

LA REELECCIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL DE CÓRDOBA

Cristian Altavilla

Universidad Nacional de Córdoba

cristianaltavilla@hotmail.com

Sergio Valenzuela

Universidad de la Cuenca del Plata

sergodavidvalenzuela@gmail.com

Resumen de la ponencia (Hasta 250 palabras)

El trabajo propone una discusión sobre las consideraciones actuales de la reelección a nivel provincial y municipal en la provincia de Córdoba, Argentina. En este punto, se propone un análisis de las posibilidades que ofrece el sistema electoral subnacional de permanecer en el cargo a lo largo del tiempo de un líder político.

En general, la tendencia desde el retorno a la democracia en 1983 en Argentina, ha sido incorporar la posibilidad de la reelección inmediata del gobernador. Sin embargo, en el ámbito municipal, la situación es dispar en las distintas jurisdicciones. En este trabajo, le pondremos especial interés a los efectos de la reelección sobre los demás componentes del sistema electoral subnacional de la jurisdicción seleccionada y los efectos sobre el sistema de partidos.

El sistema electoral en el régimen municipal de la provincia de Córdoba

La autonomía municipal se encuentra garantizada en la Constitución Nacional. El art. 5° (del texto original de 1853-60) ya establecía como obligación de las provincias “asegurar el régimen municipal”, lo que abrió un prolongado debate en doctrina y jurisprudencia acerca de la naturaleza jurídica del municipio. Posteriormente, con la reforma constitucional de 1994, se incorporó un nuevo artículo, el 123, que vino a complementar y a especificar el alcance de ese régimen calificándolo de autónomo. Con mayor precisión, la Constitución Nacional preceptúa ahora que el “régimen municipal” a que hace referencia el art. 5° es un régimen autonómico que debe contemplar los aspectos “institucional, político, administrativo, económico y financiero” aunque su alcance y contenido debe ser establecido por las propias constituciones provinciales.

La Constitución de la provincia de Córdoba (en adelante CP) reconoció la autonomía municipal ya desde sus primeras constituciones¹. Sin embargo, sería en la reforma constitucional de 1987 donde se avanzaría hacia un más amplio grado de autonomía municipal².

En el Título Segundo, titulado “Municipalidades y Comunas” (arts. 180 a 194), de la Segunda Parte de la Constitución (“Autoridades de la Provincia”) se regula el régimen municipal de la provincia. El art. 180 define a los municipios y el alcance de su autonomía. En primer lugar, reconoce al municipio “como una comunidad natural fundada en la convivencia” y, en segundo lugar, “asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional”, estableciendo que “los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten” (art. 180, segunda parte). Los municipios tienen asignados amplias competencias que hacen a lo relativo al gobierno local, tanto material como territorial (arts. 186 y 187, CP), como así también amplios recursos en materia económico financiera (arts. 188 y 189).

En lo que respecta a la *autonomía institucional*, entendida como la capacidad de crear sus propias instituciones y de regirse por ellas, los municipios cordobeses pueden clasificarse en distintas categorías según tengan o no reconocida la competencia de crear sus propias instituciones, o bien si les son dadas por la legislación provincial.

En este sentido, las disposiciones constitucionales son reglamentadas por una ley orgánica municipal, cuya sanción está a cargo de la Legislatura provincial y tiene como finalidad regular en detalle los lineamientos generales del régimen municipal establecido en la constitución. La actual Ley Orgánica Municipal es la Ley N° 8.102 (en adelante LOM), sancionada el 05/11/1991 la cual rige para: (a) municipios que no estén

¹ Así, la Constitución de 1855 reconocía la existencia de municipios y las posteriores modificaciones de 1883, 1900 y 1923 fueron ampliando el alcance de la autonomía municipal. En la Constitución de 1855 se reconocía la existencia de municipios, pero se optó por un sistema de departamentos. Luego, con la reforma de 1883 se introdujo el principio de deslinde territorial basado en el sistema de municipio-villa. En 1923 se agregó que la competencia territorial de los municipios estaría delimitada por la zona a beneficiarse por los servicios municipales, principio que se mantendría hasta la actualidad.

² En este sentido, el ciclo constituyente provincial abierto a mediados de la década del 80, en el que nueve provincias (entre ellas Córdoba) reformaron sus constituciones, constituye el antecedente inmediato del art. 123 de la Constitución Nacional. Cabe aclarar que los territorios nacionales provincializados entre 1954 y 1955 fueron los primeros en reconocer una amplia autonomía a los municipios al sancionar sus primeras constituciones, como nuevas provincias las de Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz, Formosa y Chaco; en tanto que dos provincias “fundantes” o “históricas” (Catamarca y Santiago del Estero) realizaron una reforma parcial a sus constituciones. Todas estas modificaciones constitucionales incorporaron la autonomía municipal.

facultados para dictar su Carta Orgánica; (b) municipios que no hayan dictado su Carta Orgánica, estando facultados para hacerlo y (c) comunas (art. 1º, LOM).

La reelección indefinida como un componente clave en los sistemas electorales municipales ¿es un derecho humano protegido por la convención americana sobre derechos humanos?

Es posible identificar un amplio abanico de las modalidades con las que -en esta temática- los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos, permiten diversas formas de participación en la región. En general en Argentina, como se señalara en otras ocasiones, en el ámbito municipal la tendencia es hacia la permisividad de la reelección de los intendentes municipales, y cerca del 50% de las provincias permite la reelección indefinida de los intendentes. Esta situación, al presente es muy cuestionada y puesta en tela de juicio, por lo que, algunos distritos tienden a restringir la reelección de los ejecutivos municipales.

Ahora bien -en el ámbito interamericano- cabe destacar que el art. 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) consigna que todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades, los cuales deben ser garantizados por el Estado en condiciones de igualdad: i) a la participación en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representantes libremente elegidos; ii) a votar y a ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y iii) a acceder a las funciones públicas de su país.

Enseguida -también- ha de aclararse que la cláusula convencional de derechos políticos no establece el derecho a acceder a un cargo público sino, en cambio, a hacerlo en condiciones generales de igualdad,³ de modo que el respeto y garantía de este derecho se cumplen cuando “(...) los criterios y procedimientos para el nombramiento, ascenso,

³ Corte IDH, sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182, *Caso Apitz Barbera y otros (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 206; Corte IDH, sentencia de 30 de junio de 2009, Serie C No. 197, *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 138; Corte IDH, sentencia de 1 de julio de 2011, Serie C No. 227, *Caso Chocrón Chocrón vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 135; Corte IDH, sentencia de 28 de agosto de 2013, Serie C No. 268, *Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 194; Corte IDH, sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 302, *Caso López Lone y otros vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 236.

suspensión y destitución [sean] razonables y objetivos”⁴ y en la medida que “(...) las personas no sean objeto de discriminación en el ejercicio de este derecho”.⁵

De allí que es oportuno mencionar que los estándares sentados por la jurisprudencia de la Corte IDH y más recientemente en su Opinión Consultiva 28/21, dejan en claro que la CADH -al igual que otros tratados internacionales de derechos humanos- no establecen la obligación estatal de implementar un sistema electoral determinado, tampoco un mandato específico sobre la modalidad que los Estados partes deben establecer para regular el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido.⁶

Pese a que algunos expertos son del parecer que ello traería aparejado el reconocimiento de un margen de apreciación nacional sobre el tópico,⁷ se impone aquí una crucial precisión. En efecto, lo que sí resulta convencionalmente exigible y comporta, justamente, un territorio inviolable en sentido “bobbiano”,⁸ es la obligación del Estado de garantizar -en el caso que la reelección presidencial sea habilitada por el orden jurídico interno- que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos, esto es, de forma efectiva y con sujeción al principio de igualdad y no discriminación.⁹ En modo alguno, entonces, se

⁴ Cfr. Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 25, Artículo 25: La Participación en los Asuntos Públicos y el Derecho de Voto, CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7, 12 de julio de 1996, p. 23.

