del Consejo de Partidos Políticos y del Consejo Económico y Social. Otro punto clave que se había manifestado en el debate –en la amplia mayoría de los bloques– era la eliminación de la sumatoria de votos. Existieron otras propuestas como el regreso a la bicameralidad y la incorporación de la doble vuelta electoral en la elección de gobernador y vice. El legislador Omar Ruiz (ARI) incluso planteó la posibilidad de sancionar una serie de proyectos en el año 2008 y otra en 2009 para darle lugar al tratamiento de temas más complejos.

Uno de los temas principales durante el debate fue la sumatoria de votos. Numerosos bloques apuntaban directamente a su prohibición,

como el Frente Cívico y Social, ARI y la UCR entre otros, y algunos consideraban que la Boleta Única era una herramienta útil para esta tarea. Por otra parte, representantes de las fuerzas vecinalistas sostenían una postura tendiente a regular o restringir la práctica de la sumatoria pero no eliminarla.

Para discutir sobre el financiamiento de la política, la Comisión invitó a Daniel Zovatto, quien había sido miembro de la CCE, y en la reunión de la comisión afirmó que era necesario generar condiciones de transparencia y equidad entre los partidos. Además, señaló que en América Latina existían tres formas de financiamiento: pública, privada y mixta. Un miembro de la bancada oficialista consideró que los partidos políticos eran una pieza clave del sistema democrático, por lo que debía tratarse desde el Estado como una inversión. En este sentido, el legislador Cugat (UCR) coincidió y Liliana Olivero (Frente de Izquierda), por su parte, agregó que resultaba necesario evitar la discrecionalidad a la hora de la asignación de los recursos de las campañas para no perjudicar a los partidos más chicos. Desde el bloque oficialista acordaban con la idea del financiamiento estatal de los partidos, posición que no era compartida por el representante del bloque Recrear. El legislador Ruiz (ARI) planteó cuestiones relativas a los límites de los aportes que pueden hacer las personas físicas y la prohibición de aportes de personas jurídicas. Por último, la legisladora Genesio de Stabio señaló la necesidad de regular los actos institucionales previos a las elecciones.

Para profundizar acerca del financiamiento privado de la política, se contó con la presencia del fiscal General Adjunto, quien al ser consultado sobre el financiamiento privado informó que, hasta ese momento, ninguna provincia lo prohibía. Por esto, el legislador Birri (Frente Cívico y Social) dejó planteada una inquietud sobre el límite de los montos a invertir y sobre la posibilidad de garantizar un piso mínimo de financiamiento para establecer una condición de igualdad entre todas las fuerzas.

A principios del mes de octubre, el bloque oficialista presentó ante la prensa una serie de ejes temáticos para la reforma política. La presentación consistió en 25 puntos¹⁷ divididos en seis ejes temáticos que contemplaban diversas cuestiones como la eliminación de la sumatoria de votos, la boleta única de sufragio, el voto electrónico y el financiamiento

¹⁷ Mugica, G. (3 de octubre de 2008), "UPC fijó los ejes para discusión de la reforma política", *La Mañana de Córdoba*, pp. 2-3. "Crisis en la comisión reformista" (6 de octubre de 2008), *La Mañana de Córdoba*, p. 17.

público de las campañas electorales (estableciendo un piso de 4% en la elección anterior para poder acceder al mismo). También estaba considerado el posible desarrollo de software electoral por parte del Estado, la reglamentación de internas, la profesionalización y capacitación de autoridades de mesa, entre otras temáticas que ya venían trabajándose en la Comisión. Desde ya, esta actitud generó descontento entre los bloques opositores que se enteraron de esta presentación a través de los medios y que consideraron que se estaba apresurando una discusión, ya que en la comisión todavía no había acuerdo sobre varios puntos. En la siguiente reunión de la Comisión Especial, hubo ecos de esta presentación y el legislador Birri expresó el malestar en su bloque porque lo entendieron como un quebrantamiento del acuerdo de trabajo. Desde el oficialismo no lo consideraron de la misma manera y señalaron que los demás bloques ya habían presentado también otros proyectos¹⁸. Además, agregaron que no podía perderse la individualidad del trabajo y solamente habían presentado seis ejes temáticos, pero que no eran proyectos. El legislador Fortuna (UPC) añadió que solo había sido un resumen de lo que el oficialismo consideraba importante y que el único límite que habían puesto era el de la reforma de la Constitución. El legislador radical Cugat afirmó que presentó un proyecto que coincidía con los puntos expuestos por el oficialismo, por lo que debería haber sido algo en conjunto. Desde el vecinalismo, De Stabio expresó que no se podían plantear estas cuestiones primero en los medios y luego en la

¹⁸ A partir de este hecho, algunos medios consideraron que la comisión podría haber entrado en una crisis que se vio reflejada en la intención del Frente Cívico de abandonarla y tratar de lograr que otros bloques se sumaran a su iniciativa. De todas formas, no se trató de una idea muy compartida dado que consideraban valioso el espacio de la comisión para discutir los temas que acabaron integrando la reforma. Finalmente, el Frente Cívico no abandonó la comisión como había manifestado ya que, si bien otros bloques opositores se sumaron a una conferencia de prensa, ninguno acompañaba la iniciativa de renunciar al espacio de la Comisión especial. Sin embargo, se decidió que se intimaría al oficialismo a que incorporara la reforma de la Constitución a la agenda de la discusión, luego de que quisiera limitar la reforma a solo algunas cuestiones puntuales. La UCR, que no manifestó intención alguna de abandonar el espacio ni concurrió a la conferencia de prensa que había convocado el juecismo, criticó también la actitud de Unión por Córdoba pero coincidían con sus pares en el reclamo de que la reforma debía ser más amplia y no solo limitarse a cambios en las leyes electorales y de partidos políticos. Ver: “Juecismo busca estallar la comisión legislativa”, 7 de octubre de 2008, *La Mañana de Córdoba*, p. 8 y “Juecismo, flojo de aliados”, dilató su salida de la comisión, 8 de octubre de 2008, *La Mañana de Córdoba*, p. 6.

comisión. Desde otros bloques también se criticó la posición del oficialismo por considerarla individualista y no respetar el compromiso de trabajo tomado en las primeras reuniones. La intención inicial era trabajar por consenso para que la reforma fuera vista como el resultado del trabajo en conjunto de todos los bloques y que ninguno se apropiara de ella. El legislador Ruiz (ARI) coincidió con que se rompió el acuerdo de no hacer pública ninguna cuestión que se estuviera tratando en la comisión ya que esto la debilitaba y se preguntó si de ahí en más los proyectos se discutirían convenientemente o a través de los medios de comunicación.

Aunque el oficialismo ya había dejado en claro su negativa de tratar una nueva reforma constitucional, este tema fue presentado numerosas veces por varios bloques. El ARI proponía una consulta popular para reformar la Constitución. El bloque liderado por Liliana Olivero impulsaba una reforma para modificar, entre otros puntos, la representación departamental. De Stabio (Vecinalismo Independiente) volvió a plantear el regreso a una legislatura bicameral, la introducción de la segunda vuelta electoral, la prohibición de las elecciones simultáneas, la renuncia a un cargo electivo para asumir otro y otorgarle al Consejo de la Magistratura rango constitucional. A través de las diferentes propuestas presentadas por bloques de distintas partes del arco político, podemos ver que había un amplio acuerdo en que la reforma constitucional del 2001 había resultado insuficiente y era necesario complementarla.

Hacia finales de noviembre tuvo lugar una audiencia pública con el fin de convocar a diversos sectores de la sociedad que estuvieran vinculados con el proceso de reforma política. Concurrieron representantes de partidos políticos —con y sin presencia legislativa—, miembros de otros poderes del Estado, de asociaciones civiles y ciudadanos independientes. Si bien gran parte de los puntos que ocuparon las exposiciones en la audiencia pública fueron similares a los tratados por los legisladores en la Comisión Especial, en la primera se pudo profundizar sobre algunos puntos clave. Fuerzas que formaron parte de la Comisión Especial también participaron aquí señalando algunas cuestiones de fondo. Un representante de la UCR manifestó que la reforma política en curso era una cuestión cosmética y que, de manera similar a la reforma de la Constitución en 2001, dominó una lógica más bien coyuntural. Además, afirmó que no había justificación en tal urgencia, ya que no sería posible aplicarla en las elecciones del año 2011 e insistió en que era necesaria una nueva reforma constitucional. A pesar de que el Poder Eje-

cutivo había convocado a una supuesta discusión abierta, ya había dejado más que clara su posición respecto a que esto último no iba a ser posible. El carácter cosmético de esta reforma también fue señalado posteriormente por el representante del Partido Humanista. Más adelante, quien tomó la palabra en nombre del ARI señaló que, si bien fue alentador que estuviera conformada por gente proveniente de todos los bloques, el resultado final fue decepcionante ya que fueron pocos acuerdos los que se lograron. Asimismo, sostuvo que en el oficialismo había primado una lógica de imposición y que sus presentaciones produjeron una “catarata” que terminó en la presentación de 38 proyectos relacionados a la reforma política.

Como observamos en el trabajo de la Comisión Legislativa, la discusión sobre una nueva reforma constitucional volvió a estar presente a lo largo de toda la audiencia, junto con el debate sobre si regresar o no a la bicameralidad. Algunas fuerzas plantearon una posición en este sentido como el ARI o el vecinalismo, sosteniendo que con una sola cámara se diluía la representación de los departamentos del interior. Para responder a este argumento, el ex convencional Barbará señaló que no era correcto afirmar tal cosa pues era la representación local la que tenía primacía antes que la de la idea “el pueblo” en abstracto¹⁹. Además, resaltó el carácter elitista que históricamente había detentado el Senado (en Roma, el Parlamento inglés, etc.) y afirmaba que por nuestra Constitución federal el pueblo no gobierna ni deliberaba si no es a través de sus representantes. Entonces, sobre la posibilidad de restituir el sistema bicameral, señaló que “toda diferenciación del aparato estatal significa necesariamente una restricción a la libertad” (p. 7), por lo que mientras más reformas se hicieran hacia adentro del aparato del Estado, más se alejarían de este ideal del pueblo gobernándose a sí mismo. Por eso, el ex convencional consideraba que la reforma del 2001 había sido un avance en este sentido ya que se procuró “intensificar los elementos democráticos a partir de la simplificación del sistema institucional” (p. 7). Otro elemento que colaboró en este sentido fue la derogación de la inmunidad de arresto, pues estimaba que era otra manera de acercar al hombre de a pie a sus representantes. Finalmente, proveyó datos concretos sobre la cantidad de empleados (que es menor desde el 2001) y la cantidad de leyes aprobadas (que es mayor desde la reforma). Sobre

¹⁹ Para graficar este argumento brinda el ejemplo de lo que ocurrió ante la polémica de la Resolución 125.

la posibilidad de una segunda vuelta, Barbará sostenía que no era tanto el origen de la legitimidad sino la secuencia de esta (su fluidez a lo largo del mandato) así que consideraba más importante a las mayorías institucionales que se formaran dentro del Congreso. Por su parte, el representante del Partido Obrero, Eduardo Salas, se manifestó en contra de la doble vuelta electoral debido a que lo consideraba como “una imposición bruta al electorado, al cual se le dice 15 días después que tiene que cambiar el voto”²⁰. Lo veía como un aspecto coercitivo sobre la población y se oponía fervientemente a la idea de gobiernos fuertes provenientes de consensos creados de esta manera, por lo que afirmó que “los gobiernos gobiernan con el consenso que le dio la soberanía en las urnas y se acabó”²¹. El representante del PO trajo otra profunda preocupación, no solamente de la izquierda sino de otras fuerzas como el Frente Grande, el Frente Patriótico, el Movimiento de Acción Vecinal y Recrear (el partido de Ricardo López Murphy): el proyecto para establecer un umbral del 4% de los votos en dos elecciones consecutivas para poder conservar la personería como partido político. En principio, esto se contradecía con lo que establece la Constitución que eliminó el piso del 2% de los votos para poder acceder al reparto de bancas. Salas se extendió sobre la cuestión del umbral, al que encontraba fuertemente restrictivo y apuntó que, en primer lugar, desalentaría el desarrollo de ideas, ya que deberían poner sus esfuerzos en formar alianzas electorales para alcanzar este piso mínimo. En segundo lugar, creía que se impulsaba esta medida para detener la evidente fragmentación del sistema de partidos pero que, de todas maneras, no iba a resultar porque la causa de esta disgregación obedecía a cuestiones mucho más profundas.

La Boleta Única de Sufragio, que sería uno de los aspectos centrales de la reforma, recibió en general opiniones positivas. Las fuerzas más pequeñas tenían una opinión favorable a la BUS ya que solucionaba algunos problemas históricos provocados por las boletas partidarias como eran el robo de boletas y la falta de fiscales para cubrir todas las mesas. Aunque el apoyo tenía algunos reparos en el caso de Partido Obrero que la encontraba como “un mal menor” y que la introducción del casillero de “voto lista completa” operaría como una suerte de inducción a hacerlo. A su turno, Mario Negri manifestó la preocupación de la UCR

²⁰ Intervención de Eduardo Salas (PO) - Audiencia Pública 24/11/2008, p. 39.

²¹ *Ibidem*.

por la forma en la que se pretendía aplicar la boleta única porque era posible que se vulnerara la autonomía municipal, principio irrenunciable de su partido.

La sumatoria de votos se convirtió en una cuestión ampliamente rechazada por la mayoría de los bloques, pero así como en la Comisión Especial hubo sectores del vecinalismo que creían que lo correcto era regularla y no prohibirla. En la audiencia hubo algunas voces en este sentido como el representante de la Democracia Cristiana o el Dr. Gentile que encontraba a esta práctica “más beneficiosa que una alianza” (p. 44).

La necesidad de reimpulsar la tarea de Consejo de Partidos Políticos también tuvo lugar, fundamentalmente entre los ciudadanos independientes. Este organismo y el Consejo Económico Social fueron instituidos con la llegada del constitucionalismo social en la reforma de 1987 y, en teoría, se encuentran vigentes incluso hasta el día de hoy. Sin embargo, durante la audiencia se señaló que el Consejo de Partidos Políticos no había sido consultado al respecto de la reforma en ciernes²².

Otros temas que emergieron en las exposiciones fueron la prohibición del transfuguismo político, el cambio de la división departamental de la provincia por un nuevo ordenamiento basado en regiones, la necesidad de dotar de jerarquía constitucional finalmente al Consejo de la Magistratura, la posibilidad de instituir la figura del Fiscal Público Electoral, las posibles formas de financiamiento de la política, entre otros, similares a los temas surgidos en la Comisión Especial.

3.5. Proyectos desestimados

Como se hizo notar en las instancias de debate anteriores, existió una gran cantidad de proyectos presentados, pero no todas sus propuestas fueron recogidas para el texto final que fue aprobado por la Unicameral a fines del 2008. Una parte importante de estos apuntaban a la necesidad de una nueva reforma parcial de la Constitución de 2001. El proyecto del Frente Cívico²³ proponía la restitución de la legislatura bicameral, la forma en la que se integra el Poder Legislativo y establecer

²² Entre las principales funciones del Consejo de Partidos Políticos se hallan la de emitir y formar opinión, contribuir a la formación de dirigentes y la comunicación interpartidaria y consolidar en la ciudadanía los principios de la democracia, por lo que bajo ningún punto de vista se superponía con las funciones propias de la legislatura.

²³ Proyecto 1832-2008.

una doble vuelta electoral para la elección de gobernador y vice. También apuntaban a establecer la revocatoria de mandato para las autoridades electas y suprimir la cláusula de gobernabilidad en las elecciones municipales. A su vez, otros bloques pretendían mantener a la Unicameral pero reformando su composición. El proyecto elevado por el partido Recrear proponía una nueva división política de la provincia, que pasaría a tener siete circunscripciones compuestas por los actuales departamentos y restituir el umbral del 2% de los votos para acceder a la distribución de las bancas²⁴. Los bloques del ARI y de Recrear propusieron prohibir la simultaneidad de las elecciones. El ARI propuso fijar una fecha electoral en la Constitución mientras que el proyecto de Recrear también avanzaba sobre la regulación de las campañas electorales, al proponer que se limitase su duración y que se prohibiera la publicidad oficial durante estas. Estos dos puntos acabaron por ser plasmados en el nuevo Código Electoral de la Provincia²⁵, en tanto que el establecimiento de una fecha fija para los comicios es, al día de hoy, una asignatura pendiente.

Por otro lado, el bloque de la Izquierda Socialista también quería mantener la legislatura unicameral pero tomando a la provincia como distrito único con un representante cada 46.000 habitantes. Asimismo, en la segunda parte del proyecto se prohibía la práctica de la sumatoria de votos. El principal argumento que esgrimieron era que, a pesar de que en ese momento ya era propuesto por casi todos los bloques mayoritarios, estos se estuvieron beneficiando de su uso. Respecto al financiamiento privado, pedían que el único que se permitiera fuera aquel que proviene del aporte de sus afiliados. También solicitaban que la cantidad de afiliados no fuera motivo para la extinción de un partido. Finalmente, acordaban con introducir la Boleta Única (con algunas diferencias del diseño final) y contemplaron la posibilidad de incorporar el voto electrónico para más adelante²⁶.

Entre los numerosos proyectos presentados por el bloque del ARI, uno pretendía convocar a una consulta popular no vinculante a efectos de preguntarle a la ciudadanía si consideraba necesaria una nueva reforma parcial de la Constitución sobre el modo de designación del go-

²⁴ Proyecto 1048-2008.

²⁵ Proyectos 1048-2008 (Recrear) y 1873-2008 (ARI).

²⁶ Proyecto 1877-2008.

bernador y los legisladores²⁷. Además, el ARI presentó otros vinculados con la ética pública, los organismos de control y con otras propuestas tendientes a fomentar la mayor participación de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Elevaron un proyecto para sancionar un Código de Ética Pública que alcanzaría a todos los funcionarios que revisieran alguna función en el Estado, más allá de su categoría²⁸. También solicitaron que se ampliaran los tipos de proyectos de ley contemplados en el art. 117 del Reglamento Interno de la legislatura para que fueran alcanzados por el mecanismo de Doble Lectura. Por último, proponían flexibilizar los requisitos que pide la Ley N° 7811 para fomentar el uso de las instituciones de la democracia semidirecta como la iniciativa popular, el referéndum y la consulta popular y hacerlas más accesibles a los ciudadanos²⁹. Desde el Vecinalismo Independiente propusieron que ningún candidato a legislador pudiera postularse al mismo tiempo a otros cargos a nivel nacional, provincial o municipal. Este punto se consideró para el texto final pero el proyecto además preveía sanciones para quien siendo legislador se postulase a un cargo electivo municipal o nacional, o bien que un candidato electo no asumiera su banca para ocupar otro puesto público o privado³⁰.

Una cuestión que se repetía entre los distintos bloques de la oposición era la necesidad de otorgarle legitimidad procesal al defensor del pueblo³¹, así como la constitucionalización del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento³². También demandaban modificaciones en otros organismos de control tales como la Auditoría General y el Ministerio Público Fiscal, como así también fortalecer otras entidades como el Consejo de Partidos Políticos y el Consejo Económico y Social.

Después de las múltiples instancias creadas para el debate y discusión, Pérez Corti señala que recién al día 12 de noviembre de 2008 solo tomarían estado parlamentario los tres proyectos de reforma presentados

²⁷ Proyecto 1572-2008.

²⁸ Proyecto 0110-2008.

²⁹ Proyecto 0017 y 0018-2008.

³⁰ Proyecto 1702-2008 (Vecinalismo Independiente).

³¹ Proyectos 1190-2008 (ARI), 1832-2008 (Frente Cívico), 1203-2008 (Vecinalismo Independiente). Además, se solicita la autarquía financiera para el Defensor del Pueblo.

³² Proyectos 1048-2008 (Recrear), 1832-2008 (Frente Cívico), 1873-2008 (ARI), 0176-2008 (Vecinalismo Independiente).

por el bloque de Unión por Córdoba. Sobre estos proyectos se trabajaron los aportes y correcciones hechos por los legisladores de los distintos bloques que componían la Unicameral a ese momento (Pérez Corti, 2009a: 20). Finalmente, la reforma compuesta por la Ley N° 9571 (el nuevo Código Electoral de la Provincia), la Ley N° 9572 (el Régimen Jurídico de Partidos Políticos) y la Ley N° 9573 que modificaba la Ley Orgánica Municipal se aprobó con 43 votos a favor, siete en contra y con la ausencia de tres bloques³³.

3.6. El nuevo Código Electoral provincial

La Ley N° 9571 reemplazó a la Ley N° 8767 incorporando numerosos puntos planteados en las tres instancias previas: la Comisión Consultiva de Expertos, la Comisión Especial de la Legislatura y la audiencia pública. La nueva norma consta de 253 artículos divididos en dos títulos para poder diferenciar de manera precisa al proceso electoral en sí y al nuevo régimen de financiamiento de campañas electorales que se acababa de introducir.

Al comienzo de la norma se incorporó un capítulo compuesto por siete artículos que refieren al derecho del sufragio, sus características (universal, secreto, obligatorio) y que toda la responsabilidad del desarrollo y vigilancia del proceso electoral le correspondía al Juzgado Electoral. Además, a partir de ese momento, se comenzó a contemplar a nivel provincial el derecho a votar de los extranjeros, quienes podían so-

³³ Según informaba el diario *La Voz*, el bloque del juecismo, el ARI, la Izquierda Socialista, Concertación Plural (que iba a acompañar al oficialismo) y dos de los vecinalistas habían abandonado el recinto durante la sesión. Con el correr de la misma, el oficialismo se propuso recuperar algunos de estos apoyos, por lo que accedió a eliminar algunas cuestiones como la propuesta del sticker para votar en la boleta única (un agregado inconsulto de último momento), la posibilidad de impugnar a un partido por no poseer fiscales y la obligatoriedad del voto de los extranjeros. Y negoció para conseguir al menos la presencia de un sector de la UCR en la sesión. De esta forma, el oficialismo consiguió recuperar los votos de los legisladores de Concertación Plural, Asbert y Rivero, de la legisladora del Vecinalismo Independiente, Modesta Genesio de Stabio y Omar Ruiz del ARI. Cuatro legisladores de la UCR mantuvieron su intención de no participar en el debate. No obstante, desde algunos sectores de la oposición, se acusó al oficialismo y a la UCR de tener un acuerdo para que el radicalismo pasara a ser la primera minoría en la Cámara, acusación que fue rechazada de plano. Ver: Cámara, J. (5 de diciembre de 2008), "Aprueban cambios en el sistema electoral", *La Voz del Interior*, p. 2A; Cámara, J. (7 de diciembre de 2008), "PJ reconoce primera minoría al juecismo", *La Voz del Interior*, p. 7A.

licitar ser incluidos en el padrón si cumplían con ciertos requisitos como tener una residencia permanente y continua en la provincia de más de cinco años. En este sentido, otro de los cambios más relevantes estuvo relacionado con la confección de los padrones. Los registros de electores ya no serían solicitados a la Justicia Federal sino que pasarían a ser competencia del Juzgado Electoral que tendría la obligación de mantenerlos actualizados y depurados de forma permanente. Desde ahora, el Juzgado Electoral sería el único organismo responsable de la impresión, la publicación y de la distribución de las copias del padrón.

La convocatoria a elecciones fue uno de los temas más polémicos, ya que la mayoría de los actores involucrados consideraba de vital importancia el establecimiento de una fecha fija para las elecciones. El artículo 43 sobre este punto permaneció igual al artículo 36 de la norma derogada, indicando que esta era una competencia del Poder Ejecutivo y que debía hacerlo, al menos, con 90 días de antelación. La norma antecedente ya contemplaba también que la facultad de convocatoria recaería en el Poder Legislativo, si el Poder Ejecutivo no cumplía con su obligación en este punto. Más adelante, el artículo 164 estableció que la elección de gobernador y vice (y todos los otros cargos electivos) debería realizarse entre los 30 y los 150 días antes de la finalización del mandato. La Ley N° 8767 solo señalaba que debían celebrarse, como mínimo, 30 días antes. De todas formas, habrá modificaciones posteriores sobre la convocatoria.

