

LAS AUTONOMÍAS Y EL DESDOBLAMIENTO DE LAS ELECCIONES

Alejandro Pérez Hualde

2010

ÍNDICE: 1. Introducción. 2. La decisión política de unificar o desdoblar las elecciones. 3. La evidente inconveniencia del “desdoblamiento” para el sistema federal y de autonomía municipal. 4. Las razones que hacen necesario el “desdoblamiento” de procesos electorales de los órdenes nacional, provincial y municipal para la defensa de sus autonomías: a) Atención de los electores y de los candidatos sobre la temática y los problemas locales. b) Fortalecimiento de la calidad de las aptitudes de los candidatos locales. c) Consolidación del vínculo elector-candidato. d) La influencia de los aportes a la campaña electoral. e) Descentralización política. 4. Reflexiones finales. Bibliografía especial.

1. Introducción.

La Constitución argentina ha adoptado la forma republicana, representativa y federal como forma de gobierno (art. 1 CN) con lo cual ha incorporado en su régimen político la doble división del poder: vertical –Nación y provincias- y horizontal –ejecutivo, legislativo y judicial-. La realización de ambas divisiones se encuentra todavía en trámite de obtención efectiva. La segunda de ellas se debate en el mundo de las emergencias que se usan de justificativo para la invasión del ejecutivo sobre la legislación o que son útiles para la judicialización de las más elementales cuestiones políticas. La primera de las divisiones, la de Nación y provincias, costó más de cuarenta años de guerras civiles en la primera mitad del siglo XIX. Si bien la Constitución de 1853-60 se presentó como una fórmula de transacción política al entuerto, la tirantez ha continuado hasta nuestros días y sus escenarios de manifestación son variados: el impositivo, el político, el económico, el cultural,... hasta el deportivo!... También el electoral.

El sistema de elecciones de representantes de un país está regulado jurídicamente por lo que se denomina el “*Derecho Electoral*”, que es una disciplina ubicada dentro del Derecho Constitucional, que comprende tanto el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos representativos, como el conjunto de normas que afectan el derecho del individuo a participar en la designación de esos órganos representativos. “*El derecho electoral incluye un conjunto de conocimientos mucho más amplio, abarcando principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes*

*históricos y sociológicos, así como experiencias del pasado, que permite vincular el estudio de la materia con reflexiones sobre la representación, los partidos, la democracia, el parlamento, el presidencialismo y el parlamentarismo, etc. Por otra parte, el derecho electoral significa también ciencia, teoría o saber, y comprende, además, un saber crítico sobre las normas*¹.

Sobre esa base es que sostenemos en este ensayo que un régimen político, como el argentino, que se propone fundar su estructura constitucional sobre principios razonables de “*unidad federativa*” y que pretende tener como base la autonomía de sus provincias (art. 121 CN) y municipios (art. 123 CN), puede verse alentado o disuadido, fortalecido o debilitado en sus metas, según la forma en que se programen y desarrollen los respectivos actos eleccionarios de sus autoridades nacionales, provinciales y municipales. En otras palabras, la realización de los correspondientes actos electorales, de tanta relevancia para el sistema representativo y democrático, según como se realicen, puede resultar perjudicial y atentatorio contra el sistema de autonomías de un país organizado bajo la forma federal y con reconocimiento de autonomía municipal.

Algunas organizaciones políticas que procuran defender sus gobiernos de menor rango ya han contemplado la separación de procesos electorales de tal modo de preservar los procesos desarrollados en las unidades de menor envergadura como el municipio. En ese camino no podemos soslayar el ejemplo uruguayo de reforma constitucional de 1996 sobre el art. 77 por el que ya no es posible la realización simultánea de las elecciones de juntas departamentales e intendentes con las presidenciales sino que deberán efectuarse cinco meses y medio después de éstas².

La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral argentina ha establecido con acierto que “*los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas por una gran cantidad de elementos diferentes, los cuales pueden ser combinados casi de cualquier modo y sus efectos, tanto sobre el sistema como sobre los partidos, dependen rara vez de uno solo. Como elementos principales, en general se consideran las formas de selección de candidatos, las formas de candidaturas y votos, la magnitud del distrito, las*

¹ Dieter Nohlen y Daniel Sabsay, Derecho Electoral, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovato, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Fondo de Cultura Económica de México, 1ra edición, México, 1998.

² Martín Lauga, La reforma constitucional uruguayo de 1996, en Justicia electoral, revista del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, nro. 9, año 1997, México, p. 65.

*fórmulas electorales y el umbral*³. A esta afirmación podemos agregar también que las fechas de realización de los actos electorales, si dichos actos se realizan al mismo tiempo –en el mismo día–, en los órdenes nacional, provincial y municipal o si se los lleva a cabo en forma “*desdoblada*”⁴.

Molina y Hernández, han realizado un pormenorizado estudio comparado de los sistemas electorales “*subnacionales*” y en su análisis destacan como “*Un aspecto de gran relevancia es el relativo a si las elecciones locales se celebran de forma simultánea a las nacionales. En el caso de elecciones simultáneas, la elección nacional tiene una influencia importante sobre las locales, de modo que se favorece la uniformidad política entre los gobiernos locales y el nacional y, por ello, presenta como ventaja que contribuye a la gobernabilidad. Su desventaja consiste en que resta efecto a los asuntos locales sobre las elecciones correspondientes, y tiende a menoscabar la autonomía de los gobernantes municipales*”... “*La no simultaneidad aparece asociada al carácter federal del Estado*”⁵. Lamentablemente esta afirmación, en el caso argentino es una propuesta ilusoria; está ausente en mi país esa “*no simultaneidad*” que se plantea, razonablemente, como de toda lógica “*federal*”.