⁵ Cfr. Comité De Derechos Humanos, Onu, Observación General No. 25, supra nota 221, p. 23.

⁶ Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 197; OC-28/21, “*La figura de la reelección presidencial indefinida en los sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*”, 7 de junio de 2021.

⁷ Y. Arai, *The Margin of Appreciation Doctrine and the Principle of Proportionality in the Jurisprudence of the ECHR*, New York – Oxford: Intersentia, 2001, p. 87. Aunque tal adjetivación sobre los sistemas electorales puede gestar cierto grado de polémica si se la contrapone con la siguiente prevención: “(...) el ejercicio efectivo de la democracia en los Estados americanos constituye, entonces, una obligación jurídica internacional y éstos soberanamente han consentido en que dicho ejercicio ha dejado de ser únicamente un asunto de su jurisdicción doméstica, interna o exclusiva”, cfr. Corte IDH, sentencia de 8 de febrero de 2018, Serie C No. 348, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*. Fondo, Reparaciones y Costas, p. 114. De allí que la Comisión de Venecia ha explicado sobre el modelo interamericano de derechos humanos: “(...) los Estados deben organizar sus sistemas electorales y establecer un número complejo de condiciones y trámites para hacer posibles el ejercicio del derecho de sufragio y el derecho de ser elegido. El establecimiento y la aplicación de los requisitos para ejercer los derechos políticos no son por sí mismos una restricción indebida de los derechos políticos. Sin embargo, el poder de los Estados para reglamentar o restringir los derechos no es discrecional, sino que lo limita el derecho internacional, que requiere que se cumpla con ciertas obligaciones que, si no se respetan, hacen que la restricción sea ilegal y contraria a la Convención Americana”, cfr. Comisión Europea para la Democracia a través del Derecho, *Informe sobre los límites a la reelección*, 16-17.3.2018, 114ª Reunión Plenaria, p. 72.

⁸ N. Bobbio, *Teoria generale della politica*, Torino: Einaudi, 1999, p. 399 *et seq*; Con el comentario de que la amplia esfera de los derechos de libertad puede interpretarse como una especie de territorio fronterizo ante el cual se detiene la fuerza del principio mayoritario.

⁹ Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 145; Corte IDH, sentencia de 8 de febrero de 2018, Serie C No. 348, *Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela*, Fondo, Reparaciones y Costas, p.

deriva de ello el suficiente respaldo argumental para que los operadores de la CADH justifiquen el reconocimiento de la reelección como un derecho humano autónomo.

Bajo tales premisas, los especialistas postulan que, si bien puede asentirse la existencia de una relación entre la reelección y el derecho humano de postularse en elecciones, interpretado como parte del derecho de participación política, de ello no cabe argüir la admisión de la reelección a título de un derecho humano diferenciado.¹⁰

¿Resultan contrarias al art. 23 de la cadh las regulaciones nacionales que limitan o prohíben la reelección presidencial indefinida, sea por restringir derechos políticos de sufragio activo y pasivo, respectivamente?

A la luz de los registros normativos señalados en los cuadros comparativos constitucionales regionales (art. 29, incisos a, b y c, CADH), es conveniente recordar que el derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido -consagrados por el art. 23.1.b de la CADH- se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

De allí que una vez cubiertas estas características –en clave convencional- tanto del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) cuanto de los principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la libre expresión de la voluntad popular), la CADH no establece una modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La CADH se

111. La Corte también ha sostenido que, de conformidad con los artículos 23, 24, 1.1 y 2 de la Convención, el Estado tiene la obligación de garantizar el goce de los derechos políticos, lo cual implica que la regulación del ejercicio de dichos derechos y su aplicación sean acordes al principio de igualdad y no discriminación, y debe adoptar las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio. Dicha obligación de garantizar no se cumple con la sola expedición de normativa que reconozca formalmente dichos derechos, sino requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, cfr. Corte IDH, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127. *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 201; Corte IDH, sentencia de 25 de mayo de 2010, Serie C No. 212, *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p.106.

¹⁰ Se ha expresado que: “(...) Con razón puede esgrimirse que una persona que se propone ser reelegida ha ejercido ya su derecho de ser elegida, por lo que los límites a la reelección, y hasta la prohibición absoluta de la reelección, no deben interpretarse a priori como una violación de un derecho humano. (...) Si se reconociera la reelección como un derecho humano, esto implicaría que el contenido actual del derecho humano a la participación política es insuficiente para garantizar los intereses y expectativas legítimos. Sin embargo, un reconocimiento amplio del derecho a la participación política en los tratados internacionales no admite tal insuficiencia”. Comisión Europea para la democracia a través del Derecho, *Informe sobre los límites a la reelección*, 16-17.3.2018, 114º Reunión Plenaria, pp. 82-83, con cita –en la nota a pie 59- de J.F.J. Pérez, *La reelección presidencial inmediata en Colombia in Constitución, democracia y derechos*, Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, 2016, p. 240 *et seq.*

limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los Estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, aunque no puedan hacer funcionar su Derecho interno o la interpretación del mismo de modo libre; es necesario que dicha reglamentación cumpla con los requisitos de legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.¹¹

Ciertamente esto último no implica desconocer que el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que –en las sociedades democráticas- se orienta a garantizar los demás derechos humanos previstos en la CADH. No obstante, el art. 23.2 de la Convención determina –con nitidez- cuáles son las causales permitidas con vista a restringir los derechos reconocidos en el art. 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción de conformidad con parámetros convencionales.¹²

La previsión de las distintas modalidades –con sus diferentes alcances- que están presentes en la legislación constitucional de los Estados Parte, como la aplicación de requisitos por ellas estipulados para ejercitar los derechos políticos, no constituyen, *per se*, una restricción indebida a los derechos políticos. Así lo ha reconocido –desde hace tiempo- la Corte IDH: tales derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones,¹³ aunque –indudablemente- su reglamentación debe observar los principios precedentemente aludidos (arts. 23.2 y 30 CADH).

En lo que aquí interesa, cobra trascendencia la observancia del principio de legalidad, en mérito del cual se exige que cada Estado defina de manera precisa, mediante una ley (incluida, la de estirpe constitucional), los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. Luego, la restricción no ha de ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer –en una sociedad democrática- un interés público imperativo o necesidad social imperiosa, y ser proporcional a ese objetivo.¹⁴

¹¹ Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 149.

¹² Corte IDH, sentencia de 1 de septiembre de 2011, Serie C No. 233, *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas, p. 107 *et seq.*

¹³ Corte IDH, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 206.

¹⁴ Corte IDH, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 206. También ha dicho que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de

Podría -en este último plano- argumentarse que la prohibición de reelección absoluta desconocería que cuando hay varias opciones para alcanzar el mentado fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue¹⁵ (v.gr., permitiendo reelecciones inmediatas y mediatas y, luego, vedando en forma absoluta la reelección posterior), empero también podría replicarse que ello no debe ser entendido como la aniquilación lisa y llana del derecho de sufragio pasivo sino, más bien, como un límite que legítimamente los Estados pueden establecer para regular y modelar las condiciones de su ejercicio, el que -por cierto- ya luciría fijado de antemano, esto es, en oportunidad del acceso al cargo público respecto del cual se pretende una renovación por cauce de reelección -siempre que aquél se verifique en condiciones generales de igualdad y con observancia de los criterios de restricción autorizados por el art. 23.2 de la CADH.