Una vez oficializadas las listas de candidatos, sería el Juzgado Electoral el encargado de confeccionar la Boleta Única de Sufragio (BUS), imprimirla y distribuirla. La nueva herramienta electoral estaría compuesta por columnas de igual tamaño de acuerdo a las categorías a elegir (gobernador y vice; legislador provincial por distrito único; legislador departamental; tribunal de cuentas y las categorías municipales/comunales en caso de compartir la elección). Además, en cada fila, al lado de la identificación de cada fuerza, se colocó un recuadro en blanco para que el elector efectúe la marca en caso de optar por la lista completa. Además de los datos correspondientes a la elección, la BUS contaría con fotografía de los candidatos a gobernador y legislador departamental. Los artículos posteriores detallaron las características del diseño. El orden de las fuerzas en la BUS será determinado a través de un sorteo cuando ya se encuentren oficializadas las listas. Por otra parte, otro aspecto positivo para resaltar es que la norma comenzó a contemplar una

plantilla transparente con inscripciones en alfabeto Braille para colocar encima de la BUS y así facilitar el voto de las personas ciegas. En este sentido, el artículo 50 plasmó uno de los principales reclamos de todo el arco político: se prohibieron la sumatoria de votos y la simultaneidad de candidaturas en distintas o en la misma fuerza.

Durante las distintas instancias del debate, la constitución de las mesas de votación fue identificada numerosas veces como un problema central. La cantidad de electores en cada una resultaba muy elevada, causando así importantes demoras a la hora de emitir el sufragio. La nueva norma pasó a estipular 350 electores por mesa, 100 menos que en el texto anterior. El alto nivel de ausentismo de los ciudadanos designados como autoridades de mesa, sumado a la escasa capacitación y nula remuneración también había sido señalado como uno de los principales problemas en las elecciones del 2S. Por eso se propuso que los presidentes de mesa fueran solamente docentes, aunque el texto definitivo previó la posibilidad de convocar empleados públicos o privados que estuvieran afectados a tareas administrativas (activos o jubilados), además de ser electores hábiles y estar domiciliados en el circuito electoral donde debieran desempeñarse, siempre que no fueran candidatos en la elección. También se aumentó la antelación de 20 a 35 días para notificar a los ciudadanos seleccionados que habían sido designados para cumplir con dicho deber y se deberían dictar cursos de capacitación no menos de 20 días antes. Los años no electorales, el Juzgado Electoral debía organizar capacitaciones para quienes se inscribieran en un registro de aspirantes a autoridades de mesa, también creado por esta misma norma. Asimismo, se estableció una remuneración equivalente al 20% de un salario mínimo vital y móvil y el suministro de refrigerios a lo largo de la jornada. En el artículo 75 se ampliaron y detallaron las obligaciones del presidente de mesa. Si las autoridades no se presentaran en tiempo y forma, el Fiscal Público Electoral pasó a ser el responsable de designar al reemplazo, dinamizando así el proceso a diferencia del código anterior. A su vez, la contracara del incentivo a la profesionalización de las autoridades de mesa se vio en la preocupación por establecer multas y sanciones en caso de la ausencia del presidente de mesa, o bien en caso de desempeñar sus tareas de modo deficiente (Pérez Corti, 2009c: 13).

En el Capítulo III se incorporó la nueva figura del Fiscal Público Electoral, un funcionario del Poder Judicial designado por el Juzgado Electoral para representarlo en los centros de votación. Entre sus funciones se en-

cuentran la de representar al Juzgado frente a las autoridades de mesa y fiscales partidarios; hacer entrega de la urna y la documentación al presidente de mesa antes del horario de apertura de los comicios; asegurar la regularidad de la elección y asistir al presidente de mesa en caso de consultas y trasladar la urna y la documentación al lugar previsto por el Juzgado Electoral. Además, se incorporó un artículo que asegura la inmunidad de detención para todo el personal administrativo afectado a tareas durante la jornada electoral, autoridades de mesa, apoderados y fiscales. Del mismo modo que para los presidentes de mesa, también se contempló un Registro de aspirantes y las sanciones económicas y suspensiones (en el caso que se tratase de empleados públicos) para quienes no concurrieran a la capacitación o el día de la elección a cumplir con sus funciones.

Por otro lado, el segundo libro del Código Electoral estuvo dedicado exclusivamente al financiamiento de las campañas electorales. En el nuevo Código, finalmente el Estado asumió la responsabilidad de efectuar todos los aportes económicos necesarios para garantizar el correcto desarrollo de las elecciones. Los artículos 182 y 183 establecieron que el Poder Judicial debía presentar una propuesta presupuestaria para dotar al Juzgado Electoral de la estructura profesional y funcional necesaria y preveía que una ley posterior creara una Cámara electoral ad-hoc para controlar y asistir al Juzgado Electoral. Vemos así que se recogió la crítica que el Juzgado Electoral carecía de la estructura necesaria para llevar adelante todo el proceso electoral correctamente.

Para el financiamiento de las campañas electorales finalmente se adoptó una forma mixta, es decir que los fondos destinados a las campañas estarían compuestos por el aporte realizado por el Estado y por aportantes privados, con las limitaciones establecidas por el Código. Para esto, se creó la figura del “Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales”, compuesto por lo asignado año a año por la Provincia a través de la Ley de Presupuesto General. Este monto no podría ser inferior al 2% de SMVM por cada elector habilitado en la última elección. Los fondos que recibiera cada fuerza debían ser depositados en una cuenta especial abierta en el Banco de Córdoba a tal efecto y se especificaba que su destino era la contratación de espacios publicitarios en los medios. En el nuevo Código también se consideró necesario legislar sobre la contratación de espacios publicitarios en los medios (radio, tv y diarios) durante la campaña para la difusión de los candidatos y sus propuestas. A la distribución de los espacios publi-

citarios contratados por el Estado también se le dio un criterio mixto ya que una parte sería equitativa para todos y otra, de acuerdo a la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior. La norma consideró aportantes/aportes privados a los afiliados de los partidos políticos (según sus cartas orgánicas), a otras personas físicas no afiliadas, a personas jurídicas y al rendimiento que surgiera de su patrimonio y de otras actividades. Al mismo tiempo, quedó establecido de quiénes no se pueden aceptar donaciones: los que realicen un aporte y deseen mantener su identidad en el anonimato, las entidades estatales centralizadas o descentralizadas de cualquier nivel, las personas vinculadas a la explotación de los juegos de azar, asociaciones sindicales o profesionales, entre otros, no pueden ser aportantes (artículo 203). A diferencia de otras normativas, aquí sí se permitió la contratación privada de espacios en los medios de comunicación, siempre y cuando se respetaran los límites impuestos por la ley y fuera contratada por el responsable de campaña³⁴ de la fuerza. Asimismo, se prohibió la contratación de espacios en los medios por parte de terceros para hacer campaña (artículo 216). La obligación de auditar a los medios de comunicación para determinar el cumplimiento de la nueva normativa recayó en el Juzgado Electoral y se previó la posibilidad de contratar un servicio de auditoría de medios para tal fin. A su vez, también se determinó que son responsables de publicar los informes finales presentados por los responsables de campaña 60 días después de la elección y de elaborar un informe final de campaña 90 días después de recibidos los informes respectivos de cada fuerza.

A estos fines, el Código definió detalladamente qué se entiende por campaña electoral³⁵ y acotó su duración a un máximo de 45 días

³⁴ El Responsable Político de la Campaña Electoral es una nueva figura creada por este Código que establece que todas las fuerzas que participen en las elecciones deben designar uno (y un suplente) quien debe ser afiliado, estar domiciliado en la Provincia y no ser candidato. Es el encargado de hacer cumplir las disposiciones del Código y de todas las demás normas vigentes en materia tributaria. Debe llevar la contabilidad de todo ingreso y egreso de fondos, elevar al Juzgado Electoral en término toda información y documentación solicitada y efectuar todos los gastos electorales. También tienen la obligación de presentar antes y después de la campaña los informes correspondientes (Título II, Capítulo IV, artículos 223-232).

³⁵ El artículo 208 de la Ley N° 9571 define a las campañas como el “conjunto de actividades realizadas por los partidos, alianzas o confederaciones políticas que participen de una compulsa electoral, con el propósito de promover la participación del electorado y la captación del sufragio a favor de los candidatos a cargos públicos electivos y/o de los partidos, alianzas o confederaciones políticas que participen en el acto comicial”.

corridos hasta la veda electoral. Entre las medidas adoptadas para la transparencia de la campaña, se prohibió la difusión de resultados de encuestas de opinión desde los diez días anteriores a las elecciones, así como la de sondeos de boca de urna hasta tres horas después del cierre de los comicios. En este sentido, también se prohibió la realización de publicidad oficial desde los 30 días anteriores ni la inauguración de obras públicas, lanzamiento de planes o programas, etc., a partir de los 15 días anteriores a la elección. Dentro de este capítulo, el artículo 222 definió al clientelismo como “utilizar, facilitar o distribuir gratuitamente bienes y/o servicios de carácter social subvencionados, suministrados o provistos por el Estado Provincial, con el objeto de promocionar a un partido, alianza o confederación política o a los candidatos postulados por los mismos” y penalizó su práctica durante la campaña y el día de la elección.

Por último, determinó que todo software que fuera a ser utilizado en las elecciones debería ser desarrollado por universidades con asiento en la Provincia y que hayan suscrito convenios con el Poder Ejecutivo. Dejó abierta la puerta para una posible implementación del voto electrónico previa realización de pruebas piloto.

3.7. Ley N° 9572: el nuevo Régimen Jurídico de los Partidos Políticos

Más allá del caso puntual del 2S y de las denuncias de fraude realizadas por el juecismo, los estudios conducidos por la Comisión Consultiva de Expertos durante su investigación arrojaron que gran parte de los cordobeses demostraban poco o nulo interés en la política. Al ser indagados sobre el funcionamiento de la democracia local en Córdoba, más del 60% de los encuestados dijeron estar insatisfechos con el funcionamiento, aunque prefirieran a la democracia como forma de gobierno. Más adelante, respecto al nivel de confianza en una serie de instituciones, el 94% de los cordobeses afirmó confiar poco o nada en los partidos políticos. Un nivel cercano de desconfianza obtuvo también la legislatura provincial. De igual manera, se percibía un alto grado de desconfianza al Poder Ejecutivo, la justicia y las entidades gremiales. En este mismo sentido, el informe también arrojó que en la provincia existía una “percepción generalizada de falta de respeto a la ley” (CCE, 2008: 36).

Como pilares del sistema democrático, era en este contexto en donde los partidos políticos merecían especial atención. Además de la Ley Electoral de la Provincia, se reemplazó a la ley que regulaba la existencia y el funcionamiento de estas organizaciones como tales. La Ley N° 9572 derogó a la N° 6875 y procuró ser un avance en dirección a restituir la confianza en los partidos políticos a partir de clarificar sus funciones, deberes y obligaciones y transparentar su financiamiento. De acuerdo a los expertos, aunque esta nueva Ley era una actualización normativa más que necesaria, no había conseguido reflejar un “verdadero rediseño arquitectónico” y existió “una marcada ausencia de propuestas innovadoras que procuren dar una respuesta institucional seria a la crisis que –desde hace un tiempo a esta parte– afecta seriamente al sistema de partidos en la provincia de Córdoba” (Pérez Corti, 2009b: 3).

Entre los cambios más relevantes realizados a la normativa, podemos ubicar que se amplió la definición del partido político, resaltando su rol como una institución clave del sistema democrático. En este sentido, se ratificó que pertenecía únicamente a los partidos el monopolio de la presentación de candidaturas³⁶ y se detalló cuáles eran las funciones concretas como organizaciones voluntarias de ciudadanos³⁷. Al igual que en el artículo 50 del nuevo Código Electoral, el artículo 10 eliminó la sumatoria de votos y estableció limitaciones respecto a las candidaturas múltiples, por lo que un ciudadano puede postularse para un solo cargo por un solo partido/alianza. Al mismo tiempo, esto seguía habilitando la simultaneidad de elecciones de los distintos niveles³⁸ (nacional, provincial, municipal), cuya prohibición reclamaron varios bloques de la oposición. Por otro lado, desde ahora sí permite la candidatura de un ciudadano no afiliado, siempre y cuando el partido previera esta situación en su carta orgánica. Los partidos también tenían el deber de recibir las demandas de la sociedad y proponerle a la ciudadanía programas de gobierno. Asimismo, pasaban a incorpo-

³⁶ Esto cerró la puerta a la posibilidad de la presentación de candidaturas individuales, es decir de ciudadanos que sin el apoyo de ningún partido podían cumplir con los requisitos formales y que contaban con los recursos económicos para afrontar una campaña por su cuenta, como ocurre en algunos países de América Latina.

³⁷ Entre algunas de sus funciones principales se encuentran la de capacitar a sus dirigentes, asistir en la formación de los ciudadanos respecto a sus derechos cívicos y políticos y fomentar su participación, así como formar y dirigir la opinión pública.

³⁸ Además la nueva ley reconoce a los partidos según su nivel: provincial, municipal y comunal.

rarse los derechos³⁹ y las obligaciones que poseían los partidos al ser reconocidos como personas jurídicas del derecho público. Dentro de estas últimas, dos puntos para destacar son la obligación de realizar una rendición en tiempo y forma de todos los aportes que recibieran, ya sea públicos o privados y de realizar las elecciones de las autoridades partidarias de manera periódica. A cargo de controlar todo lo establecido en esta ley estaría el Juzgado Electoral, en lugar de la Justicia Provincial, como preveía la norma anterior.

En líneas generales, los requisitos para constituir un partido político se conservaron de la misma manera, aunque se flexibilizaron algunos pasos del proceso como en el caso de los requisitos para afiliarse. Anteriormente, se solicitaba la presentación de la ficha por cuadruplicado y la norma establecía cuál era la información que estas debían contener. Ahora, se pide la presentación por triplicado y la determinación de los datos requeridos se deja a consideración del Juzgado Electoral⁴⁰. Otra medida tendiente a agilizar este proceso fue que, si bien seguía estando prohibida la doble afiliación, ya no era necesario renunciar previamente a un partido ya que con la nueva norma la afiliación posterior sustituía a la anterior y el padrón partidario pasó a ser público, no solo para los afiliados. Mientras que el nuevo Régimen simplificaba estos aspectos del proceso de afiliación, el proyecto presentado por el oficialismo preveía que si una fuerza no conseguía un mínimo del 4% de los votos en dos elecciones consecutivas, perdería su personería jurídica. Dada la polémica generada por el piso propuesto, al que muchas fuerzas consideraron como proscriptivo, se consiguió que ese umbral se redujera al 2% de los votos.

Además de las elecciones de autoridades internas, la nueva reglamentación introduce las elecciones “internas abiertas, simultáneas y obligatorias⁴¹” para seleccionar a los candidatos de los partidos / alianzas

³⁹ Entre algunos de los derechos reconocidos en el artículo 6 se reconoce: ejercer libremente las funciones partidarias de dirección y de candidaturas; defender la inviolabilidad de sus sedes partidarias; “disponer de franquicias impositivas para el ejercicio de sus funciones y sobre los bienes de que se vale para el logro de sus objetivos”; y el inciso 9 autoriza a los afiliados a aceptar cargos públicos no electivos en gobiernos ejercidos por otros partidos políticos.

⁴⁰ El proyecto presentado por el bloque UPC-FPV 1860-2008 preveía dejar estos requisitos como estaban en el texto anterior.

⁴¹ El concepto de elecciones internas abiertas, simultáneas y obligatorias (posteriormente adoptadas a nivel nacional) implica que en la elección interna –para elegir al candidato que representará a determinado partido en las elecciones generales– podrá

/ confederaciones que deseen presentarse a elecciones pero serían reglamentadas a través de una ley posterior. Al día de hoy, siguen sin ser implementadas en la provincia de Córdoba⁴².

Así como el Código Electoral buscó ordenar y transparentar los fondos para las campañas electorales, en el Régimen Jurídico de Partidos Políticos se intentó hacer lo mismo con el financiamiento corriente de los partidos políticos. A partir de su sanción, se dejó establecida la forma mixta de financiamiento de los partidos que podrá ser público y privado, pero con ciertas limitaciones. El Estado asumía el sostenimiento de los partidos políticos y creaba el “Fondo Partidario Permanente” compuesto por la partida que le destinaba la Ley de Presupuesto General de la Provincia (2% del SMVM por cada voto válidamente emitido) y las multas que provinieran de la aplicación del Régimen, entre otros. Si bien se contemplaba una exención impositiva sobre los bienes partidarios a nivel provincial, también se observaba que “la materialización de dicha exención no se encuentra sujeta o supeditada a la declaración de los mismos” (Pérez Corti, 2009b: 45). El Fondo se distribuiría en un 30% de forma equitativa entre las fuerzas (siempre que hubieran participado en la última elección) y el 70% restante se repartiría en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos. Esto debería ser fiscalizado por el Consejo de Partidos Políticos. Además, la norma especificó los destinos que debería dársele al dinero recibido: un 20% del mismo debía ser utilizado para todo lo atinente al desenvolvimiento institucional del partido y un 30% para actividades de capacitación y formación. A su vez, la norma estableció los plazos y de qué forma debería efectuarse la rendición de cuentas y, como parte de la estrategia para poder efectuar un control más efectivo, se instituyó la figura del tesoro partidario. Este no solamente llevaría la contabi-

votar cualquier ciudadano que se encuentre en el padrón del distrito, indistintamente de si es un afiliado o no del partido en cuya interna va a votar. La simultaneidad implica que todas las elecciones internas se celebrarán el mismo día, aunque la fuerza concurriera a la elección con una lista única, por lo que será imposible que una persona participe en dos internas. Finalmente, la participación en esta elección reviste el mismo carácter de obligatorio que en una elección general.

⁴² En este sentido, el proyecto presentado por el bloque oficialista se refería solo a elecciones “internas abiertas” y presentaba un perfil mucho más reglamentarista que la norma final, ya que determinaba el plazo en el que debería ser realizada la convocatoria y cuándo la elección. Daba especificaciones sobre la presentación de listas, sobre la candidatura única y sobre la campaña electoral, entre otros aspectos.

lidad y presentaría las rendiciones pertinentes⁴³, sino que sería quien realizara los gastos de la cuenta bancaria única donde se depositarían los fondos que recibirá el partido. Sin embargo, se observa que fueron otorgadas prácticamente las mismas funciones al órgano de contralor que determinara la carta orgánica del partido, la sola diferencia era que el tesorero estaba autorizado a efectuar los gastos partidarios (Pérez Corti, 2009b: 51). En esta línea, el artículo 79 contemplaba que, a través del asesoramiento de los auditores contables de la Dirección de Administración del Poder Judicial, se realizaran las correspondientes auditorías contables a los estados anuales presentados por los partidos políticos.

El Régimen especificaba que los aportes privados permitidos serían aquellos provenientes de: el aporte de sus afiliados, según lo establecido por sus cartas orgánicas; las donaciones que realizaran tanto personas físicas no afiliadas o jurídicas de origen nacional, provincial o municipal; los rendimientos que otorgara su patrimonio y del Fondo de Financiamiento Permanente de Partidos Políticos. Las personas jurídicas no podrían realizar aportes que superaran el equivalente al 2% del total de gastos permitidos mientras que las personas físicas tendrían un tope del 1%, calculado a partir del límite de gastos equivalente al 2‰ del SMVM por cada elector habilitado para votar en la última elección (artículos 64 y 65). De todas formas, cada año el Juzgado Electoral deberá dictar una resolución estableciendo cuáles son esos montos máximos, al igual que el mecanismo a través del cual serían establecidos (Pérez Corti, 2009b: 46). Por el otro lado, la nueva reglamentación prohibía las donaciones directas o indirectas de: personas anónimas, entidades centralizadas o descentralizadas nacionales o extranjeras, empresas concesionarias de obras o servicios públicos, personas físicas o jurídicas de la industria del juego que no tuvieran domicilio o residencia en el país, gobiernos o entidades públicas extranjeras, quienes hubieran sido obligados por sus empleadores a realizar el aporte y por asociaciones profesionales, sindicales o patronales. Es interesante señalar, tal como agrega Pérez Corti, que los límites fueron establecidos respecto a cada donante y no sobre los partidos, por lo que estos podrían recibir tantas donaciones como fuera posible, mientras que cada aportante se atuviera a las limitaciones.

El Título VI de la ley abordó las causales de la caducidad de la per-

⁴³ En el artículo 77 de la norma se detalla el contenido preciso que debe contener la rendición de cuentas.

sonería jurídica y la extinción del partido, que reiteró gran parte de las disposiciones de su antecedente, aunque con algunas modificaciones. Se recuperó como una de las causales de extinción el requisito de obtener el piso del 2% de los votos en dos elecciones provinciales consecutivas. La incursión en conductas antidemocráticas, las cuales se enumeran en el Título VII, o la infracción de las disposiciones sobre financiamiento también se convirtieron en causales de extinción. Finalmente, si bien se han introducido algunos cambios en el apartado sobre el Régimen Procesal, aún queda pendiente la sanción de un Código de Procedimiento en lo Contencioso Electoral provincial como había recomendado la Comisión Consultiva de Expertos (Pérez Corti, 2009b: 56).

3.8. Las reformas a la reforma: modificaciones posteriores y la primera elección

Desde algunos bloques se había concebido al proceso del año 2008 como un primer acuerdo, más básico pero necesario, que daría paso a una serie de reformas posteriores más complejas. Desde el año 2010 se siguieron dando una serie de normas en materia electoral pero que apuntaron, principalmente, a modificar las normas resultantes de esta primera etapa de la reforma, fundamentalmente al Código Electoral Provincial. En este apartado buscaremos dar cuenta de las principales modificaciones sufridas por el Código Electoral y el Régimen Jurídico de Partidos Políticos hasta la actualidad.

En el año 2010 se sancionaron tres nuevas leyes en esta materia. Mientras que la Ley N° 9571 finalmente contemplaba que la Provincia realizara su propio padrón a partir de la base del utilizado en la elección de 2007, la Ley N° 9838 estableció que, una vez efectuada la convocatoria a elecciones, se le solicitaría nuevamente al Registro Nacional de Electores el envío del listado de todos los electores de la provincia de Córdoba. El Juzgado Electoral solo confeccionaría el fichero correspondiente a los electores extranjeros. Por su parte, el artículo 164 del Código establecía un máximo de 150 días previos a la finalización del mandato de gobernador y vice para realizar las elecciones. Con esta nueva modificación, se extendió este plazo a 180, lo que incrementó la discrecionalidad del Poder Ejecutivo para realizar las elecciones. Sobre el Régimen de Partidos Políticos, esta norma rectificó la modificación que se había realizado en la Ley N° 9572 donde se dejaba de exigir una renuncia ex-

presa a un partido para poder afiliarse a otro, ya que la afiliación posterior derogaba la anterior. En la nueva ley se vuelve a exigir renuncia expresa.

En vista a las elecciones provinciales del año siguiente, la Ley N° 9839 suspendió por única vez una serie de artículos del Código: todo el Capítulo II del Título I del Libro Segundo sobre el financiamiento público, los artículos 204 (establecía el límite para la contratación privada de espacios publicitarios), 205 (obligaba a las fuerzas a presentar el programa de contrataciones en medios al Juzgado Electoral, a los fines de controlar que se respetaran los topes establecidos) y 207 (la obligación del Juzgado Electoral de informar a las fuerzas un mes antes del inicio de la campaña sobre los límites de gastos que podían efectuar). Suspendieron también para este turno electoral los artículos 215 (cesión de espacios publicitarios gratuitos), 216 (prohibición de contratación de espacios publicitarios por parte de terceros ajenos a la campaña) y el artículo 233 (responsabilidad del Juzgado Electoral de auditar a los medios electrónicos de comunicación).

Además de estas suspensiones, también se realizaron algunas disposiciones excepcionales respecto al financiamiento de las campañas. Por ejemplo, para las elecciones del 2011 se determinó que el aporte realizado por el Estado provincial no sería “superior a la suma equivalente al dos por mil (2‰) del Salario Mínimo, Vital y Móvil por elector habilitado a votar en la última elección provincial”, cuando en el artículo 188 del Código decía que este no podía ser inferior al 2‰. En el artículo 188 del Código, donde se establecía la composición del Fondo, señalaba que dicho aporte no podía ser inferior a esa suma, por lo que donde antes se fijaba un piso, ahora (aunque excepcionalmente) se le colocó un tope. La repartición de estos fondos se realizaría un 30% de forma equitativa entre todas las fuerzas y el 70% restante sería repartido proporcionalmente a los votos obtenidos en las elecciones provinciales anteriores, habiendo alcanzado un mínimo del 3% o representación legislativa. Este último requisito fue una incorporación de esta norma, ya que el piso del 3% ya se encontraba en el artículo 191 del Código (sobre la distribución de los espacios publicitarios), por lo que fue tomado como un gesto hacia los aliados del oficialismo⁴⁴.

