



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

“La temporalidad en el poder de los gobiernos comunales en la provincia de Santa Fe y su
reelección indefinida”

Tutor: Dr. José María Lombardero

Alumna: Brunstein, Liba

Título al que aspira: Abogada

Fecha de presentación: Setiembre de 2015

“La democracia es un sistema en el cual algunos partidos pierden las elecciones”

Adam Przeworski

Agradecimientos

A mis padres que me dieron la posibilidad de estudiar y confiaron en mis ganas y deseos de ser abogada,

A mis hermanos quienes son todo para mí,

A mis sobrinos y ahijados que son las luces de mi vida,

A el amor de mi vida, Iván Mustach,

A Florecía Trevisan mi gran aliada y compañera,

A mi familia...

A mis amigos...

A mis docentes por enseñarme a amar el derecho...

Y a mi Universidad...

1) Resumen

Para comenzar a indagar en el tema que elegimos para trabajar nuestra tesina, se dedicó el primer capítulo a hacer un recorrido histórico por el concepto de Democracia, desde sus orígenes en los griegos, para focalizar luego en autores como Dahl y su concepto de poliarquía, pasando por Luhmann, Sartori y Bobbio. A continuación, nos adentramos en las características de la oposición en un régimen democrático, y su rol, las situaciones de predominancia de algunos partidos políticos, la importancia de la alternancia en el poder de los mismos y de los riesgos que conlleva, como son la sensación de falta de rendición de cuentas y el nacimiento de aspectos paternalistas.

Poniendo el foco en la provincia de Santa Fe, se explican las situaciones de partidos políticos con reelecciones reiteradas y el concepto de democracia bloqueada que apareja a nuestro entender.

El segundo capítulo se aboca a una reflexión sobre la normativa existente, tanto en la Carta Magna de la Nación, como en la normativa provincial y la ley orgánica de las municipalidades. La segunda mitad del apartado explica la iniciativa de Massa para la provincia de Buenos Aires, sobre poner límites a las reelecciones presidenciales, el caso de Córdoba, donde existen municipios que se han dictado su norma local y han puesto límites a la reelección, para finalizar con Mendoza, y la reforma de su constitución que no se encuentra en vigencia.

El último capítulo, está dedicado a las localidades del sur de Santa Fe, cuyos gobernantes han tenido reiteradas reelecciones, se esboza una propuesta de reforma en la normativa tanto municipal como provincial, y se reflexiona sobre la necesidad de una acción

multifacética, donde el cambio debe encararse desde lo normativo y lo cultural para poder perdurar en el tiempo.

2) Estado de la cuestión

Este tema al cual nos abocamos en el presente trabajo de tesina, no ha sido objeto de muchas investigaciones a las cuales nos hayamos podido remitir. Si bien, por un lado no podemos decir que es un tópico nuevo y de ese modo justificaríamos lo escaso del material, consideramos que es un tema controversial, para el imaginario de los habitantes de las localidades más tradicionales de la provincia, y por ello no se le han dedicado numerosas obras.

De forma más teórica o conceptual, nos hemos basado en la obra de Giovanni Sartori, tanto en la “Teoría de la democracia” como en “Oposición y control. Problemas y prospectos”, donde tematiza sobre el rol de la oposición y su importancia a la hora de hablar de una democracia con instituciones fuertes. Este autor menciona que ninguna mayoría o minoría puede sustentarse en derechos que no tengan límites.

También lo relaciona con el derecho a expresarse políticamente de las minorías, una variable que podría ser útil para medir el grado de libertad que vive una determinada sociedad y el grado de seguridad del que gozan sus minorías. Sostiene que en las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno y que suprimir la oposición es suprimir la soberanía del pueblo, ya sea suprimiéndola literalmente, o no dándole espacios de expresión. Para ejemplificar esta situación puede pensarse en un sistema bipartidista consolidado como es el norteamericano, el cual sería impensable sin el partido republicano y el demócrata, ejemplo de un sistema de balance y contrapesos equilibrados entre partidos políticos.

Sartori, en sus estudios sobre la oposición política afirma que las oposiciones institucionalizadas e interesadas en responder a los electores por sus promesas deben ejercer su rol de modo que se abstengan de incurrir en formas de obstrucción política, actuar de forma positiva y constructiva, desplegando una dinámica limpia en el juego político, siempre dispuesta a colaborar.

Explica que un gobierno electo, una vez en el poder debe ser consciente de que en el futuro los votantes podrán premiarle o castigarle si no cumple algunas de sus promesas políticas y que serán evaluados por los logros acuñados en sus gestiones; pero para ello debe contar con una oposición que realmente sea alternativa y rival en las elecciones. Es así que en esta teoría la oposición ocupa un lugar central.

Otro autor que elabora el tema de la oposición en sistemas democráticos, es José Alejandro Mújica Zapata, que analiza este fenómeno en España. En su obra, la oposición política a fin de cuentas, aspira a ser gobierno, representa la propuesta alternativa, el programa diferente y de recambio respecto del partido que detenta el poder, otro estilo de entender y hacer política, la otra vía. Desde esa otra visión, los partidos en posición de opositores tratan de construir una identidad que los separe de sus adversarios políticos, que les habilite el presentarse ante los electores como una opción viable, novedosa y diferente. Es por estas razones que ve de modo natural y hasta lógico la actitud de la oposición al discrepar con el gobierno.

Finalmente, entre los autores locales, nos debemos referir a Osvaldo Iazetta, en las ideas que expone en “De la alternancia y sus bloqueos en Santa Fe”, donde caracteriza la conducta electoral de la provincia santafesina, donde los partidos predominantes son relevante a nivel provincial pero tal vez no tienen la misma trascendencia en el nivel

nacional. Introduce el concepto de Partido Predominante, que es cuando un partido gana las elecciones por varios mandatos pero con diferentes candidatos. Para Iazzetta la ausencia de alternancia durante los últimos veinte años no sólo demostraría la capacidad del Partido Predominante, en este caso el Justicialismo, para retener una mayoría electoral perdurable, sino también, la incapacidad de las fuerzas partidarias rivales para convertirse en una alternativa de gobierno aceptable.

Si es verdad que somos conscientes de que la alternancia de partidos no constituye un requisito de la democracia, la permanencia indefinida en el gobierno compromete la calidad de las instituciones. En otras palabras, el éxito sostenido del partido gobernante no puede fundarse en un empobrecimiento indefinido de la calidad del sistema de gobierno.

Además tomamos como bibliografía referida al tópico, ante todo, iniciativas impulsadas por diferentes representantes de los gobiernos locales. Entre ellos podemos mencionar la iniciativa de Sergio Massa, del Frente Renovador Peronista, la iniciativa del gobierno de Mendoza, la reforma de la localidad cordobesa de Embalse y su particular derogación.

3) Marco teórico

Los conceptos que han guiado y dado estructura al trabajo que presentamos son, ante todo el de Democracia, entendida como forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes. Ahondando en el concepto, nos referiremos a Democracia Representativa, que para Bobbio es “una de las tantas formas de gobierno, en particular en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos, sino de todos o de la mayor parte, y como tal se contraponen a las formas autocráticas¹”.

Además, tomaremos la concepción de Robert Dahl, que sostiene que la democracia es un ideal normativo de difícil concreción empírica y que, por lo tanto, la forma en la que se lo puede experimentar en la vida en concreto, en regímenes políticos reales y existentes es lo que él llamará poliarquías. El autor enumera las características de un gobierno democrático, que incluye siete instituciones: funcionarios electos, elecciones libres, limpias e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar los cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa.

Para definir la oposición y su rol, apelamos a José Alejandro Mújica Zapata en su tesis de doctorado, denominada “La oposición política en la España democrática”. Para este autor, teóricamente, la oposición política que en definitiva aspira a ser gobierno, representa la propuesta alternativa, el programa contrario y de recambio respecto del partido que detenta el poder, el estilo diferente de entender y hacer política, la otra vía. Desde esa otra visión, los partidos opositores tratan de construir una identidad que los separe de sus adversarios

1 BOBBIO, Norberto, “Liberalismo y democracia”, Fondo de Cultura Económica, 1996.

políticos, que les permita presentarse a los electores como una opción real, pragmática y diferente. Si tomamos esa idea, veremos de forma natural también la actitud de la oposición al discrepar con el gobierno.

Finalmente, reflexionaremos sobre la sensación de “democracia bloqueada” que nada aporta al fortalecimiento institucional. No es que comprometa el carácter democrático del régimen político, sino que reduce los incentivos para mejorar su calidad institucional. Si bien somos conscientes de que la alternancia no constituye un requisito de la democracia, la permanencia indefinida de un partido en el gobierno instala, según Norberto Bobbio un descuido hacia la calidad de las instituciones.

Introducción

El área de estudio de esta tesis involucra al derecho público, en la división que se hace del mismo, nos encontramos dentro del derecho constitucional nuestra carta magna en el artículo 5 expresa que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. En la misma nos encontramos con los poderes delegados a las provincias en donde en los artículos expresa que es materia de las mismas legislar sobre municipio.

Artículo 121.- Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Artículo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.

Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Más aun nuestro trabajo está relacionado a el derecho público provincial y municipal, ya que como anteriormente lo hemos dicho la materia a la cual versara el mismo es una facultad no delegada por las provincias.

La constitución provincial establece la forma en que se rigen tanto las comunas como los municipios y así lo hace en los artículos siguientes:

ART. 106. Todo núcleo de población que constituya una comunidad con vida propia gobierna por sí mismo sus intereses locales con arreglo a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes que se sancionen.

Las poblaciones que tengan más de diez mil habitantes se organizan como municipios por ley que la Legislatura dicte en cada caso, y las que no reúnan tal condición como comunas.

La ley fija la jurisdicción territorial de municipios y comunas y resuelve los casos de fusión o segregación que se susciten.

ART. 107. Los municipios son organizados por la ley sobre la base:

1- De un gobierno dotado de facultades propias, sin otras ingerencias sobre su condición o sus actos que las establecidas por esta Constitución y la ley;

2- Constituido por un intendente municipal, elegido directamente por el pueblo y por un período de cuatro años, y un Concejo Municipal, elegido de la misma manera, con representación minoritaria, y renovado bianualmente por mitades; y

3- Con las atribuciones necesarias para una eficaz gestión de los intereses locales, a cuyo efecto la ley los proveerá de recursos financieros suficientes.

A este último fin, pueden crear, recaudar y disponer libremente de recursos propios provenientes de las tasas y demás contribuciones que establezcan en su jurisdicción. Tienen, asimismo, participación en gravámenes directos o indirectos que recaude la Provincia, con un mínimo del cincuenta por ciento del producido del impuesto inmobiliario, de acuerdo con un régimen especial que asegure entre todos ellos una distribución proporcional, simultánea e inmediata.

Estas mismas normas fundamentales rigen para las comunas, de acuerdo con su ley orgánica propia, con excepción de su forma de gobierno, el cual está a cargo de una Comisión Comunal, elegida directamente por el cuerpo electoral respectivo, y renovada cada dos años en su totalidad.

Queda facultada la Legislatura para cambiar con carácter general el sistema de elección de los intendentes por cualquier otro modo de designación.

También en la provincia de Santa Fe, nos encontramos con dos leyes orgánicas cuyo contenido versa sobre los municipios y comunas. Ambas leyes serán abordadas en el desarrollo del trabajo

Consideramos que la revisión de la normativa que regula los mandatos de los intendentes y presidentes comunales de Santa Fe es una problemática de gran importancia, mas aun

considerando la poca bibliografía existente que trata el tema, particularmente en nuestro país.

El problema que se analizará en esta investigación es la situación a la que se enfrentan las democracias cuando la alternancia en el gobierno deja de producirse de forma regular, y los partidos políticos dejan de cumplir su rol de contrincantes que buscan conquistar votos, volviéndose sistemas de un solo partido. Esta situación genera efectos en la comunidad, que cada vez menos participa en la política

Establecido ya el marco teórico, proyectamos como hipótesis que la falta de límites normativos a las reelecciones de los intendentes o presidentes comunales genera una sensación de democracia bloqueada en las comunidades y genera apatía política.

Para esto, nos propusimos establecer un objetivo general, que es analizar como la posibilidad de infinitas reelecciones de los gobernantes municipales y comunales afecta los principios democráticos fundamentales, que la misma carta magna argentina sostiene.

Los objetivos específicos relacionados son:

- Analizar el concepto de democracia de forma histórica, la función de los partidos políticos y la importancia de la alternancia en el gobierno
- Indagar en la normativa nacional, provincial, municipal y comunal, el tratamiento que se le da al asunto.
- Comparar la normativa de la provincia de Santa Fe con otras provincias argentinas.
- Proponer una reforma en las normas vigentes, que contemple tanto la limitación de las reelecciones en las intendencias y presidencias comunales, como el impulso de la cultura de participación política.

Capitulo I

Principios democráticos y formas de gobierno

Sumario: 1. Introducción 2. Los orígenes del de Democracia en los griegos
3. La Democracia representativa 4. Principios Democráticos 5. Rol de la
oposición 6. Sin oposición no hay democracia 7. Alternancia en el
gobierno 8. Predominio de partidos políticos 9. Sin rendición de cuentas en
las urnas 10. Predominio de partidos en la Provincia de Santa Fe.

1. Introducción

Este capítulo de la investigación se propondrá ahondar en el concepto de Democracia como forma de gobierno representativo, que valores la definen y que principios sostiene. Para ello será imperativo hacer referencia a diversos autores de reconocida trascendencia en la materia. Luego nos detendremos en el concepto de oposición, su relevancia y papel que juega en un sistema de gobierno democrático, para después dar lugar a un análisis de lo que implica la alternancia en el poder y su relevancia. Esta serie de definiciones nos servirán como base para el análisis de las situaciones de gobiernos provinciales y comunales cuyos mandatarios permanecen en el poder por más de dos períodos consecutivos, incluso más de diez años. Finalmente se analizará cómo afecta este fenómeno al desempeño de los partidos políticos en sus gestiones, y como nos encontramos frente a una democracia que en ocasiones podemos considerar bloqueada.

2. Los orígenes del de Democracia en los griegos

El término Democracia proviene del pensamiento político griego, y es entendido como el gobierno del pueblo, de muchos o de la mayoría. En los antiguos, es decir, autores como Platón o Aristóteles, la democracia se entendida como una forma de gobierno con participación directa, y desarrollado en ciudades estado, no obstante, ambos autores diferían en la concepción del ya mencionado concepto.

Comenzaremos con Platón, que en su obra “La Republica”² criticaba a la democracia como forma de gobierno, por considerar a la masa del pueblo incapaz de hacer una elección razonable, además, en el momento de las elecciones esta masa seleccionaba gobernantes que poseían cualidades que consideraban valiosas, pero se basaban realmente en la oratoria

2 PLATÓN, “La República”, Eudeba, Buenos Aires 2005

y poder de persuasión. El resultado era siempre, a su entender, una situación ingobernable, conducente a la tiranía y que fomentaba la inmoralidad. El autor lo describía como un problema de disputa entre el saber y el poder. Englobaba a la democracia, la tiranía y la oligarquía como formas desviadas de gobierno y no deseables.

Es reconocida la crítica que lleva a cabo Platón a la democracia y a la tiranía, notamos que tiene dos aspectos diferentes y podemos pensarlos como distintos frentes. El primero de ellos tiene que ver con la incapacidad de la multitud y del pueblo en general para alcanzar verdaderos conocimientos por sí mismos. El segundo, muy relacionado con el primero, tiene que ver con el hecho de que en la democracia la opinión se encuentra por encima del conocimiento, siendo, por tal motivo, el pueblo propenso a la manipulación de alguien que tenga habilidades de orador y carisma con las multitudes, quienquiera que sea un orador habilidoso. La segunda crítica, estará relacionada con el hecho de que al ser la democracia el gobierno basado en lo opinable y no en lo verdadero, el régimen tenderá no a una justicia absoluta sino sólo relativa, la que proviene de un pueblo manipulable ³.

En un fragmento de la *República*⁴, expone en ese mismo sentido que “es imposible que el vulgo sea filósofo”. Por lo cual implica, a nuestro entender, que él cree que es imposible que el pueblo alcance un nivel de conocimiento político adecuado si no se prescinde de la mera opinión. El gobierno de las opiniones y de las mayorías empobrecidas será visto entonces como un ordenamiento sin pies ni cabeza, inferior y no deseado.