Esta última aseveración contaría a su favor con el hecho de que así como es cierto que el sistema interamericano no impone un sistema electoral determinado ni tampoco una modalidad específica para el ejercicio de los derechos a votar y a ser votado, también lo es que la CADH establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que, de conformidad con los parámetros convencionales, regulen el ejercicio de tales derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que resultan variables -pueden, de hecho, alterarse de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.¹⁶

Igualmente en la jurisprudencia europea de derechos humanos se ha afirmado que existen numerosas maneras de organizar e implementar sistemas electorales y una riqueza de diferencias basadas en el desarrollo histórico, diversidad cultural y pensamiento político de los Estados, de manera que el Tribunal de Estrasburgo ha

protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, “los derechos y libertades de las demás personas”, o “las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”, ambas en el artículo 32), cfr. Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 180.

¹⁵ Corte IDH, sentencia de 23 de junio de 2005, Serie C No. 127, *Caso Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 206. Así, v.gr., a efectos de valorar la proporcionalidad de la medida que se alega restrictiva del derecho a ser elegido, el Tribunal interamericano ha dicho que debe examinar las alternativas existentes para regular tal derecho, que sean igualmente idóneas a la regulación que se considera violatoria de la Convención, y precisar su mayor o menor grado de lesividad del derecho humano que se restringe, cfr. Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 196.

¹⁶ Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 166.

enfaticado la necesidad de evaluar la legislación electoral a la luz de la evolución del país concernido, lo que ha llevado a que aspectos inaceptables en el contexto de un sistema puedan estar justificados en otros.¹⁷

Por lo restante, podría añadirse algo más a la aseveración de que la prohibición de reelección absoluta lejos está de representar una alternativa reglamentaria carente de versatilidad histórica, política, social y cultural.

Se trata de un punto sobre el que la propia Corte IDH ha insistido con ahínco: no hay posibilidad de hacer una valoración en abstracto¹⁸ respecto de si el sistema que prohíbe reelecciones indefinidas es o no una alternativa menos restrictiva -a la hora de regular el derecho a ser reelegido- que otro que no lo permite o lo autoriza bajo ciertas condiciones.¹⁹ Ello dependerá no sólo de las diversas circunstancias apuntadas sino también de que -en lo esencial- cualquiera de los sistemas garantice el derecho y la oportunidad de acceso a un cargo público en condiciones de igualdad, al margen de las eventuales limitaciones legítimas a las pretensiones de reelección en el mismo (v.gr., autorizando una reelección inmediata por un solo período; vedando una reelección inmediata aunque únicamente de forma relativa; permitiendo reelecciones, mediatas o inmediatas, seguidas de prohibición absoluta posterior; descartando la reelección de manera absoluta; etc.).

En suma, aun cuando pueda concederse que la decisión de cuál sistema escoger estará -a la postre- en las manos de la definición política que haga el Estado de acuerdo con sus normas constitucionales,²⁰ no podría escaparse un dato singular: en la región existe una profunda crisis en relación con los desafíos y problemas que suscita la reelección presidencial en los diseños presidencialistas contemporáneos (dados por el inmenso cúmulo de atribuciones que centralizan los Ejecutivos y los desvaríos que

¹⁷ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, judgment of 2 March 1987, Series A, No. 113, *Case Mathieu-Mohin and Clerfayt v Belgium*, p. 54; judgment of 16 March 2006 [GC], no. 58278/00, *Case Zdanoka v Latvia*, p. 115. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostiene, incluso, que el derecho de ser elegido no es absoluto, sino que incluye *limitaciones implícitas* impuestas por los Estados -como motivo de inelegibilidad- para asegurar *la equidad entre los candidatos y proteger al electorado de presiones de los funcionarios a cargo*, cfr. Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Judgment of 1 July 1997*, 26, *Case Gitonas v. Greece*, p. 39.

¹⁸ Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 200.

¹⁹ En igual sentido fue señalado en su voto disidente el Juez Patricio Pazmiño Freire. OC-28/21, “*La figura de la reelección presidencial indefinida en los sistemas presidenciales en el contexto del sistema interamericano de derechos humanos*”, 7 de junio de 2021, párr. 29, p. 9.

²⁰ El sistema gubernamental -explica la Comisión de Venecia- es el que determina la extensión del derecho a ser elegido, y aquél es decidido por el *pueblo*, la entidad soberana encargada de establecer la Constitución, cfr. Comisión Europea para la democracia a través del Derecho, *Informe sobre los límites a la reelección*, 16-17.3.2018, 114º Reunión Plenaria, p. 88.

alientan los hiperpresidencialismos y el equilibrio distorsionado del poder para un ejercicio eficaz de la democracia),²¹ de tal suerte que hasta podría agregarse que la legislación latinoamericana ha sido más proclive a restringir la reelección que a permitirla. Lo que sí deviene imperioso es un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia.²² Es -en rigor- en tal ejercicio de escrutinio público minucioso donde debe insertarse la decisión de alterar o eliminar los límites a la reelección presidencial, pues una discusión robusta, abierta y desinhibida al respecto revelaría sus implicancias para el sistema político, la estabilidad del régimen gubernativo, la confianza en el proceso electoral, etc., pero -también- descubriría los impactos decisivos que alberga para la calidad y solidez democrática.

Los municipios de Córdoba y sus categorías

Aun cuando ni el texto constitucional ni la ley orgánica municipal hablan de categoría o jerarquía de municipios, puede observarse que en el régimen jurídico que regula el régimen municipal se encuentran distintos tipos o categorías de gobiernos locales: comunas, municipios y ciudades.

La Constitución reconoce como “*municipio*” a “toda población con asentamiento estable de más de dos mil habitantes” (art. 181) y como “*comuna*” a “las poblaciones estables de menos dos mil habitantes” (art. 194). En tanto que serán ciudades aquellos municipios a los que la ley reconozca tal carácter, las que podrán dictar sus Cartas Orgánicas” (art. 181 in fine).

La diferencia fundamental entre las tres categorías de municipios está dada por el alcance de su autonomía específicamente en su aspecto institucional –objeto del presente trabajo– y dentro de ésta, a lo que hace a su forma de gobierno y al sistema electoral.

²¹ La literatura subraya –aquí– el peligro de *abuso de poder* por parte de los mandatarios que se proponen prolongar su permanencia, de manera que los límites a la reelección tienen el propósito de evitar que los mandatarios *aprovechen sus posiciones para permanecer en el poder*, Cfr. J.A. Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 167. En otras ocasiones, se pone el foco en que tales límites pueden fortalecer a una sociedad democrática, puesto que imponen la *lógica de la alternancia política* como un evento predecible en los asuntos públicos –operando, así, como *mecanismos importantes para evitar una dinámica política en que el vencedor se lleve todo-*, cfr. Informe del Secretario General. *Fortalecimiento de la función de las Naciones Unidas para mejorar la eficacia del principio de elecciones periódicas y genuinas y la promoción de la democratización (A/72/260)*, p. 43.

²² Corte IDH, sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C No. 184, *Caso Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, p. 204.

Así, respecto de las comunas, la Constitución establece que “la ley determina las condiciones para su existencia, competencia material y territorial, asignación de recursos y forma de gobierno que asegure un sistema representativo con elección directa de sus autoridades” (art. 194, segunda parte).