Por último, la Ley N° 9840 instituyó el Fuero Electoral de la Provincia que estaría conformado por: a) El Tribunal Superior de Justicia,

⁴⁴ “Un agregado para los legisladores ‘amigos’” (23 de septiembre de 2010), *La Voz del Interior*, p. 10A.

b) La Cámara con competencia electoral, c) El Juzgado Electoral y d) El Juzgado Electoral ampliado a Tribunal Electoral *ad hoc* durante los períodos electorales. El Tribunal Electoral *ad hoc* para entender en todo lo relativo a la organización, dirección y la facultad para juzgar toda elección general en la provincia, ya sea para la elección de autoridades, para convencionales constituyentes o consulta popular y referéndum. Este Tribunal se compondrá por tres miembros: el titular del Juzgado Electoral Provincial y dos vocales de Cámara provinciales de cualquier fuero, designados por el Tribunal Superior de Justicia. Se integraría en el mes de febrero de cada año electoral (de renovación de autoridades provinciales) y dentro de los dos días después de convocada una elección provincial en el resto de los casos contemplados. Por último, para concluir con su tarea debería confeccionar un informe final sobre la campaña. Por otra parte, sería el Tribunal Superior de Justicia el responsable de dotar con todos los recursos necesarios a los organismos judiciales electorales.

La Ley N° 9898, sancionada al año siguiente, estableció la creación de la “Comisión Interpoderes de Seguimiento de los Procesos Electorales” (CISPE), de carácter permanente, que se compondría de miembros de los tres poderes⁴⁵ que llevarían adelante sus tareas de manera honoraria. Según lo que indica el texto de la norma en el segundo artículo, su objetivo era “construir los consensos necesarios a los fines de colaborar y acompañar al Poder Judicial de la Provincia de Córdoba en todos los procesos electorales generales que se realicen en el ámbito provincial, cualquiera fuere la causa que motiva la convocatoria”. Más adelante se profundizaba en las tareas que realizaría el nuevo organismo que consistirían en analizar, debatir y dictaminar sobre todo lo vinculado a los procesos electorales y la aplicación de las normativas que los regulan. Sus dictámenes, que podían ser o no por unanimidad, no serían de carácter vinculante. Posteriormente en ese año la Ley N° 10006 modificó su composición al incorporar un representante de las fuerzas políticas que no tuvieran representación en la legislatura, quien debía ser designado por el Consejo de Partidos Políticos.

⁴⁵ Según el artículo 3, la Comisión se encontraría compuesta por: el presidente provisorio de la Legislatura de la Provincia de Córdoba; dos legisladores del bloque parlamentario de la mayoría y un legislador por cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria; dos miembros del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba; dos jueces de cualquier fuero o jurisdicción –uno por el interior y otro por la capital–, y dos representantes del Poder Ejecutivo Provincial, uno por el Ministerio de Justicia y uno por el Ministerio de Gobierno, o de las carteras que en el futuro los reemplacen.

Nuevamente, esta serie de modificaciones se aprobó gracias a la mayoría del oficialismo más sus aliados en medio de un clima signado por la falta de consenso. El bloque juecista abandonó sus bancas y ocupó la barra para manifestar que se sentían espectadores de este nuevo proceso de reforma. Hubo “rechazos parciales” por parte de otros bloques como el ARI-Coalición Cívica o los vecinalistas⁴⁶. Las principales críticas apuntaron a la suspensión de los artículos que limitaban y controlaban el financiamiento privado de las campañas, así como a sancionar los incumplimientos en este punto. Desde el oficialismo, justificaron el retroceso en esta materia alegando que dicha suspensión fue solicitada por el Poder Judicial y representantes de partidos políticos, ya que no estaban dadas las condiciones para afrontar todo lo que establecía el nuevo sistema de financiamiento del año 2008. Por su parte, el nuevo diseño de la BUS también recibió críticas ya que esto podía incentivar un efecto de arrastre, mientras que otros señalaron que la creación de un fuero electoral debía hacerse a través de una reforma constitucional.

3.9. Las elecciones provinciales de 2011 y más modificaciones

Finalmente, luego de la reforma política y sus modificaciones, llegó el momento de poner en práctica toda la nueva normativa. Por eso, ya en 2010, la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales recibió el mandato del Tribunal Superior de Justicia de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la correcta ejecución de todas las nuevas modificaciones incorporadas al régimen electoral. De esta forma, se conformó el Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP) que consistía en ocho programas donde estaban incluidos todos los aspectos del nuevo sistema. Los programas contemplaban desde la Boleta Única hasta la formación de los Fiscales Públicos Electorales y de las Autoridades de Mesa de votación. También se organizó un programa de capacitación electoral para formar a los partidos políticos, universidades, ONG, juntas electorales municipales y comunales y medios de comunicación para que fueran capaces de informar sobre las cuestiones centrales de la reforma política, fundamentalmente sobre el uso de la BUS (Pérez Corti, 2012).

Por otra parte, la adopción de una nueva herramienta de votación

⁴⁶ “Sin consenso, suspenden artículos de la reforma política” (23 de septiembre de 2010), *La voz del Interior*, p. 10A.

no venía exenta de riesgos, a pesar de todas sus ventajas y su alta valoración positiva. Dependiendo del diseño que se adoptara, la BUS podría incentivar el voto cruzado y, por tanto, generar un riesgo para la gobernabilidad en el caso que el Poder Ejecutivo y el Legislativo tuvieran colores distintos. De igual forma, se podría suponer que esta mayor libertad que se le otorgaba al elector en cada categoría podría debilitar a los partidos políticos en tanto estructuras, al resaltar a candidatos particulares. Además, Pérez Corti (2012) advertía sobre la posibilidad de una elevada cantidad de votos blancos y nulos que podía darse gracias al efecto fatiga, que ocurre cuando el elector opta por “aquellas categorías de cargos que más conoce o tiene presente, como suelen ser los candidatos a cargos ejecutivos, que son los que mayor difusión hacen a través de la campaña electoral” (p. 8). Para la BUS se optó por un modelo de partido no fraccionable (dado que la oferta ubica toda la opción de un mismo partido en la misma línea), lo que provocaría un menor nivel de voto cruzado y, por ende, un menor efecto fatiga (Pérez Corti, 2012: 7-19).

El 7 de agosto de 2011 tuvieron lugar las primeras elecciones en la provincia con el nuevo sistema de votación. Si bien se pudieron identificar algunos inconvenientes menores, nadie dudó en calificar esta primera experiencia como un éxito. El trabajo realizado conjuntamente entre el Consejo de Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) e IDEA Internacional se plasmó en la publicación de un informe que incluía las reflexiones de diferentes actores sobre el proceso. Se destacó la labor de la CISPE, que constituyó un ámbito muy positivo en el que confluyeron los distintos poderes para trabajar de forma coordinada, por lo que se resaltó la necesidad de darle continuidad a su tarea. Aunque se trata de una comisión creada con carácter permanente y su actuación fue valorada positivamente, no se halla más registro de su funcionamiento con posterioridad a las elecciones de 2011.

Por otro lado, gran parte de los actores involucrados coincidieron en que uno de los puntos principales a mejorar para los próximos turnos electorales era el de la capacitación de las autoridades de mesa. Si bien mejoró considerablemente este aspecto a partir de la reforma del Código Electoral, no todas las personas que habían sido convocadas para cumplir esta función habían recibido la capacitación correspondiente. Esto no generó mayores inconvenientes durante la jornada electoral aunque en las mesas observadas el escrutinio fue lento, demorándose entre dos horas y media y tres horas y media (Bianchi, Lodi *et al.*, 2013). También

fue valorado el desempeño de los Fiscales Públicos Electorales en su primera aparición, aunque se consideró que para una próxima oportunidad debía facilitarse su identificación. El informe realizaba una serie de recomendaciones para agilizar el proceso tales como recibir el kit con los materiales con una mayor antelación⁴⁷ o modificar el diseño del casillero “voto lista completa” para evitar confusiones a la hora de emitir el voto.

Aunque la ciudadanía se encontraba bien informada respecto a los cambios en el sistema electoral y la incorporación de la BUS fue bien recibida, numerosos actores (legisladores de distintos bloques, ONG) siguieron remarcando el aspecto problemático de la casilla “voto lista completa”. De todas formas, cabe destacar que en esta primera experiencia de la BUS no se registró ningún error o reclamo respecto al diseño de la boleta, considerando que la autoridad electoral estuvo a cargo de diseñar y distribuir cerca de 200 modelos diferentes (debido a la cantidad de municipios y comunas que celebraron sus elecciones simultáneamente con la Provincia) (COPEC e IDEA, 2012: 25). Por otro lado, sí se observaron algunas demoras en el escrutinio provisorio y en la carga de datos, aparentemente debido a problemas técnicos de la empresa encargada de la tarea (Pérez Corti, 2012: 35).

Además de los operativos desplegados por las autoridades electorales para asistir a los Fiscales Públicos Electorales o a las autoridades de mesa, distintos organismos realizaron observaciones electorales, lo que significó un gran apoyo a la legitimidad y transparencia del proceso. Estos organismos, como el Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba o la Defensoría del Pueblo, no solo estuvieron presentes el día de los comicios, sino que colaboraron fuertemente en el proceso de capacitación de la ciudadanía en el uso de la Boleta Única.

La observación realizada por el Instituto Federal de Gobierno abarcó 62 escuelas de Córdoba Capital y de otras localidades del interior de la provincia (COPEC, 2012: 109) y se les realizó un cuestionario a electores en todo el territorio provincial ese día. Allí, un 97% de los encuestados manifestó saber al respecto de las modificaciones realizadas al sistema de votación (aunque se aclaró que esto no implicaba necesariamente saber exactamente cómo se usaba). La información sobre estos cambios la recibieron principalmente a través de la televisión (56%), seguido por los diarios (24%), la radio (19%), un porcentaje similar a

⁴⁷ Esta misma recomendación fue realizada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en su misión de observación.

través de internet (18%) y, por último, un 12% a través de los partidos políticos (COPEC, 2012: 111). En este sentido, un 5% tuvo algún tipo de problema con la BUS, siendo el más frecuente la forma de doblarla, y solo un número muy bajo debió solicitar una nueva, lo cual se evidencia en la poca cantidad de votos nulos. El estudio también mostró una altísima aceptación del nuevo sistema de Boleta Única de Sufragio, ya que el 86% de los encuestados se mostró a favor de las modificaciones y un 78% afirmó que ahora era más fácil emitir el voto, mientras un 11% se inclinó por el sistema tradicional de boletas partidarias (COPEC, 2012: 112). Por otra parte, un dato del informe que llama la atención es que, a pesar de la alta aceptación de este nuevo sistema, un 50% consideraba que las posibilidades de fraude seguían siendo iguales o incluso peores que con el sistema anterior (COPEC, 2012: 113). En este sentido, si bien es cierto que la BUS destierra ciertas prácticas de la política como el robo de boletas, se evidencia que las prácticas clientelares se mantienen en cierta medida, aunque de formas más complicadas. Por último, se observaron niveles llamativos de voto en blanco para legisladores (distrito único) y tribunal de cuentas pero que disminuían para la categoría de legislador departamental, que incluía fotografía.

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Córdoba también realizó en esta oportunidad una observación en el marco de su Programa “Aprender a Elegir”, luego de haber realizado una intensa campaña de difusión del uso de la BUS. El día de los comicios también realizaron una serie de encuestas donde un 86,61% aseguró haber recibido información sobre la BUS. Un 65,64% recibió esa información a través de los medios de comunicación, mientras el 3,27% la obtuvo desde ONG y el 2,36% fue de parte del Defensor del Pueblo. Por último, el 23,37% sostuvo que se informó por otras formas como familiares, amigos, partidos políticos, etc. Respecto a la facilidad del sistema, esta fue señalada por casi el 90% de los encuestados y se destaca su agilidad ya que menos del 6% indicó haber tenido que esperar más de 20 minutos para emitir el voto (COPEC, 2012: 120).

De acuerdo a los análisis realizados posteriormente a las elecciones del año 2011, el oficialismo consideró que era necesario volver a realizar ciertos ajustes en la normativa electoral, así que en el año 2015 la legislatura sancionó otra ley que efectuaba múltiples cambios al Código Electoral. Entre las modificaciones principales introducidas por la Ley N° 10272, ya no se iban a dividir más a las mesas de votación por sexo sino

solo por orden alfabético y, como comprobante de la emisión del voto, se comenzaría a entregar un troquel al elector. Ambas medidas fueron tomadas para armonizar la legislación con el Código Nacional Electoral. El oficialismo también consideró necesario hacer ajustes al diseño de la Boleta Única de Sufragio. La fotografía del candidato a gobernador pasó de estar en la columna de la categoría correspondiente a ubicarse en la primera, junto a la denominación de la fuerza y al casillero de “voto lista completa”⁴⁸. Desde Unión por Córdoba justificaron este cambio afirmando que la nueva configuración ayudaría a evitar confusiones, dado que observaron que el actual diseño impulsaba el voto en blanco en algunas categorías, aunque de manera involuntaria. Asimismo, habilitaron al Tribunal Electoral a modificar las pautas de diseño de la BUS establecidas en caso que la cantidad de fuerzas participantes en la elección lo hicieran necesario. La redacción de la Ley 9571 hasta ese momento establecía que solo podía modificar el tamaño de la BUS para las elecciones de consulta popular/referéndum.

Luego de haber sido suspendido por única vez para las elecciones del año 2011, la nueva norma modificó la composición del Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales que, de un mínimo del 2‰ del SMVM por elector habilitado en la última elección, se redujo al 1.3‰. El artículo 193, que originalmente establecía que el Juzgado Electoral debía determinar la cantidad de minutos a ocupar con propaganda y publicidad electoral en los medios electrónicos, ahora determinaba que el Tribunal Electoral debía contratar la publicidad y propaganda electoral con los recursos del Fondo Permanente, como mínimo 15 días antes del inicio de la campaña electoral. Por otro lado, el Juzgado Electoral estaba obligado a informar a los partidos políticos sobre el monto de los recursos que componían el Fondo Permanente para la campaña el primer mes de cada año. Desde ahora, solo se informaría luego de producida la convocatoria a elecciones provinciales (artículo 200). Este no ha sido el único punto reformado en lo que hace a los límites y al control de la financiación de las campañas ya que la legislatura amplió el límite de publicidad privada que era posible contratar hasta cinco veces más que la otorgada por Tribunal Electoral. Se unificó y extendió la franja horaria para emitir la publicidad y la propaganda electoral que pasó a ser igual para radio y para televisión desde las 6:00

⁴⁸ En el Anexo se puede observar la diferencia de diseño entre la BUS utilizada en 2011 y la utilizada en 2015 y 2019.

hasta las 24:00 horas y aumentaron del 10% al 20% el adicional que los medios debían ceder sin costo alguno diez días antes de la veda⁴⁹. Por último, se determinó que (tanto en el Régimen de Partidos Políticos como en el Código) la prohibición de las candidaturas múltiples y la sumatoria no afectara a aquellas municipalidades que aún no tuvieran Carta Orgánica propia.

La oposición criticó duramente estas medidas que veían como un claro retroceso, fundamentalmente respecto a las recomendaciones de la CCE para reducir el peso de los aportes privados en el financiamiento de las campañas. En 2010, cuando se suspendió por única vez la creación del Fondo Permanente para las campañas y los controles previstos por las normas sancionadas en 2008, se adujo que era debido a que la Justicia todavía no estaba en condiciones de implementar estas medidas. Ahora, luego de haber pasado un proceso electoral y a las puertas del siguiente (el segundo después de la reforma del 2008), se volvía a justificar la reducción del aporte público a partir de la difícil coyuntura económica, lo que se vio acompañado por el aumento del límite impuesto a los aportes privados. Finalmente, las modificaciones fueron aprobadas gracias al voto positivo de toda la bancada oficialista y el voto de un legislador del massismo⁵⁰.

Con cierta distancia de la presión de los años electorales, el gobernador Schiaretti anunció en la apertura de sesiones del año 2016 su intención de avanzar hacia una segunda etapa de la reforma política. En este turno, la agenda estuvo compuesta por tres temas centrales: la limitación de la reelección indefinida, la unificación del calendario electoral y la introducción del voto electrónico. Ya en el mes de febrero, estaba conformada la comisión especial para la Reforma Política en la Legislatura provincial⁵¹.

⁴⁹ También se elevó de media a una página en los diarios de edición provincial (artículo 205 de la Ley N° 10272).

⁵⁰ Silva, G. (16 de abril de 2015), “Con polémica, se aprobó la reforma electoral”, *La Mañana de Córdoba*, p. 2.

⁵¹ La Comisión estuvo presidida por González e integrada por las autoridades de la Cámara: el vicepresidente Daniel Passerini, el vicepresidente primero Jorge Font y el vicepresidente segundo, Fernando Salvi. También fueron parte los presidentes de los bloques Unión por Córdoba (Carlos Gutiérrez), de la Unión Cívica Radical (Orlando Arduh), del bloque Córdoba Podemos (Nora Bedano), del Frente Cívico (Daniel Juez), del PRO (Darío Capitani), FIT (Eduardo Salas), PTS (Laura Vilches) y de Encuentro Vecinal Córdoba (Aurelio García Elorrio). Asimismo, representantes de las comisiones legislativas vinculadas a la temática

El primer punto fue abordado por la Ley N° 10406 y, a partir de ese momento, los legisladores provinciales, tribunales de cuentas, intendentes y concejales podrían ser reelegidos solo por un período consecutivo más. En caso de ya haber sido reelectos, deberían dejar un período de intervalo para poder volver a postularse. En todos los casos, se consideró al período en curso al momento de la sanción de la ley como el primero. El límite de la reelección no se encontraba estipulado en el articulado original, que únicamente legislaba sobre la elección. Al mismo tiempo, complementó al artículo 83 de la Constitución de la provincia. Esta iniciativa contó con un acompañamiento más amplio por parte de la oposición, ya que votaron favorablemente el radicalismo, el macrismo y el juecismo mientras que los bloques Córdoba Podemos y el Frente de Izquierda votaron en contra⁵².

Por su parte, la Ley N° 10407 reformó el artículo 44 relativo a la convocatoria, determinando que el Poder Ejecutivo debía realizarla hasta el día 1 de marzo del último año de mandato. Si la realización de la convocatoria recaía en el Poder Legislativo, debía ser en “la primera oportunidad que sea posible” y no por resolución al menos 80 días antes de la elección como era anteriormente. La elección de gobernador y vice, legisladores y Tribunal de Cuentas debía celebrarse con un mínimo de 60 días de anticipación (cuando antes era 30) y un máximo de 180 días. Una vez más, se desoyó la recomendación de la CCE de fijar una fecha para las elecciones. Para aprobar esta iniciativa bastó con la mayoría del oficialismo⁵³. En este sentido, el bloque Cambiemos presentó un proyecto para celebrar los comicios de todos los niveles provinciales el primer domingo de octubre.

Con la Ley N° 10418 se permitió el voto de los jóvenes a partir desde los 16 años (que sería optativo y no obligatorio) y se reincorporó

tales como Legislación General, Asuntos Constitucionales, Economía, Asuntos Institucionales y Promoción y Desarrollo de las Comunidades Regionales. Ver: Moreno, A. (19 de febrero de 2016), “Primer impulso PJ a reforma política (con voto electrónico)”, *Diario Alfíl*. Recuperado de <http://www.diarioalfil.com.ar/2016/02/19/primer-impulso-pj-a-reforma-politica-con-voto-electronico/>

⁵² Duarte, M. (5 de diciembre de 2016), “Primer paso de la reforma política provincial”, *Diario Alfíl*. Recuperado de: <http://www.diarioalfil.com.ar/2016/12/05/primer-paso-de-la-reforma-politica-provincial/>

⁵³ Duarte, M. (5 de diciembre de 2016), “Primer paso de la reforma política provincial”, *Diario Alfíl*. Recuperado de: <http://www.diarioalfil.com.ar/2016/12/05/primer-paso-de-la-reforma-politica-provincial/>

el derogado artículo 180 que ahora ordenaba implementar desde el Poder Judicial jornadas de educación y capacitación electoral para menores de 18 años. En esta línea, el artículo 36 del Régimen de Partidos Políticos habilitaba la posibilidad de afiliarse a un partido a partir de los 16 años de edad. Esta iniciativa sí contó con un gran apoyo de sectores de la oposición dado que fue vista como una ampliación de derechos.

Por último, la Ley N° 10420 estipuló la incorporación de tecnología en todas las etapas que posee una elección. Desde los inicios de la reforma política estuvo presente la posibilidad de incorporar tecnología al proceso electoral, principalmente en la etapa del sufragio y escrutinio, aunque se reconocía el notorio avance que significó la BUS. Pero desde el oficialismo impulsaron este cambio sosteniendo que se trataba de un sistema que brindaría un soporte en papel del sufragio realizado en la pantalla y que, con algún tipo de mecanismo (código de barra, etc.), permitiría realizar el escrutinio de manera más rápida. Este sistema era similar al que ya se utiliza en Salta y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al tiempo que Neuquén se estaba dando una Legislación en esta dirección. Pero la norma aprobada nada decía sobre estas especificaciones del sistema, por el contrario, deja la definición de estas cuestiones al Tribunal Electoral. Esta iniciativa contó con el apoyo de los representantes de Cambiemos (pro, radicales y juecistas), considerando que a nivel nacional el Poder Ejecutivo estaba tratando de introducir una reforma similar pero que no prosperó, a diferencia de su par provincial.

Otra tanda de reformas fue lanzada en distintos momentos de 2018, abordando aspectos sensibles de la normativa como la convocatoria y el financiamiento de las campañas políticas (una vez más). La Ley N° 10534 volvió a modificar el artículo 44 de Código y estableció que la convocatoria debe hacerse, al menos, con 90 días de antelación, regresando así el artículo a su redacción original de la Ley N° 9571. La última vez que este artículo había sido reformado, se había fijado el primero de marzo como límite para realizar el llamado a elecciones. De igual modo, se restituyó el plazo de al menos 80 días antes (mediante resolución) en caso que la convocatoria recayera sobre el Poder Legislativo. Por otro lado, la Ley N° 10535 cambió el artículo 50 del Código permitiendo que los candidatos a gobernador y vice también pudieran serlo a legisladores por distrito único. El artículo contemplaba que solo podrían asumir la banca si no llegaran a ser electos como gobernador y vice (tal como sucede en la Ciudad de Córdoba a escala municipal), con

el argumento de así jerarquizar la Legislatura a través de la presencia de dirigentes de peso.

Respecto al financiamiento de las campañas, la Ley N° 10536 modificó al artículo 188 del Código y aumentó el mínimo del Fondo a la suma equivalente al 3,5% del SMVM por elector habilitado. Para la asignación de los espacios publicitarios contratados por el Tribunal Electoral, se modificaron dos aspectos del criterio de la distribución. El 70% repartido sobre la base de la cantidad de votos obtenidos, ya no se calcularía tomando como referencia la elección de legislador por distrito único (como indicaba la Ley N° 9571) sino que se consideraría la categoría en la que la fuerza hubiera obtenido la mayor cantidad de votos. Para poder acceder a esta distribución, se redujo el piso del 3% al 1% de los votos (válidamente emitidos en las elecciones anteriores). En caso de no ser utilizados los espacios cedidos, estos se perderían.

Los límites establecidos al financiamiento privado fueron modificados nuevamente: se fijó un tope de hasta cinco unidades de SMVM por persona para una misma campaña⁵⁴. Este límite ahora podía ser duplicado en caso que provenga de un afiliado desempeñando algún tipo de cargo público (electivo o no) y que estuviera previsto por la Carta Orgánica de la fuerza. El detalle sobre este artículo reside en que, si una persona no afiliada (pero con algún tipo de cargo público en cualquier nivel de gobierno provincial) quisiera realizar un aporte, se consideraría como afiliada, con la sola manifestación del aportante. También se fijaron límites de aportes que podrían realizar los propios candidatos, las personas jurídicas y en efectivo. De las prohibiciones que estaban previstas para aceptar donaciones, se eliminó a las asociaciones sindicales, patronales y profesionales y, en su lugar, se incorporó la prohibición de aceptar aportes de personas condenadas por delitos de lesa humanidad, trata de personas, narcotráfico o delitos contra la administración pública.