Parafraseando al filósofo griego, sostuvo que “el ser humano gobernado democráticamente será incapaz de distinguir en una escala jerárquica la procedencia e improcedencia de sus deseos, y considerará a todos con el mismo valor. Por el mismo motivo, al ser el apetito

³ *Ibíd*em

⁴ *Ibíd*em

concupiscente un corcel indomable, aquellos seres humanos que viven bajo los códigos de eticidad democráticos serán propensos a ser manipulados por otros individuos que conozcan la manera en la que se puede jugar con las pasiones”

En la concepción de Aristóteles⁵, la democracia es el sistema político en la cual se da una organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder reside en la totalidad de sus miembros, haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo. En sentido estricto la democracia es una forma de organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que les confieren legitimidad a los representantes

Remontándonos hacia un plano más general, creemos pertinente mencionar que a Aristóteles le debemos la primera clasificación de las formas de gobierno, en función del número de gobernantes. Así, la *monarquía* se caracteriza por el gobierno de uno, la *aristocracia* por el gobierno de pocos, y la *república* por el gobierno de la mayoría (en otras ocasiones «todos»); por el contrario, degeneraciones suyas son: de la monarquía, la tiranía; de la aristocracia, la tiranía; y de la república, la democracia (en otras ocasiones habla de demagogia).

En sus palabras tenemos que «De los gobiernos unipersonales solemos llamar monarquía al que vela por el bien común; al gobierno de pocos, pero de más de uno, aristocracia (bien porque gobiernan los mejores (*áristoi*) o bien porque lo hacen atendiendo a lo mejor (*áriston*) para la ciudad y para los que forman su comunidad); y cuando la mayoría gobierna mirando por el bien común, recibe el nombre común a todos los regímenes políticos: república (*politeía*) [...]».

⁵ BOBBIO, Norberto “La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político”. Fondo de cultura económica, México, 2008.

Desviaciones de los citados son: la tiranía, de la monarquía, la oligarquía, de la aristocracia y la democracia, de la república. La tiranía, en efecto, es una monarquía orientada al interés del monarca, la oligarquía, al de los ricos y la democracia, al interés de los pobres. Pero ninguna de ellas presta atención a lo que conviene a la comunidad»⁶.

Aristóteles deja muy claro que las formas correctas de gobierno lo son siempre en torno al **bien común**, y degeneran cuando sólo salvaguardan los intereses de una parte de la sociedad política. Si bien tal concepto de bien común es de difícil definición, nos encontramos ante otros dos conceptos que encontramos ambiguos o poco claros; estamos hablando de los conceptos de minorías y de mayorías, porque estaban definidos únicamente en el ámbito de los ciudadanos que efectivamente intervienen en el control de las decisiones de la ciudad Estado, pero recordemos que se deja de lado a la inmensa mayoría de los integrantes de la sociedad ateniense, a saber, los esclavos y los metecos (sin contar con las mujeres, los jóvenes, los ancianos, etc.), respecto a los cuales la mayoría que se alude no llegaba al 10 por ciento de la población total⁷.

3. La Democracia representativa

Habiendo ya establecido los orígenes del término que será eje de nuestra investigación, a continuación vamos a referirnos a la democracia representativa, el único gobierno popular posible en un Estado moderno, con las dimensiones actuales. No obstante la diferencia, ambas democracias derivan del principio de **soberanía popular**. Este concepto de democracia representativa es definido por Bobbio como “una de las tantas formas de

⁶ ARISTÓTELES, “La política”. Libro II. Alianza Editorial, Madrid, 1991.

⁷ BUENO, Gustavo, “Panfleto contra la democracia realmente existente”. La Esfera de los Libros, Madrid 2004.

gobierno, en particular en la cual el poder no está en manos de uno o de unos cuantos, sino de todos o de la mayor parte, y como tal se contrapone a las formas autocráticas⁸”.

Giovanni Sartori, es uno de los teóricos que más se detuvo en el análisis de la definición de democracia, y distingue tres aspectos que deben considerarse cuando se la define:

- A- La democracia como **principio de legitimidad**, que se apela al concepto de la democracia participativa
- B- B- La democracia como **sistema político**, que refiere una democracia representativa
- C- C- La democracia como **ideal**,

La democracia como principio de legitimidad postula que el poder deriva del pueblo y se basa en el consenso verificado, no presunto, de los ciudadanos.

El profesor Sartori⁹ considera que en la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. No se aceptan autoinvestiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. Puede apelarse a la figura de la Democracia Participativa, donde la toma de decisiones prevé la mayor participación posible de los ciudadanos. Uno de los pilares de la Democracia Participativa es el respeto a derechos considerados básicos de la población: los derechos civiles y políticos. El respeto a los derechos civiles implica el respeto del imperio de la ley, a la libertad de tránsito, a libertad de expresión, a la libertad de prensa, entre otros. El respeto a los derechos políticos implica elecciones limpias, sufragio universal, respeto al voto, a la división de poderes, etc. Estos principios de la democracia participativa se expresan en un régimen que define los derechos y deberes de todos los participantes.

⁸ BOBBIO, Norberto, “Liberalismo y democracia”, Fondo de Cultura Económica, 1996.

⁹ SARTORI, Giovanni, “Elementos de teoría política”, Alianza Editorial. Madrid. 1987.

La democracia como sistema político tiene relación con la titularidad del poder y el ejercicio del poder. Se apela al concepto de la Democracia Representativa que entiende que el poder se transmite por medio de mecanismos representativos. Señala el autor que el hecho de que se añadan algunas instituciones de democracia directa, como el referéndum o plebiscito, no obsta para que las democracias sean indirectas, gobernadas por representantes.

Cuando se menciona a la democracia como un ideal, se refiere a la democracia como es en la realidad, no como debería ser. Se la define democracia en cuanto a los fines que persigue, ante todo y por encima de todo, un ideal. El elemento ideal o normativo es constitutivo de la democracia y provee una tensión entre lo ideal y lo real que hace que ésta sea perfectible. Cuanto más se democratiza una sociedad, tanta más democracia se tiene.

A continuación, creemos que el aporte más significativo en cuanto a la estandarización de la definición de democracia, lo realiza Robert Dahl¹⁰, quien adopta una “definición procedimental” estableciendo un cierto número de atributos que una democracia debe presentar. Las definiciones de carácter procedimental se detienen en el análisis de los procedimientos democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera.

La definición de Dahl de la democracia es un sistema de gobierno y un régimen político hipotético, ve a la democracia como un sistema ideal nunca visto funcionando empíricamente en forma completa, es decir, es en todo caso un sistema teórico, o un tipo ideal, hablando en términos weberianos¹¹. Por lo tanto crea su concepto de *poliarquía* que

10 DAHL, Robert, “la poliarquía”. Disponible en:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>

11 Tipo ideales un instrumento conceptual, creado por Max Weber, para aprender los rasgos esenciales de ciertos fenómenos sociales. Un tipo ideal está formado por la acentuación unidimensional de uno o más

es una aproximación máxima a ese sistema ideal que él considera que es la democracia. Sostiene que la democracia es un ideal normativo de difícil concreción empírica y que, por lo tanto, la forma en la que se lo puede experimentar en la vida en concreto, en regímenes políticos reales y existentes es lo que él llamará poliarquías.

En una de sus más famosas obras, “La democracia y sus críticos”¹², enumera las características de un gobierno democrático, que incluye:

- Responder a todas las preferencias de los ciudadanos
- La libertad de formular preferencias
- La igualdad de trato de los gobernantes hacia los gobernados más allá de las diferencias de opinión que pudieran existir entre ellos
- Libertad de asociación, expresión y voto
- Libertad para que diferentes líderes políticos compitan en busca del apoyo del pueblo
- La diversidad de fuentes de información
- Las elecciones libres e imparciales a intervalos regulares de tiempo
- El derecho de los líderes políticos a competir de forma abierta por la conquista de votos, y finalmente
- La creación de instituciones que garanticen que el gobierno dependa exclusivamente de las votaciones.

puntos de vista y por la cantidad de síntesis de fenómenos concretos difusos (...) los cuales se colocan según estos puntos de vista enfatizados de manera unilateral en una construcción analítica unificada (...) dicha construcción mental (...) puramente conceptual, no puede ser encontrada empíricamente en la realidad. Es importante resaltar que en un mundo real, es difícil encontrar un tipo ideal puro.

¹² DAHL, Robert “La democracia y sus críticos”, Barcelona, Paidós, 1992.

Complementando la idea anterior de Dahl, enumera las siete instituciones que caracterizan a la poliarquía :

- Funcionarios electos: implica que las decisiones políticas y públicas corresponden a funcionarios elegidos según la constitución de cada país. La constitución opera como la norma fundamental de organización del régimen político.
- Elecciones libres, limpias e imparciales: supone que los funcionarios son elegidos mediante elecciones limpias, donde no hay fraude, donde no hay robo de urnas, donde no hay falsificaciones de padrones. Las elecciones tienen que ser regulares a lo largo del tiempo según lo establecen la Constitución o las normas que regulan.
- Sufragio inclusivo: que el sufragio sea lo más inclusivo posible con respecto a los ciudadanos adultos.
- Derecho a ocupar los cargos públicos: a todos los adultos que en general poseen una edad más alta que aquellos que están permitidos para votar.
- Libertad de expresión: en medios gráficos, prensa, televisión y radio.
- Variedad de fuentes de información: que estén protegidas por la ley
- Autonomía asociativa: No solo tiene que ver con la posibilidad de organizarse en partidos políticos sino también en grupos de interés.

Tomando ahora a un autor de otra corriente, podemos mencionar a Niklas Luhmann¹³ que en su teoría sistémica habla de la democracia en el sistema político, definiéndola por el binomio gobierno - oposición, donde la idea que subyace es que quien ocupa uno de los dos

13 ARRIAGA ALVAREZ; Emilio Gerardo “La teoría de Niklas Luhmann”. Centro de Innovación Desarrollo e Investigación Educativa (CIDIE) Universidad Autónoma del Estado de México. Disponible en: http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_01.pdf

extremos, siempre lo hace en vistas de ocupar el otro, es decir que quien hoy es gobierno, luego será oposición, en una alternancia constante.

En los sistemas democráticos el ejercicio legítimo del poder resulta de elecciones, donde se determina la conformación del gobierno. Estas permiten que el sistema se autorreproduzca y sobreviva, por medio de la posibilidad de sustituir a los gobernantes de forma periódica. La existencia del binomio gobierno-oposición resulta vital para la supervivencia de la democracia representativa, ya que la falta de una oposición llevaría a que el sistema político derivara en un estado dictatorial, y la falta de gobierno en una anarquía. En ambos casos sería el fin del sistema político¹⁴.

Analizando ahora los aportes de Sartori, Dahl y Luhmann, podemos ver que todos coinciden en la importancia de que en una democracia se garanticen y respeten ciertos aspectos, como la participación de los ciudadanos, la necesidad de celebrar elecciones libres y a intervalos establecidos, el derecho de los líderes a competir por los votos y el derecho de los ciudadanos a competir por cargos públicos. Si bien es Luhman quien más claramente expone la importancia de la oposición y su rol como alternativa al gobierno, fundamentalmente para garantizar la alternancia en el mando, encontramos en todos ellos aportes teóricos de suma importancia.

14 COMPLETA, Enzo Ricardo "la política como sistema, Reflexiones desde la teoría sistémica de Niklas Luhmann". Disponible en: <http://observatoriolocal.blogspot.com.ar/2009/01/la-politica-como-sistema-reflexiones.html>

4. Principios democráticos

A continuación, se enumeraran los principios democráticos 15 más abarcativos, para luego detenernos en el que será el foco de nuestro interés.

- El principio de la mayoría y la defensa de los derechos de las minorías.
- El principio de la representación política democrática
- La Competencia regulada
- La revocabilidad de los mandatos

La revocabilidad de los mandatos será el principio que se tomará como eje y es preciso aclarar que en la democracia representativa argentina, toda función estatal está sujeta al juicio y elección de los ciudadanos, que como electores tienen el derecho de reafirmar o sustituir a sus representantes.

Esa fórmula para controlar a los gobernantes, el que no exista inamovilidad, permite reforzar el poder de los ciudadanos, pero además crea condiciones para que los cambios de gobierno se produzcan en un clima institucional y civilizado. Todo gobierno democrático está sujeto a tiempos y procedimientos a través de los cuales es juzgado y además, la alternancia en los gobernantes genera un desafío para los partidos políticos, y hace que se esfuercen más en sus gestiones.

La democracia es un sistema de instituciones que perviven y de representantes que cambian, y esa cualidad tiende a conjugar estabilidad y cambio, o mejor dicho, el cambio

15 SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, "Principios y valores de la democracia", en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática del Instituto Federal Electoral de México. Disponible en: http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

no necesariamente produce inestabilidad. Íntimamente relacionado con esto, encontramos al rol de la oposición, que será desarrollado a continuación.

5. Rol de la oposición

Si nos remitimos a la definición de Bobbio, la oposición sería “la unión de personas o grupos que persiguen fines contrapuestos a aquellos individualizados y perseguidos por el grupo o por los grupos que detentan el poder económico o político o que institucionalmente se reconocen como autoridades políticas económicas y sociales respecto de las cuales los grupos de oposición hacen resistencia sirviéndose de métodos y medios constitucionales-legales o de otro tipo que pueden ser ilegales o violentos¹⁶”. De aquí podemos extraer el significado de un tipo particular de oposición, la política. En un régimen con gobierno parlamentario el rol y la función de la oposición son reconocidos por la constitución y por las leyes que sancionan los modos, los tiempos y las formas en las cuales el derecho a la oposición puede ejercerse.

Volviendo a nuestro autor Robert Dahl, denotamos que en su trabajo sobre la oposición definió tres etapas históricas de su evolución¹⁷:

- Tolerancia
- legitimación e
- institucionalización

En la tercera etapa a la oposición se la entiende como una actividad dirigida a controlar la acción del gobierno, condicionando e influyendo en la orientación del mismo y en vista a

¹⁶ BOBBIO, Norberto, Diccionario de política. Disponible en: <http://es.slideshare.net/laineks/diccionario-politico-de-norberto-bobbio>

¹⁷ DAHL, Robert “La poliarquía, participación y oposición”. Editorial Tecnos, 2009.

una futura sustitución del equipo gobernante, llevada a cabo por grupos parlamentarios minoritarios colocados por fuera de la mayoría del gobierno 18.

Luego de observaciones de sistemas de dos partidos o bipartidistas, surge la conclusión de que las funciones de la oposición pueden ser agrupadas en dos grupos.

- a) Funciones Activas: fiscalizar, criticar y limitar la acción del gobierno.
- b) Funciones Pasivas: normar la alternancia y/o sustitución del gobierno.

La relevancia de la oposición es una idea compartida por otros autores, como Sartori¹⁹, quien menciona que ninguna mayoría o minoría puede sustentarse en derechos ilimitados. También lo relaciona con el derecho de expresión política de las minorías, que se usa como indicador para juzgar si un país es realmente libre, el grado de seguridad del que gozan sus minorías o que en las democracias la oposición es un órgano de la soberanía popular tan vital como el gobierno y que suprimir la oposición es suprimir la soberanía del pueblo. Un ejemplo de esto sería la democracia norteamericana, la cual sería impensable sin el partido republicano y el demócrata, ejemplo de un sistema de balance y contrapesos entre los partidos políticos.