Los municipios son aquellas comunidades locales que gozan de una más amplia autonomía “política, administrativa, económica, financiera e institucional” (art. 180). A diferencia de las comunas, su autonomía se encuentra garantizada directamente por el texto constitucional, en tanto que el alcance y contenido de la autonomía de las comunas será regulado por la ley provincial. En este sentido, sin embargo, la LOM otorga una amplia autonomía a las comunas, similar en su contenido y alcance a la autonomía garantizada constitucionalmente a los municipios.

En ambos casos, sus instituciones (forma de gobierno y sistema electoral) les vienen dado por la legislación provincial.

En este sentido, se puede afirmar que la autonomía institucional de las comunas y municipios es semiplena. La distinción entre autonomía institucional plena y semiplena surge a raíz del distinto tratamiento que las constituciones provinciales en general dan a sus respectivos gobiernos locales. Se entiende por autonomía plena la que reconoce las dimensiones institucional (posibilidad del dictado de su propia Carta Orgánica), política, administrativa, económica y financiera. En tanto que la semiplena no importa el reconocimiento de la dimensión institucional. Atento que el dictado de su propia Carta Orgánica es una facultad para los municipios-ciudades, es decir que pueden o no hacerlo, la doctrina en función de ello distingue a las *comunas*, los *municipios de ley* (regulados por la ley orgánica municipal, categoría que comprende a los municipios que no están habilitados para dictar su Carta, como a aquellos que estando facultados para hacerlo no lo hubieren hecho) y *municipios de Carta*, para aquellos que la hubieran dictado.

Salvo pocas excepciones²³, la gran mayoría de las constituciones provinciales clasifica a sus gobiernos locales en diversas categorías de municipios, reservando para

²³ Las constituciones de Mendoza, Buenos Aires y Santa Fe no se encuentran adecuadas al nuevo texto de la Constitución Nacional (específicamente el art. 123) y por tanto, su derecho constitucional no garantiza autonomía a sus municipios o se encuentra fuertemente limitada. En el otro extremo, se encuentran las constituciones de La Rioja, Santa Cruz y Corrientes que no diferencian entre categorías de municipios. Por un lado, Corrientes establece que las poblaciones estables superiores a 1.000 habitantes serán reconocidas como municipios (art. 217), todos los cuales se encuentran facultados a sancionar sus cartas orgánicas (art. 219). En el mismo sentido Santa Cruz (art. 140). La Rioja, por su parte, declara municipios a todas sus comunidades locales (un total de 18), todas las cuales pueden sancionar sus cartas orgánicas (art. 154).

aquellos que alcancen la categoría más alta (denominados por lo general municipios de primera categoría) la potestad de crear sus propias instituciones políticas.

Por último, se encuentran las *ciudades*. La constitución establece que aquellos municipios que, de acuerdo a las prescripciones de la LOM, alcancen la categoría de *ciudades*, pueden sancionar sus propias cartas orgánicas. La LOM utiliza también como criterio para diferenciar municipios de ciudades la población: “aquéllos [municipios] que tengan más de diez mil (10.000) habitantes serán ciudades” (art. 2º, LOM) y, de acuerdo a la CP, art. 180, podrán sancionar sus propias cartas orgánicas. En este sentido, los municipios con una población estable superior a los 10.000 hab., alcanzan una *autonomía institucional plena*, consistente en la capacidad de crear sus propias instituciones.

La forma de gobierno y sistema electoral en el régimen municipal cordobés

La clasificación tripartida de los gobiernos locales mencionada anteriormente resulta muy relevante, porque de ella dependerán su forma de gobierno y el sistema electoral respectivo.

Comunas

Las comunas se rigen por un *gobierno de comisión* (art. 1º, inc. 2 y art. 192), consistente en un órgano único de gobierno compuesto por *tres* miembros en los que se reúnen las facultades legislativas y ejecutivas. Además de la Comisión se prevé, como órgano de control, la existencia de un Tribunal de Cuentas de origen electivo. La LOM le reconoce a la Comisión las mismas atribuciones y competencias del concejo deliberante y las del departamento ejecutivo.

En cuanto al *sistema electoral*, la LOM establece que los miembros de la Comisión serán “elegidos por votación directa” (art. 192) y para la distribución de los cargos, un sistema de lista incompleta, según el cual corresponderán “dos a la lista que obtenga mayor cantidad de votos y uno a la que le siga en orden” (art. 217, LOM)²⁴.

Municipios y Ciudades

La LOM en su Título II (“Gobierno Municipal”) regula dos formas de gobierno que pueden tener los municipios, pudiendo éstos optar por alguna de ellas: una

²⁴ El mismo artículo prevé que “en caso de resultar oficializada una sola lista, se obviará la elección y los candidatos de la misma serán proclamados por la Junta Electoral”.

presidencialista, compuesta por un departamento ejecutivo y un concejo deliberante, o bien por el gobierno por comisión (art. 9º, LOM, Título II “Gobierno Municipal”).

Sin perjuicio de la posibilidad de optar por una u otra forma de gobierno, la propia LOM establece que cuando una comunidad sea reconocida como municipio, su primera forma de gobierno será la presidencialista (art. 10, LOM). La norma respeta la realidad previa ya que a la fecha de su sanción todos los municipios tenían esa forma de organización. Si el municipio optara por un sistema de gobierno por comisión, deberá establecerlo mediante ordenanza que deberá ser sometida a referéndum popular (art. 11, LOM). En este caso, la **composición** de la comisión municipal deberá integrarse numéricamente conforme a su cantidad de población²⁵, estableciéndose las siguientes magnitudes fijas para el órgano:

- 1) Tres, cuando la población no exceda de 2.000 habitantes;
- 2) Cinco, cuando la población supere los 2.000 habitantes, sin alcanzar los 5.000;
- 3) Siete, cuando la población sea de 5.000 habitantes o más.

Los miembros durarán cuatro (4) años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, renovándose el Cuerpo en su totalidad al expirar aquel término.

Con respecto a esta forma de gobierno, puede observarse que la LOM regula un sistema de comisión *comunal* (única forma de gobierno previsto para las comunas, prevista en Título XII “Comunas”, Capítulo II “Autoridades y Funciones”, arts. 192 a 211) y un sistema de comisión *municipal* (como opción, regulado en la Sección Segunda, “Del Gobierno de Comisión” del Título II “Gobierno Municipal”, arts. 51 a 65).

Los miembros duran 4 años y pueden ser reelectos indefinidamente, renovándose el Cuerpo en su totalidad al expirar el término (art. 51, último párr.).

En cuanto al sistema electoral, se emplea el mismo sistema bajo análisis – que será descrito a continuación – de acuerdo al art. 137 LOM, cuando dispone que éste se aplica “en los Concejos Deliberantes y en las *Comisiones Municipales*”.

En cuanto a la forma de gobierno presidencialista, esta se compone de dos órganos: el departamento ejecutivo, órgano unipersonal integrado por un ciudadano con el título de intendente, y el concejo deliberante, cuerpo colegiado cuya integración depende de la cantidad de habitantes: 7 miembros en municipios con hasta 10.000 habitantes, número que se incrementará a razón de un concejal cada 10.000 habitantes, a

²⁵ Art. 51, Sección Segunda, “Del Gobierno de Comisión”, Capítulo I, “De la Comisión”.

partir de esa cifra, hasta un máximo de 32 miembros (norma que es aplicable a, “aquellos Municipios que, estando facultados para sancionar su Carta Orgánica, carezcan de ella”, es decir a los municipios que siguen siendo municipios de ley, aun pudiendo ser municipios de Carta, por no hacer uso de la facultad de dictarla), de acuerdo a los resultados que arroje el censo nacional (art. 12, LOM).