Una cuestión que no aparecía mencionada hasta el momento era la de la publicidad en Internet, por lo que la nueva redacción del artículo 205 explicitó que, mientras se respetaran los límites establecidos por la normativa, era posible contratar servicios virtuales para realizar publicidad electoral. A su vez, reemplazaron la posibilidad de que el Juzgado Electoral contratara a terceros para realizar el control de la campaña en los medios. Asimismo, se elevaron los topes del 2% al 7% del SMVM (por elector

⁵⁴ En la nueva redacción del artículo 202 se elimina el “a un mismo candidato” que se encontraba en el original.

habilitado a votar en la elección) que tenía cada fuerza para los gastos electorales. En el artículo 223, se especificó que el Responsable de la Campaña Electoral debía tener acreditados conocimientos o experiencia en el área contable. Según los cálculos estimados en base al SMVM y la cantidad de electores habilitados, habría aproximadamente 100 millones de pesos por parte del aporte del Estado y hasta 200 millones que podrían aportar donantes privados para la campaña del año siguiente.

Por otro lado, ampliaron la noción de clientelismo, por lo que en el artículo 222 no solamente prohibía la distribución de bienes o servicios durante la campaña o el día de las elecciones, sino que se extendió también a solicitar u ofrecer votos a cambio de una contraprestación en dinero —o la promesa de— en efectivo o especie. En el artículo 244 se determinaron las sanciones por esta práctica.

Sobre la auditoría de la campaña, esta ahora comprendía al espacio en los medios audiovisuales y gráficos y a todos los gastos de la campaña en general. Por esto, el Tribunal Electoral podía solicitar los informes necesarios a las empresas privadas y oficinas públicas correspondientes y la ley dejó de contemplar la posibilidad de contratar empresas para asistir en esta tarea. El Tribunal Electoral, por su parte, debería presentar un informe final de la campaña a los 120 días (90 días previamente) de recibido los informes finales por parte de los responsables de las fuerzas.

La nueva norma hizo particular hincapié en las infracciones y las sanciones en caso de incumplimiento de la ley. Por ejemplo, se reemplazó el texto del artículo 239 que legislaba sobre el caso que los medios modificasen sus tarifas durante la campaña. Ahora, la nueva letra detalló todas las conductas de los Responsables de Campaña que serían consideradas como infracciones. El artículo 242 antiguamente preveía las sanciones como pérdida de los espacios publicitarios pero ahora se ha ampliado para abarcar también desde la posibilidad de multar a las fuerzas e incluso la suspensión o cancelación de la personería jurídica en caso de acuerdo con la gravedad de la falta. Por último, cabe destacar que la norma destinó en el artículo 241 todo lo recaudado en virtud de multas por el incumplimiento del Código al Fondo Permanente para el Financiamiento de Campañas Electorales.

De los tres proyectos a tratarse, sin dudas el de la (una vez más) modificación del plazo para efectuar la convocatoria fue el que más polémica y descontento suscitó en la oposición, aunque el proyecto de introducir la doble candidatura también fue señalado como una inicia-

tiva destinada a dividir al arco opositor. Debido a que el bloque oficialista contaba con quórum propio y la aprobación era por mayoría simple (y contaban con el apoyo del bloque Córdoba Podemos, excepto para el proyecto de la convocatoria), el interbloque de Cambiemos, compuesto por los legisladores de la Unión Cívica Radical, el PRO y el Frente Cívico, no bajó al recinto. Paralelamente convocaron a una reunión donde se elaboró un documento que sentaba su posición al respecto⁵⁵.

En el mes de mayo, la Ley N° 10551 modificó, entre otros puntos, la composición del Tribunal Electoral ad hoc, habilitando la posibilidad que magistrados ya jubilados también pudieran integrar este fuero. Esta iniciativa contó también con los votos de Córdoba Podemos, la UCR y el PRO. Por último, la Ley N° 10597 suspendió para las elecciones del año 2019 el límite máximo para efectuar la elección previsto por los artículos 164, 167 y 171 de la Ley N° 9571, estableciendo en la misma norma la fecha para las elecciones el 12 de mayo de 2019. El argumento principal del oficialismo para impulsar esta medida hizo hincapié en el intenso cronograma electoral previsto este año. Así no se superpondrían las distintas elecciones, considerando que en junio comenzó el cronograma electoral nacional (con la inscripción de las candidaturas para las PASO) y se podría discutir sobre propuestas a nivel local sin que se mezcle con la discusión nacional.

Por otra parte, en el año 2015 comenzó a aplicarse plenamente toda la reglamentación referida a los límites establecidos y la obligación de presentar los informes de campaña correspondientes. En el sitio web del Fuero Electoral de la Provincia destinado a las agrupaciones políticas⁵⁶ se pueden encontrar publicados los límites establecidos para cada período electoral, los informes finales de campaña de las fuerzas que participaron y sus estados anuales patrimoniales. Sin embargo, a partir de múltiples pedidos de información de Fundeps, una organización sin fines de lucro, algunos medios⁵⁷ han señalado la demora con la que se publicaron dichos informes, largamente superados los plazos previstos

⁵⁵ Bergero, M. (11 de abril de 2018), “En un clima de tensión, el PJ aprobará la reforma electoral”, *La Voz del Interior*, p. 6 y Cañas, J. (12 de abril de 2018), “El PJ sacó las reformas sólo con el apoyo K”, *La Voz del Interior*, p. 3.

⁵⁶ Disponible en https://www.justiciacordoba.gob.ar/Jel/Contenido/Agrupaciones_Politicas.aspx

⁵⁷ Litvinoff, E. (16 de febrero de 2020), “El fuero electoral, fuera de plazo”, *La Voz del Interior*. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/politica/fuero-electoral-fuera-de-plazo>

por la normativa. Asimismo, a partir de la información publicada, se han hallado casos donde empresas contratistas del Estado provincial habían realizado aportes a determinadas campañas en el 2015, acción que está expresamente prohibida por el Código Electoral provincial⁵⁸.

Si bien es un inicio poco prometedor para la aplicación de la normativa que apunta a establecer límites, controles y penalizaciones a quienes la incumplen, consideramos que aún es pronto para determinar una tendencia ya que se ha aplicado únicamente en dos elecciones. De todas formas, la participación de la ciudadanía (ya sea individualmente o a través de sus organizaciones) es un gran aporte al control y la transparencia, principalmente a partir de demandar la publicidad de la información en tiempo y forma. El contenido de los informes presentados por las fuerzas y su aprobación por parte de las autoridades constituye una cuestión importante para la dinámica electoral local y sus consecuencias pero, en este momento, excede el objetivo de la presente investigación.

3.10. Conclusión preliminar del capítulo

A lo largo de este capítulo procuramos abordar todos los aspectos relacionados a la reforma política del 2008: en primer lugar, los motivos que hicieron necesaria una modificación de las normas electorales y el proceso a través del cual se diagnosticó el estado del sistema político electoral de la provincia y las propuestas para su modificación. Así observamos que el resultado reñido de las elecciones provinciales del 2007 y las denuncias de fraude exhibieron un gran descontento y descreimiento hacia los partidos políticos y el sistema político en general. La Comisión Consultiva de Expertos tuvo a su cargo el diagnóstico de la situación y de la elaboración de una serie de propuestas para mejorar el sistema político-electoral cordobés. Luego, el trabajo legislativo que abarcó varias instancias, desde la formación de una comisión especial, una audiencia pública hasta que se llegó a la sanción de la nueva normativa. En este punto pudimos observar que si bien la propuesta inicial era un trabajo en conjunto entre los distintos sectores del arco político, principalmente signado por el consenso, el proceso terminó arrojando un resultado distinto. Si bien el informe de la CCE fue ordenado desde

⁵⁸ Fundeps, “Desmitificando el financiamiento político en Córdoba”. Recuperado de: <http://www.fundeps.org/financiamiento-politico-cordoba/#toggle-id-2>

el Poder Ejecutivo provincial, desde el comienzo del trabajo en comisión el oficialismo dejó en claro que había una serie de puntos que quedaban fuera de discusión. Estos incluían a todos aquellos que implicaran una nueva reforma constitucional, por más que el resto de los bloques considerara que había modificaciones que debían llevarse a cabo por esta vía. También se desoyeron las recomendaciones que apuntaban a fijar una fecha de los comicios para reducir el margen de discrecionalidad y brindar un factor más de equidad y certidumbre a la competencia electoral. A la actualidad no solamente no se ha establecido una fecha fija de elecciones (como sí ocurre a nivel nacional), sino que los artículos vinculados a la convocatoria han sido sujeto de numerosas modificaciones a lo largo de estos años. Al momento de sancionarse las leyes en el recinto, se hicieron algunas modificaciones sobre los proyectos presentados por UPC y fue suficiente con los votos de la bancada oficialista y sus aliados. La oposición criticó esta actitud avasalladora del oficialismo pero sin mayores resultados, dada la distribución de fuerza dentro de la Unicameral.

Restaban más de dos años para las elecciones de 2011, por lo que el proceso de deliberación podría haber sido más exhaustivo. Sin embargo, las leyes sancionadas en 2008 no llegaron a su primera aplicación sin modificatorias. Nuevamente, simplemente con su mayoría el oficialismo provincial logró introducir nuevos cambios (e incluso dejar sin efecto cuestiones surgidas de la discusión del 2008, fundamentalmente aquellas vinculadas al financiamiento y su control). Solamente en casos puntuales logró conseguir un apoyo más amplio de ciertos sectores de la oposición. Los cambios a la nueva legislación electoral se siguieron realizando hasta el año 2018 y las críticas desde la oposición se replicaron en cada caso, mientras su margen de acción siempre fue altamente limitado. La legislación electoral debería contar con mecanismos que aseguren una participación lo más amplia posible por parte de todos los sectores que cuenten con representación legislativa (y por ende su modificación debería contar con acuerdos igual de amplios) para asegurar un mayor apoyo y legitimidad a las nuevas reglas de juego. En todo el proceso se hizo hincapié en recuperar y darle más participación a los órganos consultivos como el Consejo de Partidos Políticos, incluso se lo ha tenido en cuenta en la normativa. La realidad es que, en este caso, ha quedado en una manifestación de intención más que en un resultado concreto. Se buscaba la reactivación de un órgano conformado por los representantes de los partidos políticos, no solo de aquellos presentes en la Legis-

latura, cuyo aporte podría ser más que enriquecedor para fortalecer la función de los partidos políticos y su vínculo con la ciudadanía.

Respecto a su aplicación, la reforma introdujo una serie de cambios largamente postergados que se tradujeron en una mejora casi inmediata del proceso electoral. En primer lugar, la implementación de la Boleta Única de Sufragio en reemplazo de las múltiples boletas partidarias significó para las fuerzas de menor tamaño una reducción de costos y de recursos, al reducirse la tarea de fiscalización, lo que aportó un gran elemento a la equidad de la competencia. Junto con la BUS, la prohibición de la sumatoria de votos no solamente ordenó el cuarto oscuro, sino que transparentó la oferta electoral. El cambio de la herramienta de votación no sería suficiente por sí mismo, si no se apuntaba también a las otras etapas del proceso electoral. Por eso también fue clave la capacitación de las autoridades de mesa (y la figura del fiscal público electoral en cada centro de votación) y una remuneración por su tarea, lo que apuntaba a reducir los índices de ausentismo de los ciudadanos designados para esta función, que generaba inconvenientes en el desarrollo de la jornada electoral. Para la aplicación de toda la nueva normativa, fue muy positivo el trabajo de la CISPE cuya función se esperaba pudiera mantenerse no solo en los años electorales, debido a su carácter permanente, pero tampoco se continuó con su labor.

El financiamiento de la política constituye un tema cada vez más relevante en la agenda pública a nivel mundial, por lo que el tema ameritaría un análisis mucho más pormenorizado del que hemos podido realizar en este trabajo. Sin embargo, de lo aquí estudiado podemos concluir en este aspecto que si bien significa un avance que el Estado reconozca la centralidad de los partidos políticos en la vida democrática y, por este motivo, aporte a su sostenimiento, consideramos que aún es necesario reforzar los mecanismos de acceso a la información (incluyendo que se cumplan los plazos estipulados en la ley) y fortalecer los controles al origen de los aportes en el caso del financiamiento privado.

Capítulo 4. Los efectos de las reformas

En los dos capítulos previos reconstruimos los procesos políticos e institucionales a través de los que se llevaron a cabo las reformas político-electorales en los años 2001 y 2008. Los contextos y las motivaciones que las impulsaron presentaron diferencias entre sí, pero hemos podido observar numerosas similitudes en la forma de conducir los procesos, principalmente por parte del oficialismo provincial. A pesar de que cada reforma apuntó a cuestiones distintas del sistema político-electoral, consideramos pertinente analizar los efectos que tuvieron de manera conjunta, ya que en muchos casos pueden llegar a superponerse.

El presente capítulo dividirá los efectos de las reformas en dos ejes. El primero será institucional y estudiará la forma en la que las nuevas normas electorales (incluyendo los cambios del 2001) impactaron en el sistema electoral y de partidos políticos. El segundo eje será el legislativo y se enfocará en el trabajo realizado por la Unicameral a lo largo de los períodos estudiados y así poder analizar la forma en la que ha cumplido con su función legislativa y de control al Poder Ejecutivo.

4.1. Eje institucional

La hipótesis de trabajo de Chiacchiera Castro sostenía que “el sistema electoral adoptado en la reforma constitucional provincial de 2001 opera en detrimento de la configuración de minorías legislativas relevantes” (Chiacchiera Castro, 2007: 124-125). A partir de los resultados observados en el período 2001-2003, la autora no puede comprobar que esto se cumpla de esa forma ya que, si bien el sistema de distritos uninominales por departamentos dificulta el ingreso de minorías, el sistema proporcional que toma a la provincia como distrito único (sin um-

bral) permite su ingreso de manera proporcional a la cantidad de votos obtenidos. En el período estudiado por Chiacchiera Castro, de los 26 legisladores departamentales, solo la UCR pudo obtener cinco (los otros 21 fueron obtenidos por el oficialismo), mientras que de los 44 legisladores elegidos por distrito único, 24 pertenecieron a las distintas minorías. Por lo tanto, Chiacchiera Castro considera que:

no puede derivarse de la aplicación del sistema electoral mixto adoptado un inevitable perjuicio a las fuerzas políticas minoritarias de la provincia, sino que dependerá en gran medida de las mismas y de su capacidad para lograr la adhesión del electorado el número de bancas que obtengan -principalmente a través de la lista por distrito único (Chiacchiera Castro, 2007: 125-126).

No obstante, concluyó lo anterior con la salvedad de la novedad del sistema electoral, que implicaba la necesidad de ser observado por varios períodos legislativos para poder comprender sus efectos. En los cuadros a continuación tomamos la distribución de las bancas por Distrito Único y por Departamento en los períodos 2003-2007, 2007-2011, 2011-2015, 2015-2019 y 2019-2023.

Gráfico N° 1. Distribución de bancas 2003-2007

2003			
Partido / Alianza	Bancas DU	Bancas Dep	% de la Cámara
Unión por Córdoba (7 partidos en la sumatoria)	17	23	57.1
Alianza Frente Nuevo (3 partidos)	14	2	22.8
UCR	9	1	14.3
Frente Grande	2		2.8
Recrear (2 partidos)	1		1.4
Izquierda Unida	1		1.4

Fuente: Elaboración propia a partir de datos extraídos de https://es.wikipedia.org/wiki/Elecciones_provinciales_de_C%C3%B3rdoba_de_2003

Gráfico N° 2. Distribución de bancas 2007-2011

2007			
Partido / Alianza	Bancas DU	Bancas Dep	% de la Cámara
Unión por Córdoba (12 partidos en la sumatoria)	17	20	52.8
UCR (3 partidos en la sumatoria)	9	3	17.1
Partido Nuevo	6	3	12.8
Alianza Libres del Sur + Frente Grande	3		4.3
Alianza PC + PS	2		2.8
Movimiento Acción Vecinal	1		1.4
Unión Vecinal Federal	1		1.4
ARI	1		1.4
Movimiento Patriótico	1		1.4
Vecinalismo Independiente	1		1.4
Recrear	1		1.4
FIT	1		1.4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución N° 2/2007 (22/10/2007) del Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 3. Distribución de bancas 2011-2015

2011			
Partido / Alianza (sin sumatorias)	Bancas DU	Bancas Dep	% de la Cámara
Unión por Córdoba	19	25	62.8
Frente Cívico	12	1	18.6
UCR	11		15.7
Frente de Izquierda y los Trabajadores	1		1.4
Encuentro Vecinal	1		1.4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución N° 47/2011 (14/09/2011) del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 4. Distribución de bancas 2015-2019

2015			
Partido / Alianza	Bancas DU	Bancas Dep	% de la Cámara
Unión por Córdoba (alianza con 11 partidos)	18	18	51.4
Juntos por Córdoba (alianza con 4 partidos)	15	7	31.4
Córdoba Podemos (alianza con 15 partidos)	7	1	11.4
Frente de Izquierda y los Trabajadores (alianza de 3 partidos)	3		4.3
Encuentro Vecinal Córdoba	1		1.4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución n°39/2015 (29/07/2015) del Tribunal Electoral ad hoc de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 5. Distribución de bancas 2019-2023

2019			
Partido / Alianza	Bancas DU	Bancas Dep	% de la Cámara
Hacemos por Córdoba (alianza de 12 partidos)	26	25	72.8
Córdoba Cambia (alianza de 3 partidos)	8		11.4
UCR	6	1	10
Encuentro Vecinal Córdoba	2		2.8
Frente de Izquierda y los Trabajadores (alianza de 3 partidos)	1		1.4
MST (2 partidos)	1		1.4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Resolución N° 51/2019 (26/06/2019) del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

La distribución de bancas obtenidas por cada fuerza en los períodos electorales indicados nos acerca a la misma conclusión a la que arribó Chiacchiera Castro. A partir de los datos que observamos en los gráficos anteriores, podemos sostener que las fuerzas minoritarias pueden acceder a la representación legislativa a través de la lista de representación proporcional que toma a toda la provincia como distrito único y que no tiene piso para la distribución, tal como se había observado para el período 2001-2003. Tal como señala Chiacchiera Castro, luego dependerá de ellos conseguir el apoyo del electorado. En el gráfico a continuación se muestran las cantidades de votos válidos obtenidos por las fuerzas principales para la categoría Legislador por Distrito Único y el correspondiente porcentaje junto con el total de bancas obtenidas y el porcentaje que representa sobre el total de escaños en juego (44).

Gráfico N° 6. Porcentaje de votos y bancas obtenidas por las distintas fuerzas entre 2003-2019

Elección	Total votos válidos	Unión por Córdoba				Partido Nuevo / Frente Cívico				Unión Cívica Radical			
		Votos	%	Bancas	%	Votos	%	Bancas	%	Votos	%	Bancas	%
2003	1370468	451799	33	17	39	360740	26	14	32	227222	16,5	9	20
2007	1546191	544950	35	17	39	186965	12	6	14	277803	18	9	20
2011	1463254	565229	39	19	43	378302	26	12	27	360214	24	11	25
2019	1647532	878123	53	26	59	294360	18	8	18	205156	12	6	14
						Juntos por Córdoba (FC + UCR + Otros)				Córdoba Podemos			
2015	1624606	596882	37	18	41	533232	33	15	34	253198	15,5	7	16

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por los escrutinios y actas de proclamación y distribución de las elecciones de los años 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019.

Sin embargo, en la división de la provincia en distritos uninominales es donde se observa el principal desequilibrio del sistema implementado en el 2001. La Constitución de 1987 preveía que los departamentos tuvieran representación en el Senado de acuerdo a su población. Por lo tanto, aquellos departamentos con mayor cantidad de habitantes, tendrían también senadores representando a la minoría. Con la eliminación del Senado y la combinación de las lógicas proporcional y mayoritaria para la conformación de la nueva Cámara, los departamentos más poblados perdieron esta representación de la minoría. En la performance más baja del oficialismo en el tramo uninominal, en el año 2015, las fuerzas de la oposición solo lograron hacerse con el 31% de las bancas departamentales en juego. En el otro extremo, en 2011 y 2019 UPC consiguió 25 bancas de las 26. Entonces, si bien el tramo proporcional no perjudica en sí a las minorías (lo que significa un cambio respecto a la conformación de la Cámara de Diputados hasta entonces), esta ventaja es contrarrestada por la extrema dificultad que poseen las minorías para obtener la representación departamental.

Durante la Convención Constituyente se discutió sobre los posibles efectos que generaría el futuro sistema electoral. Uno de los posibles efectos era que esta forma de combinar las lógicas de representación podría generar que una sola fuerza consiguiera las mayorías especiales necesarias (incluso los dos tercios) sin haber alcanzado dicho porcentaje de votos. Además, equiparando a todos los departamentos se generaba una distorsión entre el principio de la igualdad del voto, provocada por la diferencia de habitantes entre departamentos. En este sentido, también se había advertido sobre la posibilidad de que este sistema mixto

generara una doble representación de los ganadores. Esto se debe a que serían representados por el legislador de su departamento y, probablemente, por los legisladores de la misma fuerza que habían ingresado por sistema D'Hondt, mientras que el voto de quienes se inclinaron por alguna fuerza minoritaria en el tramo Departamental no tendría ningún tipo de impacto¹.

Desde el 2003 a la fecha, en todas las legislaturas el oficialismo ha conseguido hacerse con más de la mitad de la Cámara, por lo que ha tenido quórum propio para poder sesionar (según el Reglamento Interno, se necesita más de la mitad de los miembros de la Cámara art. 18). En 2019 UPC logró alcanzar los dos tercios, lo que le permite modificar por sí mismos las leyes fundamentales de la provincia sin la necesidad de contar con el apoyo de los otros sectores políticos.

En este sentido, no podemos concluir que el sistema electoral como un todo tienda a la conformación de una mayoría automática, pero la manera en la que se conforma el tramo uninominal (sin ningún tipo de interacción o compensación respecto a la parte proporcional de la Cámara) representa un obstáculo muy difícil de salvar para las fuerzas minoritarias, generando de esa manera un importante desequilibrio. Entonces, consideramos que el sistema de la provincia tiende a ser un sistema de partido predominante porque, a pesar de las victorias contundentes de UPC desde 1999, otros partidos eventualmente podrían ganar una elección, como pudo haber sido el caso del Frente Cívico en el año 2007. El mismo sistema de partido predominante imperó con el diseño constitucional de 1987 (que además tenía una representación cristalizada en la Cámara de Diputados) donde la UCR se hacía con la gobernación y con las dos Cámaras hasta que perdió las elecciones en el año 1999 y luego el Poder Legislativo fue modificado.

Para estudiar cómo las reformas introducidas a partir del 2008 impactaron institucionalmente y en el sistema de partidos (si estas modificaciones aumentaron o disminuyeron la cantidad de partidos), tomaremos también la distribución de bancas en los períodos 2003-2019 de los gráficos N° 1-5. Posteriormente, observaremos los votos en blanco obtenidos por cada categoría en cada turno electoral para medir el impacto de la introducción de la BUS a partir del 2011 y su modificación en el 2015. El análisis de los votos en blanco resulta relevante, al

¹ Intervención del convencional Vicente-Frepaso, Diario de Sesiones de la Convención Constituyente, p. 365.

comparar datos antes y después de su implementación, para visualizar la aceptación de la BUS por parte de la ciudadanía y observar si las modificaciones realizadas tuvieron los efectos esperados.

En las elecciones del 2003, el Ejecutivo provincial (Unión por Córdoba) se impuso ampliamente por sobre las otras fuerzas, aunque en 2007 perdió tres legisladores en la categoría departamental. Pero lo que más resalta en esta comparación es la dispersión de voto que fue hacia otras fuerzas en el caso del 2007, en coincidencia con la crisis política que motivó la reforma política posterior. En el 2003 vemos que, tomando a todos los partidos participantes (tanto a los que lo hicieron dentro de una sumatoria como aquellos que no) encontramos 33 fuerzas diferentes para la categoría de legislador por distrito único, agrupadas en 24 ofertas distintas. De estas, 18 fuerzas (el 54,5% de la oferta) no lograron obtener la cantidad de votos necesarios para poder ingresar a la Legislatura provincial.