Para exponer nuestro punto de vista sobre la relevancia y rol de la oposición, encontramos sumamente esclarecedor el trabajo realizado por José Alejandro Mújica Zapata²⁰ en su tesis de doctorado, denominada “La oposición política en la España democrática”. Para este autor, teóricamente, la oposición política que en definitiva aspira a ser gobierno, representa la propuesta alternativa, el programa contrario y de recambio respecto del partido que

18 REDERO SAN ROMÁN, Miguel, “La transición a la democracia en España”. Disponible en: http://www.ahistcon.org/PDF/numeros/ayer15_LaTransicionalademocraciaenEspana_Redero.pdf

19 SARTORI, Giovanni “Teoría de la democracia”. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2117/7.pdf>

20 MUJICA ZAPATA, José Alejandro, “La oposición política en la España democrática”. Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27323.pdf>

detenta el poder, el estilo diferente de entender y hacer política, la otra vía. Desde esa otra visión, los partidos opositores tratan de construir una identidad que los separe de sus adversarios políticos, que les permita presentarse a los electores como una opción real, pragmática y diferente. Si tomamos esa idea, veremos de forma natural también la actitud de la oposición al discrepar con el gobierno. Esta visión se fortalece si se tiene en cuenta que en los sistemas constitucionales el gobierno y la oposición son igualmente responsables de los intereses del Estado

El autor antes citado, Sartori²¹, en sus estudios sobre la oposición política afirma que las oposiciones institucionalizadas e interesadas en responder a los electores por sus promesas tenían el deber de oponerse sin incurrir en formas de obstrucción política, ser constructivas y no perjudiciales, representar una «visión tranquila» del juego político y estar dispuestas a la colaboración. Explica que un gobierno electo, una vez en el poder debe ser consciente de que en el futuro los votantes podrán premiarle o castigarle si no cumple algunas de sus promesas políticas y que serán evaluados por los logros acuñados en sus gestiones; pero para ello debe contar con una oposición que realmente sea alternativa y rival en las elecciones.

Coincidiendo con él, creemos que es impensable un sistema democrático sin la oposición, los criterios de competición política, participación y pluralismo engloban, nutren y presuponen a la oposición política como institución de la democracia.

Consideramos necesario aclarar, que si bien algunos investigadores consideran que además de la oposición política tradicionalmente identificada con grupos parlamentarios, partidos políticos y parlamentos regionales, se pueden localizar otros focos de oposición o disenso

21 SARTORI, Giovanni "Oposición y control. Problemas y prospectos"; Londres, 1966. Weidenfeld and Nicolson.

al gobierno en los medios de comunicación, los grupos de interés, grupos estudiantiles, movimientos sociales y todas aquellas organizaciones insertadas en la amplia gama de oposiciones sociales, supone que existe una oposición pero no institucionalizada; para nosotros es una propuesta válida, pero para los fines de esta investigación nos remitiremos a oposición desde partidos políticos.

Partimos así de la premisa que desde un enfoque pluralista de la democracia, vemos como íntimamente relacionada la admisibilidad de los opositores, ya que suponen que entre las propiedades de los regímenes democráticos se acepta el enfrentamiento de los «intereses en conflicto» por vías institucionales, esto es, la competencia por los votos de los ciudadanos. Tal disputa implica su desarrollo a través de los partidos en los comicios.

En lugares donde las democracias se han establecido y consolidado, podemos encontrar rasgos de su estado evidenciados en los recursos que posea para controlar la acción de su gobierno, las oportunidades de participación que brinde a sus ciudadanos o la calidad y capacidad institucional con la cual dota a sus opositores. En éste aspecto, la historia nos respalda con ejemplos, donde las democracias más consolidadas de países americanos, como la de Estados Unidos, posee un sólido esquema bipartidista.

6. Sin oposición no hay democracia

Si asumimos que la democracia un partido es el vencedor en los comicios electorales, mientras otros pierden, y donde los políticos o candidatos perdedores constituirían precisamente los agentes, partidos o grupos parlamentarios en la oposición. La democracia continúa siendo, entre todas las alternativas o conjunto de pautas existentes, el régimen político que asegura las mejores y más amplias condiciones para un adecuado ejercicio de la oposición política. Como sostenía Dahl entre sus requisitos, uno de los criterios para

aproximar si un régimen es o no democrático es comprobando si a la oposición le es permitido competir en elecciones abiertas y equitativas, si hay ausencia o mínimos niveles de acoso y restricción gubernamental hacia su actividad, si sus votos no son manipulados o si sus medios de propaganda y comunicación no son censurados ni clausurados²².

En la tesis defendida por Mujica, nos encontramos con variedad de autores que abogan por esta misma idea. Entre ellos está las Apter²³, quien promovió que la competencia entre el partido en el poder y la oposición constituía el «alma de la democracia»; Dahrendorf²⁴ por su parte sostuvo que la autoridad de un gobierno que no era contestado eficazmente devendría siempre más autoritario; Przeworski y colaboradores²⁵ que concluyeron que un régimen democrático era posible solo cuando los gobernantes no podían imponer a sus sucesores, o los opositores políticos podían triunfar en los comicios y asumir los cargos, mientras que Durban²⁶ señaló a la oposición como un elemento democráticamente necesario, que «en la medida que a las alternativas al gobierno se les permitía concurrir y acceder a los puestos públicos, se podía decir que allí prevalecía la democracia». No obstante, este mismo autor dedujo que donde la oposición «era perseguida, considerada ilegal o fuera de existencia [...] la democracia no estaba presente, no había existido o estaba en proceso de destrucción».

Para Liphart, un primer propósito de la democracia consistiría en gobernar mediante la admisión del disenso, tratando de establecer acuerdos con la oposición o integrando a las minorías²⁷ en la composición del gobierno.

22 HUNTINGTON, Samuel, “La tercera ola”, Barcelona, Paidós, 1991.

23 *Ibidem*.

24 *Ibidem*

25 Przeworski y colaboradores “Democracia y desarrollo”, cambridge: Cambridge University Press.2000.

26 *Ibidem* 19.

27 LIJPHART, Arend, “Modelos de democracia”, Barcelona, Ariel ,2000.

La oposición constituye una de las estructuras esenciales de todo régimen que se precie de ser democrático. En los modelos plurales y competitivos, a los que Dahl llamaría democracias de poliarquía, la actividad de oposición puede alcanzar un alto grado de institucionalización al contar con legitimación pública y jurídica, como también con considerables oportunidades de participación política, ejercer mecanismo de control y hasta expresar críticas al gobierno de turno²⁸.

La oposición tiene como objetivo de fondo limitar el poder político, servir de contención de las autoridades de un ejercicio excesivo y arbitrario, informando o cuestionando sobre decisiones dañosas y excluyentes, que no respondan a los intereses de los ciudadanos. Por otro lado, se dedica a construir compromisos, impugnar la acción de sus contrincantes políticos o promoverse como potencial alternativa a los que gobiernan. De este modo queremos destacar la relevancia de la oposición, al punto de paragonarla con la división de poderes, la periodicidad de las elecciones y las bases de un sistema republicano de gobierno. En definitiva, creemos cierta la premisa de que puede haber oposición sin democracia, pero bajo ninguna circunstancia democracia sin oposición.

Para Sartori, la oposición ocupa un lugar central, así como las minorías políticas, en su teorización sobre la democracia²⁹. El autor se adentra en argumentar que la democracia es y debe seguir produciendo gobiernos de «mayoría limitada», es decir, arreglos políticos que eviten la «tiranía de la mayoría» mediante el reconocimiento de los derechos de la oposición. Concluye este análisis que cuando los partidos deciden emplear recursos demagógicos y desleales contribuyen a la generación de efectos perniciosos sobre la

²⁸ *Ibíd*em

²⁹ SARTORI, Giovanni, "teoría de la democracia, el debate contemporáneo". 1988 Madrid: Alianza Universidad.

estabilidad de las democracias, pero adentrarnos en tal temática nos excedería del tema de estudio abordado para la presente tesis.

Aunque necesaria, la mera existencia garantizada de una oposición no resulta suficiente para afirmar que un sistema determinado puede ser definido como democrático (recordemos que Dahl menciona una serie de requisitos institucionales además de la oposición). Por esta razón es necesario entender que debido a su complejidad teórica y empírica, la democracia sólo puede ser explicada si puntualmente se manifiestan diversas condiciones políticas e institucionales, una de las cuales es la oposición.

En este sentido, la oposición política no podría operar ni mucho menos ser reconocida si no han sido aceptadas y hecho efectivas la libertad de expresión, el derecho a formar organizaciones y participar políticamente sin temor a la censura, las elecciones correctas, así como el acceso a información plural y variada, un escenario que de concretarse derivaría en otros productos institucionales donde la oposición política habrá de tener ciertamente un lugar.

7. Alternancia en el gobierno

Así como la existencia de partidos políticos, la alternancia en el Poder Ejecutivo es un elemento esencial de la democracia. La continuidad indefinida en los cargos del mismo titular del Ejecutivo, aún en el caso especial de que esta elección sistemática sea resultado de la voluntad del pueblo expresada en las urnas, sin coacción ni fraude, termina siendo un factor negativo y distorsionante para la vida democrática. Esta afirmación es una premisa de nuestro estudio que puede ser aplicada al ámbito nacional, provincial, y comunal.

El continuismo indefinido genera peligrosos elementos personalistas y autocráticos que afectan negativamente la existencia de una democracia real, además, la no alternancia en el mando, en sí misma y por las necesarias consecuencias que provoca, puede hacer peligrar la realización de comicios libres y sin fraude, llegando a provocar el desarrollo de elementos políticos potencialmente negativos, a acentuar la arbitrariedad y a generar peligrosas expresiones de autoritarismo o de paternalismo, unidas a la posible creencia en la pertenencia política o personal del poder, que muchísimas veces nace de su ejercicio prolongado. Sumado a lo anterior, la falta de renovación de gobernantes atenta contra la renovación de ideas y propuestas, a la vez que la falta de competencia, desalienta la superación en las políticas y propuestas.

Para hablar de expresiones autoritarias, primero es necesario aclarar que entendemos por **autoritarismo** 30. En el contexto de los sistemas políticos, se suele llamar autoritarios a los regímenes que enfatizan el aspecto del mando y menosprecian el consenso, pensado desde los valores democráticos, el autoritarismo es una manifestación degenerativa de la autoridad.

Juan Linz, quien es uno de los autores que más ha contribuido a la precisión del término, ha propuesto la siguiente definición: “Los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal

30 SANCHAEZ DAVID, Rubén. “Autoritarismo”, disponible en: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/autoritarismo.htm

vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles”³¹.

Relacionado íntimamente con lo anterior, creemos que es importante también ahondar brevemente en el término **paternalismo**, el cual se conoce como “el desarrollo de conductas o actitudes que son típicas de un padre tradicional, pero aplicadas a otro tipo de vínculo, en relaciones de trabajo o políticas”³². En este caso se usará para las relaciones entre gobernantes y gobernados. En este contexto, el paternalismo puede pensarse como una forma de ejercer la autoridad, donde las decisiones del gobierno no admiten discusión ni cuestionamientos, aunque también implica otorgar consentimientos y dar afecto. Así, bajo el argumento de “*proteger*” a la población, el gobierno paternalista recorta las libertades, tal como haría un padre que niega un permiso a su hijo porque considera que aquello que podría realizar resulta peligroso. Lo que el paternalismo político supone, en definitiva, es la creencia por parte del gobernante de que el pueblo es incapaz en diversas cuestiones y es considerado como un menor de edad; por eso, el Estado toma decisiones en su nombre, sosteniendo que es lo mejor para la gente, como un padre que decide que es lo mejor para su hijo.

Para sostener nuestra oposición al paternalismo, nos apoyamos en Kant y su obra “¿Qué es la ilustración?”³³, donde afirma que “el iluminismo es la salida del hombre de la situación de minoría de edad”, si lo adaptamos a un gobierno democrático actual, deberíamos decir que la democracia es la salida del individuo de la minoría de edad política, los gobernados

31 SANCHAEZ DAVID, Rubén. “Autoritarismo”, disponible en:

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectorat/docs/red_diccionario/autoritarismo.htm

32 Disponible en: [Definición de paternalismo - Qué es, Significado y](#)

[Concepto](#) <http://definicion.de/paternalismo/#ixzz3KnC1K1Lb>

33 FERNANDEZ SANTILLAN; José, “La democracia como forma de gobierno” cap 5. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/498/8.pdf>

son electores racionales que tienen el derecho y el deber de ejercer su derecho a elegir sus representantes.

En definitiva, de modo simplificado, entendemos la alternancia en el mando o en el gobierno como el desempeño sucesivo en el poder o en el gobierno por personas distintas, pertenezcan o no al mismo partido político. Podemos concluir que es un presupuesto y una condición de la democracia.

Establecido ya los partidos políticos como uno de los pilares de la democracia, tanto en los niveles nacionales como subnacionales, nos encontramos con otro fenómeno que será el foco de nuestro análisis en profundidad; a saber se trata de la permanencia por sucesivos periodos administrativos del mismo partido y en ocasiones, incluso del mismo representante, frente a diferentes intendencias en la provincia de Santa Fe.

8. Predominio de partidos políticos

Como sostuvimos anteriormente en la instancia más teórica del trabajo, creemos que la alternancia en el ejercicio del poder es un elemento que hace a la calidad de la democracia. Los actores tienen las mismas posibilidades de ocupar el gobierno y, en el periodo siguiente, de ser oposición, y en ese marco las elecciones funcionan como una instancia de rendición de cuentas.

Si existen alternativas reales, hay incentivos para hacer bien las tareas, volver a ganar las elecciones representa un desafío por el cual hay que esforzarse y demostrar resultados. Por otro lado, cuando las elecciones solo son una formalidad y los partidos sin competencia se sienten vencedores antes de si quiera presentarse a comicios, se genera un clima de relajamiento de esfuerzos mientras que las instituciones democráticas se debilitan. Y se

plantean los interrogantes. ¿Estas reelecciones indefinidas, son el resultado de excepcionales desempeños en el gobierno? ¿Corren con ventaja los que son oficialistas?

En las provincias argentinas, la alternancia de los partidos políticos en el poder es cada vez más limitada. En siete de las 24 provincias no hay sucesión partidaria desde 1983: Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Neuquén, San Luis y Santa Cruz. En otras tres -Corrientes, Catamarca y Santiago del Estero-, los cambios de signo político ocurrieron sólo después de una intervención federal. Además, para los partidos de la oposición volver a ocupar el gobierno en las provincias es un desafío cada vez más difícil de alcanzar, a la vez que los nuevos partidos ven cada vez más difícil la tarea de hacerse un lugar entre los candidatos con posibilidades de acceder a cargos. En 2011, 22 de los 24 distritos eligieron gobernador y sólo en Río Negro y Catamarca hubo alternancia,

En las provincias argentinas, sin embargo, el sólo hecho de ser gobierno brinda al partido un beneficio electoral que marca una ventaja a su favor, esto hace que una vez en poder, sea muy difícil ganarle al oficialismo, y si se combina con otros factores, como la falta de límites al uso en propio beneficio de los recursos públicos, se potencia.

El Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) analizó los resultados de las elecciones a gobernador desde 1983 hasta la actualidad y relacionó el desempeño electoral de los oficialismos con el contexto institucional y económico social de cada distrito. Este estudio reveló que la balanza se inclina cada vez más a favor del oficialismo y, en algunas provincias, la sucesión en el gobierno es un horizonte borroso³⁴.

“En siete de los 24 distritos no hay sucesión partidaria desde 1983. Y en 2011, sólo en dos

³⁴ “Por las ventajas de los oficialismos, las elecciones a gobernador son cada vez menos competitivas” CIPPEC, 9 de enero de 2013. Disponible en: http://cippec.org/prensa_det.php?idprensa=524.

cambió el signo político del gobierno”. Considerando lo anterior, no nos resulta raro enterarnos que por ejemplo, que en el municipio de Vicente López en Buenos Aires, cumplió 24 años de gestión su intendente, Enrique García, quién se retiró en 2011.

9. Sin rendición de cuentas en las urnas

Como resultado de estas situaciones, las elecciones pierden importancia como instancia de rendición de cuentas porque dejan de ser el momento en el que se premia o castiga el desempeño del partido que ocupó el gobierno. Se vuelven menos desafiantes para el oficialismo y nos encontramos que con el paso del tiempo, las elecciones definidas por diferencias superiores al 20% de los votos aumentaron de manera consistente. Y en el 2011, de hecho, se produjo la mayor proporción de victorias de partidos oficialistas desde la democratización: 91%³⁵.