En cuanto al sistema electoral, la Constitución Provincial establece como base de la ley orgánica: “La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el Cuerpo Deliberante, *que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes*” (art. 183, inc. 2). Por remisión del art. 184, este mismo sistema deberá ser empleado por los municipios que se rigen por la LOM (los llamados *municipios de ley*).

El art. 137, LOM, recepta este sistema, y lo regula con mayor detalle:

Capítulo III. Distribución de las Representaciones

Art. 137: Sistema Electoral. La distribución de las bancas en los Concejos Deliberantes y en las Comisiones Municipales se efectuará de la siguiente manera:

Inc. 1) Participarán las listas que logren un mínimo del **dos por ciento** de los votos emitidos;

Inc. 2) Con las listas que hayan alcanzado el mínimo establecido en el inciso anterior se seguirá el siguiente procedimiento:

a) El total de los votos obtenidos por cada lista se dividirá por uno, por dos, por tres y así sucesivamente hasta llegar al número total de cargos a cubrir;

b) Los cocientes resultantes, con independencia de la lista que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual a los cargos a cubrir;

c) Si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas, y si éstas hubieran logrado igual número de votos, el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la Junta Electoral Municipal;

d) A cada lista le corresponderán tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el **apartado b) de este inciso**.

Inc. 3) Si de la aplicación del sistema descrito en el inciso 2), surge que el partido que ha obtenido mayoría de votos no llegara a ocupar más de la mitad de las bancas, se observará el siguiente procedimiento:

a) Corresponderá al partido que obtenga mayor cantidad de votos la mitad más una de las bancas. En caso de que el número de bancas sea impar, se le asignará la cifra entera inmediatamente superior a la mitad aritmética;

b) Las bancas restantes se distribuirán entre los partidos minoritarios que hayan alcanzado el mínimo previsto en el inciso 1), conforme el procedimiento descrito en el inciso 2).

Inc. 4) Si ninguno de los partidos minoritarios hubiere alcanzado el porcentaje mínimo previsto en el inciso 1) de este artículo, le corresponderá una banca al partido que siguiera en cantidad de votos al que haya obtenido la mayoría, siempre que hubiese logrado, como mínimo, el uno por ciento del total de los votos emitidos.

Partiendo de los lineamientos fijados por la constitución provincial, el art. 137, LOM, establece que se aplicará el sistema proporcional D'Hondt para la distribución de las bancas pero, si de la aplicación de este sistema, surge que el partido que ha obtenido *mayoría de votos* no llegara a ocupar más de la mitad de las bancas, se le otorgará automáticamente la mitad más uno. Las bancas restantes serán distribuidas de acuerdo al sistema proporcional D'Hondt entre los demás partidos políticos.

El sistema ha recibido diferentes denominaciones según los distintos autores que han tratado el tema. Así, GRAGLIA (1999) lo ha denominado *sistema mixto mayoritario-proporcional*²⁶, GRAGLIA, MARCELLINO y MAYOR (1995) lo llamaron en su momento *sistema correctivo mayoritario*, BARRERA BUTELER (2010b:383) lo denominó *cláusula de gobernabilidad*. Para nosotros, constituye un sistema de representación proporcional

²⁶ Para el autor, esta fórmula implica también “la aplicación del voto limitado, ya que permite a cada votante elegir un número de candidatos inferior al número de representantes en disputa. En este caso, el elector vota por un número de candidatos que representa la mayoría dentro del total a elegir” (GRAGLIA 1999:83).

bajo el método D'Hondt, con premio de mayoría absoluta (en caso que de la aplicación del sistema proporcional no se superase tal mayoría de bancas).

Sea que los municipios tengan o no Carta Orgánica, el sistema electoral a emplear deberá ser siempre el mismo, por imperio de los arts. 183 (para los municipios que sancionen su Carta Orgánica) y 184 (aquellos que se rijan por la LOM). Por tanto, la distinción entre municipios y ciudades, o municipios con autonomía institucional plena o semiplena, no resulta relevante en lo que al sistema electoral respecta.

Como puede observarse en la Tabla N° 1, existen actualmente 426 gobiernos locales en la Provincia de Córdoba²⁷, de los cuales 177 están reconocidos como comunas (el 41,55%) y 249 (el 58,45%) como municipios.

De los 249 municipios, 34 superan los 10.000 hab., lo que de acuerdo a la LOM, pasan a la categoría de ciudades, encontrándose habilitados para sancionar sus propias cartas orgánicas. Sin embargo, en la actualidad solo 23 (el 68% de las ciudades) han sancionado sus cartas orgánicas²⁸, mientras que 11 ciudades (el 32% de las ciudades habilitadas) aún no lo han hecho.

Como dijimos, y por imperio de la constitución provincial (arts. 183, inc. 2 y art. 184), el sistema objeto de estudio del presente trabajo, se aplica a todos los municipios, es decir, poblaciones estables de más de 2.000 hab. y hasta 10.000 hab., como a las ciudades (municipios con más de 10.000 hab.).

Por ende, el universo de municipios en los que se encuentra vigente el sistema electoral bajo estudio es, de acuerdo a la información actualizada, de 249 municipios, de los cuales 226 se rigen por la LOM, mientras que 23 por sus propias cartas orgánicas²⁹.

Tabla N° 1: Gobiernos locales en Córdoba

| Comunas | y | municipios |
|----------------|----------|-------------------|
| Comunas | 177 | 41,55% |

²⁷ El 20% de un total de 2.112 comunidades locales en el país (CAO y VACA 1998).

²⁸ Existen ciudades con cartas orgánicas que actualmente cuentan con una población menor a los 10.000 habitantes (Coronel Moldes y Corral de Bustos) como así también municipios con población inferior a los 2.000 habitantes, porque su reconocimiento como tales fue con anterioridad al dictado de la Ley 8.102.

²⁹ La provincia de Córdoba, junto con Corrientes (25) y Río Negro (28), son las provincias que mayor cantidad de gobiernos locales han sancionado sus cartas orgánicas. En total, 144 gobiernos locales han sancionado su carta orgánica en todo el país.

| | | |
|------------|-----|--------|
| Municipios | 249 | 58,45% |
| Total | 426 | 100% |

Municipios

| | | |
|---------------|-----|--------|
| < 2.000 hab. | 106 | 42,57% |
| > 2.000 hab. | 109 | 43,78% |
| > 10.000 hab. | 34 | 13,65% |
| Total | 249 | 100% |

Ciudades

| | | |
|---------------|----|--------|
| C/ CO | 23 | 67,65% |
| < 10.000 hab. | 2 | 8,70% |
| > 10.000 hab. | 21 | 91,30% |
| S/ CO | 11 | 32,35% |
| Total | 40 | 100% |

Fuente:

<http://hojaprovincial.cba.gov.ar>

/

Como puede observarse, la *autonomía institucional* de las ciudades (que pasa a ser plena a través del dictado de sus respectivas cartas orgánicas) queda reducida a aspectos menores tanto en lo que se refiere a la forma de gobierno como al sistema electoral. El ámbito en el que pueden ejercer su autonomía se limita a aspectos relativos a requisitos para ser candidato, duración, reelección, renovación y la *cantidad de miembros* que compondrán los concejos deliberantes o comisiones y, en lo que respecta específicamente a la forma de gobierno, solo pueden optar entre un sistema presidencialista con un poder ejecutivo y un concejo deliberante como por un sistema de comisión.

En ejercicio de esta autonomía político-institucional, el Concejo Deliberante de cada localidad tiene la facultad de sancionar la ordenanza electoral respectiva que se encargará de regular en particular los aspectos generales contenidos en la Constitución provincial.