Por otra parte, en los comicios del 2007 se presentaron 34 partidos en 19 ofertas distintas y solo siete (el 20,5%) no accedieron al reparto de bancas. Un dato del que se puede desprender una hipótesis de la existencia de cierto nivel de crisis de representatividad de los partidos es que en 2007, las fuerzas principales como UPC y la UCR constituyeron sumatorias de votos más amplias y el primero perdió tres bancas mientras que el radicalismo apenas sumó dos más. En 2007 el Partido Nuevo de Luis Juez obtuvo el segundo puesto en las elecciones de gobernador con un apoyo amplio plasmado en el Frente Cívico y Social. Dicho apoyo no se correspondió a nivel legislativo ya que el Partido Nuevo consiguió hacerse solamente de nueve bancas, mientras que en el turno electoral anterior (como parte de una alianza más extensa), recibió 16 escaños. El juecismo en esos cuatro años perdió siete bancas.

Si bien la reforma política se llevó a cabo un año después de la crisis política del 2007, hubo que esperar tres años más para ver los efectos de este nuevo sistema. Así, el 7 de agosto de 2011, los votantes cordobeses pudieron utilizar por primera vez el sistema de Boleta Única de Sufragio. La BUS contenía toda la oferta electoral ordenada, a la vez que se encontraba de forma clara y transparente porque finalmente se prohibió la práctica de la sumatoria de votos.

Así, vemos que Unión por Córdoba no solo conservó el Ejecutivo provincial, sino que volvió a ampliar considerablemente su bancada

en la Legislatura. De los 37 obtenidos en 2007, pasó a 44 legisladores. Mientras que el Frente Cívico, que recuperó el segundo lugar, pero solo con 13 legisladores. En este turno la UCR fue desplazada al tercer lugar con 11 bancas, todas por Distrito Único. En estas elecciones, se evidenció también que la oferta se había reducido pues en la BUS había 14 fuerzas diferentes y, en este caso, cinco accedieron a la distribución mientras nueve (el 64,3%) de ellas no han podido entrar a la Unicameral.

A pesar de la recepción positiva que tuvo la implementación de la BUS, reconocida como un claro avance respecto del sistema de múltiples boletas partidarias, en 2015 se introdujeron nuevas modificaciones. A partir de entonces, la fotografía del candidato a gobernador ocuparía la primera columna (donde está la identificación de la fuerza y el casillero “voto lista completa”) en lugar de la columna de la categoría correspondiente. En la BUS utilizada ese año se contaron 12 fuerzas distintas que llevaron candidatos para la categoría de legislador por distrito único, es decir dos menos que en 2011, y solo cinco –que entre ellos suman 34 fuerzas– (41,6%) consiguieron entrar a la Legislatura. En este caso, UPC perdió una cantidad considerable de bancas, todas de la categoría departamental, donde presentaba un excelente desempeño desde la reforma del 2001.

Por último, en las recientes elecciones del 12 de mayo de 2019 UPC no solo aumentó en ocho escaños sus legisladores por distrito único, sino que hubo una recuperación de las bancas de la categoría de legisladores departamentales donde obtuvo 25 de 26. Así, consiguió un total de 51 representantes en una Legislatura de 70 bancas. En un muy alejado segundo lugar, la alianza Córdoba Cambia consiguió ocho bancas. En este turno, 14 fuerzas oficializaron lista para la categoría Distrito Único y de ellas, seis –22 partidos entre ellos– (43%) consiguieron representación legislativa.

Si bien la oferta electoral se vio reducida por la implementación de la BUS y por la prohibición de la sumatoria, observamos que entre todas las alianzas que participan suman una gran cantidad de partidos. La diferencia estriba en que las nuevas reglas del sistema los obliga a agruparse de forma diferente para poder, en este caso, acceder a la Legislatura.

4.1.1. Votos en blanco 2003-2019

Gráfico N° 7. Voto en blanco 2003-2019

Votos en blanco	2003	2007	2011	2015	2019
Gobernador y Vice	44.441	107.020	50.029	77.873	123.967
Legislador por Distrito Único	132.205	130.921	391.016	316.002	397.463
Legislador Departamental	172.143	173.352	355.794	272.810	354.053

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por los escrutinios de las elecciones de los años 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019.

Resulta importante también considerar las variaciones del voto en blanco a lo largo de estos períodos. En 2003 y 2007, las categorías legislador por distrito único y departamental obtuvieron una gran cantidad de votos en blanco pero muy similar en ambos turnos. Podemos estimar que la diferencia se debe a la falta de información sobre la nueva integración de la Legislatura, junto a la confusión y dificultad generada por la sumatoria de votos. Lo que aumenta considerablemente es la cantidad de votos en blanco para gobernador y vice en 2007, que puede tomarse como una expresión de descontento hacia el sistema político-electoral, que terminó con la ya mencionada crisis que movilizó la reforma.

Después de la introducción de la BUS, si bien la cantidad de votos en blanco para gobernador y vice se redujo drásticamente, prácticamente se triplicaron en la categoría de legislador por distrito único. A pesar de la intensa campaña de difusión e información sobre el nuevo sistema electoral y de que la mayoría de la población estaba al tanto sobre las modificaciones, eso no implicó que se tradujera directamente en un uso correcto de la BUS. Así que esa diferencia es atribuible en ese caso a posibles errores, sobre todo en el uso del casillero de “voto lista completa”. En el caso de la categoría de legislador departamental, cuyo tramo cuenta con fotografía como la de gobernador, la cantidad de votos en blanco es apenas menor que para Distrito Único.

Para subsanar las posibles confusiones que el diseño de las BUS en 2011 pudiera haber provocado en el electorado, en 2015 el legislador

movió la fotografía del candidato a gobernador de la columna de la categoría correspondiente a la primera, donde se encuentra la identificación del partido/fuerza y el casillero para optar por toda la lista. En este sentido, consideramos que cualquier cambio introducido en el sistema electoral necesita de tiempo y educación para que la ciudadanía se pueda familiarizar con la nueva herramienta y su forma de uso. Sin lugar a dudas la introducción de la BUS resultó ser un gran avance respecto a la multiplicidad de boletas en el cuarto oscuro. Por este motivo creemos que el cambio realizado al diseño fue apresurado y fortalece la personalización del candidato por encima del partido como organización. Aunque, desde ya el proceso de personalización de la política no es nuevo (ni atribuible a la herramienta de votación), medidas como estas tienden a incentivarla. De todas formas, en el turno de 2015 efectivamente se redujo el voto en blanco en ambas categorías legislativas, mientras que subió levemente precisamente en el tramo de gobernador y vice. Estos resultados pueden indicar que la modificación de la BUS surtió parcialmente el efecto buscado por los legisladores. Pero en 2019 se observa que nuevamente aumentó considerablemente el voto en blanco en las tres categorías. Si consideramos que ya es la tercera oportunidad en la que se utiliza la BUS, este comportamiento ya no puede atribuirse exclusivamente a la confusión o la falta de información. Cabe recordar que la apelación al voto en blanco como una herramienta para expresar el descontento ciudadano no resulta una novedad para la dirigencia política, ya que ha sido utilizada anteriormente. Como señaláramos al comienzo del trabajo, la consulta popular convocada en el 2001 por el Ejecutivo provincial para avanzar con la reforma constitucional tuvo el porcentaje de ausentismo más elevado desde el regreso de la democracia. A este dato alarmante se le sumó el amplio porcentaje de votos blancos y nulos (que en numerosos casos contenían mensajes vinculados a las problemáticas que realmente estaban preocupando a la ciudadanía en ese momento). Pocas semanas después, la elección para convencionales constituyentes tampoco cosechó mejores resultados que su antecesora: un 28% de los electores no concurrió a las urnas mientras que un 20% de quienes sí lo hicieron, anularon o votaron en blanco. Además, es necesario destacar, como señala Tcach, esta forma de manifestación popular no respondió al pedido de un líder o un partido, como ha ocurrido en otros momentos de nuestra historia, sino que “fueron, más bien, el fruto de una iniciativa propia, espontánea y desesperada de la sociedad

civil” (Tcach, 2002: 205). Por lo tanto, y considerando también que los niveles de concurrencia han oscilado solamente entre el 70% y el 76%² desde el 2001, la dirigencia debería empezar a contemplar la posibilidad de que el voto en blanco se trate de un comportamiento voluntario de los electores decepcionados con la oferta electoral disponible y que, probablemente, no cuenten con otros canales para poder expresar su descontento.

4.1.2. *Efecto arrastre de la BUS*

Una de las hipótesis centrales de nuestro trabajo es que, si bien la BUS representa un claro avance respecto a las boletas partidarias tradicionales, el casillero “voto lista completa” favorece el efecto arrastre. Consideramos esta posibilidad dado que la disposición del casillero, junto a la presencia de la fotografía del candidato a gobernador, puede inducir a un voto sábana horizontal. Para ver si esto se cumple, tomamos la cantidad de votos obtenidos por las tres fuerzas principales de la provincia (Unión por Córdoba, Unión Cívica Radical y Frente Cívico) para la categoría gobernador/vice en cada elección desde 2011 y la comparamos con la cantidad de votos de la categoría legisladores por distrito único. Asimismo, se realizará el mismo ejercicio con los datos del escrutinio de las elecciones provinciales de 2007 para contrastar los resultados. Se toma esta elección ya que las categorías son las mismas (son todas elecciones posteriores a la reforma de la Legislatura) pero se hacían con el sistema de boletas tradicionales y la práctica de la sumatoria de votos. Se excluye de esta comparación a la elección del año 2003 porque las elecciones para gobernador y para legisladores se celebraron en dos fechas distintas.

² Presentismo. 2003: 74% (gobernador/vice) 69% (Legislativas). Estas elecciones fueron celebradas en dos fechas distintas; 2007: 72%; 2011: 76%; 2015: 75%; 2019: 73%. Datos extraídos de los escrutinios correspondientes.

Gráfico N° 8. Diferencia de votos obtenidos por UPC entre la categoría Gobernador y Vice y Legislador por Distrito Único 2007-2019

UPC	2007	2011	2015	2019
Gobernador y Vice	582.973	766.445	745.240	1.101.960
Legislador DU	544.950	565.229	598.882	878.123
Diferencia	7%	26%	20%	20%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por los escrutinios y actas de proclamación y distribución de las elecciones de los años 2007, 2011, 2015 y 2019.

Gráfico N° 9. Diferencia de votos obtenidos por la UCR entre la categoría Gobernador y Vice y Legislador por Distrito Único 2007-2019

UCR	2007	2011	2015	2019
Gobernador y Vice	347.698	412.140	628.806	222.826
Legislador DU	277.803	350.214	532.322	205.156
Diferencia	20%	15%	15%	8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por los escrutinios y actas de proclamación y distribución de las elecciones de los años 2007, 2011, 2015 y 2019.

Gráfico N° 10. Diferencia de votos obtenidos por el Frente Cívico entre la categoría Gobernador y Vice y Legislador por Distrito Único 2007-2019

Frente Cívico	2007	2011	2015*	2019**
Gobernador y Vice	565.239	532.281		362.101
Legislador DU	186.965	378.302		294.360
Diferencia	33%	29%		19%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos provistos por los escrutinios y actas de proclamación y distribución de las elecciones de los años 2007, 2011, 2015 y 2019.

*En el 2015, el Frente Cívico integró una alianza con la Unión Cívica Radical (entre otras fuerzas), por eso se computa una sola vez.

**En 2019, el Frente Cívico integró una alianza con el PRO bajo el nombre de Córdoba Cambia.

De la comparación a simple vista de la performance de las tres fuerzas principales, no podemos establecer una tendencia uniforme entre ellas³. Observamos, por ejemplo, que para el caso de UPC, la diferencia entre una categoría y otra es claramente mayor a partir de la utilización de la BUS. Si bien la diferencia se redujo entre 2011 y 2015-2019, no ha bajado del 20% contra el 7% de las elecciones del 2007 cuando aún se utilizaban las boletas partidarias y sumatoria de votos. Por otra parte, la diferencia entre categorías de la UCR parece ir en dirección contraria a la del oficialismo. Mientras en 2007 la diferencia entre categorías era del 20%, se redujo a 15% en 2011 y 2015, obteniendo en 2019 la diferencia más baja del 8%. Por su parte, el Frente Cívico presentó su diferencia más baja en 2007⁴ (33%) para reducirla en 2011 al 29% y al 19% en el turno de 2019.

Por tanto, y tomando en cuenta también el análisis previo de los votos blancos, no podemos concluir que el diseño actual de la BUS con su casillero “voto lista completa” produzca un efecto arrastre automático entre las categorías. Podemos sostener, sin embargo, que se observa cierta tendencia a una reducción paulatina de la diferencia entre categorías.

4.2. Eje legislativo

Inspirada en el modelo estadounidense, la Constitución de nuestro país dota al Estado de tres poderes independientes entre sí para asegurar que no se acumulará poder en uno solo de ellos. Así, cada poder tiene sus funciones y delimitaciones específicas. Nos encargaremos en este apartado de definir cuáles son las funciones propias del Poder Legislativo y ver cómo se han cumplido en Córdoba desde la aplicación de las reformas estudiadas.

³ De todas formas, consideramos pertinente hacer algunas salvedades sobre este ejercicio comparativo: en las elecciones de 2007 aún se utilizaba la práctica de sumatoria de votos, sobre la que nos hemos explayado con anterioridad. Esto repercutió en que una sumatoria de partidos para la categoría de gobernador y vice no necesariamente se replicó para la categoría de legisladores por distrito único como en el caso del Frente Cívico. Por lo que ese caso se ha considerado de forma estimativa. A partir del 2011, con la prohibición de las sumatorias, la oferta (y por tanto el escrutinio) resulta mucho más transparente y ordenado. Sin embargo, las alianzas electorales que forman estas tres fuerzas principales varían de forma notable de elección a elección, lo que complejiza la comparación en este sentido.

⁴ Es posible que una diferencia tan amplia se haya debido a que no todas las fuerzas que apoyaron la sumatoria para gobernador, hayan apoyado la de legislador por distrito único.

A primera vista, podemos diferenciar las funciones principales del Poder Legislativo entre la propiamente legislativa (orientada a la propuesta, discusión y aprobación de distintos tipos de proyectos) y la de control al Poder Ejecutivo. Por otro lado, Sartori distingue entre el control legislativo y el control político. El primero es la capacidad de las Cámaras para presentar, modificar o rechazar iniciativas de ley, mientras que el segundo será el seguimiento que el Poder Legislativo realice de las medidas adoptadas (Mustapic y Llanos, 2006: 17-18). A su vez, el control político se puede clasificar dependiendo de quién ejerza dicho control o del momento en el que lo haga, dentro de esta última categoría podemos ubicar a los mecanismos *ex ante* y *ex post*. En el caso de los mecanismos *ex ante*, una corriente⁵ los ubica durante el proceso legislativo cuando en el texto de la ley se detalla detenidamente la forma de su implementación y control, reduciendo el grado de discrecionalidad al momento de su aplicación. Por otro lado, los mecanismos *ex post* incluyen a cualquier dispositivo “destinado a solicitar información, iniciar investigaciones y/o introducir la posibilidad de sanción, que haya sido incorporado en el texto constitucional o los reglamentos de las cámaras legislativas” (Mustapic y Llanos, 2006: 19).

En los sistemas presidencialistas de América Latina el Poder Ejecutivo y Legislativo son elegidos directamente por la ciudadanía y, aunque pueda ser al mismo tiempo, lo son de forma separada. Esta situación puede originar una serie de escenarios de acuerdo a la relación de fuerzas entre ambos poderes resultante de la elección. Una de las posibilidades es que el mismo partido que ganó el Poder Ejecutivo haya conseguido la mayoría en el Congreso (ya sea una mayoría propia o negociando el apoyo de otros sectores minoritarios), por lo que no encontrará mayores obstáculos para aprobar la legislación necesaria para el gobierno. Puede darse también que las fuerzas del Poder Ejecutivo y la que obtuvo mayoría en el Congreso no coincidan: en el caso más favorable, el Poder Ejecutivo debe negociar y hacer concesiones a la oposición para poder llevar adelante su legislación. La otra posibilidad es que la oposición adopte abiertamente una postura obstruccionista generando una situación de bloqueo.

⁵ Según Mustapic y Llanos (2006), existe otra corriente que vincula a los mecanismos *ex ante* con la selección de los representantes que estarán encargados de tomar las decisiones. Por ende, resulta necesario que se elijan personas que actúen por el bien común de la mayoría, por lo que la periodicidad de las elecciones es un aspecto fundamental.

Por eso, observamos que dependiendo de las posibles situaciones serán los incentivos que tenga la oposición para controlar, así como recursos con los que cuenten para llevar adelante su agenda. Para este trabajo, consideraremos como oposición a “el grupo de legisladores que no pertenecen al partido del Ejecutivo ni a ningún partido que forma parte del gabinete del Ejecutivo” (Rodríguez, 2015: 24)⁶. Asimismo, las acciones de las legislaturas pueden ser generativas si forman o remueven gobiernos; proactivas, si impulsan y sancionan sus propias iniciativas, y reactivas, si enmiendan o vetan las propuestas enviadas por el Poder Ejecutivo. En un estudio realizado sobre la actividad legislativa de la oposición en determinadas legislaturas provinciales⁷ de la Argentina, pudo concluirse que el carácter propositivo cae principalmente en el oficialismo. Si se toma el número de leyes sancionadas en el período estudiado por Rodríguez, se observa que la mayor parte de la legislación aprobada ha sido iniciativa del Poder Ejecutivo y su bloque de legisladores. Por este motivo, si se analiza la actividad legislativa en términos numéricos, la autora puede afirmar que la oposición parlamentaria es reactiva. Por ejemplo, el estudio arroja que en la gobernación de Ramón B. Mestre, el último mandato radical entre 1995-1999, un 86,25% de las leyes sancionadas fueron iniciativa del oficialismo provincial, mientras que un 6,88% pertenecían a la oposición y otro 6,88% a proyectos copatrocinados (Rodríguez, 2015: 26-29).

A continuación, tomaremos los períodos legislativos 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019. En los cuatro casos se toma desde el año posterior a las elecciones para considerar la nueva conformación de la Legislatura desde el comienzo. De estos períodos legislativos se tomará la cantidad de proyectos de ley presentados y aprobados, distinguiendo si su iniciador es el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo. La

⁶ Juan Linz define cuáles son las características que debería tener una oposición leal dentro de un régimen democrático de gobierno. Entre estas características, se encuentra la del compromiso público (inequívoco, como señala el autor) de alcanzar el poder únicamente mediante la vía electoral y la misma voluntad de entregar el poder sin condicionamientos a otros participantes. Una oposición leal también rechazará la retórica o el uso de la violencia para conseguir o mantener el poder. Asimismo, su participación en el proceso político y electoral no debe presentar más condiciones que la garantía de las libertades civiles necesarias para llevar adelante un proceso democrático justo (Linz, 1991: 70).

⁷ En el trabajo citado se tomaron los casos de las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Río Negro y Santa Fe entre los años 1995 y 2007.

hipótesis que motiva este ejercicio es corroborar que el principal legislador sigue siendo el Poder Ejecutivo, a pesar del cambio de partido político en la gobernación y de la reforma del Poder Legislativo en el año 2001. Los datos sobre la cantidad de proyectos presentados y aprobados han sido extraídos de la Estadística Legislativa elaborada año a año por la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Asimismo, de los proyectos aprobados, no se han considerado vetos o compatibilizaciones posteriores, por ser números muy reducidos. Por último, en la categoría de los proyectos presentados y aprobados por los bloques legislativos, también se consideran aquellas iniciativas conjuntas, por lo que pueden incluirse también proyectos del oficialismo, reduciendo la efectividad del bloque opositor.

4.2.1. *Proyectos de ley presentados y aprobados*

4.2.1.1. *Período 2004-2007*

Gráfico N° 11. Proyectos de ley según iniciador 2004-2007

Iniciador	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	% de aprobación
Bloques Legislativos	582	144	40,3
Poder Ejecutivo	235	213	59,7
Totales	817	357	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Si a los 213 proyectos aprobados que consiguió el Poder Ejecutivo se suman 77 más, pertenecientes al bloque legislativo de Unión por Córdoba, el porcentaje de aprobación se eleva al 81%. Mientras que la oposición –que representa un 43% de la Cámara– solamente ha conseguido un 19% de proyectos aprobados (incluyendo la categoría conjuntos).

Gráfico N° 12. Gráfico de los proyectos de ley según iniciador 2004-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

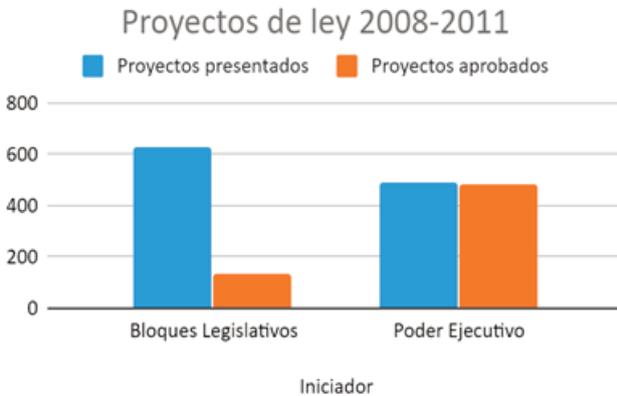
4.2.1.2. Período 2008-2011

Gráfico N° 13. Proyectos de ley según iniciador 2008-2011

Iniciador	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	% de aprobación
Bloques Legislativos	628	134	21.6
Poder Ejecutivo	491	485	78.4
Totales	1119	619	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 14. Gráfico de los proyectos de ley según iniciador 2008-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Para el período siguiente, el nivel de aprobación de los proyectos iniciados por el Poder Ejecutivo ascendió al 78%. Si sumamos los 59 proyectos impulsados por UPC que lograron convertirse en ley, el número alcanza el 88% de la totalidad de las leyes sancionadas en el período. Si bien la oposición ocupó un porcentaje ligeramente mayor de la Cámara (47%) que el período anterior, su efectividad fue solo del 12%.

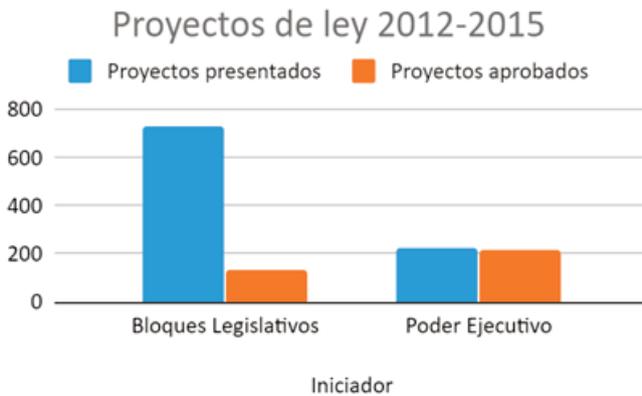
4.2.1.3. Período 2012-2015

Gráfico N° 15. Proyectos de ley según iniciador 2012-2015

Iniciador	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	% de aprobación
Bloques Legislativos	727	129	37.4
Poder Ejecutivo	222	216	62.6
Totales	949	345	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 16. Gráfico de los proyectos de ley según iniciador 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Para este período, el porcentaje de leyes sancionadas que fueron iniciativa del Poder Ejecutivo presenta un descenso (aunque sigue manteniéndose arriba del 60%) y, junto a las sanciones obtenidas por su bloque legislativo (17 leyes), su efectividad supera el 80%. La oposición, quien ocupa un 37% de la Unicameral, consiguió elevar levemente la cantidad de leyes sancionadas, obteniendo un 16%.