En este contexto, las instituciones se encuentran más vulnerables al uso partidario. No es casual, por ejemplo, que la mayoría de las provincias argentinas no regule el uso de la publicidad oficial en época electoral. Sólo la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Córdoba, Santiago del Estero y Santa Fe³⁶ tienen una ley sobre el financiamiento de campañas electorales con límites, aunque parciales, al uso de la publicidad del Estado. Para la provincia de Buenos Aires, donde la ventaja del oficialismo es importante, esto es una deuda pendiente. Si bien la legislación sobre partidos políticos restringe los sujetos que pueden realizar aportes partidarios, no existen topes a los recursos para las campañas y tampoco al uso de publicidad oficial. Estas regulaciones por sí solas no son suficientes, pero el vacío normativo mina la equidad en la competencia electoral, le brinda demasiadas ventajas al oficialismo y entorpece la alternancia en el poder.

³⁵ ³⁵ “Provincias; ¿elecciones sin competidores?” CIPPEC, 5 de marzo de 2013. Disponible en: http://cippec.org/prensa_det.php?idprensa=524.

³⁶ Ley que regule el uso de publicidad oficial en Santa Fe

La falta de alternancia y de competitividad en las elecciones es perjudicial para la salud de las instituciones democráticas. Impulsa a los oficialismos a mantener el statu quo y condiciona la visualización de la oposición como alternativa real. Si la competencia carece de competidores, entonces su sentido se desvanece: el vencedor no gana por los méritos hechos, por los frutos de su trabajo durante su administración, gana porque no tiene competencia, y porque siempre la balanza estará inclinada a su favor.

10. Predominio de partidos en la Provincia de Santa Fe

El sistema partidario santafesino –al igual que en otras provincias- está integrado por partidos que si bien no muestran una fuerte implantación territorial en el orden nacional, adquieren relevancia en el mapa político provincial, como tenemos de ejemplo actual al Partido Socialista Popular³⁷. Desde luego, esta no constituye una particularidad de Santa Fe, sino un rasgo observable también en otros distritos subnacionales: a medida que descendemos a este nivel cobran significación partidos provinciales que definen un escenario político más pluralista.

Sin embargo, tanto a nivel provincial como en la mayoría de los municipios de la provincia, existe una dinámica de partido predominante, pues recordemos que el Partido Justicialista pudo mantenerse ininterrumpidamente en el Ejecutivo provincial desde la recuperación de la democracia en 1983 hasta 2007 y luego el partido socialista ha ganado las elecciones por dos periodos consecutivos³⁸.

Centrándonos en el hecho que un partido retuvo la gobernación de la provincia tantos años, un fenómeno que como ya dijimos, es muy común en todas las provincias argentinas y

³⁷ IAZZETA, Osvaldo, “De la alternancia y sus bloqueos en Santa Fe”

³⁸ TORRE, Juan C., “El peronismo como solución y como problema”, en Marcos Novaro (Comp.), Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado, Buenos Aires, Norma, 1999.

comunas, creemos que es simplista explicar este fenómeno basándonos en la vocación de poder del partido predominante. En otros términos, la ausencia de alternancia durante esos veinte años no sólo expresa la capacidad del Partido Justicialista para retener una mayoría electoral perdurable, sino también, la incapacidad de las fuerzas partidarias rivales para convertirse en una alternativa de gobierno aceptable.

Ese predominio no resulta de ventajas que violenten los requisitos mínimos de una poliarquía ni cuestiona la vigencia de la democracia, pero refleja la dinámica del sistema partidario en el marco de una competencia electoral sin restricciones.

Aunque la alternancia no constituye un requisito de la democracia, la permanencia indefinida de un partido en el gobierno instala, según Norberto Bobbio³⁹ una sensación de “democracia bloqueada” que nada aporta al fortalecimiento institucional. Para expresarlo en otros términos, aunque no compromete el carácter democrático del régimen político reduce los incentivos para mejorar su calidad institucional.

La mencionada condición de partido predominante, tanto en el caso del gobierno provincial como de las intendencias provinciales, es un factor que solo ha restado motivación para impulsar reformas impostergables en el diseño institucional de la provincia. Sucede que, pese a sus déficits, esas mismas reglas institucionales le han permitido a distintas administraciones permanecer ininterrumpidamente en el gobierno. Aunque en ese lapso no han faltado propuestas de reforma de las reglas institucionales y electorales esas tentativas no han encontrado suficiente eco y carecen de un ámbito de debate propicio que les asegure mayor receptividad.

Esta ausencia de voluntad para reformar las instituciones, evidencia una debilidad y la necesidad de revertir una situación donde el éxito sostenido del partido gobernante parece

39 TORRE, Juan C, “Los desafíos de la oposición en un gobierno peronista”, en Marcos Novaro (Comp.),

puede fundarse en un empobrecimiento indefinido de la calidad de sus instituciones. Por consiguiente, la configuración de un sistema de partido predominante no sólo significó el “bloqueo” de la alternancia de partidos en el gobierno sino también, de las tentativas de “innovación institucional” orientadas a perfeccionar las reglas de juego.

Las instituciones políticas definen las reglas de juego de la práctica democrática pero éstas no son “neutras” y a ellas se aferran quienes han obtenido mayores gratificaciones y ventajas de su vigencia.

A nivel municipios, vemos repetida esta historia, y si bien ha habido iniciativas para cambiar la situación desde lugares de oposición, tenemos presente que en el oficialismo, como señala Ana María Mustapic⁴⁰, los individuos o los grupos difícilmente accedan en forma voluntaria a perder parte de lo que conquistado. Por consiguiente, sería ingenuo suponer que quienes resulten perjudicados por estos cambios estén dispuestos a apoyarlos. En virtud de ello es preciso promover ámbitos de debate sobre estos temas y revertir el “bloqueo” al que se han visto sometidas las agendas reformistas en el régimen de intendencias municipales de Santa Fe. Es preciso ampliar este debate, ampliando los contenidos de esa agenda de discusión, a la búsqueda de una mejora del vínculo de representación y en vistas a ensanchar la participación de fuerzas minoritarias.

40 MUSTAPIC, Ana María, “¿Qué pasa con la reforma política?”, en *Todavía. Pensamiento y cultura en América Latina*, N° 3, Buenos Aires, Diciembre 2002 y “Los partidos y la crisis política”, en *Textos para pensar la realidad*, N° 1, La Plata, 2002

CAPITULO II:

La alternancia en el gobierno en las normas argentinas

Sumario: 1. Introducción. 2. Constitución Nacional Argentina. 3. Ley orgánica de las municipalidades. 4. Ley orgánica de las comunas 5. La situación de las reelecciones de intendentes y presidente comunales en las Provincias 6. Conclusiones.

1. Introducción

En este segundo capítulo nos dedicaremos a ahondar en las normas que tratan el tema de la reelección en los cargos del Poder Ejecutivo. Comenzaremos por analizar los artículos de la Constitución Nacional que tratan la temática, y reflexionaremos sobre los mismos, para luego adentrarnos en las leyes a nivel provincial, la ley orgánica de las municipalidades, n° 2756 y su reforma introducida por las leyes n° 12065 y 12423 y en la ley orgánica de las comunas n° 2439.

2. Constitución Nacional

En esta parte del primer capítulo, indagaremos en los aspectos ligados a la normativa relacionada al tema tratado. Se hará mención a las normas que versan sobre la duración de los mandatos de gobierno y la posibilidad de reelecciones y de alternancia en el poder.

En primer lugar, nos remitiremos a la Carta Magna de la República Argentina, en su artículo 5°.

Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

De este artículo podemos inferir que las provincias están sujetas, como la Nación, a un régimen democrático con división de poderes, y que deben dictarse una Constitución que respete esos principios. Y que el gobierno nacional garantizará a cada provincia sus instituciones, entre ellas incluimos las elecciones periódicas, y los partidos políticos.

Artículo 38.- Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas.

El artículo 38 se dedica a los partidos políticos, que los cataloga como fundamentales para el sistema democrático. En parte nos hace recordar a los postulados de Dahl, cuando se remite a la representación de las minorías y a la libertad y libre acceso a la postulación de candidatos a cargos públicos electivos; así como la mención del acceso a la información pública, uno de los aspectos que el ya mencionado autor considera constitutivo de la poliarquía.

Artículo 90.- El Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un solo período consecutivo. Si han sido reelectos o se han sucedido recíprocamente no pueden ser elegidos para ninguno de ambos cargos, sino con el intervalo de un período.

En este artículo encontramos la base de nuestra argumentación, de aquí se sostiene que el régimen de gobierno para el país, admite una Presidencia que dura cuatro años, con posibilidad de una reelección consecutiva, para poder postularse nuevamente, es requisito indispensable que se alterne otro Presidente en el gobierno por un período de cuatro años.

Consideramos que la intención que subyace a este artículo, que nace en la reforma constitucional de 1994, pretende abrir la opción a un mandato más largo, de 8 años en caso que una administración muy exitosa gane las elecciones en dos periodos consecutivos, pero sin descuidar la importancia de la alternancia en el poder, y es por ello que no se permiten las reelecciones infinitas. Consideramos que el espíritu de esta ley suprema debería estar presente en las normas que rigen las elecciones a nivel municipal y comunal, puesto que esa fue la intención de los constituyentes de 1994.

Artículo 91.- El Presidente de la Nación cesa en el poder el mismo día en que expira su período de cuatro años; sin que evento alguno que lo haya interrumpido, pueda ser motivo de que se le complete más tarde.

Este artículo refuerza la idea planteada en el artículo 90 sobre la necesidad de discontinuar el poder en el mando una vez terminado el período establecido, remarcando la idea de no hacer excepciones. A continuación citamos los artículos correspondientes al Título segundo, “Gobiernos de Provincia”.

Artículo 122.- Se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios de provincia, sin intervención del Gobierno federal.

En este artículo sobre los gobiernos provinciales, entendemos que se hace alusión a la autonomía provincial como valor de suma importancia en el régimen político.

Artículo 123.- Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero.

Finalmente, nos encontramos con el artículo 123, que explica las atribuciones provinciales de dictarse sus propias cartas magnas para regir la provincia, siempre respetando la autonomía de los municipios, pero regulándolos en sus diversos aspectos. Siempre estas constituciones deben respetar las normas establecidas en la Constitución Nacional.

3. Ley orgánica de las municipalidades.

En esta parte de nuestra investigación, nos centraremos en las leyes provinciales dedicadas a las elecciones de autoridades municipales, es decir intendentes. Investigaremos como es regulado en Santa Fe y como es tratado este asunto en otras provincias, particularmente el tema referido a la reelección de los intendentes.

En primera instancia, tomaremos la Ley orgánica de las municipalidades⁴¹, n° 2756 y su reforma introducida por las leyes n° 12065 y 12423, sancionadas el 16/06/39 y promulgada el 23/06/39. A continuación citamos los artículos que más nos interesan a los fines de nuestro trabajo.

Art. 1°: Todo centro urbano en que haya una población mayor de diez mil habitantes tendrá una Municipalidad encargada de la administración comunal, con arreglo a las prescripciones de la Constitución y de la presente ley; a este efecto las Municipalidades se dividirán en dos categorías, a saber: serán de primera categoría las Municipalidades que tengan más de doscientos mil habitantes; de segunda categoría las que tengan entre diez mil y un habitantes y doscientos mil.

Art. 2.- (MODIFICACIÓN INTRODUCIDA LEY N° 12065) Las Municipalidades son independientes de todo otro poder en el ejercicio de las funciones que le son propias, forman sus rentas, pudiendo establecer impuestos, tasas, derechos o contribuciones, sobre los ramos y materias que se determinen, administran libremente sus bienes y sus miembros solo responden ante los magistrados del Poder Judicial en los casos de malversación, extralimitación de sus atribuciones y demás actos reputados culpables.

El Poder Ejecutivo prestará asesoramiento en materia legal, técnica y administrativa a las Municipalidades en los casos en que las autoridades de las mismas expresamente lo requieran.

⁴¹ Ley orgánica de municipalidades. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Quienes ejerzan cargos públicos electivos o sean nombrados políticamente deberán cumplimentar las normas que en el orden provincial resulten de aplicación a funcionarios públicos que ejerzan cargos electivos o políticos, en lo que refiere a declaraciones sobre antecedentes curriculares y patrimoniales. Las autoridades municipales deberán dar a conocer por los medios que estimen pertinentes la nómina completa de todas las autoridades políticas y agentes -con independencia de su situación de revista- que presten servicio remunerados en el municipio, en cualquiera de sus órganos o dependencias, consignándose los haberes totales que cada uno percibe y todo pago que el ente disponga en provecho del mismo, sea o no de índole remunerativa.

Art. 4°: Comprobada la existencia del número de habitantes requeridos por la Constitución y la presente ley para establecer el régimen municipal, sea ateniéndose a los resultados que arroja el último censo nacional o provincial o el que se efectuare a ese solo objeto, el Poder Ejecutivo lo decretará de inmediato, disponiendo la convocatoria a elecciones de los miembros que han de componer el Concejo Municipal y de la persona que desempeñará el cargo de Intendente, fijando la fecha para la reunión de constitución del Concejo.

Art. 8°: Es obligatoria toda ordenanza municipal, diez días después de su publicación en la prensa local o por medio de carteles o folletos, a juicio del Departamento Ejecutivo Municipal.

Art. 15°: Todo acto, ordenanza, resolución o contrato que estuviera en pugna o contravención con las prescripciones de la Constitución Nacional, Provincial, o de la presente ley adolecerá de absoluta e insanable nulidad.

Aquí nos encontramos nuevamente con el artículo que sostiene la necesidad de coherencia entre lo establecido en la Carta Magna y las constituciones provinciales u ordenanzas municipales, y la nulidad de las leyes o acciones que contravengan dichas directrices.

CAPITULO II

AUTORIDADES MUNICIPALES

Art. 22°: Cada Municipalidad se compondrá de un Concejo Municipal y de un Departamento Ejecutivo, a cargo éste de un funcionario con el título de Intendente Municipal.

Art. 23°: (MODIFI CACION INTRODUCIDA LEY N° 12065) El Concejo Municipal se compondrá de miembros elegidos directamente por los vecinos de cada municipio. Los de segunda categoría mantendrán la cantidad de concejales con que cuentan al momento de sanción de la presente ley, no pudiendo en ningún caso incrementar su número. Los de primera categoría por los primeros doscientos mil habitantes elegirán diez concejales, a los que se agregará uno por cada sesenta mil habitantes o fracción no inferior a treinta mil. Los mandatos de los concejales durarán cuatro años. Los Concejos Municipales, se renovarán bianualmente por mitades. Cuando el número de concejales sea impar, se entenderá a los fines de la renovación mencionada, que la mitad a elegir se obtienen dividiendo por dos el mayor número par contenido en aquel. En la primera renovación la duración de los

mandatos se determinará por sorteo que efectuará la Junta Electoral, antes de la incorporación de los concejales.

(MODIFICACIÓN INTRODUCIDA LEY 12423) Los núcleos poblacionales que se constituyan en Municipios de segunda categoría elegirán seis concejales.

Art. 24°: Para ser concejal se requiere tener no menos de veintidós años de edad y dos años de residencia inmediata en el municipio si fuera argentino y ser elector del municipio. Los extranjeros deberán tener veinticinco años de edad, cuatro de residencia inmediata en el municipio, y estar comprendidos dentro de las exigencias que esta ley determina para ser elector.

Art. 25°: No pueden ser electos concejales:

- 1) El Intendente y los empleados municipales
- 2) Los incapacitados legalmente y los fallidos y concursados que no hubieren obtenido su rehabilitación.
- 3) Los representantes, accionistas o empleados de empresas que exploten concesiones municipales, provinciales o nacionales dentro del radio del municipio o que tengan contratos pendientes con la Municipalidad o que en cualquier forma tengan relaciones de negocio con la misma, salvo la excepción prevista para los empleados municipales en el último párrafo del Art. 59.
- 4) Los que estuvieron interesados directa o indirectamente en cualquier contrato oneroso con la Municipalidad, aún como fiadores, o negociaran con la misma.
- 5) Los funcionarios o empleados de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la Nación, o de la Provincia, excepto los jubilados de cualquier Caja; los que desempeñen cargos técnicos propios de su profesión y cuyo ejercicio no traiga aparejada incompatibilidad moral y los que ejerzan el profesorado secundario o universitario.
- 6) Los deudores del tesoro municipal o provincial, que ejecutados legalmente no pagaren sus deudas.

Art. 26°: Todo concejal que por causas posteriores a su elección se encuentre en las condiciones expresadas en el artículo anterior cesará automáticamente en su función.