La ciudad de Córdoba sancionó su Carta Orgánica en 1995 (en adelante, COM) al igual que otras 22 localidades a partir de la habilitación constitucional de 1987. En ella se adoptó para su gobierno la forma representativa republicana bajo un sistema presidencialista compuesto por un departamento ejecutivo y un concejo deliberante (respetando las bases sentadas por el Art. 183, CP).

En materia electoral, siguiendo las prescripciones de la constitución provincial, el departamento ejecutivo, está a cargo de un intendente, quien junto con el viceintendente son “elegido[s] en forma directa a simple pluralidad de sufragios” (art. 79), duran en sus funciones cuatro años y “pueden ser reelectos o sucederse recíprocamente por un nuevo período” (art. 83). En este sentido, la COM difiere de la LOM en dos aspectos: crea la figura del viceintendente, no prevista en la LOM, y establece la posibilidad de reelección consecutiva por un solo período, mientras que en la LOM la reelección del intendente es indefinida.

Con respecto al concejo deliberante, éste se compone de 31 miembros que duran cuatro años y con posibilidad de ser reelectos una vez consecutiva y luego del intervalo de un periodo pueden volver a ser electos y reelectos (art. 51). Los concejales son “elegidos mediante un sistema de representación proporcional que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus integrantes” (art. 49). Por su parte, el Código Electoral Municipal (Ordenanza N° 10.073 de 2011) establece con mayores detalles el sistema electoral a emplear, en idénticos términos que el art. 137 LOM (por lo que obviamos su transcripción, y remitimos a la lectura de este último).

La tensión entre representación y gobernabilidad manifestada a través de los sistemas electorales

Estos dos principios centrales en los sistemas políticos modernos pueden, sin embargo, estar contrapuestos, así como los sistemas electorales que tienden o apuntan a la realización de uno u otro principio: “Los sistemas representativos pertenecen a dos modelos principales [...] el tipo inglés sacrifica la representatividad del parlamento a la exigencia de un gobierno eficiente, mientras que el tipo francés sacrifica el gobierno eficiente a la representatividad del parlamento” (SARTORI 2004:67). La distinción entre un sistema y otro es netamente clara en función de sus objetivos y, en partir de ello, como se sostuvo, resultan asimismo contrapuestos como bien precisa el propio SARTORI: “no podemos construir un sistema representativo que maximice al mismo tiempo la función de funcionar y la función de reflejar” (SARTORI 2004:67).

Así, los sistemas mayoritarios sacrifican la representatividad de los parlamentos a la necesidad de la gobernabilidad, es decir, de gobiernos eficientes “«fabricando» mayorías capaces de sostener la acción de gobierno” y, en consecuencia, “no prestan atención a la «representación exacta», favorecen la sobrerrepresentación de los

contendientes más fuertes, y penalizan a los más débiles, que quedarían pesadamente subrepresentados” (SARTORI 2004:68).

De acuerdo a SARTORI, existen *cuatro razones que justifican la adopción de un sistema mayoritario*: (a) Eligen (o ayudan a elegir) una mayoría de gobierno y, por esta vía, un gobierno; (b) Reducen la fragmentación partidaria, disminuyéndola al final a solo dos partidos; (c) Crean una relación directa (o más directa) entre electores y representantes; (d) Mejoran la cualidad de los titulares de los cargos electivos (SARTORI 2004:69). De todas ellas, sin embargo, la única razón valedera que justificaría la adopción de un sistema mayoritario de acuerdo al propio SARTORI, es la primera, es decir, la construcción de un gobierno, la apuesta por un gobierno eficiente, ya que las restantes tres razones dependen en gran medida de otros factores ajenos al sistema electoral. En este sentido, el politólogo italiano pareciera preferir los sistemas que garantizan la gobernabilidad, más que la representación.

Por su parte, se ha sostenido que los *sistemas proporcionales* resultan “exigencias necesarias” para la construcción de gobiernos democráticos, en cuanto “el requisito de la democracia representativa es una representación igual, y que la representación es igual sólo cuando es proporcional” (SARTORI 2004:83). A pesar de reconocer la fuerza de este argumento, SARTORI advierte que “sin embargo es erróneo sostener que los sistemas proporcionales sean intrínsecamente superiores a los mayoritarios y que por ello sean *siempre* preferibles” (SARTORI 2004:83/84, cursiva del original).

Con una idea similar en cuanto a sus consecuencias, NOHLEN advierte que para garantizar la gobernabilidad en determinadas circunstancias y en particular dentro de un sistema presidencialista, puede ser más importante para el poder ejecutivo contar con mayorías institucionales (es decir, parlamentarias) que con mayorías populares expresadas en el acto electoral³⁰. De ahí que, durante algún tiempo, la literatura sostuvo que no sería casual la coincidencia de la representación proporcional con la inestabilidad de la democracia en América Latina y que la combinación del presidencialismo con la representación proporcional sería la peor de todas las

³⁰ “En América Latina, a raíz de las dificultades para un desempeño gubernamental exitoso, **el apoyo de la ciudadanía**, expresado en el acto electoral mismo, constituye, sin embargo, una dimensión muy poco estable en el tiempo. **Para que un gobierno pueda gobernar eficazmente, puede ser más importante que el presidente disponga de mayorías institucionales.** Y puesto que los sistemas bipartidistas son escasos, pueden promoverse dichas mayorías a través de los acuerdos partidistas que se adoptarían en la elección por el Congreso, siempre y cuando la elite política desarrolle un tipo semejante de comprensión parlamentaria respecto al funcionamiento del sistema presidencial. En esta dirección de reorientar, digamos, los estilos políticos, caminan algunas reflexiones sobre reformas al presidencialismo en América Latina, que no necesitan cambios en la legislación electoral” (1992:7).

combinaciones posibles (entre otros, Blais/Dion 1990 y Lijphart 1992, citados por NOHLEN 1992:11). Trabajos posteriores, como los de SHUGART y MAINWARING (2002), sin embargo, pusieron en dudas aquellas afirmaciones, rescatando que el presidencialismo no necesariamente ha sido la causa de las inestabilidades institucionales en la región.

Desde el punto de vista del proporcionalismo como requisito de la democracia representativa, las razones se basan en el argumento básico de que la esencia de la política democrática es el gobierno representativo y no el buen gobierno (SARTORI 2004:87).

Las ideas de un gobierno representativo que apuntan, en primer lugar, a incluir a todos los sectores de la sociedad, comienzan a esgrimirse y a tomar fuerza en el plano de la teoría política hacia la década del '80, en particular a partir de los planteos de Lijphart sobre "sociedades plurales". Según esta concepción, un gobierno representativo democrático *satisface las exigencias modernas* cuando permite el ingreso o da cabida a todos los sectores de la sociedad en el gobierno.

SARTORI replica esta postura "estrecha" puesto que el "gobierno representativo" es, al mismo tiempo, un "gobierno responsable" y ambas cualidades resultan indisolubles. Aparece aquí el dilema de la accountability frente a la representatividad. El gobierno responsable, a su vez, tiene dos lados: por uno implica "receptividad" (que en el original llama "rispondenza" y "responsiviness") pero, por el otro, implica también responsabilidad independiente, lo que equivale a decir en términos del autor, un "«actuar responsablemente» con toda la competencia, prudencia y capacidad". En suma, "la democracia exige tanto un buen gobierno (responsable) como un gobierno «receptivo» y ambos elementos no se pueden desarticular" (2004:87/88).

SARTORI vincula así la cuestión de la gobernabilidad con la condición democrática de los gobiernos: un gobierno será democrático si es, al mismo tiempo, responsable y receptivo y para contener estas dos cualidades, necesitará cierta "garantía" de gobernabilidad.