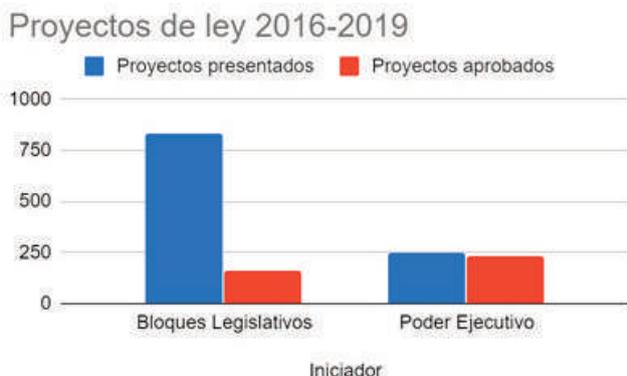
4.2.1.4. Período 2016-2019

Gráfico N° 17. Proyectos de ley según iniciador 2016-2019

Iniciador	Proyectos presentados	Proyectos aprobados	% de aprobación
Bloques Legislativos	830	158	40
Poder Ejecutivo	244	233	60
Totales	1074	391	100

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 18. Gráfico de los proyectos de ley según iniciador 2016-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

En el último período analizado, observamos que aunque la oposición alcanzó el 48% de la Cámara (el más alto de los cuatro períodos), únicamente pudo aprobar 17% de sus iniciativas. Por el otro lado, el Ejecutivo provincial, entre sus proyectos y el de su bloque legislativo, consiguió aprobar el 83% de sus iniciativas.

Entonces, podemos concluir que la tendencia a que el Poder Ejecutivo sea el mayor y más eficiente legislador se mantiene, independientemente del partido que ocupe la gobernación. En este caso, no solamente se confirma a pesar del partido que ocupe el Ejecutivo, sino también a pesar de la conformación y sistema electoral del Poder Legislativo, ya que en dos gobiernos diferentes (UCR y UPC) y dos arreglos constitucionales distintos (1987 y 2001), los resultados en este sentido siguen siendo los mismos. De la misma forma, la cantidad de escaños que ocupe la oposición no será proporcional a la cantidad de normas sancionadas. Por el contrario, fue mucho menor.

4.2.2. Mecanismos de control

Anteriormente nos habíamos referido a los mecanismos ex post que posee el Poder Legislativo para poder supervisar y controlar al Poder Ejecutivo. La Constitución provincial le reserva al cuerpo legislativo di-

versas herramientas para poder cumplir con su función de control: puede solicitar informes al Poder Ejecutivo sobre los aspectos de su gestión que considere necesario (artículo 102); puede requerir la presencia de ministros en el recinto para responder preguntas (artículo 101); puede conformar comisiones de investigación (artículo 103) y puede iniciar el procedimiento de juicio político (artículos 112 a 123).

Peruzzotti y Smulovitz (2002) definen a la *accountability* como la “capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas, es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas” (p. 4). La rendición de cuentas a la que deben someterse los funcionarios públicos puede presentar distintas formas, verticales u horizontales. Entre las verticales, por excelencia, se encuentran las elecciones que le permiten a la ciudadanía, de manera regular, “responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que sí lo hacen” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 5). Sin embargo, como mecanismo de *accountability*, las elecciones encuentran una serie de limitaciones: diversos autores coinciden que el ejercicio de gobierno posee demasiadas aristas y se toman un gran número de decisiones que afectan la vida de los ciudadanos, por lo que el voto como único mecanismo de control resulta poco eficiente. En principio, se observa que existe “una limitación intrínseca del voto, pues éste garantiza a los ciudadanos una oportunidad única de castigar o recompensar múltiples decisiones gubernamentales” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 6). Además, se identifica al voto como una acción estratégica pero descentralizada y, precisamente, ante la imposibilidad de coordinar la orientación del sufragio, no se sabe si el resultado tendrá efectos prospectivos o retrospectivos. En tercer lugar, la información que posea el ciudadano al momento de evaluar las decisiones de gobierno puede ser imperfecta. Por eso los autores afirman que “las elecciones tienen que complementarse con una sociedad civil activa y medios de comunicación autónomos” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 7).

En esta misma línea, Guillermo O’Donnell propuso el concepto de *accountability* horizontal entendiéndolo como una forma de interacción entre las agencias estatales “con el propósito de cancelar, reparar, y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra agencia estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de transgresión como de corrupción” (O’Donnell, 2004: 12).

A su vez, distingue dos tipos de *accountability* horizontal: la asignada y la de balance. Esta última surge cuando “una agencia dada considera que otra agencia ha sobrepasado ilegalmente su propia jurisdicción, y transgredido la de la primera (o de una tercera, según los casos)” (O’Donnell, 2004: 21). El autor la denomina de esta manera ya que esta forma de control es ejercida por alguno de los tres poderes que las constituciones procuran equilibrar. No obstante, O’Donnell identificó una serie de limitaciones en esta forma de *accountability*. En primer lugar, señala que la forma de actuar de estas instituciones de balance (ejecutivo, legislativo y judicial) es reactiva y, por lo tanto, intermitente frente a posibles transgresiones. Luego, algunas de estas acciones pueden tener un tinte dramático, creando grandes conflictos entre los poderes y ser sospechadas de esconder intereses partidistas (O’Donnell, 2004: 21-22).

Durante la Convención Constituyente en el 2001 no estuvo ausente esta cuestión. Se señaló que la Legislatura no estaba cumpliendo correctamente su función de control al Ejecutivo y que el nuevo diseño institucional fortalecería este aspecto. Pero, como vimos anteriormente, el informe de la CCE también había señalado en 2008 que el control del Legislativo al Ejecutivo seguía siendo un problema. Por ese motivo, tomaremos como indicador la cantidad de pedidos de informes presentados, aprobados y respondidos (según lo establecido en el artículo 102) en cada uno de los períodos mencionados.

Gráfico N° 19. Pedidos de informe 2004-2007



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 20. Pedidos de informe 2008-2011



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 21. Pedidos de informe 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Gráfico N° 22. Pedidos de informe 2016-2019



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de estadística legislativa provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

De los gráficos se desprende que la cantidad de proyectos que logran su aprobación es muy baja. Aún menor es la cantidad de los que, una vez aprobados, son respondidos por el Poder Ejecutivo según el procedimiento. A su vez, observamos que hay una gran cantidad de estos pedidos que figuran en la categoría “archivados con respuesta”. Esto implica que han contado con algún tipo de respuesta informal por parte del Ejecutivo, por lo que se lo toma contestado⁸. De todas formas, en los gráficos vemos también cómo la cantidad de proyectos “archivados con respuesta” va descendiendo de período a período.

Las interpelaciones a ministros solicitadas por los legisladores de la oposición no han tenido distinta suerte, dado que parte de estas iniciativas también fueron “archivadas con respuesta”. Sobre el procedimiento de juicio político, previsto por la Constitución provincial⁹, a nivel pro-

⁸ Respecto a esta práctica, “desde la primera gestión del gobernador Juan Schiaretti en 2007, comenzó a utilizarse como una errónea metodología para contestar los pedidos de informe que los diferentes ministros asistan a las comisiones para responder personalmente las dudas de los parlamentarios y, seguidamente, los proyectos son enviados a archivo por contar con respuesta, pero ésta en muchas ocasiones, no está respaldada con documentación oficial”. Gracia Daponte, G. (s/f), “En cuatro años de gestión, Schiaretti es el gran legislador” (22 de octubre de 2019), *Hoy Día Córdoba*. Recuperado de <https://www.hoydia.com.ar/politica/63210-en-cuatro-anos-y-con-el-68-schiaretti-es-el-gran-legislador-en-la-unicameral.html>

⁹ Los artículos 131 a 135 del Reglamento Interno amplían el detalle del procedimiento de juicio político.

vincial todavía no ha prosperado ninguna iniciativa en este sentido. Desde la formación de la Legislatura Unicameral actual, las cámaras acusadora y juzgadora se conforman proporcionalmente a la representación política de sus miembros.

Por tanto, podemos inferir que, desde la modificación del Poder Legislativo en 2001, la Legislatura no ha demostrado ser más eficaz en el control al Poder Ejecutivo, como se había sostenido en la Convención Constituyente. Por el contrario, el proceso de brindar información se ha desplazado principalmente hacia otras vías (no el curso que prevé la normativa vigente). Esta situación, junto al hecho de que el Poder Ejecutivo es el principal legislador, deja a la oposición legislativa en una posición meramente reactiva.

Debido a las limitaciones identificadas por la *accountability* horizontal de balance, O'Donnell indica que se fueron creando otras agencias con las facultades necesarias para supervisar, prevenir o sancionar comportamientos ilegales por parte de otras agencias estatales. Para el autor, estas presentan ciertas ventajas respecto a las de balance ya que pueden realizar sus tareas de forma continua y que, por este mismo motivo, pueden ser más eficaces en su función (O'Donnell, 2004: 22). En el año 2003, se creó en Córdoba el Fuero Penal Económico Anticorrupción con el objetivo de receptar denuncias y vehicular las investigaciones que involucraran a funcionarios públicos en supuestos actos de corrupción. No obstante, en todo el tiempo que el Fuero Anticorrupción lleva funcionando no ha alcanzado mayores logros en materia de transparencia. Esto le vale el descrédito de todo el arco opositor, que brega en gran parte por la disolución del Fuero y que las denuncias sobre presuntos hechos de corrupción sean realizadas de la forma que se hacían antes de su creación¹⁰.

Por otro lado, la provincia posee un Tribunal de Cuentas creado en 1923, cuya conformación y atribuciones se encuentran establecidos en los artículos 126 y 127 de la Constitución de la Provincia y en la Ley N° 7630 (y modificatorias). Este Tribunal está compuesto por tres miembros, que se eligen simultáneamente en las elecciones generales de renovación de autoridades, correspondiendo dos para la mayoría y uno para la minoría. Entre sus principales funciones está el control de la in-

¹⁰ Bergero, M. (09 de mayo de 2019), "Anticorrupción: la oposición lo eliminaría; el PJ habla de debatirlo", *La Voz del Interior*. Recuperado de: <http://www.lavoz.com.ar/politica/anticorrupcion-oposicion-lo-eliminaria-pj-habla-de-debatirlo>

versión de los fondos públicos, auditorías de organismos del Estado provincial y elevar informes a la Legislatura de la forma que lo prevé la norma, entre otras tareas. El hecho que el Tribunal de Cuentas se elija junto al resto de los cargos electivos y que la mayoría coincida con el mismo color del recién elegido Poder Ejecutivo genera numerosos cuestionamientos, ya que se trata de un órgano de control.

Entonces, si las elecciones como mecanismo de control son insuficientes per se y las agencias de *accountability* horizontal de balance no cumplen su función como establece el diseño institucional, es válido preguntarse, entonces, qué forma de controlar a sus representantes posee la ciudadanía. Peruzzotti y Smulovitz (2002) introducen la idea de otro tipo de mecanismo de control vertical pero distinto del electoral: *accountability* social. Este estará caracterizado por las acciones de asociaciones civiles, ONG, movimientos sociales y medios de comunicación que tendrán el objetivo de “monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de los mismos, y activar la operación de agencias horizontales de control” (p. 10). Los autores señalan que esta forma de *accountability* puede vehiculizarse a través de vías tanto institucionales (acciones legales, entre otras) como no institucionales (movilizaciones sociales, denuncias mediáticas, etc.) (p. 10) y que esta forma de control al estar fragmentada permite focalizar la atención en aquello que particularmente se desea controlar (p. 12). Podemos tomar el caso que analizamos en el apartado anterior, donde fue una organización sin fines de lucro la que observó que no se estaban cumpliendo determinadas cuestiones establecidas en el Código Electoral de la provincia.

A partir de lo expuesto, coincidimos con O’Donnell (2004) cuando afirmó que todos los tipos de *accountability* resultan importantes para el correcto funcionamiento de la democracia y que los efectos más importantes son aquellos que se producen por la interacción de distintos tipos de mecanismos de control (p. 25). Pero, al mismo tiempo, advierte el gran riesgo que es para la democracia que las responsabilidades de los organismos de *accountability* horizontal existan en el texto de la norma mientras que, en realidad, su capacidad de agencia termina neutralizada por otros poderes que se encuentran por encima suyo (O’Donnell, 2004: 28).

Capítulo 5. Conclusiones finales

La pregunta inicial que motivó esta investigación fue si las reformas político-electorales que se realizaron en la provincia de Córdoba entre el año 2001 y el 2008 habían reforzado la concentración del poder en el Ejecutivo en detrimento del Legislativo. En el caso de la reforma de la Constitución podemos inferir que, al eliminar una de las dos Cámaras, se incrementarían las posibilidades de una fuerza mayoritaria de conseguir la cantidad de bancas necesarias para aprobar su legislación, aunque no hubiera obtenido los votos suficientes para eso. Por su parte, en 2008, la introducción del casillero “voto lista completa” en la BUS sugería la posibilidad de un efecto arrastre que favorecería a los partidos más grandes. Para responder esa pregunta no podíamos limitarnos únicamente al análisis del texto de la Constitución del 2001 y del nuevo Código Electoral provincial. Era necesario entender también en qué contexto se habían encontrado inscriptas y cómo se había desarrollado el proceso, desde los motivos que las impulsaron y los debates previos a la sanción de la nueva normativa.

En el 2001 la reforma se limitó a la composición del Poder Legislativo pero en 2008 fue más allá del cambio de la herramienta de votación. Además de la BUS (que ha significado una gran mejora respecto de su antecesora), se realizó otro cambio fundamental: la prohibición de la práctica de la sumatoria de votos. Asimismo, el nuevo Código Electoral provincial (y el Régimen Jurídico de Partidos Políticos) contempló modificaciones en todo el proceso electoral desde la capacitación de las autoridades de mesa hasta el financiamiento de las campañas electorales y los partidos políticos. Si bien hemos planteado algunas cuestiones sobre la relevancia de este último punto y sobre cómo ha sido su funcionamiento hasta el momento, consideramos que este tema merece ser tra-

tado de forma independiente en estudios posteriores. Las regulaciones y el control que se ejerzan sobre el financiamiento establecerán gran parte del tono de la competencia y de la calidad democrática en general. De esta forma, para poder determinar cuáles fueron los efectos de estas reformas sobre el sistema político-electoral, establecimos tres niveles de análisis: la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; la relación entre oficialismo y oposición y el impacto sobre el sistema de partidos.

En las conclusiones sobre el efecto de este sistema mixto sobre el sistema de partidos local, Chiacchiera Castro entendía que la aplicación de un sistema de mayoría simple para la elección de los legisladores departamentales generaría una tendencia al bipartidismo y que, por el otro lado, la implementación de un sistema de representación proporcional en el tramo de distrito único generaría una fuerte tendencia al multipartidismo. Esto, entre otros factores, produciría una tendencia intermedia entre el bipartidismo y el multipartidismo¹. La introducción del sistema de representación proporcional (sin umbral de distribución) efectivamente permite el ingreso de fuerzas de menor tamaño a la Legislatura de acuerdo a la proporción de los votos obtenidos en el tramo de Distrito Único. No obstante, el desequilibrio se produce en el tramo de Distrito Uninominal donde el oficialismo incrementa ampliamente su cantidad de bancas, sin que exista ningún tipo de compensación en la cantidad de bancas obtenidas por el tramo proporcional y el uninominal, como sí ocurre en otros sistemas electorales. Sostenemos que la aplicación de la votación por mayoría simple por distrito uninominal ha fortalecido la condición de predominante más que tender hacia un bipartidismo dado que en los distintos turnos electorales, Unión por Córdoba ha conseguido al menos el 70%² de estas bancas en juego, consiguiendo 25 de 26 en dos oportunidades. Por otra parte, las bancas res-

¹ “En relación a la influencia de este sistema electoral “mixto” sobre el sistema de partidos local, entendemos que debería producirse una tendencia intermedia entre el bipartidismo y el multipartidismo, dado que: a) en la provincia de Córdoba encontramos un sistema de partidos no estructurado, b) la dispersión de votos es similar en todos los Departamentos provinciales, c) la aplicación de un sistema de MSDU para la elección de los Legisladores departamentales genera una tendencia hacia el bipartidismo y d) la adopción de un sistema de Representación Proporcional por Lista para la elección de los Legisladores por distrito único genera una fuerte tendencia hacia el multipartidismo” (Chiacchiera Castro, 2007: 140).

² En el desempeño más bajo en la categoría departamental, UPC consiguió el 69% de las bancas en 2015.

tantes no han sido obtenidas siempre por la misma fuerza (en algunos casos la UCR, otras por el Frente Cívico o como parte de una alianza mayor). Entendemos que un bipartidismo implicaría la existencia de dos partidos (o alianzas) con dimensiones y fuerza similar y la posibilidad de una alternancia en el poder.

Nos inclinamos por caracterizar al sistema de partidos como predominante y no hegemónico porque la competencia se da dentro de las reglas establecidas por la legislación aunque no podemos ignorar el hecho de las múltiples modificaciones a las reglas electorales que UPC ha realizado principalmente a partir del 2008, que puede generar inequidad e incertidumbre a la competencia electoral (por ejemplo, las diversas modificaciones a la cuestión de la convocatoria electoral). Sin embargo, no se puede descartar la posibilidad de que se genere un cambio en las preferencias electorales por situaciones que excedan a lo estrictamente normativo e institucional. Luego de estar al frente de la provincia desde el regreso de la democracia, a fines de los 90 la UCR perdió la gobernación y las mayorías legislativas que poseía.

A lo largo del trabajo señalamos que una parte de la literatura le otorga a la representación proporcional un efecto multiplicador de los partidos políticos. Con la prohibición de las sumatorias a partir del 2011, observamos que la dispersión del voto se redujo, concentrándose en una menor cantidad de fuerzas. De todas formas, no es posible pasar por alto el hecho de que la mayoría de las fuerzas que consiguen algún grado de representación lo hacen como parte de alianzas mucho más extensas, cuyos miembros no tendrían posibilidad de conseguir bancas de manera individual en gran parte de los casos. Durante el período estudiado, hemos visto que los principales partidos de la oposición han formado distintas alianzas electorales (o han participado por su cuenta) en cada uno de los turnos electorales, lo que genera una dispersión del voto no oficialista. La alianza que lidera el Partido Justicialista, por su parte, mantiene a sus principales socios e incluso es capaz de incorporar otras fuerzas a su frente. Creemos que el motivo por el que las fuerzas de la oposición no logran articular una política que les permita formar una nueva mayoría y hacerse del Poder Ejecutivo no dependen únicamente de las modificaciones normativas e institucionales analizadas³.

³ Para un estudio complementario, restaría observar en particular el comportamiento de cada fuerza que forma parte de la oposición en el interior de la Cámara para poder alcanzar un entendimiento más acabado de su rendimiento y de por qué no logran cons-

A pesar de que la oposición puede acceder a las bancas distribuidas proporcionalmente según su cantidad de votos, esto no se verá reflejado en su labor legislativa, ya que observamos que en los períodos analizados el principal legislador es el Poder Ejecutivo. Esto quiere decir que la mayor parte de las iniciativas que logran ser convertidas en ley son proyectos enviados por el Poder Ejecutivo, a lo que se suman las leyes aprobadas provenientes de su bloque legislativo. Así, la función propiamente legislativa de este órgano se ve desdibujada. Con la sanción de las normas de la iniciativa del “Estado Nuevo”, el Poder Ejecutivo amplió considerablemente sus facultades y pudo modificar gran parte de la estructura del Estado. Y desde la reforma de la Constitución, el oficialismo ha contado con los números dentro de la Cámara para lograr aprobar toda la legislación necesaria para su programa de gobierno, por lo que la gobernabilidad no ha sido un problema en todo el período estudiado. En este punto podríamos plantear el interrogante sobre si la simultaneidad de mandatos entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo efectivamente resulta un beneficio para el sistema. Pero no solamente hemos observado que la función legislativa se desdibujó: tampoco ha cumplido adecuadamente sus funciones de controlar al Poder Ejecutivo. De todas formas, se puede desprender lógicamente, dada la relación de fuerzas al interior de la Cámara, que esta no va a poder controlar eficientemente a su principal legislador.

Aunque el oficialismo actual se ha beneficiado hasta el momento del reformado ordenamiento constitucional, podemos afirmar que el fortalecimiento del Poder Ejecutivo a expensas del Poder Legislativo no es un fenómeno propio de la actual Constitución. En 1987 se amplió la cantidad de diputados y se reservó la mayoría para la fuerza que hubiera obtenido más votos, sin importar la diferencia con el segundo. Para las minorías establecía también una cantidad fija de bancas, siempre que hubieran superado el umbral del 2%. Por su parte, los senadores eran elegidos por los departamentos donde la mayoría era para el partido

tituirse como una posibilidad de alternancia en el corto plazo. Asimismo, como entendemos a las fuerzas de la oposición como armados de diferentes partidos, el oficialismo también está compuesto por distintos partidos donde indiscutiblemente el Partido Justicialista es el mayor, pero también convive con otros partidos. Por esto, resultaría interesante profundizar en la dinámica que se da al interior de esta alianza, cuáles son los acuerdos y los incentivos del PJ hacia sus socios, algunos más circunstanciales que otros, que hasta ahora han favorecido la estabilidad y gobernabilidad durante sus mandatos.

ganador y, dependiendo de la población de estos, podía haber una representación por la minoría. El principal motivo para organizar al Poder Legislativo de esa manera en ese momento fue garantizar la estabilidad y la gobernabilidad en el contexto de una reciente democracia.

En este sentido, los sistemas electorales que favorecen la formación de mayorías no son una novedad introducida por la reforma del 2001. En un período anterior a la reforma (1995-99) también se pudo comprobar que el Poder Ejecutivo era el principal legislador. Al obtener resultados similares con distintos arreglos institucionales, creemos que esta situación es producto de la cultura política hiperpresidencialista, tributaria de las frecuentes situaciones de crisis donde se ha ido normalizando fortalecer el polo de la decisión en detrimento del polo deliberativo/de control.

En ambos procesos estudiados, aunque se hallen diferencias en los motivos que los impulsaron, podemos encontrar algunas similitudes, fundamentalmente en lo que respecta a la relación entre oficialismo y oposición. La reforma del Estado (en todo este proceso incluimos la reforma de la Legislatura) fue una promesa de campaña, mientras que la reforma política del 2008 surgió como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político-electoral. Pero, en ambos casos, una vez tomada la decisión de avanzar en este sentido, el oficialismo siempre cumplió sus objetivos. De las dos reformas, el caso del 2001 resulta más polémico porque luego de que una iniciativa de reforma parcial fracasase en el Senado, el Ejecutivo convocó a una consulta popular. Aunque no fue vinculante, el resultado de la consulta dejó a la oposición en una situación donde sería muy costoso mantener una postura contraria a la reforma y esta legitimación en las urnas dio lugar a que el oficialismo pudiera insistir inmediatamente con el proyecto, a pesar de haber sido rechazado en el Senado ese mismo año.

Una vez en funcionamiento, la Convención Constituyente contó solamente con una semana para tratar los distintos proyectos y aprobar las modificaciones. Se trabajó a partir del proyecto del oficialismo y los cambios que se realizaron fueron más bien una concesión a la oposición para que no abandone la Convención que producto del debate y el acuerdo de posiciones entre distintos sectores. De todas formas, los cambios introducidos por el oficialismo al proyecto no fueron suficientes porque los opositores votaron en contra (o directamente abandonaron la Convención). Cabe destacar que el principal partido de la oposición, la UCR,

tenía graves conflictos internos entre el mestrismo y el angelocismo, lo que dificultó que pudieran concertar una estrategia ante la coyuntura. De hecho, el ex gobernador Mestre había intentado avanzar con una reforma de la Constitución en un sentido muy similar al de De la Sota pero no pudo conseguir apoyos ni internos ni externos para llevarla adelante.