Art. 27°: Los miembros del Concejo Municipal podrán ser reelectos.

Art. 29°: El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un funcionario con el título de Intendente Municipal, elegido por el pueblo en elección directa y a simple pluralidad de sufragios. Durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones. En caso de fallecimiento, incapacidad, renuncia o destitución, producidos hasta un año antes del término del mandato, se elegirá nuevo intendente para completar el período. Si el evento ocurriere con posterioridad, asumirá la Intendencia el Presidente del Concejo Municipal hasta completar el período. El Intendente gozará de un sueldo o retribución mensual, que no será inferior en ningún caso al mayor que exista en la Municipalidad. Dicho sueldo no será aumentado ni disminuido durante el período de su mandato, salvo resolución expresa del Concejo Municipal, tomada con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

Es cierto que en este artículo sobre la duración del mandato del intendente, no está especificado el tema de la posibilidad de reelección, y cuantas veces puede ser reelecto. Igualmente, creemos como ya dijimos anteriormente, que desde el texto constitucional

se desprende la idea de que las autoridades del Ejecutivo en todos los niveles, nacional provincial y municipal, deben respetar la premisa que sostiene la alternancia en el gobierno.

A continuación, se describen los requisitos, obligaciones y atributos del cargo de intendente.

Art. 30°: Para ser Intendente se requiere ser ciudadano argentino, tener no menos de veintidós años de edad, dos años de residencia inmediata en el municipio y no estar comprendido en las prohibiciones del Artículo 25 de la presente ley.

Art. 31°: El Intendente y los concejales son personalmente responsables ante la Justicia ordinaria por los abusos o delitos que cometan en el ejercicio de sus funciones.

Art. 32°: El Intendente Municipal no podrá ausentarse del municipio por más de cinco días hábiles, sin delegar sus funciones en quien corresponda.

Art. 33°: En caso de vacancia, fallecimiento o ausencia por más de cinco días, el Intendente será suplido por el Presidente del Concejo Municipal y en defecto de éste por el vicepresidente 1° o vicepresidente 2°, hasta tanto se nombre el reemplazante o cese la causa de la ausencia.

Art. 41°: Son atribuciones del Intendente Municipal:

- 1) Representar a la Municipalidad en sus relaciones oficiales.
- 2) Dictar los reglamentos necesarios para el régimen de las oficinas y cuidado de los archivos de su dependencia.
- 3) Concurrir a la formación de las ordenanzas municipales, teniendo el derecho de iniciarlas mediante proyectos que presentará al Concejo, pudiendo asistir a sus deliberaciones, con voz, pero sin voto.
- 4) Deberá remitir al Concejo en el mes de setiembre de cada año, los proyectos de impuestos, tasas, derechos, contribuciones y otros recursos municipales para el nuevo ejercicio.
- 5) Promulgar las ordenanzas sancionadas por el Concejo y proveer a su ejecución por medio de los empleados a sus órdenes, dictando las disposiciones reglamentarias del caso.
- 6) Observar total o parcialmente dentro del término fijado por el Artículo 39, inciso 12, las ordenanzas, decretos o resoluciones que considere ilegales o inconvenientes al interés público incluso el presupuesto general de gastos.
- 7) Imponer multas hasta la cantidad de cincuenta mil pesos, por infracción a las Ordenanzas, Decretos, Reglamentaciones o Resoluciones legalmente dictadas. Cuando la Ordenanza, Reglamento o Resolución no cumplida importase una obligación de hacer la obra, ésta se verificará a costo del infractor, inhibiéndolo hasta la reintegración del importe gastado; pero cuando se tratase de una obligación prohibitiva y la obligación consistiese en la no ejecución de una obra, ésta será destruida y repuestas las cosas a su estado primitivo a expensas también del infractor; procediéndose siempre administrativamente y dejando a salvo el derecho del interesado para recurrir ante los tribunales por las acciones que pudiera tener. Igualmente podrá imponer arrestos en la proporción de un día por cada quinientos pesos de multa, hasta un máximo de quince días. Las sanciones menores de doscientos pesos serán inapelables.

- 8) Nombrar los empleados de su dependencia y removerlos siempre que lo estimase conveniente, con excepción de los designados con acuerdo y teniendo en cuenta las ordenanzas sobre estabilidad y escalafón que dictare el Concejo Municipal.
- 9) Ejercer la superintendencia y dirección inmediata de los empleados de su dependencia como asimismo de los establecimientos municipales y administrar los bienes y propiedad del municipio.
- 10) Prorrogar las sesiones del Concejo y convocar a sesiones extraordinarias durante el receso del mismo, siempre que así lo requiera algún asunto grave y urgente o lo solicitara la mitad más uno de los concejales en ejercicio, pudiendo en este último caso incluir nuevos asuntos entre los que hubiesen motivado el pedido de convocatoria.
- 11) Presentar anualmente al Concejo en el mes de Abril, las cuentas del ejercicio vencido con la comprobación correspondiente.
- 12) Llenar en comisión, en receso del Concejo, las vacantes que requieran acuerdo.
- 13) Informar anualmente al Concejo en la apertura del período de sesiones ordinarias, del estado general de la administración durante el ejercicio fenecido.
- 14) Suministrar verbalmente, o por escrito, por sí o por medio de los secretarios, los informes que le pueda requerir el Concejo.
- 15) Hacer recaudar los impuestos, tasas, derechos, contribuciones y rentas municipales y decretar su inversión con sujeción estricta al presupuesto y ordenanzas vigentes.
- 16) Comunicar al Poder Ejecutivo de la Provincia, en los casos y épocas que deban realizarse comicios, para que convoque a elecciones.
- 17) Celebrar contratos o autorizar trabajos por sí solo dentro del presupuesto general, de acuerdo a la proporción establecida en el Artículo 10 de esta ley y adjudicar las licitaciones.
- 18) Celebrar contratos sobre las propiedades inmuebles de la Municipalidad con autorización del Concejo Municipal, y previa licitación, excepto los casos previstos en el Artículo 11 in fine de la presente ley.
- 19) Hacer confeccionar mensualmente, en forma clara y detallada, el balance de la Tesorería Municipal y publicarlo íntegro e inmediatamente por la prensa o en volantes que se fijarán en los tableros de publicidad municipal.
- 20) Confeccionar la contabilidad patrimonial o bien vigilar la correcta formación y conservación de un inventario de todos los inmuebles de la Municipalidad y otro de los títulos y escrituras que se refieran al patrimonio municipal. Dicho inventario deberá llevarse por triplicado, estando un ejemplar a cargo de la Secretaría de Hacienda, si la hubiere; otro en la Contaduría Municipal y el tercero en la Dirección de Obras Públicas.
- 21) Expedir órdenes por escrito para visitas domiciliarias en los casos determinados en el inciso 24.
- 22) Inspeccionar los edificios de las escuelas del municipio, denunciando al Concejo de Educación las irregularidades que notare y proponiendo las reformas que creyere conveniente.
- 23) Inspeccionar asimismo los establecimientos públicos autorizados por la Municipalidad, o aquellos a cuyo sostén contribuya el tesoro municipal, adoptando las medidas del caso a fin de asegurar el regular funcionamiento de los mismos.
- 24) Velar por la higiene del municipio, comprendiéndose en ella, especialmente la limpieza, la desinfección del aire, de las aguas, de las habitaciones y parajes malsanos, la inspección de sustancias alimenticias, secuestrando e inutilizando aquellas que por su calidad y condiciones fuesen perjudiciales a la salud, sin perjuicio de las demás penas que correspondan; la propagación de la vacuna, el aseo y mejora de los mercados, tambos, caballerizas, mataderos y corrales; la conservación y reglamentación de cementerios, y en general, la adopción de todas las medidas tendientes a evitar las epidemias, disminuir sus estragos y remover las causas que la produzcan o mantengan, y todas las que concurran a asegurar la salud y bienestar de la población, comprendiéndose entre ellas las visitas domiciliarias.

- 25) Suscribir ad referendum aceptaciones de legados o donaciones hechos al municipio, cuando su monto exceda de cinco mil pesos para las Municipalidades de primera categoría y de dos mil pesos para las de segunda..
- 26) En general, tener a su cargo el cumplimiento de todo lo relativo al régimen

Ahora bien, en el decreto- ley 6769/58, de la Ley orgánica de las municipalidades⁴².

CAPITULO I
DE LA CONSTITUCION DE LAS MUNICIPALIDADES
I DEL REGIMEN MUNICIPAL

II NORMAS ELECTORALES

ARTICULO 3°: El Intendente y los Concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro (4) años en sus funciones y podrán ser reelectos. El Concejo se renovará por mitades cada dos (2) años.

ARTICULO 4°: Las elecciones se practicarán en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral que rija en la Provincia.

Aquí podemos ver que tampoco se aclara la cuestión de la posibilidad de varias reelecciones consecutivas.

4. Ley orgánica de las Comunas

La ley orgánica de las comunas n° 2439⁴³ también debe referenciarse aquí, pues al igual que las municipalidades, la comuna es protagonista de situaciones de democracia bloqueada, donde Presidentes Comunales permanecen en el cargo por muchos periodos consecutivos.

ARTICULO 2. Las Comisiones se organizarán y funcionarán de acuerdo en un todo a la Constitución, a la presente ley y al reglamento interno que cada una de ellas se dicte.
Ref. Normativas:

⁴² Texto actualizado del Decreto-Ley 6.769/58 con las modificaciones introducidas por los Decretos-Leyes: 7.443/68, 8.613/76, 8.752/77, 8.851/77, 9.094/78, 9.117/78, 9.289/79, 9.443/79, 9.448/79, 9.926/83, 9.950/83 y 10.100/83 y las Leyes: 5.887, 5.988, 6.266, 6.896, 10.140, 10.164, 10.251, 10.260, 10.377, 10.706, 10.716, 10.766, 10.857, 10.936, 11.024, 11.092, 11.134, 11.239, 11.240, 11.300, 11.582, 11.664, 11.690, 11.741, 11.757, 11.838, 11.866, 12.076, 12.120, 12.288, 12.396, 12.929, 13101, 13154, 13217, 13580, 13924, 14062, 14139, 14180, 14199, 14248, 14293, 14344, 14393, 14480, 14491, 14515 y 14449.

ARTICULO 3. Las Comisiones Comunales se compondrán:

a) De tres miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas no hayan alcanzado una población de mil quinientos habitantes.

b) De cinco miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas hayan alcanzado una población de mil quinientos habitantes en su ejido urbano. Cuando las Comisiones se constituyan con cinco miembros, se elegirán cuatro por mayoría y uno por la minoría y cuando fueren de tres miembros, dos por la mayoría y uno por la minoría.

Es muy importante destacar que en este artículo se preserva un espacio a la representación de las minorías, aunque en ocasiones esos representantes se han visto disminuidos en sus iniciativas, porque se enfrentaban a una mayoría de miembros del partido gobernante, situación que podremos ver más adelante en el caso de la localidad de Embalse, Río Tercero, Córdoba⁴³.

ARTICULO 19. Aprobado el censo que determina la elevación de categoría de un municipio, deberá el Presidente de la Comisión Comunal convocar a elecciones de intendente y miembros del Concejo Municipal en la primera elección ordinaria. Para todo lo concerniente a la constitución de las nuevas autoridades regirá la Ley Orgánica de las Municipalidades. Si los miembros de las Comisiones Comunales, en defecto del Presidente, se rehusaran a hacer la convocatoria deberá convocar la Junta de Mayores Contribuyentes. Ref. Normativas: Texto Ordenado Ley 2.756 de Santa Fe

ARTICULO 20. Los miembros de las Comisiones Comunales serán designados por elección popular y durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. Las vacantes se proveerán por el tiempo que faltare al miembro cesante o renunciante, con los suplentes, según el orden que les corresponda.

Aquí se menciona que las comisiones comunales durarán dos años en el ejercicio del cargo, sin mencionar las posibles reelecciones.

ARTICULO 25. Las Comisiones Comunales constituirán por sí, sus respectivas autoridades, eligiendo de su seno, un presidente, un vicepresidente y un tesorero. Podrán con el voto favorable de la mayoría de sus miembros titulares, fijar remuneración para el presidente, y una dieta para no más de dos (2) de los miembros titulares, que el cuerpo crea necesario, las que sólo les será abonada en proporción a su asistencia a las reuniones del cuerpo y en correlación a las funciones asignadas de acuerdo al reglamento interno comunal. Las dietas no podrán exceder ni superar por todo concepto

⁴³ En esta localidad se deroga la ordenanza para limitar las reelecciones del Ejecutivo a una sola vez, y la representante del partido disidente se encontró sola votando en contra de la derogación.

el 60% de la remuneración del presidente. Modificado por: Ley 11.358 de Santa Fe Art.1 (B.O. 16-01-96) MODIFICADO Ley 12.828 de Santa Fe Art.1 (B.O. 28-12-2007) segundo párrafo MODIFICADO

ARTICULO 26. Si después de haberse designado las autoridades se produjeran una o más vacantes, se procederá una vez integrada la comisión a renovar las autoridades, pudiendo reelegirse las existentes.

En este artículo, se menciona el procedimiento para la elección del Presidente comunal, y nuevamente, no se plantea el tema de la cantidad de reelecciones posibles admitidas.

ARTICULO 74. Toda vez que se presente ante una Comisión Comunal una solicitud suscripta por la cuarta parte de los inscriptos en el padrón comunal, pidiendo la sanción de una ordenanza sobre cualquier asunto de la competencia de la Comisión, ésta está obligada a pronunciarse sobre aquélla dentro del término de treinta días y en caso de no aceptarla la someterá a votación directa de los inscriptos en el padrón electoral por “ si “ o por “ no “ sobre el conjunto de la ordenanza propuesta, en la primera elección ordinaria, o por medio de una convocatoria especial extraordinaria, si se considerara que hay urgencia en ella o bien siempre que la mitad por lo menos de los que suscribieron la petición, lo solicitaren dentro de un mes de haberse pronunciado la Comisión en contra del proyecto.

ARTICULO 77. Las ordenanzas sancionadas directamente por el pueblo no podrán ser modificadas ni derogadas por las Comisiones Comunales dentro del término de tres años, vencido el cual si las considerarán inconvenientes procederán a solicitar su modificación o derogación en la primera elección ordinaria que tenga lugar o por medio de una convocatoria especial extraordinaria, en caso de urgencia. Los votos se emitirán por “ si “ o por “ no “, sobre un proyecto que se publicará íntegramente en la convocatoria, suscripta por el Presidente y Secretario.

Este artículo abre la posibilidad de solicitar al pueblo se trate un tema de su interés y de allí se sancione una ordenanza. Brinda un mecanismo para iniciar la reforma de la reelección indefinida del Presidente Comunal.

Constitución de Santa Fe Revocación (artículos 153 al 155)

ARTICULO 153. Toda vez que la cuarta parte de los vecinos inscriptos en el padrón comunal juzgaran que existe mal desempeño de las funciones de todos o algunos de los miembros de la Comisión Comunal, podrán presentar una solicitud de revocatoria al Presidente de la misma, quien deberá, dentro de los veinte días subsiguientes a la presentación, convocar al cuerpo electoral a fin de que, en un día que se fijará dentro de los cuarenta subsiguientes, se pronuncie por la revocación o rechazo. El elector deberá votar por “sí” o por “no”. *

ARTICULO 154. La revocatoria no podrá iniciarse dentro de los primeros seis meses del ejercicio del mandato de los miembros de la Comisión Comunal ni cuando falte a éstos menos de cuatro meses para terminarlo.

Este artículo representa la posibilidad del pueblo de revocar los mandatos, una herramienta muy poderosa de la ciudadanía que escasa vez se ha puesto en práctica, y que de reimpulsarse la participación en el gobierno, sería muy valiosa a la hora de fiscalizar el desempeño de los gobernantes electos.

5. La situación de las reelecciones de intendentes y presidente comunales en las Provincias

Buenos Aires

En la provincia de Buenos Aires, la situación que despertó nuestro interés, y que fue el motor impulsor de este trabajo de tesis, resulto ser una cuestión abordada desde un partido político. Fue desde el partido que lidera el candidato a diputado nacional, Sergio Massa, desde el Frente Renovador Peronista, conocido también como massismo, quien en esta ocasión que se presentó un proyecto de ley para que los intendentes puedan ser reelectos solo una vez⁴⁴.