De acuerdo a SHARPE (1970) pueden identificarse tres principios que caracterizan al gobierno local: la libertad, la participación y la eficiencia. Con respecto al principio de participación, la cuestión clave que plantea SHARPE es "¿la participación en el gobierno de qué?" (1970:160). La *participación* en cuanto valor del gobierno local presenta tres facetas: el rol del gobierno local como *educador político*, su rol como *campo de entrenamiento* (training ground) y, finalmente, el tercer aspecto de la

participación como justificación del gobierno local, es su rol como *promotor de mejores individuos* y, en última instancia, *de mejores sociedades*. Descartado que la participación en el gobierno local promueve estos valores, a la pregunta formulada por el autor respecto la participación en el gobierno de qué, también surge de su trabajo un nuevo interrogante, que podríamos formular como ¿la participación en qué medida? Así, “un concejo municipal puede ser impecablemente democrático, pero puede ser incapaz de hacer algo de cierta importancia” (ídem). Aquí nuevamente surge el dilema planteado anteriormente, entre representación democrática y gobiernos efectivos, entre representación proporcional y gobernabilidad, en cuanto reconoce el propio autor que “algún tipo de balance tiene que ser alcanzado entre la *capacidad funcional* y las *exigencias de la democracia*” (1970:160).

Esta contraposición entre los principios de representación y de gobernabilidad, lleva como hemos visto, a una contradicción entre la “**efectividad decisoria**” y el “**control**”, en términos de O’DONNELL. Esta es una “tensión inherente que no admite solución final, ni enteramente consensual, ni estable” (O’DONNELL 2001:13) que se da en cualquier tipo de organización y que, incluso, las democracias modernas no han podido superar. Los diseños institucionales modernos se ven continuamente frente a esta tensión entre “decidibilidad” y “protección” y, aun en la búsqueda del equilibrio más adecuado, podemos observar cómo las constituciones democráticas buscan diseños que se inclinan más por un principio que por el otro: “algunas de ellas (como la británica no escrita, la presente Constitución francesa, y muchos de los presidencialismos latinoamericanos) tienden más que los Estados Unidos hacia el polo decisorio, mientras que otras (genéricamente identificables bajo la categoría de democracias consensuales o consociativas de Lijphart) tienden hacia el polo del control. Sin embargo, ninguna de estas constituciones ha podido disolver la contradicción subyacente; su continua oscilación a lo largo del tiempo hacia uno u otro polo es un inherente componente de la vida política” (O’DONNELL 2001:6).

Sin embargo, como lo muestra la experiencia latinoamericana en general y la Argentina en particular, aquellos diseños que prefieren o se inclinan por el principio de “efectividad decisoria” o “decidibilidad”, corren el riesgo de caer en lo que O’DONNELL (1992) ha denominado “democracias delegativas”, es decir, regímenes parterneralistas, con alto apoyo popular manifestado en elecciones (en principio) limpias y competitivas y, por ello mismo, fuertemente mayoritarios, donde la figura del líder es la encarnación

de la nación y sus intereses, que a él compete definir, y donde el éxito electoral se traduce en una autorización (o delegación) para gobernar según su antojo (1992:8).

Otra característica que sobresale en las democracias delegativas es la concepción de que las agencias de accountability horizontal son un estorbo al accionar del gobierno, una “interferencia” indebida, y de allí los esfuerzos por anular, cooptar y/o controlar estas instituciones. Otra particularidad de estos regímenes, es la forma abrupta e inconsulta que caracteriza la adopción de políticas públicas (O’DONNELL 2010).

El impacto sobre el sistema (y el número) de partidos

De acuerdo a las leyes de Duverger, los sistemas proporcionales tienden a conformar un sistema de partidos pluralista o multipartidista y consistiría en un sistema que mejor se adecuaría al concepto de representación, sobre todo si se parte de la concepción imperante sobre la sociedad en cuanto a su heterogeneidad – no solo lingüística, cultural, histórica, etc., sino fundamentalmente de *intereses*.

Los sistemas mayoritarios (un sistema uninominal a simple pluralidad de sufragios, por ejemplo) producirían un sistema de dos grandes partidos, es decir, bipartidista, mientras que los sistemas electorales más proporcionales producen un mayor número de pequeños partidos, es decir, multipartidista. La relación entonces es inversamente proporcional: mientras más mayoritario sea el sistema electoral, menor el número de partidos en el gobierno y, a la inversa, mientras más proporcional el sistema, mayor el número de partidos actuantes.

Uno y otro sistema y sus consecuencias producen también importantes impactos sobre el *gobierno*: un sistema (mayoritario) de circunscripción uninominal tendería en general a *acentuar el sentimiento mayoritario del distrito*, mientras que un sistema plurinominal “está orientado a *ampliar el debate parlamentario*, al presentar concepciones divergentes provenientes de la misma circunscripción” (JACKISCH 1997:9).

En uno y otro caso, como se ve, los objetivos son distintos en lo que respecta al principio de representación: ampliar la representación incluyendo la o las minorías o bien acentuar el principio de “la decisión de la mayoría” a costa, muchas veces, de las minorías.

También resultan divergentes las consecuencias sobre la *governabilidad*. Así, por ejemplo, podría argüirse que un sistema mayoritario al otorgar la mayoría de las bancas en juego a un solo partido, proporciona a éste las mayorías necesarias para impulsar sus

políticas deseadas y, en consecuencia, daría mayor estabilidad en el gobierno. En un sistema parlamentario, la reducción del número de partidos implicaría la construcción de coaliciones que, a su vez, contribuiría a erigir gobiernos que durarían más tiempo.

Por otro lado, y desde esta misma perspectiva, un sistema proporcional podría producir un sinnúmero de pequeños partidos que –ante la dificultad de conformar coaliciones– terminarían por presentar una “patología de ingobernabilidad” como fueron los casos de la Alemania de Weimar, la Cuarta República francesa y los casos de Italia e Israel en la postguerra (BOWLER 2008:580, SARTORI 2004).

Incluso se ha argumentado que un sistema proporcional complejizaría los *mecanismos de accountability* por parte del electorado: “los gobiernos multipartidistas que tienden a resultar de sistemas proporcionales no contribuyen a un sistema de accountability más fácil desde que los votantes pueden estar confundidos sobre qué partido de gobierno compensar o culpar” (BOWLER 2008:580). Para SARTORI, las grandes coaliciones producto de un sistema multipartidista que, al mismo tiempo es producto de un sistema electoral proporcional, *oscurecen al máximo la responsabilidad* ya que los gobiernos de coalición, de por sí, hacen más difícil la identificación de quién es responsable de qué cosa (2004:74).

Estas grandes coaliciones son, por regla, más heterogéneas y por ello, más fácilmente bloqueados o bloqueables, de lo que podrían serlo las coaliciones mínimas. La conjunción de estas variables produciría con un alto grado de probabilidad, un contexto de *ingobernabilidad*. Sin embargo, resulta necesario distinguir qué tipo de proporcionalidad se aplica al caso concreto. Si el sistema adopta una proporcionalidad “pura”, entonces el resultado predecible será un multipartidismo tendiente a un *pluralismo extremo* (en la clasificación de SARTORI 2005 sobre los sistemas de partidos). En este caso, entonces, la multiplicidad de partidos crearía un sistema de gobierno con coaliciones grandes, es decir, un *gobierno débil*³¹.

Por otro lado, sin embargo, si el sistema es menos proporcional, es decir, adopta una forma más “impura”, entonces el nivel de pluralismo consecuente es moderado, permitiendo el acceso de entre tres y cuatro partidos lo cual no constituye, por sí mismo, un grado particularmente dañoso de fragmentación.