Al limitarse a la composición del Poder Legislativo, desde ciertos sectores se consideró que la reforma había quedado incompleta, por lo que en 2008 se vio la posibilidad de subsanar varias cuestiones que habían quedado pendientes en 2001. La reforma, en esta oportunidad, fue motivada por la crisis de representatividad que se había generado ante las sospechas de fraude en las elecciones de 2007. En este caso, primero el Ejecutivo convocó a una Comisión Consultiva de Expertos para que hicieran un diagnóstico de la situación y, a partir de allí, elaboraran una serie de propuestas. Una vez que el trabajo de los expertos finalizó, comenzó la tarea legislativa donde se evaluarían las distintas sugerencias, de acuerdo también a la agenda de las diferentes fuerzas políticas. Nuevamente, una labor que implicaba realizar modificaciones al proceso electoral y a la legislación de partidos políticos estuvo caracterizada por la prisa (considerando que restaban tres años para las próximas elecciones). Asimismo, desde el comienzo, el Poder Ejecutivo clausuró la posibilidad de discutir determinadas cuestiones, como aquellas que implicaran una nueva reforma de la Constitución. Este proceso introdujo, sin dudas, una serie de cambios muy positivos para el sistema político electoral: el reemplazo del sistema de boletas partidarias por la Boleta Única de Sufragio, al mismo tiempo que se prohibió finalmente la práctica de la sumatoria de votos; la capacitación de las autoridades de mesa y el pago posterior por su tarea y la introducción de medidas que apuntan al control del financiamiento de la política, aunque aún no hayan generado los resultados esperados. Pero la prisa con la que se llevó adelante esta reforma condujo a que en los años posteriores se realizaran modificaciones a la normativa sancionada en 2008. La mayoría de estas modificaciones tampoco contó con el apoyo de la oposición, lo que demuestra que el oficialismo, al tener los números necesarios, no tiene incentivos para alcanzar acuerdos con sectores de la oposición. Estos, a su vez, claramente tienen amplias dificultades para lograr llevar adelante una agenda propia en lugar de mantener una actitud meramente reactiva a las iniciativas del oficialismo provincial.

La idea de democracia delegativa desarrollada por O'Donnell señala

una práctica de poder donde quien ganara las elecciones podría gobernar como considerara oportuno, solamente limitado por las relaciones de poder realmente existentes y por el tiempo que determine la Constitución. Al mismo tiempo, vimos que los cambios de las normativas electorales podían hacerse de dos formas, por la vía legislativa o por la vía constitucional. La segunda vía aseguraba, en teoría, la necesidad de lograr acuerdos más amplios mientras que la vía legislativa permitiría que cualquier fuerza con la mayoría necesaria pudiera modificar el sistema de acuerdo a su voluntad (como ha sido el caso de las modificaciones a la legislación electoral desde el 2008). Habíamos señalado al comienzo de la investigación que la importancia del consenso también residía en la estabilidad y permanencia de las reglas del juego, fundamental para que puedan ser asimiladas por toda la ciudadanía. Sin embargo, al analizar la reforma de la Constitución, vimos que tampoco fueron imprescindibles grandes acuerdos porque el oficialismo también había obtenido los números necesarios para poder llevarla a cabo.

El sistema presidencialista que conocemos (que se replica a nivel provincial) ofrece escasos incentivos para que la oposición coopere de manera constructiva con el oficialismo. Este panorama no necesariamente debiera ser así, ya que existen numerosas experiencias de presidencialismos de coalición donde se incorpora a la oposición al gobierno, incentivando un comportamiento constructivo y responsable. En ambos procesos (2001 y 2008) se señaló frecuentemente la importancia de reimpulsar órganos como el Consejo de Partidos Políticos como un espacio plural de intercambio y acuerdos. Incluso se lo tuvo en consideración en la nueva normativa. Por otro lado, la labor de la CISPE en las elecciones del 2011 fue percibida de forma altamente positiva y hubo acuerdo en que era necesario que siguiera funcionando de forma permanente. Pero en ninguno de estos casos prosperó la iniciativa de continuar o reactivar estos ámbitos de participación (más allá de su representación legislativa) de todos los sectores políticos.

Pero, de esta misma forma, se evidencia la falta de incentivos en el arco opositor para formar un frente amplio y estable, que pueda constituirse como una posibilidad de alternancia. Para finalizar, consideramos que a pesar de haber conseguido en las urnas los números necesarios, sería adecuado extender el alcance de la legitimidad incorporando a otros sectores políticos a la toma de decisiones, demostrando así que no necesariamente deba tratarse siempre de un juego de suma cero.

Anexos

Las propuestas de la Comisión Consultiva de Expertos

Como observamos a lo largo del trabajo, la Comisión Consultiva de Expertos elaboró una serie de propuestas para mejorar diversos aspectos del sistema político-electoral de la Provincia, luego de un completo diagnóstico. La presentación de dichas propuestas se realizó a partir de su división según su área temática, el nivel de consenso de cada propuesta entre los miembros de la CCE (que podía ser alto, medio o bajo) y, por último, la vía por la que la modificación podía llevarse a cabo. Por ejemplo, algunas propuestas requerían una reforma de la Constitución para poder implementar (darle rango constitucional al Consejo de la Magistratura u otorgarle legitimidad procesal al Defensor del pueblo, entre otros), mientras que en otros casos podía realizarse por la vía legislativa (incorporar la Boleta Única de Sufragio, prohibir la sumatoria de voto, etc.).

Ninguno de los proyectos que exigía una reforma parcial de la Constitución provincial fue llevado a cabo, dado que desde el 2001 el Poder Ejecutivo no volvió a poner en agenda esta posibilidad. De hecho, al momento de conformarse la Comisión Especial para la Reforma Política en la Legislatura, el oficialismo dejó en claro que, respecto a los temas que integrarían la reforma política, su límite estaba en la modificación de la Ley fundamental de la provincia. Con un alto nivel de consenso dentro de la CCE, se efectuaron una serie de propuestas a implementar vía reforma constitucional: la independización y fortalecimiento del Ministerio Público Fiscal y otorgarle legitimación procesal activa al Defensor del Pueblo; la creación de una Asesoría General de Gobierno; otorgarle rango constitucional al Consejo de la Magistratura y a la Región Centro; mejorar el control en materia financiera modifi-

cando la composición del Tribunal de Cuentas y su sistema de elección (o reemplazarlo por una Contraloría General); la creación del Instituto Electoral Provincial (encargado de toda la parte administrativa del proceso electoral) y un Tribunal Electoral Provincial (encargado del aspecto jurisdiccional). Si bien este último punto no se plasmó tal como los expertos habían propuesto, en el año 2010 se modificó la Ley Orgánica del Juzgado Electoral creando el Fuero Electoral, dentro del cual se encuentra el Tribunal Electoral Ad hoc. Con menor nivel de consenso que las anteriores, hubo posiciones que sostenían mantener la legislatura unicameral pero modificando la forma de elección mientras que otra parte veía adecuado restaurar el sistema bicameral para el Poder Legislativo. Asimismo, se sugirió establecer un piso mínimo de votos para poder acceder a la distribución de bancas y la derogación del voto de preferencia que, al día de hoy sigue vigente pero nunca se dio la reglamentación correspondiente. Otra postura parcial consideraba oportuno la incorporación de la doble vuelta electoral para la elección de Gobernador y Vice. Dado que en 2001 fue la última modificación al texto constitucional, ninguna de estas recomendaciones fue llevada a cabo.

Sobre aquellas propuestas que podían ser llevadas a cabo mediante la vía legislativa, la adopción de la Boleta Única de Sufragio fue una de las incorporaciones más importantes realizadas por el Poder Legislativo. Si bien esta propuesta tenía un nivel alto de consenso, no fue sugerida por unanimidad de los expertos de la comisión. La BUS significó, en principio, la resolución de ciertos problemas fundamentales que venían con el sistema de boletas partidarias. Los costos de impresión y distribución caían sobre los partidos y tenían la necesidad de contar con fiscales de forma permanente para asegurar la constante provisión de boletas y evitar prácticas como el robo o la rotura de boletas. Si bien desde el 2008 no ha estado libre de modificaciones (como la incorporación del casillero “voto lista completa” en 2010 o el cambio de ubicación de la fotografía del candidato a Gobernador en 2015), la reglamentación de la BUS (Capítulo IV del Título I) contempla todos los aspectos centrales que hacen a la adopción de la herramienta electoral: quién está a cargo de la impresión de las boletas; todo lo relativo al diseño tanto del anverso como del reverso; contempla la posibilidad de simultaneidad con las elecciones de otros niveles (municipal, comunal); cuenta con identificación mediante un código de barras; la realización de un sorteo para determinar el orden de las fuerzas en la boleta; la po-

sibilidad de realizar observaciones por parte de los apoderados de los partidos; la cantidad estipulada para la impresión y el plazo para hacerlo. Otra de las propuestas contemplaba la implementación paulatina del voto electrónico que fue reglamentada en 2016 aunque hasta el momento solamente se ha probado en algunas localidades.

También por decisión de la mayoría (pero no por unanimidad), propusieron eliminar la práctica de la sumatoria de votos para las fuerzas que llevaran al mismo candidato, que provocaba confusión en los electores ante la multiplicidad de boletas y grandes complicaciones al momento del escrutinio. Esta práctica fue prohibida finalmente en el texto aprobado tanto del Código Electoral como del Régimen Jurídico de Partidos Políticos. No obstante, las sugerencias respecto a la prohibición y sanción de conductas *tránsfugas* no han tenido la misma recepción. Al día de hoy, la legislación provincial no ha avanzado en este sentido.

Por unanimidad la CCE había recomendado el establecimiento de una fecha fija para la celebración de las elecciones. Esta medida podía ser tomada por cualquiera de las vías sugeridas para introducir las modificaciones. No obstante, no solamente no se ha fijado una fecha determinada, sino que los artículos que regulan la convocatoria y la fecha fueron modificados en varias oportunidades, incluso para deshacer cambios anteriores o sujetos a “suspensiones por única vez”. Esto fomenta la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en la materia y aumenta la incertidumbre entre las fuerzas participantes. Igual destino tuvo la recomendación unánime sobre prohibir las elecciones simultáneas para evitar el efecto arrastre y poder dedicarle a cada elección la atención que reclama, aunque pudiera elevar los costos y generar cansancio en el electorado. Si bien la decisión de realizar las elecciones simultáneamente depende de cada nivel (provincial/municipal/comunal), al momento no existe ninguna prohibición de celebrar las elecciones el mismo día.

Las campañas electorales fueron acotadas en el nuevo texto del Código Electoral (Artículo 209) a 45 días antes del comienzo de la veda electoral y, tal como también sugirieron los expertos, se incluyó una definición de qué se entiende por campaña. El artículo 220 toma en parte la recomendación unánime de la CCE de prohibir la realización de publicidad oficial (con excepción de ciertas campañas informativas), ya que lo limita a partir de los 30 días anteriores a las elecciones y no en su totalidad. El artículo 221 prohíbe la realización de actos inaugurales, lanzamiento de planes, programas, etc. a partir de los 15 días anteriores

a las elecciones y no desde los 30 como sugería la CCE. Mientras que la CCE, por unanimidad de sus miembros propuso una reglamentación integral de las encuestas y sondeos a boca de urna, requiriendo que se diera cuenta de cuestiones metodológicas y científicas que asegurasen la confiabilidad de los resultados como también la fijación de plazos de difusión de los mismos. El Código Electoral recuperó en el artículo 220 únicamente lo relativo a la limitación de la difusión. El texto prohíbe la difusión de resultados de encuestas desde los 10 días anteriores mientras los sondeos a boca de urna no pueden ser publicados hasta 3 horas posteriores al cierre de los comicios. También por unanimidad se pidió regular la obligatoriedad del debate público de candidatos a gobernador pero, hasta la fecha, esta medida no ha sido incluida en el Código, aunque actualmente existen varios proyectos legislativos en este sentido que se encuentran en estado parlamentario. Similar recorrido tiene la propuesta de flexibilizar los mecanismos de la democracia semidirecta para hacerla más accesible y acercarla a la ciudadanía. Existen proyectos que apuntan a implementar esta sugerencia, pero aún no se han logrado efectuar cambios en la ley N° 7811. Tampoco se registran avances en cuanto a la adopción de un Documento de Identificación Electoral ni el voto por correo.

Por unanimidad, la CCE recomendó únicamente multar a quien no hubiese concurrido a votar sin la justificación correspondiente, por lo que el artículo 148 establece una multa del 10% del SMVM e inhabilitación para ejercer cargos públicos por un período entre 6 meses a un año. Otra sugerencia unánime de la comisión que se incorporó fue la reglamentación del voto de los extranjeros (artículo 9) como así a quienes se encuentren detenidos sin sentencia firme (el artículo 11 sobre inhabilitaciones no le otorga la calidad de elector a aquellos quienes estén condenados por sentencia firme).

Respecto a las recomendaciones realizadas puntualmente para la dimensión de los partidos políticos, en principio se cumplió el pedido de revisar y mejorar la legislación propia de estos que se vio cristalizada en el nuevo Régimen Jurídico de Partidos Políticos. Sin embargo, aún no se ha dado una Ley Convenio con la Nación a fin de acordar pautas y controles sobre los partidos, tal como recomendaban los expertos. Por otra parte, en la nueva legislación se reafirmó el monopolio de la representación que ostentan los partidos políticos, lo que implica la prohibición de las candidaturas independientes, como propusieron por unanimidad. El artículo 5 referido a las funciones, señala que a los partidos políticos “les incumbe

de forma exclusiva la postulación de los candidatos idóneos para los cargos públicos electivos” y los requisitos para obtener la personería jurídica se conservan en su mayoría. Sin embargo, el artículo 81 establece un umbral para conservarla y no obtener un mínimo del 2% de los votos válidos en dos elecciones provinciales consecutivas ahora es una causal de extinción, siguiendo la sugerencia de la CCE.

La CCE también recomendó por unanimidad fortalecer los mecanismos de democracia interna de los partidos y por ello pedían reglamentar las elecciones internas, abiertas, simultáneas y obligatorias. La nueva ley de partidos políticos en su artículo 59 dejaba en manos de una ley posterior la reglamentación de esta cuestión que aún continúa sin sancionarse.

Como venimos señalando, las formas de financiamiento de la política se han convertido en un aspecto central a legislar y controlar para garantizar que los fondos provengan de fuentes legítimas y no de sectores que luego ejercerán su influencia para su propio beneficio. Por este motivo, el informe de la CCE incluyó una extensa lista de propuestas en este sentido para mejorar las condiciones de igualdad, transparencia y publicidad del financiamiento tanto de los partidos como de las campañas. En principio, en las Leyes N° 9571 y N° 9572 se incorporan una serie de artículos respecto al origen de los fondos, a su distribución, su control por parte de la autoridad de aplicación de la norma, las prohibiciones y las sanciones correspondientes. Pero desde 2008 esta sección de la normativa no se ha visto libre de modificaciones, incluyendo su suspensión para las elecciones de 2011 (las primeras en las que debía ser aplicada esta nueva legislación). El argumento utilizado para sostener tal decisión fue que todavía el Poder Judicial no estaba en condiciones de aplicar estas medidas. Nuevamente por unanimidad, la CCE recomendó establecer los destinos del dinero público otorgado (desarrollo institucional, capacitación y formación partidaria; financiación de la publicidad electoral en los medios de comunicación audiovisuales y gráficos), lo que se vio determinado en ambas leyes, donde se define también un mecanismo mixto de distribución (una parte igual para todos y otra de acuerdo a los votos obtenidos). También se prevé la entrega de un informe previo pero el artículo 230 solo lo limita a detallar todo lo relativo a aportes privados. Se legisló abrir una cuenta única por fuerza en el Banco de Córdoba donde efectuar los depósitos correspondientes a efectos de poder realizar un control más efectivo respecto a los gastos de las fuerzas.

Por otro lado, la CCE enfatizó sobre el mejoramiento de las condiciones de equidad en el acceso a los medios de comunicación por parte de las fuerzas. En este sentido, por unanimidad recomendaron que los partidos no pudieran contratar publicidad política en los medios electrónicos. Sin embargo estas contrataciones pueden realizarse ya que el artículo 204 del Código les permite a los participantes en la contienda electoral contratar con recursos propios cierta cantidad de espacios publicitarios¹.

Uno de los principales pendientes de las recomendaciones de la CCE es la sanción de un Código de Procedimiento Contencioso Electoral Provincial que establezca las reglas del proceso electoral para “disminuir los niveles de discrecionalidad en materia interpretativa” (CCE, 2008: 139). Si bien el Código reserva un título al Régimen Sancionatorio, aún no se ha legislado un código propio en este sentido.

Sobre las cuestiones operativas del proceso electoral, se han hecho avances significativos a partir de las recomendaciones de los expertos. Por ejemplo, se ha aumentado la antelación con la que notificar a los ciudadanos que hayan sido designados como autoridad de mesa (aunque no con toda la anticipación sugerida por la CCE), se ha implementado la capacitación y la remuneración a quienes ejerzan esta función y se introdujo la figura del Fiscal Público Electoral.

El diagnóstico también resaltó la importancia de fortalecer los órganos consultivos como el Consejo de Partidos Políticos y el Consejo Económico y Social que tienen rango constitucional desde el año 1987. A continuación, los cuadros de las fojas 120 y 121 del informe “Así no va más” de la CCE recoge de manera sintética todas las recomendaciones y sugerencias hechas por los expertos para el proceso de reforma política.

¹ Por el contrario, a nivel nacional no está permitida la contratación de espacios publicitarios por fuera de aquellos otorgados por la autoridad electoral. Con la modificación de la Ley Nacional N° 26215 de Financiamiento de los Partidos Políticos, en el artículo 43 quedó establecido que “Los espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, serán distribuidos exclusivamente por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, para todas las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas para cargos públicos electivos, para la difusión de sus mensajes de campaña. Las agrupaciones políticas, así como los candidatos oficializados por éstas, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceros espacios en cualquier modalidad de radio o televisión, para promoción con fines electorales. Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior. En el caso de segunda vuelta se asignará a cada una de las fórmulas el cincuenta por ciento (50%) de los espacios asignados al que más espacios hubiera recibido en la primera vuelta”.

Gráfico N° 23. Propuestas realizadas por la Comisión Consultiva de Expertos

Propuesta de reforma político-electoral de la Comisión Consultiva de Expertos

DIMENSIÓN TEMÁTICA	CUADRANTE 1 - VÍA PROYECTOS DE LEY - CONSENSO ALTO	CUADRANTE 2 VÍA PROYECTOS DE LEY CONSENSO MEDIO
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	<p>C1-27. Sancionar el Código de Procedimiento en lo Contencioso Electoral Provincial</p>	
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>	

Propuesta de reforma político-electoral de la Comisión Consultiva de Expertos

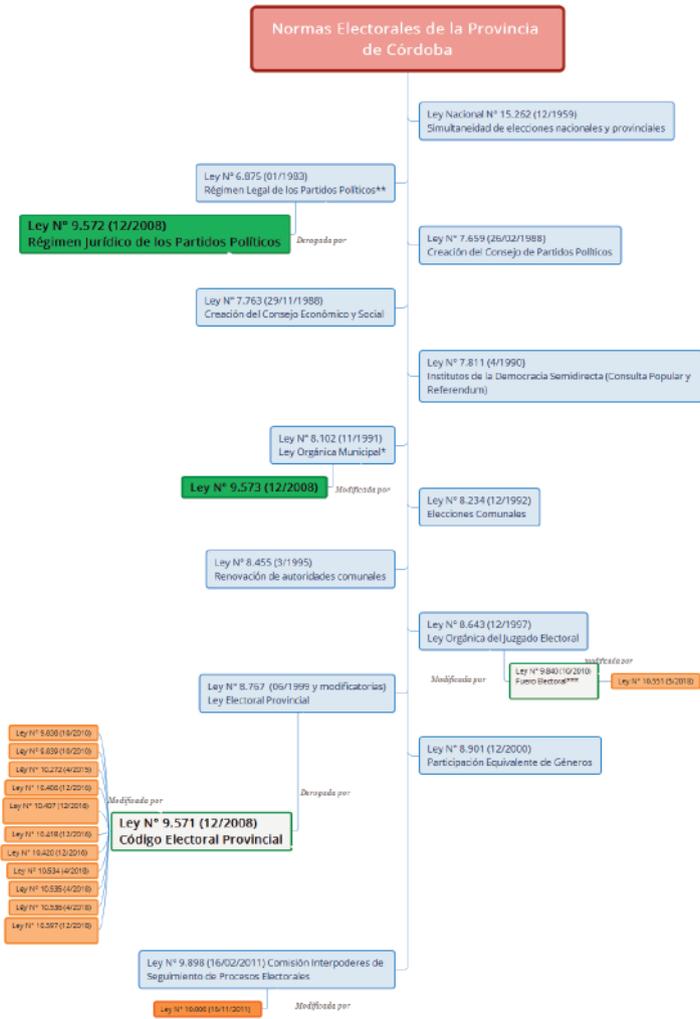
CUADRANTE 3 VÍA PROYECTOS DE LEY CONSENSO BAJO	CUADRANTE 4 VÍA CONSTITUCIONAL CONSENSO ALTO	CUADRANTE 5 VÍA CONSTITUCIONAL CONSENSO MEDIO	CUADRANTE 6 VÍA CONSTITUCIONAL CONSENSO BAJO
	<p>C4-1. Constitucionalizar el Consejo de la Magistratura</p> <p>C4-2. Modificar la integración y reglamentación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público</p> <p>C4-3. Independizar y fortalecer el Ministerio Público Fiscal</p> <p>C4-4. Acordar legitimación procesal activa al Defensor del Pueblo</p> <p>C4-5. Crear la Asesoría General de Gobierno</p> <p>C4-6. Mejorar el control de legalidad en materia financiera (Tribunal de Cuentas o Contraloría General)</p> <p>C4-7. Constitucionalizar la Región Centro</p>	<p>C5-1. Mantener el sistema Unicameral o adoptar el sistema Bicameral</p> <p>C5-2. Mantener el sistema electoral para la Legislatura o modificarlo</p> <p>C5-3. Mantener el sistema electoral para Gobernador y Vice Gobernador o introducir la doble vuelta electoral</p> <p>C5-4. Establecer barrera o piso electoral para acceder a la distribución de bancas</p> <p>C5-5. Derogar el voto de preferencia</p>	
	C4-8. Crear el Instituto Electoral Provincial y el Tribunal Electoral Provincial		
	<p>C4-9. Suprimir el sistema uniforme de elección de intendentes y Concejales, con Cláusula de Gobernabilidad</p> <p>C4-10. Prohibir las reelecciones indefinidas en los gobiernos locales</p> <p>C4-11. Establecer límites para la fijación de la fecha de las elecciones locales</p> <p>C4-12. Prohibir la simultaneidad de las elecciones locales con las provinciales y federales</p>		

Fuente: Informe “Así no va más” realizado por la Comisión Consultiva de Expertos.

Normas electorales de la Provincia de Córdoba

El cuadro a continuación busca poder dar cuenta de toda la normativa en materia político-electoral de la Provincia y de sus respectivas modificaciones a través del tiempo, principalmente a partir de todos los cambios introducidos desde la reforma política del 2008 en adelante.

Gráfico N° 24. Normas electorales de la Provincia de Córdoba



* La Ley Orgánica Municipal N° 8.102 también es modificada por las Leyes N° 9.838, 10.406 y 10.418.

**El Régimen Jurídico de los Partidos Políticos también es modificado por las Leyes N° 9.836 y 10.272.

***La Ley N° 9.840 es modificada también por la Ley N° 10.272

Fuente: Elaboración propia.

Artículos reformados del Código Electoral Provincial a través de las distintas leyes modificatorias

Este gráfico nos permite poner en perspectiva todos aquellos artículos del Código Electoral Provincial de 2008 que han sufrido modificaciones (incluso más de una vez en algunos casos) desde el año 2010 en adelante. Aquellos artículos que estén marcados en rojo no han sido modificados, sino “suspendidos por única vez”.

Gráfico N° 25. Modificaciones realizadas al Código Electoral Provincial.

Ley 9571 (Código Electoral 2008) - Art. N°	Modificatorias al Código Electoral Provincial										
	2010		2015		2016				2018		
	Ley 9438	Ley 9839	Ley 10272	Ley 10406	Ley 10407	Ley 10418	Ley 10420	Ley 10534	Ley 10535	Ley 10536	Ley 10997
8						X					
11	X										
17	X					X					
19	X										
20	X										
21	X										
22	X										
23	X										
24	X										
25	X										
26	X		X								
27	X										
28	X										
29	X										
30	X										
31	X										
32	X										
33	X										
34	X										
35	X										
36	X										
37	X										
38	X										
39	X										
42			X								
44					X			X			
50			X						X		
51	X										
53	X		X								
54	X		X								
61	X										
63	X										
64	X										
66							X				
100	X										
113			X				X				
115											
117							X				
125							X				
130							X				
135	X										
164	X					X					X
166				X							
167	X					X					X
176				X							
171	X					X					X
180	derogado					X					
181	X										
183	X										
184	X										
187										X	
188	X		X							X	
189	X										
190		X								X	
191	X									X	
192	X									X	
193	X		X							X	
194	X										X
195	X										
196	X										
197	X										
198	X										
199	X										
200		X	X								
201										X	
202										X	
203										X	
204	X		X							X	
205										X	

Gráfico N° 26. Boleta única de sufragio 2011



Fuente: https://www.argentinaelecciones.com/wp-content/uploads/2011/08/2011_boleta-unica-cordoba.jpg

BUS 2015

Para los comicios de 2015, la segunda elección con BUS, se implementó la modificación que situaba la fotografía del candidato a gobernador junto al casillero de “voto lista completa”. Esta decisión puede resultar de alguna manera contradictoria ya que por un lado el casillero para optar por toda la lista alienta a un voto del tipo partidario, mientras la foto del candidato a gobernador en ese sitio refuerza la tendencia a la personalización de la política, además de poder inducir a una confusión respecto de la categoría por la que se está optando.