Se elevó a la Legislatura de la provincia de Buenos Aires un proyecto para limitar la reelección indefinida de los intendentes y que no puedan lograr un tercer mandato consecutivo. Esta propuesta ingresó por la Cámara Alta acompañada de otro proyecto

⁴⁴ Disponible en: <http://www.ncn.com.ar/el-massismo-bonaerense-presentara-un-proyecto-para-que-los-intendentes-puedan-ser-reelectos-solo-una-vez/>

tendiente a eliminar las listas sábanas e incorporar el voto electrónico en la provincia. La iniciativa de Massa implicaría la modificación del decreto-ley 6769 de 1958, la ley orgánica de las municipalidades. En su texto, el artículo tercero indicaría que tanto el intendente como los concejales.

“serán elegidos directamente por el pueblo, durarán en sus funciones el término de cuatro (4) años y podrán ser reelegidos por un solo período consecutivo”.

Asimismo, la propuesta que fue redactada por el diputado provincia por la primera sección Rubén Eslaiman especifica que

“si han sido reelectos en igual cargo, no podrán ser elegidos nuevamente, sino con el intervalo de un período”.

De este modo estaría, de cierta forma, parafraseando el artículo 90 de la Constitución Nacional, referente a la duración del mandato presidencial

Por otra parte, es necesario considerar que una iniciativa⁴⁵ de este tipo, podría contar con la oposición de los intendentes que ya han sido reelectos. En el caso de esta propuesta en particular, si pensamos en la sección electoral de Carlos Casares, de la provincia porteña, a la cual afectaría, son muchos los intendentes que estarían en disconformidad. Esta sección está rodeada por partidos cuyos intendentes ya han sido reelectos. Por ejemplo Pehuajó, 9 de Julio, Henderson y Lincoln, por citar los que limitan. También han sido reelectos los de Pellegrini, Salliqueló, Rivadavia, Tejedor, Los Toldos, Bragado, Junín y Alem. Ante tal

⁴⁵Disponible en: <http://www.periodicoeloste.com.ar/2014/05/massa-presenta-un-proyecto-para-que-los-intendentes-solo-puedan-ser-reelectos-una-sola-vez/>

perspectiva no sería de extrañarnos que pueda haber una contundente oposición de los que quieran seguir repitiendo mandatos, que son más de la mitad (68) del total de 135 jefes comunales bonaerenses. Ante situación en Buenos Aires, es lógico pensar que una iniciativa de este tipo en Santa Fe podría enfrentarse a las mismas resistencias, pero no por ellos se debe dejar de impulsar una reforma de tal relevancia.

Dicho lo anterior, cabe aclarar que de aprobarse el proyecto, se tomaría como primer mandato el que arranca en el año 2015. Es decir que el límite recién regiría en el 2023 46 ya que “no se puede” legislar en forma retroactiva. Y como tampoco se especifica que el actual se considera como primer mandato, se tomará en cuenta como período inicial el que comenzará en diciembre del año que viene.

De esta forma, el primer mandato se completaría en diciembre de 2019 y el segundo, en diciembre de 2023. Allí sí arrancarían la limitación para los intendentes que gobiernan sus distritos de 2015 y fueron reelectos cuatro años después.

Pero más allá de la efectiva aplicación de la normativa, siempre y cuando prospere en la Legislatura, el proyecto massista sigue siendo solo una propuesta que indudablemente ha generado controversias, pero nos permite reforzar la importancia de nuestra investigación y la vigencia actual del tema elegido, que tiene focos de interés más allá de la provincia de Santa Fe.

En tanto, es preciso tener en cuenta que en este proyecto requeriría una reforma constitucional de la Carta Magna de la Provincia de Buenos Aires, porque la Constitución de la Provincia dice en su artículo 191 que los intendentes van a ser elegidos por cuatro años, pero no dice cuántas veces.

46 Disponible en: <http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=7102>

Este proyecto nos hace pensar en qué situación se está viviendo en cuanto a la duración en el poder de los intendentes, y quiénes son los intendentes eternos en Buenos Aires⁴⁷

Hay Jefes comunales que llevan más de 20 años de mandato. Intendentes del FpV, FAP, UCR y FR cumplen su tercer, cuarto, quinto y hasta sexto mandato. Algunos inclusive subscriben al proyecto de Massa. Con nombre y apellido, serían los siguientes:

En la Primera Sección, quienes más años llevan siendo Intendentes de sus distritos son Hugo Curto (3 de Febrero), Juan Antonio Delfino (Suipacha) y Raúl Othacehé (Merlo), quienes transitan su sexto mandato seguido, acumulando casi 23 años de mandato desde 1991.

Por su parte, Alberto Daniel Descalzo (Ituzaingó) y Jesús Cariglino (Malvinas Argentinas) son Jefes comunales desde 1995 acumulando 5 períodos consecutivos.

El Intendente de San Isidro, Gustavo Posse; y de Hurlingham, Luis Acuña llevan casi 15 años de gobierno, mientras que Ricardo Curuchet (Marcos Paz), Carlos Selva (Mercedes) y Humberto Zúccaro (Pilar) asumieron en 2003 y trascurren su tercer ciclo en el poder. En la Segunda Sección, el Alcalde con más años de gestión es Oscar Darío Ostoich, quien conduce Capitán Sarmiento desde 1999, cumpliendo 15 años en diciembre próximo.

Asimismo, Ricardo Casi (Colón) y Walter Santalla (Ramallo) transcurren su tercer mandato consecutivo, mientras que Aldo Carossi (Baradero) es Intendente desde 2005 cuando asumió en reemplazo de Montesanti, y posteriormente fue electo en 2007 y 2011.

En la Tercera Sección Electoral, el presidente de la FAM, Julio Pereyra, cumple funciones en Florencio Varela desde 1992, mientras que Fernando Carballo (Magdalena), Fernando

⁴⁷ Disponible en: <http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=7191s>

Secco (Ensenada) y Gustavo Sobrero (Lobos) iniciaron sus gestiones en 2003, acumulando tres períodos.

En la Cuarta Sección, Enrique Tkacik conduce Hipólito Yrigoyen desde el año 1995, alcanzando casi las dos décadas como Jefe Comunal.

Lo siguen los mandatarios de Leandro N. Alem y Rivadavia, Alberto Conocchiari y Sergio Buil respectivamente, que asumieron en sus sillones municipales en 1999.

Por su parte Juan Carlos Bartoletti (General Viamonte), Jorge Fernández (Lincoln) y Mario Meoni (Junín) hacen lo propio desde hace diez años.

El funcionario con más años en su cargo de la Quinta Sección, y uno de los más antiguos de la Provincia, es Aníbal Loubet, quién cumple su vigésimo tercer año de gestión, tras ganar las elecciones de 1991 en General Guido.

Asimismo, en 2003 asumen los jefes comunales Jorge Alberto Paredi (Mar Chiquita), Jorge Mario Ugarte (Rauch), Gustavo Walker (Pila), Alberto Gelené (Las Flores), Miguel Lunghi (Tandil) y Héctor Olivera (Tordillo). Este último tomó el cargo un año antes de las elecciones, luego del fallecimiento de Agustín Mong.

En cuanto a la Sexta Sección Electoral, Juan Carlos Pellitta ejecuta la intendencia de General La Madrid desde 1991 hasta el 2003, cuando se aleja para presentarse como candidato a vicegobernador acompañando en la fórmula a Aldo Rico. Recupera el municipio en 2007 ganando por sólo 50 votos, y permanece hasta la actualidad.

Por otra parte, Ricardo Curetti (Patagones) se encuentra transcurriendo su décimo quinto año consecutivo al mando de su distrito, mientras que sus pares Carlos Alberto Sánchez (Tres Arroyos) y Miguel Pacheco (Pellegrini) hacen lo propio desde 2003 y 2005 respectivamente.

En marzo de 2004, el municipio de la Séptima Sección Tepalqué se queda sin Intendente a raíz del fallecimiento de Romera. En su lugar asume Gustavo Cocconi, quién continúa en su cargo en la actualidad.

Finalmente, otro de los caudillos más antiguos de la provincia gobierna Saladillo. Carlos Antonio Gorosito lleva las riendas locales de forma ininterrumpida desde 1991, alcanzando en la actualidad casi 23 años en el poder.

Ahora bien, nos preguntamos, cuales son los factores que subyacen a esta situación, donde el pueblo vuelve a elegir a los mismos candidatos una y otra vez. Podemos pensar que la cercanía y la familiaridad con los vecinos tienen ventajas y desventajas. El pueblo todo funciona como auditor permanente y espontáneo sobre la gestión comunal, así tenemos que al reconocimiento por una nueva calle pavimentada se contraponen la queja por el aumento de un servicio. Los intendentes atienden en sus oficinas, pero no se limitan a ello, pueden hacerlo también en la plaza o en el supermercado. Les resulta, por eso aseguran que la mejor forma de hacer campaña es con el trabajo de todos los días 48

En su defensa de las reelecciones sin fin, podemos citar a algunos de los exponentes de estos larguísimos mandatos. Por ejemplo, Ricardo Ubieto de Tigre mencionaba que *‘El poder no desgasta, desgasta si lo usás mal o si no lo tenés.(...) Cuando vota un intendente la gente se decide por el hombre y no por el partido’*. Por otra parte, Eseverri, de Olavarría sostenía que *“la democracia pluralista que nació en 1983 hizo que cobren más importancia los hombres y las conductas que el continente del partido”*. Pero creemos que a esta democracia que data de 1983 no podemos concebirla en su plenitud sin uno de sus

48 Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/1999/11/14/t-01402d.htm>

más importantes componentes: la oposición, la alternativa, y por supuesto, la alternancia en el gobierno.

Provincia de Córdoba

La situación que presenta esta provincia, es de una aún más marcada falta de alternancia en el gobierno de intendentes y jefes comunales. En información que hemos recabado de diarios y medio electrónicos, nos encontramos con que el 77% de los intendentes y jefes comunales fueron reelectos y seguirán gobernando hasta 2015⁴⁹. En las elecciones, de los 363 actuales mandatarios que fueron por un nuevo mandato, 323 lograron la reelección. El 77% de los 427 intendentes y jefes comunales de la Provincia fue reelecto este año y en consecuencia seguirá en funciones al menos hasta diciembre de 2015.

Como la Ley Orgánica 8102⁵⁰ de Córdoba provincia, que rige en los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica o que de estar facultados no lo hayan hecho, contempla la posibilidad de que los funcionarios locales pueden gobernar por tiempo indefinido- salvo en aquellas ciudades cuyas Cartas Orgánicas determinan lo contrario.

En las elecciones de 2011 se presentaron en búsqueda de un nuevo período 363 de los actuales mandatarios (representan 85% del total) logrando su objetivo 323 de ellos. Los otros 40 fueron derrotados y deberán abandonar los cargos entre el 10 y 12 de diciembre próximo.

Si el análisis se divide entre intendentes (gobiernan municipios) y jefes comunales (administran los destinos de pequeñas comunas), se llega a la conclusión que el mayor porcentaje de reelecciones se dio en los pueblos más chicos.

49 Disponible en: <http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=75721>

50 Disponible en: <http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/mcr-ley8102.pdf>

En el interior provincial existen 170 comunas. De las actuales autoridades fueron reelectas 143, cifra que implica el 84%. Los restantes 27 presidentes comunales no seguirán porque perdieron o porque decidieron no buscar un nuevo período. El Partido Justicialista y sus aliados de Unión por Córdoba lograron imponer sendas reelecciones de 88 jefes comunales, la UCR de 37, el Frente Cívico de 2 y partidos vecinales o el Frente para la Victoria de 16. A nivel de intendencias la situación cambia ya que el porcentaje de triunfos fue menor (180 en total). No obstante, igual se llega a un altísimo 70% que ratifica la confianza mayoritaria de la gente en las actuales autoridades de cada pueblo y ciudad. El Partido Justicialista logró la reelección de 95 de sus intendentes, la UCR de 59, el Frente Cívico de 6 y las fuerzas vecinalistas u otros partidos de 20. En comparación con el recambio institucional que se produjo en el 2007, la cifra de reelecciones fue levemente inferior al bajar de 79 a 77%. Como se dijo, la Provincia de Córdoba es una de las pocas del país que permite por ley la reelección indefinida de las autoridades municipales salvo en una treintena de ciudades donde las respectivas constituciones locales establecen un máximo de dos gobiernos consecutivos.

En este contexto, la localidad de Colonia Caroya constituye la excepción ya que la Carta Orgánica sancionada en 2010 sólo permite un único período de gestión de 4 años, sin oportunidad de reelección para los respectivos intendentes. En el resto de las jurisdicciones los titulares de los respectivos Departamentos Ejecutivos pueden cumplir dos períodos consecutivos como mínimo.

Entre los 180 intendentes que fueron reelectos este año en el interior cordobés hay tres que tienen muy bien ganado el apodo de “vitalicios”. Tanto el radical Humberto Tomllenovich (Colonia Tirolesa) como los justicialistas Miguel Negro (Holmberg) y Juan Aseguinolaza (Benjamín Gould) gobiernan de manera ininterrumpida desde 1983 cuando se produjo el

retorno del sistema democrático de gobierno. A ellos habría que sumar al radical Carlos Belli que administra los destinos de Agua de Oro desde 1987.

A nivel de comunas, el caso más paradigmático es el del vecinalista Juan Carranza que gobierna Los Molinos desde hace 28 años y fue reelecto para otros 4 más.

Mendoza

En el caso de la provincia de Mendoza, nos encontramos con una situación muy particular, cuando en nuestra búsqueda bibliográfica descubrimos la muy interesante opinión de un jurista local⁵¹ acerca de las reelecciones indefinidas de los intendentes. Este abogado opina que está en plena vigencia la reforma del artículo de la Constitución de la Provincia mendocina que impide la reelección de los intendentes más de un período. Pese a la versión circundante, hoy, si un intendente quiere ir por su segunda reelección consecutiva se topará sorpresivamente con que no se encuentra constitucionalmente autorizado a ello.

Según el diario Los Andes, el tema, que obedece a una mecánica republicana, indica que la reforma constitucional del art. 198 de junio de 2009 sí fue aprobada, pese a las particulares interpretaciones que desde el poder sobre ella se han hecho después de aquella votación

51 Disponible en: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2011/10/12/intendentes-pueden-re-reelectos-599433.asp>

para impedirlo. De hecho tal reforma debería estar incluida en los textos públicos, tal como en los links de la Legislatura provincial.

La reforma comienza en 2007, cuando el Senado y la Cámara de Diputados, con mayoría de 2/3 tal como exige el artículo 223 de la Constitución, sancionan la ley 7.814, que declara la necesidad de la reforma y llama al pueblo para su aprobación -o no- en la próxima elección de junio de 2009. Dicha propuesta de reforma constituyó en limitar a una la reelección de intendentes, con intervalo de un período para volver a postularse.

Aunque en la votación triunfó la aceptación de la reforma por un 52,06%, luego desde el Poder Ejecutivo, se desestimó el valor del porcentaje de votos, trayendo al caso el fallo de 1989 de Sala I de la Corte Provincial, autos n° 41.713 "UCD y otros c/Gob. de la Prov. de Mza." (ED 133/721), donde con voto preopinante de la Dra. Aída Kemelmajer de Carlucci, se interpretó que los cómputos deben tomarse del total de empadronados y no de los votos emitidos, lo que reduce el 52%. Ahora bien, un fallo judicial sólo actúa sobre el caso en cuestión, no para todos y el futuro. Y tal fallo no fue plenario y por tanto no obliga a la Corte en su decisión. Es aquella una opinión importante y sugerente, pero no obligatoria.

Luego la palabra oficial fue tornando a la práctica imposibilidad de sancionar la reforma y continuó, finalmente, en que había imposibilidad de promulgarla para que entrara en vigencia.

Sucede no obstante que aquí opera, fuera del discurso, el asunto jurídico, el que responde a lo que nuestra Constitución establece en cuanto a la excepcional consulta popular de base constituyente.