Desde la perspectiva de SARTORI – que en principio pareciera inclinarse por los sistemas mayoritarios en cuanto garantizan la gobernabilidad – en definitiva la cuestión

³¹ Estos casos son extremos y concretamente pueden identificarse en algunas experiencias históricas concretas, como los casos de la Cuarta República francesa, la Italia e Israel de postguerra (BOWLER 2008, SARTORI 2004).

para dilucidar cuál sistema resulta *preferible* se encuentra en el punto de equilibrio: así, desde esta óptica, *un sistema proporcional en alguna de sus formas impuras* proporciona una dosis satisfactoria de adecuada representación y de suficiente gobernabilidad (2004:88).

Las discusiones teórico-normativas planteadas hasta aquí podrían reproducirse hasta el infinito. Encontraríamos así tantos argumentos a favor de uno y otro sistema como sus respectivas desventajas sin que pudiera arribarse a una postura concluyente. Resulta entonces necesario introducir otros elementos al debate.

Volviendo al punto de partida, tomar a los sistemas electorales como instituciones redistributivas resulta un elemento crucial para echar luz sobre tan compleja situación. Este cambio en la argumentación nos conduce a un tema de particular interés: ¿quién produce el cambio? Y, eventualmente, ¿quién se ve beneficiado con el cambio? Desde esta perspectiva, el contexto y los actores involucrados cobran especial interés³².

Conclusiones

Lo hasta aquí esbozado, permite mostrar que la posibilidad de reelección de los ejecutivos subnacionales tiene efectos sobre régimen político de la provincia Argentina analizada. En el ámbito provincial, la reelección del gobernador, ha sido objeto de una reforma política en la transición democrática y no ha generado demasiadas controversias, dada la modalidad adoptada, que solo contempla un periodo más. En relación con los ejecutivos municipales, el cumplimiento efectivo de la reelección indefinida generó preocupación al interior de la propia clase política y se dieron modificaciones.

Podríamos considerar que, los fallos de la Corte Interamericana, han tenido efectos sobre la política local y dieron origen a los cuestionamientos de la modalidad de reelección en el ámbito municipal. Sin embargo, al presente luego de las modificaciones, las excepciones, las apelaciones y algunas otras situaciones puntuales, nos obligan a pensar en los efectos de la limitación de la reelección municipal en el largo plazo.

Luego de lo expuesto quedan interrogantes sobre el futuro de las modalidades de reelección en la provincia de Córdoba, ¿qué pasará con las posibilidades de reelección? ¿qué efectos tendrá sobre los sistemas de partidos? Y dentro otros posibles

³² “Sostiene Nohlen que, más allá de las discusiones sobre las ventajas y desventajas teóricas de los sistemas electorales, se debe examinar su marco constitucional y legal y, sobre esa base, la experiencia histórica y la situación socio política, a los fines de determinar si el sistema electoral cumple con el objetivo político buscado” (GRAGLIA 1999:87).

interrogantes, ¿permitirá la clase política la limitación a la reelección municipal o se desencadenarán procesos de reforma que instauraran la reelección indefinida nuevamente?

Referencia bibliográfica

- ALTAVILLA, Cristian (2011) *Federalismo y Sistema de Partidos en Argentina. Determinantes institucionales en la distribución del poder político*, Saarbrücken: Editorial Académica Española.
- ALTAVILLA, Cristian (2014) “The Party System Dynamics in a Federal State. The Argentine Case”, *Czech Journal of Political Science (Politologický Časopis)*, Vol. XI, N° 3, October, pp. 202-234.
- BARRERA BUTELER, Guillermo (2010a) “Marco regulatorio fundamental del municipio”, en ZARZA MENZAQUE, Alberto y Guillermo BARRERA BUTELER (2010), dirs., *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba: Advocatus, pp. 123-164.
- BARRERA BUTELER, Guillermo (2010b) “La participación ciudadana en el municipio”, en ZARZA MENZAQUE, Alberto y Guillermo BARRERA BUTELER (2010), dirs., *Introducción al Derecho Municipal*, Córdoba: Advocatus, pp. 365-404.
- BOWLER, Shaun (2008) “Electoral Systems”, in R. RHODES, S. BINDER and B. ROCKMAN, Ed, (2008), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford: Oxford University Press, pp. 577-595.
- CALVO, Ernesto, Mariela SZWARCBERG, Juan Pablo MICOZZI y Juan Facundo LABANCA (2001) “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA, eds., *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Buenos Aires: INAP – Eudeba, pp. 53-98.
- CAO, Horacio y Angel VACA (1998) “Información sobre municipios. Ubicación, población, partidos políticos a cargo del Ejecutivo”, Instituto Nacional de la Administración Pública, Serie INAP – AAG, Cuaderno CEPAS N° 9. Cuadernos de Investigación CEPAS N° 9 – AAG – CEPAS – Buenos Aires, 1998 y en Serie INAP – AAG / DNEYD – CEPAS, Buenos Aires, 1999.
- FLORES, Imer (2002) “Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional” en CONCHA CANTÚ, Hugo,

- coord., *Sistema representativo y democracia semidirecta*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, pp. 209-236.
- GRAGLIA, José E. (1999) *Sistema electoral, representación política y gobernabilidad en la carta orgánica municipal de la ciudad de Córdoba* (Tesis doctoral inédita), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Noviembre.
- GRAGLIA, José, Víctor MARCELLINO y Armando MAYOR (1995) *Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba: Anteproyecto*, Córdoba: Advocatus.
- JACKISCH, Carlota, (1997) “Representación Democrática y sistemas electorales”, en JACKISCH, Carlota, comp., (1997) *Los sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, Buenos Aires: CIEDLA, pp. 7-134.
- LIJPHART, Arend (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona: Ariel.
- MALAMUD, Andrés (1999) “Los partidos políticos”, en PINTOS, Julio, comp., (1999), *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 317-344.
- MARCELLINO, Víctor (1994) *Cartas Orgánicas Municipales*, Córdoba.
- MOE, Terry (1990) “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economic, and Organization*, vol. 6, Special Issue, Oxford University Press.
- MOLINELLI, Guillermo (1999) “Sistemas electorales”, en PINTOS, Julio, comp., (1999) *Introducción a la Ciencia Política*, Buenos Aires: Eudeba, pp. 345-385.
- NOHLEN, Dieter (1992) “Sistemas electorales y gobernabilidad”, Working Paper N° 63, Barcelona.
- NOHLEN, Dieter (1993) “Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral” UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, México.
- O’DONNELL, Guillermo (1992) “Delegative Democracy”, *Kellogg Institute Working Paper* N° 172.
- O’DONNELL, Guillermo (2001) “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, *POSTData*, N° 7, mayo, pp. 11-34.
- O’DONNELL, Guillermo (2010) “Revisando la democracia delegativa”, en clubpoliticoargentino.blogspot.com.
- PERUZZOTTI, Enrique (2010) “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas de América Latina”, *Journal of Democracy en Español*, Vol. 2, pp. 49-66.
- SARTORI, Giovanni (2004) *Ingeniería constitucional comparada*, Bologna: Il Mulino.

SARTORI, Giovanni (2005) *Parties and Party Systems*, Colchester: ECPR Press.

SHARPE, L. James (1970) "Theories and Values of Local Government", *Political Studies*, Vol. XVIII, No. 2, pp. 153-174.

SHUGART, Matthew y Scott MAINWARING, comp., (2002) *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, Buenos Aires: Paidós, pp. 213-253.