Gráfico N° 27. Boleta Única de Sufragio 2015



Fuente: <https://www.lacapital.com.ar/edicion-impres/boleta-unica-la-santafesina-n2671996.html>

BUS 2019

Finalmente, dicha modificación se mantuvo y la BUS utilizada las elecciones celebradas en el año 2019 nuevamente tuvo la fotografía del candidato a gobernador junto al casillero de “voto lista completa”. Sin embargo, en este turno pudo apreciarse una particularidad en el diseño que podía prestarse a confusión. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de Córdoba, la BUS mostraba las categorías tanto para el nivel provincial y para el nivel municipal. En los casos donde una fuerza presentó candidatos para todas las categorías de la provincia pero no municipales, la BUS igual tenía el casillero de “voto lista completa”. Pero en el caso donde no había candidatos para ninguna categoría provincial pero sí municipal, la foto de la candidata aparecía también en la primera columna con todos los otros candidatos a gobernador. Si bien podemos deducir que el casillero de “voto lista completa” se coloca en el caso que una fuerza presente candidatos para todas las categorías de un determinado nivel aunque no presente para el otro, creemos que al momento de la emisión del voto puede generar confusiones.

Gráfico N° 28. Boleta Única de Sufragio 2019

Fuente: <https://www.cronista.com/economia-politica/Como-es-la-boleta-unica-con-la-que-se-vota-en-Cordoba-el-domingo-20190510-0026.html>

En el caso de la Ciudad de Córdoba, al que nos hemos referido, observamos que las categorías Intendente y Concejal (que son una sola categoría y no dos) obtuvieron más votos en blanco y nulos que Gobernador y Vice en la misma localidad. Se dificulta poder hacer una comparación entre los turnos electorales anteriores dado que tanto en 2011 y 2015 la Ciudad de Córdoba celebró sus elecciones en una fecha distinta a las de la Provincia. De todas formas, en estos dos comicios, los votos blancos y nulos de Intendente y Concejal fueron menores a los obtenidos en 2019.

Fuentes

Diarios de sesiones, actas y versiones taquigráficas

Acta de reuniones de *Comisión Especial para la Reforma Política*, 30 de junio de 2008 al 10 de noviembre de 2008. Recuperado de: http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Reformas_Politicas/Cordoba/2008/Poder_Legislativo_Comision_Especial_Reforma_Politica/2008_Comision_Legsilativa_Especial_Ref_Politica_Actas.pdf

Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Córdoba. Sesión de Asamblea: 1° de marzo de 2000. Recuperado de: http://datos.legisba.gob.ar/contenidos/themes/Legislatura-th01/descarga_documento.php?codi=50600

Diario de Sesiones de la Honorable Legislatura de Córdoba. Sesión de Asamblea: 1° de marzo de 2001. Recuperado de: http://datos.legisba.gob.ar/contenidos/themes/Legislatura-th01/descarga_documento.php?codi=50641

Diario de Sesiones de la Convención Constituyente. Córdoba, 2001.

Versión taquigráfica de la Audiencia Pública, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba, 24 de noviembre de 2008. Recuperado de: http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Reformas_Politicas/Cordoba/2008/Audiencia_Publica/2008_1124_Reforma_Politica_Cordoba_Audiencia_Publica_Version_Taquigrafica.pdf

Versión taquigráfica de la Sesión del día 22 de septiembre de 2010, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la Sesión del día 15 de abril de 2015, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la Sesión del día 1 de diciembre de 2016, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la Sesión del día 21 de diciembre de 2016, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la Sesión del día 11 de abril de 2018, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la Sesión del día 30 de mayo de 2018, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Versión taquigráfica de la Sesión del día 12 de diciembre de 2018, Cuerpo de Taquígrafos de la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Datos de estadística legislativa correspondiente a los años 2003 a 2019 provistos por la Secretaría Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Córdoba

Escrutinios

Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba - Elecciones Provinciales 2 de septiembre de 2007. Recuperado de: <https://www.justiciacordoba.gov.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20070902/default.html>

Ministerio del Interior - Elecciones Generales 5 de octubre de 2003 - Distrito Córdoba. Recuperado de: https://web.archive.org/web/20130228172112/http://www.elecciones.gov.ar/estadistica/archivos/2003/Cordoba/Cordoba_5_de_Octubre2003.pdf

Poder Judicial de la Provincia de Córdoba - Elecciones Provinciales 12 de mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.justiciacordoba.gov.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20190512/default.html>

Tribunal Electoral Provincial Ad Hoc - Elecciones Provinciales 7 de agosto de 2011. Recuperado de: <https://www.justiciacordoba.gov.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20110807/default.html>

Tribunal Electoral Provincial de Córdoba - Elecciones Provinciales 5 de julio 2015. Recuperado de: <https://www.justiciacordoba.gov.ar/Estatico/JEL/Escrutinios/ReportesEleccion20150705/default.html>

Resoluciones de proclamación y distribución de bancas de legisladores

Resolución N° 2/2007 (22/10/2007) del Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba.

Resolución N° 47/2011 (14/09/2011) del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Resolución N° 39/2015 (29/07/2015) del Tribunal Electoral ad hoc de la Provincia de Córdoba.

Resolución N° 51/2019 (26/06/2019) del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba.

Otros

Reglamento interno de la Legislatura de la Provincia de Córdoba. Recuperado de: <http://legistest1.legiscba.gov.ar/wp-content/uploads/2018/04/Reglamento-Interno.pdf>

Bibliografía

Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.

Altamirano, S. y Martínez, M. (2011). “El método comparado y el neo-institucionalismo como marco metodológico para la investigación en las Ciencias Sociales”. *Revista Mundo Siglo XXI*, 25 (VII): 53-63.

Barbosa, S. C. (2010). *Evaluando las instituciones políticas de gobierno de coordinación nacional en Argentina: el rol del Jefe de Gabinete de Ministros en la Argentina pos reforma*. XXIII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2010. Caracas.

- Becerra Ferrer, G.; Haro, R.; Hernández, A. y Zarza Mensaque, A. (1997). *Informe Preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba*. Córdoba: s/e. [En línea] <http://legistest1.legiscba.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Informe-preliminar-Comision-Asesora-para-la-reforma-Constitucion-Provincia-de-Cordoba.pdf>
- Bianchi, M.; Lodi, M. L.; Mutti, G.; Ferreyra, I.; Perotti, S.; Giletta, E.; Alasino, N. *et al.* (2013). *Boleta única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. [En línea] <https://formadela politica.com/download/boleta-unica-estudio-comparado-de-los-casos-de-cordoba-y-santa-fe/>
- Bidart Campos, G. J. (1998). *Manual de la Constitución Reformada* (tomo I-III). Buenos Aires: Ediar.
- Bosoer, F. (2000). “Maquiavelo, Schmitt, Gramsci y el ‘decisionismo’ de los años ‘90: viejos y nuevos príncipes”. En T. Varnagy, *Fortuna y Virtud en la República Democrática. Ensayos sobre Maquiavelo* (pp. 115-123). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Clacso.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La Nueva Política de Partidos en la Argentina: Crisis Política, Realineamientos Partidarios y Reforma Electoral*. Buenos Aires: PENT. [En línea] <http://gyptsites.umd.edu/calvo/calvo-escolar-final-completo-Mayo-30.05.pdf>
- Chiacchiera Castro, P. (2007). *Sistema electoral y minorías parlamentarias. La Legislatura de la Provincia de Córdoba 2001/2003*. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados.
- Clemente, A. C. (2007). “Las boletas electorales”. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed.). México: IIDH/Universidad de Heidelberg/International IDEA/Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fondo de Cultura Económica. [En línea] <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>
- Closa, G. (2003). “La reforma del Estado provincial: El proyecto de ley de «Nuevo Estado». Córdoba, 2000”. VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

- Universidad Nacional de Rosario. [En línea] <https://drive.google.com/file/d/0B4bI4D8u6LTjVEhEbXFVRmZGYnM/view>
- Consejo para la Planificación Estratégica de la Provincia de Córdoba (COPEC) (2012). “Reflexiones sobre la implementación de la Boleta Única de Sufragio y el Voto Electrónico en la Provincia de Córdoba. Elecciones del 7 de agosto de 2011” (Documento de Divulgación N° 2). [En línea] <https://www.idea.int/publications/catalogue/reflexiones-sobre-la-implementacion-de-la-boleta-unica-de-sufragio-y-el-voto>
- Comisión Consultiva de Expertos (CCE) (2008). *Así no va más: diagnóstico y propuestas de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Dictamen de la Comisión Consultiva de Expertos. [En línea] http://www.cea.unc.edu.ar/acaderc/diagnostico-y-propuestas-de-reforma-politico-electoral-de-la-provincia-de-cordoba/at_download/file
- Dalla Vía, A. (2014). “Ensayo sobre la situación actual del hiperpresidencialismo”. *Nueva Época. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, pp. 161-189.
- Ellis, A.; Reilly, B. y Reynolds, A. (2006). *Diseño de Sistemas Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: International Idea. [En línea] <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseño-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>
- Fernández Segado, F. (2007). “La convocatoria electoral”. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, J. (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed.). México: IIDH, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. [En línea] <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>
- Ferreira Rubio, D. (s/f). *Los sistemas de financiamiento político en América Latina: principales tendencias*. [En línea] <https://reformaspoliticas.org/reformas/financiacion/delia-ferreira-rubio/>
- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (1995). “La Reforma Constitucional Argentina: ¿un presidente menos poderoso?”. *Contribuciones*, pp. 69-80.

- Ferreira Rubio, D. y Goretti, M. (2000). *Executive-Legislative relationship in Argentina: From Menem's Decretazo to a new style? Argentina 2000: Politics, Economy, Society and International Relations*. Oxford: CEPPA.
- Ferrer, J. (dir.) (2017). *Digesto Constitucional de la Provincia de Córdoba. Constituciones y Reformas Constitucionales entre los años 1821 y 2001. Constituciones y Cultura Constitucional de Córdoba*. [En línea] <https://legislaturacba.gob.ar/wp-content/uploads/2020/07/Digesto-Constitucional-de-la-Provincia-de-Cordoba.pdf>
- Frías, P. (coord.) (2000). “Informe preliminar de la Comisión Asesora para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba”. En *Constitución de Córdoba comentada*. Buenos Aires: La Ley.
- Gallo, A. y Nercesían, I. (2017). *Sistemas electorales en América Latina: cambios y continuidades en el siglo 21*. [En línea] <https://www.nodal.am/2017/04/sistemas-electorales-america-latina-cambios-continuidades-siglo-21-ines-nercesian-adriana-gallo/>
- Leiras, S. (2008). “Liderazgo político: estilo (neo) populista, estrategia (neo)decisionista. Hacia un modelo de interpretación en contexto democrático”. *Ecuador Debate*, pp. 47-62.
- Leiras, S. (2011). “Los conceptos de Política y Decisionismo en Carl Schmitt. Su repercusión en el debate latinoamericano”. *Ecuador Debate*, pp. 159-174.
- Linz, J. (1991). *La quiebra de las democracias*. Buenos Aires: Alianza Editorial.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- March, J. y Olsen, J. (1984). “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”. *The American Political Science Review*, 78 (3): 734-749.
- Medrano Valenzuela, G. (2017). “Convocatoria a elecciones”. En *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario electoral*. San José, C.R.: IIDH. [En línea] <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>
- Muñoz, A. R. (28 de agosto de 2003). “Defensor del Pueblo de Córdoba. Legitimación procesal. Algunas Reflexiones. Trabajo elaborado a partir de una exposición del autor”, en el marco de la

- Jornada “Defensorías del Pueblo. Rol frente a la crisis social, política y económica, nuevos desafíos. La legitimación procesal como instrumento de defensa de los Derechos Sociales y Comunitarios”. Río Cuarto, Córdoba. [En línea] <http://www.acader.unc.edu.ar>
- Muñoz, R. (2005). “Reforma política constitucional en Córdoba”. Trabajo presentado en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Córdoba, Argentina. [En línea] [http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos saap/VII/programa/paneles/c/c9/munoz.pdf](http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos%20saap/VII/programa/paneles/c/c9/munoz.pdf)
- Mustapic, A. M. y Llanos, M. (comps.) (2006). *El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- Natalucci, A. (2009). “Ajuste y reforma: la transformación del estado cordobés. Córdoba, Argentina, 1995-2000”. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires. [En línea] <http://cdsa.academica.org/000-062/969.pdf>
- Negretto, G. (1996). “El concepto de decisionismo en Carl Schmitt. El poder negativo de la excepción”. *Revista Sociedad*, N° 4.
- Nohlen, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Biblioteca de la Reforma Política. Lima: International Idea, Asociación Civil Transparencia. [En línea] <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/sistemas20electorales20y20reforma20electoral.pdf>
- Nohlen, D. (2013). “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos”. *Revista Española de Ciencia Política*, N° 31: 9-39. [En línea] <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37573>
- Nosetto, L. (octubre/2015-marzo/2016). “Decisionismo y decisión. Carl Schmitt y el retorno a la sencillez del comienzo”. *Revista PostData*, 20: 295-319.
- Novo, E. (2003). “El Voto de Preferencia en la Provincia de Córdoba ¿Una Hipocresía?”. Trabajo presentado en el *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Rosario, Santa Fe. [En línea] www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/novo.pdf

- O'Donnell, G. (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política". *Revista Española de Ciencia Política*, N° 11: 11-31. [En línea] <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/viewFile/37355/20873>
- O'Donnell, G. (2008). "Democracia delegativa". *Journal of Democracy en español*, pp. 7-23.
- Orozco Henríquez, J. (2007). "El contencioso electoral, la calificación electoral". En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed.). México: IIDH, Universidad de Heidelberg, International Idea, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Fondo de Cultura Económica. [En línea] <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina.pdf>
- Pérez Corti, J. (2009a). "La reforma del régimen electoral de la Provincia de Córdoba (Primera Parte - Introducción)". *Abeledo Perrot Córdoba*, N° 5: 485-496. [En línea] http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/Cordoba_Reforma_Regimen_electoral_Parte1_Introduccion.pdf
- Pérez Corti, J. (2009b). "La reforma del régimen electoral de la provincia de Córdoba (Segunda Parte - Ley N° 9572)". *Abeledo Perrot Córdoba*, N° 6: 609-645. [En línea] http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/Cordoba_Reforma_Regimen_Electoral_Parte2_L9572.pdf
- Pérez Corti, J. (2009c). "La reforma del régimen electoral de la Provincia de Córdoba (Tercera Parte - Ley N° 9571)". *Abeledo Perrot Córdoba*, N° 5: 727-754. [En línea] http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/Cordoba_Reforma_Regimen_Electoral_Parte3_L9571.pdf
- Pérez Corti, J. (2012). "Boleta Única de Sufragio: su implementación en Córdoba". *La Ley Córdoba*, Año 29, N° 01: 1-27. [En línea] http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Doctrina/Electoral/2011_10_10_BUS_Experiencia_Cordoba_LLcBa-01-2012_v.4.0.pdf
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). "Accountability social: La otra cara del control". En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (eds.), *Con-*

- trolando la Política. Ciudadanos y Medios en las Democracias Latinoamericanas*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Pinto, J. (comp.). (2007). *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pozo Bahamonde, J.P. (2017). “Boletas de Votación”. En *Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Diccionario electoral*. San José, C. R.: IIDH. [En línea] <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>
- Quiroga, H. (2005). *La Argentina en emergencia permanente*. Buenos Aires: Edhasa.
- Rhodes, R. (1997). “El institucionalismo”. En D. Marsh y G. Stocker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Rivas Leone, J. A. (2003). “El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”. *Reflexión Política*, 5(9): 37-46. [En línea] www.redalyc.org/articulo.oa?id=11000903
- Rodríguez, C.G. (2015). “La actividad legislativa de la oposición parlamentaria en las legislaturas subnacionales argentinas”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 24(1): 23-45. [En línea] <http://rucp.cienciassociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/77155>
- Sartori, G. (2012). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Sartori, G. (2016). *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Schmitt, C. (2015). *El concepto de lo político*. Ciudad de Buenos Aires: Editorial Struhart & Cía.
- Tcach, C. (2002). “Abstención, voto protesta y rebelión social en la Argentina”. En C. Jardim Pinto y A. Mareco dos Santos (orgs.), *Partidos no Cone Sul: novos ângulos de pesquisa*. Río de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer.
- Tuesta Soldevilla, F. (2005). “Sistemas electorales en América Latina”. *Revista IIDH*, Vol. 42: 211-225. [En línea] <https://www.iidh.ed.cr/IIDH/media/1624/revista-iidh42.pdf>
- Ware, Alan (2004). *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Ediciones Istmo.

Zovatto, D. y Gutiérrez, P. (2011). “Balance regional: financiamiento político en América Latina 2004-2010”. En P. Gutiérrez y D. Zovatto (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. [En línea] https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf

Colección Tesis

Títulos publicados (disponibles en <https://rdu.unc.edu.ar/handle/11086/553>)

Escuela y niñez: conflictividades cotidianas y relaciones sociales en contextos de pobreza urbana

Gustavo Enrique Rinaudo

Las implicancias de la Unión Europea en la política exterior de España (1996-2004): el tratamiento de las migraciones en las relaciones bilaterales con Ecuador

Silvana E. Santi Pereyra

La palabra, la política, la vida. *Estética y política* en las trayectorias y producción intelectual de Eduardo Galeano y Francisco Urondo: 1955-1976

Gabriel Montali

“*Me voy para estudiar, estudio para volver*”. Un estudio sobre trayectorias educativas con jóvenes de una localidad del interior del sur cordobés: entre la universidad, el pueblo y el trabajo

Carla Falavigna

Editoriales literarias en el cambio de siglo: entre el mercado, la autogestión y el disfrute cultural

Lucía Coppari

Territorialidad y resistencias campesinas: el conflicto de Los Leones (Mendoza, Argentina)

Gabriel Liceaga

Literatura y narcotráfico en Colombia (1994-2011). La construcción discursiva de la violencia en la novela colombiana

Vanessa Solano Cohen

Escuela, Estado y sociedad: una etnografía sobre maestras de la Patagonia

Miriam Abate Daga

Oficialismo y oposición en gobiernos posneoliberales en el Cono Sur: los casos de Kirchner-Argentina y Tabaré Vázquez-Uruguay

Iván Tcach

Prácticas de resistencia de los productores familiares en el agro uruguayo

Virginia Rossi Rodríguez

Los lineamientos y estrategias del desarrollo del Banco Interamericano de Desarrollo 1960-2014. Análisis crítico

Guillermo Jorge Inchauspe

¿Qué es la escuela secundaria para sus jóvenes? Un estudio sociohermenéutico sobre sentidos situados en disímiles condiciones de vida y escolaridad

Florencia D'Aloisio

Estrategias de organización político-gremial de secundarios/as: prácticas políticas y ciudadanía en la escuela

Gabriela Beatriz Rotondi

“No era solo una campaña de alfabetización”. Las huellas de la CREAR en Córdoba

Mariana A. Tosolini

El turno noche: tensiones y desafíos ante la desigualdad en la escuela secundaria.

Estudio etnográfico en una escuela de la provincia de Córdoba

Adriana Bosio

El Partido Nuevo de Córdoba. Origen e institucionalización (2003-2011)

Virginia Tomassini

La cirugía estética y la normalización de la subjetividad femenina. Un análisis textual

Marcelo Córdoba

La extensión rural desde la comunicación. Los extensionistas del Programa ProFeder del INTA en Misiones frente a sus prácticas de comunicación con agricultores

Francisco Pascual

Artes de hacer en Encuentros Culturales de la Provincia de Córdoba, 2010- 2013

Florencia Páez

Estados locales y alteridades indígenas: sentidos sobre la inclusión habitacional en El Impenetrable

Cecilia Quevedo

La integración de la Región Norte de San Juan y la IV Región de Chile (La Serena y Coquimbo)

Laura Agüero Balmaceda

Las formas de hacer política en las elecciones municipales 2007 de Villa del Rosario

Edgardo Julio Rivarola

Análisis de una estrategia didáctica y de los entornos digitales utilizados en la modalidad B-Learning

Liliana Mirna González

Enseñar Tecnología con TIC: Saberes y formación docente

María Eugenia Danieli

De vida o muerte. Patriarcado, heteronormatividad y el discurso de la vida del activismo “Pro-Vida” en la Argentina

José Manuel Morán Faúndes

Lógica del riesgo y patrón de desarrollo sustentable en América Latina. Políticas de gestión ambientalmente adecuada de residuos peligrosos en la ciudad de Córdoba (1991-2011)

Jorge Gabriel Foa Torres

El neoliberalismo cordobés. La trayectoria identitaria del peronismo provincial entre 1987 y 2003

Juan Manuel Reynares

Marxismo y Derechos Humanos: el planteo clásico y la revisión posmarxista de Claude Lefort

Matías Cristobo

El software libre y su difusión en la Argentina. Aproximación desde la sociología de los movimientos sociales

Agustín Zanotti

Democracia radical en Habermas y Mouffe: el pensamiento político entre consenso y conflicto

Julián González

Radios, música de cuarteto y sectores populares. Análisis de casos. Córdoba 2010-2011

Enrique Santiago Martínez Luque

Soberanía popular y derecho. Ontologías del consenso y del conflicto en la construcción de la norma

Santiago José Polop

Cambios en los patrones de segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba. Años 1991, 2001 y 2008

Florencia Molinatti

Seguridad, violencia y medios. Un estado de la cuestión a partir de la articulación entre comunicación y ciudadanía

Susana M. Morales

Reproducción alimentaria-nutricional de las familias de Villa La Tela, Córdoba

Juliana Huergo

Witoldo y sus otros yo. Consideraciones acerca del sujeto textual y social en la novelística de Witold Gombrowicz

Cristian Cardozo

Género y trabajo: Mujeres en el Poder Judicial

María Eugenia Gastiazoro

Luchas, derechos y justicia en clínicas de salud recuperadas

Lucía Gavernet

Transformaciones sindicales y pedagógicas en la década del cincuenta. Del ocaso de la AMPC a la emergencia de UEPC

Gonzalo Gutiérrez

Estrategias discursivas emergentes y organizaciones intersectoriales. Caso *Ningún Hogar Pobre en Argentina*

Mariana Jesús Ortecho

Vacilaciones del género. Construcción de identidades en revistas femeninas

María Magdalena Uzín

Literatura / enfermedad. Escrituras sobre sida en América Latina

Alicia Vaggione

El bloquismo en San Juan: Presencia y participación en la transición democrática (1980-1985)

María Mónica Veramendi Pont

La colectividad coreana y sus modos de incorporación en el contexto de la ciudad de Córdoba. Un estudio de casos realizado en el año 2005

Carmen Cecilia González

“Se vamo’ a la de dios”. Migración y trabajo en la reproducción social de familias bolivianas hortícolas en el Alto Valle del Río Negro

Ana María Ciarallo

La política migratoria colombiana en el período 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU)

Janneth Karime Clavijo Padilla

El par conceptual pueblo - multitud en la teoría política de Thomas Hobbes

Marcela Rosales

El foro virtual como recurso integrado a estrategias didácticas para el aprendizaje significativo

María Teresa Garibay

“Me quiere... mucho, poquito, nada...”. Construcciones socioafectivas entre estudiantes de escuela secundaria

Guadalupe Molina

Biocombustibles argentinos: ¿oportunidad o amenaza? La exportación de biocombustibles y sus implicancias políticas, económicas y sociales. El caso argentino

Mónica Buraschi

Educación y construcción de ciudadanía. Estudio de caso en una escuela de nivel medio de la ciudad de Córdoba, 2007-2008

Georgia E. Blanas