El paso siguiente desde la reforma es que el Poder Ejecutivo debe promulgar el nuevo artículo (art. 223 3° pár). Un acto de orden administrativo (la promulgación) nunca se encuentra por arriba de una ley; menos aún de una reforma constitucional. Tanto por jerarquía normativa (la Constitución está por arriba de la ley, y los actos administrativos son inferiores a éstas; mucho más lo son entonces de una norma constitucional o de su creación: la consulta popular) como por efectos del sistema republicano la reforma votada no puede ser jurídicamente interrumpida por un acto administrativo o por su carencia.

De hecho, en el procedimiento de sanción de leyes la Constitución establece que la ley será promulgada por el Poder Ejecutivo en forma expresa, pero sino "se reputa promulgado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de 10 días."

Entonces si para una ley se establece que si en 10 días el gobernador no la veta, ésta queda automáticamente promulgada, menor es incluso la influencia de ese acto cuando de la opinión del pueblo en votación constitucional se trata, porque es la voluntad expresa del constituyente y, por tanto, de la más alta jerarquía jurídica. Y lo cierto además es que la Constitución no autoriza a que se pueda vetar una reforma constitucional.

Dado este mecanismo constitucional es que la reforma del artículo 198 se encuentra promulgada y vigente desde julio de 2009, por promulgación automática y/o porque el Poder Ejecutivo no puede vetar.

Y debería ya figurar en los textos legales de la Provincia como tal. Entiéndase que ni siquiera por falta de publicación en el Boletín Oficial se puede detener una ley. El concepto es que una decisión popular de ese valor no puede quedar supeditada a un acto de otro poder cuyo valor es sólo instrumental o accesorio.

Así las cosas es que en Mendoza el intendente que desde junio de 2009 se pretenda para una re-reelección consecutiva, su postulación no está permitida por la Constitución, debiendo rechazarlo el organismo electoral, y cualquier ciudadano, partido político o elector puede válidamente interponer acción para evitar que esa candidatura se formalice y se vote en elecciones.

Hoy, los ciudadanos, tienen el poder de evitar las intendencias perpetuas, tal y como se expresó en su voto republicano de junio de 2009.

Si bien en éstas elecciones el electorado tendrá la oportunidad de apoyar la modificación al artículo 198 de la Constitución que limita la reelección indefinida de jefes comunales, en la provincia desde el retorno a la democracia la impronta caudillista ha sido muy fuerte⁵².

Esto se observa en la permanencia que han tenido ciertos caciques que han ejercido en el poder por dos, tres y hasta cuatro períodos consecutivos.

El ranking de los intendentes re-electos en la provincia lo lidera Natalio Firpo (UCR) y Dante Pellegrini (PJ) con cuatro períodos consecutivos, es decir 16 años seguidos, al frente de las comunas de San Carlos y Junín respectivamente.

El paceño y cobista Sergio Pinto también está en esta lista aunque en su última reelección del 2003 no pudo completar el mandato porque asumió como ministro en el gobierno de Julio Cobos.

Con tres períodos consecutivos o 12 años como intendentes, tenemos a Antonio Ponce (PD) en Santa Rosa, Pablo Patti (PD) en San Martín, Vicente Russo (PJ) en San Rafael, Luis Carral (PJ) en Luján, Guillermo Amstutz (PJ) en Las Heras, Francisco García (PJ) en

⁵² Disponible en: <http://www.mdzol.com/nota/136260-a-12-dias-de-votar-el-ranking-de-los-intendentes-reelectos-en-mendoza/>

Maipú, Sebastián Brizuela (PJ) en Lavalle y Rubén Montemayor (PJ) en Godoy Cruz. Mientras que los justicialistas Adolfo Bermejo en Maipú y Roberto Righi en Lavalle iniciaron en el 2007 su tercer período como jefes comunales en sus departamentos.

La lista de reelegidos por dos períodos seguidos (cuatro años cada uno) está integrada por Jorge Pardal (PJ) en Guaymallén, Mario Guiñazú (PJ) en San Carlos, Roberto Iglesias (UCR) Capital, José Martínez (UCR) Tupungato, César Biffi (UCR) Godoy Cruz, Omar De Marchi (PD) Luján y Celso Jaque (PJ) Malargüe.

De los jefes comunales que hoy están en mandato ya están en su segundo período: Mario Abed (UCR) Junín, Gustavo Pinto (UCR) La Paz, Eduardo Giner (UCR) Tunuyán, Omar Parisi (PD) Luján, Omar Félix (PJ) San Rafael, Joaquín Rodríguez (PJ) Tupungato, Juan Carlos De Paolo (PJ) General Alvear, Jorge Giménez (PJ) San Martín y Rubén Miranda (PJ) Las Heras.

Si bien en estas elecciones el electorado tendrá la oportunidad de apoyar o no la modificación al artículo 198 de la Constitución que limita la reelección indefinida de jefes municipales, en Mendoza desde el retorno a la democracia la impronta caudillista ha sido muy fuerte, y la voluntad de detener esta tendencia a demostrado ser consistente.

La permanencia que han tenido ciertos caciques en el poder se observa al constatar que muchos han ejercido por cuatro, tres y dos períodos consecutivos. La discusión que plantea la limitación a la reelección indefinida de intendentes deja al descubierto que le llevó años a la Legislatura sacar un proyecto que regulara ésta situación.

Es importante recordar que el referéndum que se votará en estas elecciones data del año `97 cuando el demócrata Marcos Niven logró que se aprobara en el Senado pero no en

Diputados, con el correr de los años, Julio Cobos, en el 2007 lo impulsó y con el apoyo de la oposición consiguió que se sancionara como ley.

Sin embargo como es una enmienda constitucional debe ser refrendada por los votantes para su aplicación. A pesar de esto la reforma es parcial ya que limita la reelección de intendentes a un solo período por lo que los jefes comunales podrán ser reelegidos sólo por dos mandatos consecutivos.

Si bien, el ARI presentó en el 2007 un proyecto que impulsaba la no reelección, el mismo no contó con el aval necesario y en noviembre de ese mismo año, se aprobó la actual ley de reforma de la Constitución. Por su parte, el oficialismo a sólo dos semanas de las elecciones comenzó una tibia campaña de difusión para dar a conocer la enmienda constitucional, sin embargo se puede constatar la desinformación que predomina en la sociedad.

La permanencia indefinida de los intendentes en el gobierno hasta hoy indefinida sólo podrá ser modificada si el electorado en su mayoría vota a favor de la reforma al artículo 198 que al menos acota a 8 años ininterrumpidos la gestión departamental.

Esta situación en Cuyo nos hace pensar en la fuerte oposición que tendrá toda iniciativa en este sentido, en la provincia de Santa Fe, sin embargo, somos conscientes que este cambio requiere más que la sanción de una nueva norma, requiere trabajar conjuntamente con la sociedad, fomentar la cultura ciudadana a que se interese en participar en la política local, a formar cuadros opositores para que no se siga dando por supuesto que siempre ganará el mismo candidato, y darle un impulso a la participación de la juventud, pero para ello se debe creen en la posibilidad de ganar, creer que en la democracia como anteriormente se mencionó, algunas veces estamos en el lugar del gobernante, y otras en la oposición, siendo estos roles que se turnan.

Conclusiones

La situación en las provincias más relevantes del país, en cuanto a densidad poblacional, nos hace pensar que la renuencia a que los intendentes se eternicen en el poder es no sólo una iniciativa local o provincial, sino más bien una tendencia en el país, es un deseo que subyace a los pueblos santafesino, porteño, mendocino y cordobés, y que está marcando el fin de una era de reelecciones indefinidas.

En el próximo capítulo nos enfocaremos en la situación de la Provincia de Santa Fe, particularmente en la zona sur de la misma. Indagaremos sobre las iniciativas en este sentido y finalmente, presentaremos una propuesta de reforma, para poner fin a las reelecciones eternas.

Capítulo III:

Propuesta de reforma

Sumario: 1. Introducción 2. Propuesta: Reforma Normativa. 3. Avances y retrocesos. 4. Conclusiones.

1. Introducción

En la provincia de Santa Fe, nos enfrentamos a una situación que no difiere mucho de lo extensamente explicado en el capítulo anterior acerca de la Provincia de Buenos Aires. Es allí que la tendencia a la permanencia en los mandatos de los Intendentes o presidentes comunales sigue la tradición de perdurar por más de dos períodos consecutivos.

2. Propuesta: Reforma Normativa

Para fortalecer nuestra argumentación creemos oportuno mencionar los Presidentes comunales de localidades del sur de la provincia santafesina que, al igual que los gobernantes de municipios y comunas bonaerenses, han permanecido en el gobierno por más de dos periodos consecutivos.

Localidad Carreras

Período: diciembre 2003 hasta la actualidad. 12 años

Presidente comunal: Hernán Battista.

Localidad: Bigand

Período: diciembre 2001 hasta la actualidad. 14 años

Presidente comunal: Patricio Erceg

Localidad: Alcorta

Período: diciembre 2001 hasta 2013. 12 años

Presidente comunal: Martelli

Localidad: Bombal

Período: diciembre 2009 hasta la actualidad. 6 años

Presidente comunal: Gustavo Falez

Localidad: Zavalla.

Período: diciembre 1995 hasta diciembre 2009. 14 años.

Presidente comunal: Raul Rajmil.

Localidad: Melincué.

Período: diciembre 2003 hasta diciembre 2011. 8 años.

Presidente comunal: Oscar Perigotti.

Localidad: Chavas.

Período: diciembre 1999 hasta la actualidad. 16 años.

Presidente comunal: Osvaldo Salomón

Localidad: Fuentes.

Período: diciembre 2000 hasta la actualidad. 15 años.

Presidente comunal: Norberto Contruchi.

Localidad: Coronel Arnold.

Período: diciembre 2000 hasta el 2012. 12 años.

Presidente comunal: José Córdoba.

Localidad: Arteaga

Periodo: diciembre 2004 hasta la actualidad. 11 años.

Presidente comunal: Protti.

Esta información, nos arroja un resultado promedio de doce años en el poder para los gobernantes de las comunas del sur de Santa Fe.

Nuestra propuesta involucra la reforma no solo desde la parte normativa, sino también desde lo cultural. Es así que en primera instancia proponemos que la reforma normativa, sea impulsada desde lo comunal, y por extensión desde lo municipal.

A modo de referencia, nos basaremos a las leyes que rigen en otras provincias argentinas y que apuntan al mismo tipo de reforma. Tenemos así la del Gobierno de Mendoza

Ley n° 4640 (22/10/1991)

LEY ORGANICA MUNICIPAL Y REGIMEN COMUNAL

B.O. 29/10/1991

Con las modificaciones de las leyes n° 4920 (B.O. 30/9/1997) y 4941 (B.O. 21/4/1998)

TITULO PRIMERO -- De las municipalidades

CAPITULO I -- Disposiciones generales

Ámbito de aplicación

Art. 1º -- La presente ley se aplicará en todos los municipios que no se rijan por cartas orgánicas y en las comunas.

Reconocimiento de municipios

Art. 2º -- Serán reconocidos como municipios, las poblaciones estables de más de quinientos (500) habitantes que puedan sostener con sus recursos, las funciones y servicios esenciales.

(...)

Art. 8º -- Las cartas orgánicas deben contener y asegurar los requisitos establecidos por el art. 247 de la Constitución Provincial⁵³.

Art. 9º -- Cuando los municipios referidos por el art. 6º no se hubieran dictado sus cartas orgánicas, se regirán por las disposiciones de la presente ley.

Aquí nos detenemos porque en esta ley, como en la de la provincia de Córdoba, nos encontramos con la posibilidad opcional de realizar la reforma del periodo de gobierno de las intendencias, con la modificación o sanción de la carta orgánica. Es una buena referencia porque se vincula al ámbito subprovincial.

Representación de la minoría

Art. 17. -- Cuando del procedimiento establecido en el artículo anterior, no se obtenga la representación de la minoría, a éste le corresponderá un (1) miembro, siempre que las listas respectivas hayan alcanzado el dos por ciento (2 %) del padrón electoral correspondiente.

Apunta a la representación de la minoría, la importancia del rol de los partidos políticos, y de la importancia del rol de la oposición.

⁵³ ARTÍCULO 247 Los bosques naturales situados en tierra de propiedad particular que no cumplan con los preceptos establecidos por ley, serán explotados con intervención del Estado provincial.

CAPITULO III -- Departamento Ejecutivo

Elección del intendente y duración del mandato

Art. 36. -- El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un intendente elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Durará cuatro (4) años en sus funciones y podrá ser reelecto por un período inmediato, luego del cual sólo podrá ser elegido nuevamente, después de un lapso de cuatro (4) años.

Este es precisamente el artículo en el cual basamos nuestra propuesta de reforma, donde se especifica la duración del mandato y una sola posible reelección.

Cuasi parafraseando a la constitución provincial precedente, nos encontramos con la de Catamarca.

LEY ORGANICA MUNICIPAL Y REGIMEN COMUNAL.

CATAMARCA

Decreto-Ley N. 4640.

Catamarca, 22 de Octubre de 1991.

LEY ORGANICA MUNICIPAL Y REGIMEN COMUNAL.

PUBLICACION: BOLETIN OFICIAL 1991 10 29.

VISTO: Lo dispuesto en el artículo 110 inciso 10 de la Constitución de la Provincia y los Decretos del Poder Ejecutivo de la Nación Nros. 712 y 713 del 17 de Abril de 1991;.

POR ELLO; EL INTERVENTOR FEDERAL DE LA PROVINCIA DE CATAMARCA SANCIONA Y PROMULGA CON FUERZA DE LEY:

TITULO PRIMERO

DE LAS MUNICIPALIDADES

CAPITULO I

DISPOSICIONES GENERALES

AMBITO DE APLICACION.

ARTICULO 1.- La presente ley se aplicará en todos los Municipios que no se rijan por Cartas Orgánicas y en las Comunas.(...)

REQUISITOS DE LAS CARTAS ORGANICAS.

ARTICULO 8.- Las Cartas Orgánicas deben contener y asegurar los requisitos establecidos por el artículo 247 de la Constitución Provincial.

MUNICIPIOS DE CARTA REGIDOS POR LA LEY.

ARTICULO 9.- Cuando los Municipios referidos por el artículo 6 no se hubieran dictado sus Cartas Orgánicas, se regirán por las disposiciones de la presente ley.

FORMA DE GOBIERNO.

ARTICULO 10.- El Gobierno Municipal se compondrá de un (1) Concejo Deliberante y de un (1) Departamento Ejecutivo elegidos en forma directa por el Pueblo de sus respectivos municipios.

REPRESENTACION DE LA MINORIA.

ARTICULO 17.- Cuando del procedimiento establecido en el artículo anterior, no se obtenga la representación de la minoría, a éste le corresponderá un (1) miembro, siempre que las listas respectivas hayan alcanzado el dos por ciento (2%) del padrón electoral correspondiente.

(...)

CAPITULO III

DEPARTAMENTO EJECUTIVO

ELECCION DEL INTENDENTE Y DURACION DEL MANDATO.

ARTICULO 36.- El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un Intendente elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. Durará cuatro (4) años en sus funciones y podrá ser reelecto por un período inmediato, luego del cual sólo podrá ser elegido nuevamente, después de un lapso de cuatro (4) años.

(...)

Esta reforma debería ser acompañada, en el caso de Santa Fe, por una reforma de la Constitución provincial, donde se disponga que las comunas provinciales deben respetar el espíritu del artículo 90 de la constitución Nacional y el 64 de la Constitución Provincial, que regulan la duración del mandato del poder Ejecutivo.

En cuanto a la ley orgánica de las comunas, proponemos un aumento en la cantidad de los miembros de las comisiones comunales.

ARTICULO 3. Las Comisiones Comunales se compondrán:

a) De ~~tres~~ **cinco** miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas no hayan alcanzado una población de mil quinientos habitantes.

b) De ~~cinco~~ **siete** miembros titulares e igual número de suplentes, cuando las villas hayan alcanzado una población de mil quinientos habitantes en su ejido urbano. Cuando las Comisiones se constituyan con **siete** miembros, se elegirán **cinco** por mayoría y **dos** por la minoría y cuando fueren de **cinco** miembros, **cuatro** por la mayoría y uno por la minoría.

ARTICULO 20. Los miembros de las Comisiones Comunales serán designados por elección popular y durarán dos **cuatro** años en el ejercicio de sus funciones. Las vacantes se proveerán por el tiempo que faltare al miembro cesante o renunciante, con los suplentes, según el orden que les corresponda.

Esta reforma debería acompañarse de un cambio en la elección del Presidente comunal, donde los candidatos deberían presentarse en una boleta separada de los aspirantes a miembros de las comisiones comunales

ARTICULO 25. Las Comisiones Comunales constituirán por sí, sus respectivas autoridades, eligiendo de su seno, un presidente, un vicepresidente y un tesorero. Podrán con el voto favorable de la mayoría de sus miembros titulares, fijar remuneración para el presidente, y una dieta para no más de dos (2) de los miembros titulares, que el cuerpo crea necesario, las que sólo les será abonada en proporción a su asistencia a las reuniones del cuerpo y en correlación a las funciones asignadas de acuerdo al reglamento interno comunal. Las dietas no podrán exceder ni superar por todo concepto el 60% de la remuneración del presidente. Modificado por: Ley 11.358 de Santa

Fe Art.1 (B.O. 16-01-96) MODIFICADO Ley 12.828 de Santa Fe
Art.1 (B.O. 28-12-2007) segundo párrafo MODIFICADO

ARTICULO 20. Los miembros de las Comisiones Comunales serán designados por elección popular y durarán dos años en el ejercicio de sus funciones. **El presidente será elegido en elecciones a las cual se presentará en una boleta separada de los aspirante a miembros de las comisiones comunales.** Las vacantes se proveerán por el tiempo que faltare al miembro cesante o renunciante, con los suplentes, según el orden que les corresponda.

ARTICULO 26. Si después de haberse designado las autoridades se produjeran una o más vacantes, se procederá una vez integrada la comisión a renovar las autoridades, pudiendo reelegirse las existentes **por un solo periodo consecutivo. La mitad de los miembros de las comisiones comunales se renovarán cada dos años.**

La decisión de elevar la cantidad de años de las administraciones, responde a un criterio de continuidad, en el sentido que consideramos que para elaborar, implementar y encauzar un plan de gobierno se necesitan mínimamente cuatro años, y desempeñarse exitosamente en ese periodo, el gobernante podría acceder a ocho años de gobierno, de ser reelecto. Además, al ser inminente la finalización del periodo que se encuentra en el poder ejecutivo, eso lleva a que el partido gobernante se mantenga en campaña, intente demostrar logros en la comunidad y procure la participación ciudadana, llevándola a una más marcada politización.

Por último, a modo de hacer esta reforma mas abarcativa y coherente, consideramos que no se debe dejarse de lado la reforma de la ley orgánica de las municipalidades, en su artículo 29, donde se debe incorporar además de la duración del mandato, la posibilidad de una reelección inmediata solamente, y la necesidad de un administración ejercida por otro gobernante, ya sea del mismo partido o no, en el lapso intermedio. Proponemos que la nueva redacción del artículo se formule de esta forma:

Art. 29º: El Departamento Ejecutivo estará a cargo de un funcionario con el título de Intendente Municipal, elegido por el pueblo en elección directa

y a simple pluralidad de sufragios. Durará cuatro años en el ejercicio de sus funciones **y podrá ser reelecto por un período inmediato, luego del cual sólo podrá ser elegido nuevamente, después de un lapso de cuatro (4) años.** En caso de fallecimiento, incapacidad, renuncia o destitución, producidos hasta un año antes del término del mandato, se elegirá nuevo intendente para completar el período. Si el evento ocurriere con posterioridad, asumirá la Intendencia el Presidente del Concejo Municipal hasta completar el período. El Intendente gozará de un sueldo o retribución mensual, que no será inferior en ningún caso al mayor que exista en la Municipalidad. Dicho sueldo no será aumentado ni disminuido durante el período de su mandato, salvo resolución expresa del Concejo Municipal, tomada con el voto de las dos terceras partes de sus miembros.

3. Avances y retrocesos

Habiendo ya expuesto nuestra propuesta, nos proponemos reflexionar sobre las expectativas que una posible reforma nos produce como santafesinos. Si bien es posible creer en el cambio y en las reformas impulsadas desde el pueblo o desde los partidos opositores, no nos es extraño pensar que una reforma de este tipo, una vez conquistada, pueda ser despojada. Nos basta con ver el caso de Mendoza, donde una reforma de la constitución provincial que tuvo lugar por medio de un plebiscito fue desestimada, o poner de ejemplo lo sucedido en la localidad de Embalse, Río Tercero, Córdoba, donde el intendente que impulso la reforma que limitaba los mandatos del intendente fue derogada por él mismo, pensando en presentarse a una tercera reelección⁵⁴.

54 “Embalse: Alesandri derogó ordenanza que había promovido para limitar reelección”. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/embalse-alesandri-derogo-ordenanza-que-habia-promovido-para-limitar-reeleccion>

En nuestra propia provincia, tuvo ecos el debate que disparó Massa en Buenos Aires, por parte del gobernador Bonfatti⁵⁵, quien propuso ideas similares para todos los cargos electivos a través de una reforma constitucional. Tristemente la iniciativa se mantuvo “congelada” ya que no encontró predisposición de los partidos políticos para avanzar en el plan reformista.

La reelección del gobernador, la extensión a cuatro años de los mandatos de los jefes comunales (actualmente sólo gobiernan por dos años) y una sola reelección para todos los cargos electivos (intendentes, concejales, diputados y senadores) figuraban en el borrador que Bonfatti comenzó a tratar con los partidos con representación parlamentaria en la provincia.

Bonfatti también propuso que una reforma constitucional deberá incluir el Consejo de la Magistratura y la autonomía de los municipios. Además incluía la representatividad en ambas Cámaras por acceso de mayorías y minorías. El mandatario provincial inició una ronda de consultas con las diferentes fuerzas políticas a principios de este año.

La ronda de consultas comenzó con los integrantes del Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS). Si bien hubo acuerdo en la necesidad de adecuar la actual Constitución, no hubo demasiados consensos dentro de la UCR, cuyos principales dirigentes juzgaron poco oportuna la idea y plantearon enfocarse en los temas urgentes de gestión.

El mismo planteo recibió de los partidos opositores. Cuando llevo esta idea a la Unión PRO Federal, también puso reparos y argumentó que había temas más urgentes a tratar que una

⁵⁵ “La discusión por la reelección de intendentes en Santa Fe está en punto muerto”. Disponible en: <http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=7087>

reforma constitucional, como el problema de la inseguridad y el narcotráfico. Lo mismo planteó el PJ, por lo que el plan reformista de Bonfatti quedó en punto muerto.

Es por estas cuestiones, que además de un cambio en las normas, debe haber un cambio cultural, impulsado desde el gobierno hacia la sociedad, fomentar la participación política, y dar lugar a las minorías.

4. Conclusiones

A modo de cierre, volvemos a reiterar la necesidad de limitar los mandatos de los intendentes y de los presidentes comunales, a una sola posible reelección, con la posibilidad de volver a presentarse en las elecciones para el ejecutivo, luego de cuatro años. Esta reforma es fundamental para generar un recambio de ideas entre los gobernantes.

Sin la certeza de recambios periódicos en la cúpula gobernante, las elecciones van perdiendo paulatinamente la característica de ser el momento de la rendición de cuentas, la instancia donde el gobernante se siente evaluado por los electores, donde su desempeño durante los cuatro años pasados rendirá sus frutos, y será premiado con una reelección, o será castigado con la elección de un proyecto diferente, a manos de la oposición. Cuando no existe la oposición, no gana el mejor desempeño, se gana porque no hay contrincante. Esto reduce los incentivos a mejorar la calidad de las instituciones, lo cual empaña a los principios del sistema democrático, y genera una democracia “bloqueada”, estancada y peligrosamente cerca de los vicios del paternalismo y el autoritarismo.

Bibliografía:

a) Gener

BENGOECHEA, Sonia (comp.) "El mundo moderno ", Editorial homo sapiens ediciones, año 2000

BIDART CAMPOS, Germán J.: "Manual de la Constitución Reformada", Edit. Ediar 2001, 3 tomos.

Constitución de la Nación Argentina. Publicación del Bicentenario - 1a ed. - Buenos Aires 2010.

Constitución Nacional Argentina. Disponible

en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Constitución de la Provincia de Santa Fe Disponible

en: <https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/203482/986161/version/2/file/Constituci%C3%B3n+de+la+Provincia+de+Santa+Fe.pdf>

Constitución de la Provincia de Catamarca. Disponible

en: http://coleccion.educ.ar/coleccion/CD18/contenidos/informacion/leyes/constituciones/cp_catamarca.pdf

Constitución de la Provincia de Mendoza. Disponible

en: http://www.ciudaddemendoza.gov.ar/files/58/constitucion_mendoza.pdf

Ley orgánica de las Municipalidades. Disponible en:

<http://www.santafeciudad.gov.ar/media/files/Ley%20Organica%20de%20Municipalidades.pdf>

b) Específica:

ARISTOTELES, "La política". Libro II. Alianza Editorial, Madrid, 1991. BOBBIO,

Norberto "La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político".

Fondo de cultura económica, México, 2008.

ARRIAGA ALVAREZ; Emilio Gerardo "La teoría de Niklas Luhmann". Centro de

Innovación Desarrollo e Investigación Educativa (CIDIE) Universidad Autónoma del

Estado de México. Disponible en:

http://www.infoamerica.org/documentos_pdf/luhmann_01.pdf

BOBBIO, Norberto, Diccionario de política. Disponible en:

<http://es.slideshare.net/laineks/diccionario-politico-de-norberto-bobbio>

BOBBIO, Norberto, “Liberalismo y democracia”, Fondo de Cultura Económica, 1996

BUENO, Gustavo, “Panfleto contra la democracia realmente existente”. La Esfera de los Libros, Madrid 2004.

COMPLETA, Enzo Ricardo “la política como sistema, Reflexiones desde la teoría sistémica de Niklas Luhmann”. Disponible en:

<http://observatoriocal.blogspot.com.ar/2009/01/la-politica-como-sistema-reflexiones.html>

DAHL, Robert “La democracia y sus críticos”, Barcelona, Paidós, 1992.

DAHL, Robert, “la poliarquía”. Disponible en:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/cpuno/asoc/profesores/lecturas/dahl2.pdf>

DAHL, Robert “La poliarquía, participación y oposición”. Editorial Tecnos, 2009.

FERNANDEZ SANTILLAN; José, “La democracia como forma de gobierno” cap 5.

Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/498/8.pdf>

HUNTINGTON, Samuel, “La tercera ola”, Barcelona, Paidós, 1991.

IAZZETA, Osvaldo, “De la alternancia y sus bloqueos en Santa Fe”

LIJPHART, Arend, “Modelos de democracia”, Barcelona, Ariel ,2000.

MUJICA ZAPATA, José Alejandro, “La oposición política en la España democrática”.

Disponible en: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t27323.pdf>

PLATÓN, “La República”, Eudeba, Buenos Aires 2005

MUSTAPIC, Ana María, “¿Qué pasa con la reforma política?”, en *Todavía. Pensamiento y cultura en América Latina*, N° 3, Buenos Aires, Diciembre 2002 y “Los partidos y la crisis política”, en *Textos para pensar la realidad*, N° 1, La Plata, 2002

PRZEWORSKI y colaboradores “Democracia y desarrollo”, cambridge: Cambridge University Press.2000.

REDERO SAN ROMÁN, Miguel, “La transición a la democracia en España”. Disponible en:

http://www.ahistcon.org/PDF/numeros/ayer15_LaTransicionalademocraciaenEspana_Redero.pdf

SALAZAR, Luis y WOLDENBERG, José, “Principios y valores de la democracia”, en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática del Instituto Federal Electoral de México*. Disponible en:

http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/principios_y_valores_de_la_democ.htm

SANCHAEZ DAVID, Rubén. “Autoritarismo”, disponible en:

http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/autoritarismo.htm

SARTORI, Giovanni, “Elementos de teoría política”, Alianza Editorial. Madrid. 1987.

SARTORI, Giovanni “Oposición y control. Problemas y prospectos”, Londres, 1966. Weidenfeld and Nicolson.

SARTORI, Giovanni “Teoría de la democracia”. Disponible en:

<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2117/7.pdf>

SARTORI, Giovanni, “teoría de la democracia, el debate contemporáneo”. 1988 Madrid: Alianza Universidad.

TORRE, Juan C., “El peronismo como solución y como problema”, en Marcos Novaro (Comp.), Entre el abismo y la ilusión. Peronismo, democracia y mercado, Buenos Aires, Norma, 1999.

TORRE, Juan C, “Los desafíos de la oposición en un gobierno peronista”, en Marcos Novaro (Comp.),

“Por las ventajas de los oficialismos, las elecciones a gobernador son cada vez menos competitivas” CIPPEC, 9 de enero de 2013. Disponible en:

http://cippec.org/prensa_det.php?idprensa=524.

“Provincias; ¿elecciones sin competidores?” CIPPEC, 5 de marzo de 2013. Disponible en:

http://cippec.org/prensa_det.php?idprensa=524.

“El massismo bonaerense presentara un proyecto para que los intendentes puedan ser reelectos solo una vez”. Disponible en:<http://www.ncn.com.ar/el-massismo-bonaerense-presentara-un-proyecto-para-que-los-intendentes-puedan-ser-reelectos-solo-una-vez/>

“Massa presenta un proyecto para que los intendentes solo puedan ser reelectos una sola vez”. Disponible en: <http://www.periodicoeloste.com.ar/2014/05/massa-presenta-un-proyecto-para-que-los-intendentes-solo-puedan-ser-reelectos-una-sola-vez/>

“Reelecciones de intendentes: el límite recién regiría en el 2023”. Disponible en:<http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=7102>

“Proyecto para limitar reelecciones: ¿Quiénes son los intendentes eternos en Buenos Aires?”. Disponible en:<http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=7191s>

“Intendentes reelectos: la fórmula para ganar siempre “. Disponible en:<http://edant.clarin.com/diario/1999/11/14/t-01402d.htm>

“El 77% de los intendentes y jefes comunales fue reelecto y seguirá gobernando hasta 2015”. Disponible en: <http://www.lmcordoba.com.ar/nota.php?ni=75721>

“Los intendentes no pueden ser reelectos”. Disponible en: <http://archivo.losandes.com.ar/notas/2011/10/12/intendentes-pueden-re-reelectos-599433.asp>

“A 12 días de votar el ranking de los intendentes reelectos en Mendoza”. Disponible en: <http://www.mdzol.com/nota/136260-a-12-dias-de-votar-el-ranking-de-los-intendentes-reelectos-en-mendoza/>

“Embalse: Alesandri derogó ordenanza que había promovido para limitar reelección”. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/politica/embalse-alesandri-derogo-ordenanza-que-habia-promovido-para-limitar-reeleccion>

“La discusión por la reelección de intendentes en Santa Fe está en punto muerto”. Disponible en: <http://argentinamunicipal.com.ar/argentina/?p=7087>

Índice

Resumen.....	4
Estado de la cuestión.....	6
Marco teórico.....	7
Introducción.....	9

Capítulo I:

Principios Democráticos y formas de gobierno

1. Introducción.....	14
2. Los orígenes del de Democracia en los griegos.....	14
3. La Democracia representativa.....	17
4. Principios Democráticos.....	23
5. Rol de la oposición.....	24
6. Sin oposición no hay democracia.....	27
7. Alternancia en el gobierno.....	30
8. Predominio de partidos políticos.....	33
9. Sin rendición de cuentas en las urnas.....	35
10. Predominio de partidos en la Provincia de Santa Fe.....	36

Capítulo II:

La alternancia en el gobierno en las normas argentinas

1. Introducción.....	40
2. Constitución Nacional Argentina.....	40
3. Ley orgánica de las municipalidades.....	43
4. Ley orgánica de las comunas.....	48
5. La situación de las reelecciones de intendentes y presidente comunales en las Provincias.....	50

6. Conclusiones.64

Capítulo III:
Propuesta de Reforma

1. Introducción.....66
2. Propuesta: Reforma Normativa.....66
3. Avances y retrocesos.....74
4. Conclusiones.76

Bibliografía

General.....77
Específica.....77
Índice.....82