Tomamos esa reflexión dialéctica, de “*gobernabilidad*” versus “*menoscabo de autonomía local*” y avanzamos en el desarrollo de la siguiente hipótesis: la realización conjunta, en un mismo acto, en el mismo día, de las elecciones de autoridades nacionales, provinciales y municipales afirma las notas unitarias del régimen político y perjudica notablemente las autonomías de las que constitucionalmente deberían gozar provincias y municipios.

³ CNElectoral, 17-12-2002, “Mozzi, Germán Diego s/acción declarativa de inconstitucionalidad”, en Cámara Nacional Electoral, Jurisprudencia Temas Seleccionados, La Ley, 2010, p. 23.

⁴ El término “*desdoblamiento*” es el empleado por María Inés Tula, La ley de Lemas en Argentina, tesis doctoral inédita, Dir. Mario Justo López (h), Universidad Nacional de Buenos Aires, 28-11-2009, p. 22.

⁵ José Molina y Janeth Hernández, Sistema electorales subnacionales en América Latina, en Nohlen, Picado, Zovato, Tratado..., ob. cit. Los autores también afirman que “*En Latinoamérica los países se dividen en partes prácticamente iguales a este respecto. En diez existe simultaneidad (...) y en nueve no. Entre estos últimos la no coincidencia en el tiempo tiende a ser consecuencia de diferencias de período en cinco casos; en los otros cuatro (Argentina, Chile, México y Paraguay), aunque el período es igual, no hay simultaneidad.... En ninguno de los cuatro países federales hay simultaneidad. En estos países el desarrollo de la idea federalista explica el interés por asegurar la autonomía de los gobiernos locales y estatales. Podría hablarse de un factor regional, todos los países centroamericanos presentan elecciones simultáneas (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador) (...), a ello se suman República Dominicana, Haití, Uruguay y Ecuador (estos dos últimos son los únicos países sudamericanos con elecciones simultáneas)*”. Esta afirmación en el caso de Argentina es errónea. Si bien en algunos casos esa simultaneidad no existe, en la gran mayoría de las provincias y municipios los actos eleccionarios están superpuestos en fecha a los actos nacionales.

Consecuentemente, afecta necesariamente la división vertical del poder entre Nación, provincias y municipio.

2. La decisión política de unificar o desdoblar las elecciones.

La unificación de los procesos electorales de los órdenes provincial y municipal a los realizados por la Nación es una decisión de alto contenido político que compete a cada uno de esos regímenes jurídicos cuando existe verdaderamente autonomía en ellos. Así es como el municipio y la provincia son, respectivamente, quienes tienen la facultad propia de decidir la acumulación de sus respectivos procesos electorales al de orden mayor; el municipio lo acumula al provincial y la provincia al nacional. Y no ocurre al revés, pues la Nación y la provincia, normalmente, carecen de facultades para ordenar dicha acumulación cuando lo que se eligen son, respectivamente, las autoridades provinciales y locales.

El art. 122 de la Constitución Argentina dice que las provincias *“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”*. Forma parte de la garantía del sistema federal. Asimismo, el art. 123 CN dice: *“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo prescripto por el art. 5 asegurando la autonomía municipal reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”*.

La realización conjunta de las elecciones lleva necesariamente a un desplazamiento de las competencias local, provincial y municipal, hacia la autoridad federal que ejerce la conducción de las elecciones nacionales. Así es como a fines de la década del '50, hacen más de sesenta años, el Decreto Reglamentario n° 17265, establece que *“En cada distrito, los comicios se realizarán bajo la autoridad superior de la Junta Electoral Nacional respectiva, la cual ejercerá a su respecto las atribuciones que consigna el art. 52 de la ley nacional de elecciones”*⁶. Esto significa la exclusión de las Juntas provinciales.

De ahí, entonces, que son las provincias, y –dentro de ellas- los municipios, quienes deciden la acumulación; y esa decisión, aunque usualmente se pretenda presentarla como de carácter meramente técnico, siempre –en todos los casos, contiene implícita una carga política notable de

⁶ Este Decreto reglamenta la Ley 15262 donde se estipula en su artículo 1° que *“Las provincias que hayan adoptado o adopten en el futuro el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales, bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio, en la forma que establezca la reglamentación”*.

consecuencias muy relevantes para el sistema político fundamental. Con razón se ha establecido que *“a la hora de inclinarse por un sistema electoral determinado, habrá de ponderarse el doble carácter histórico y dinámico que estos revisten en tanto tienen origen bajo circunstancias sociales y políticas determinadas, pero al mismo tiempo se ven afectados por las transformaciones socio-políticas del país. Todos, en mayor o menor medida, determinan la distribución del poder, y todos, en definitiva, benefician o perjudican a determinados candidatos en relación a otros. En efecto, no existe sistema electoral inocente o neutro, y es esa circunstancia la que determina que la adopción de uno u otro dependa de una decisión política”*⁷.

En este mismo sentido, recordamos la opinión de López Aguilar quien señala que *“la noción instrumental de sistema electoral comprende la totalidad de los elementos interrelacionados en su configuración normativa (los elementos legales y reglamentarios), institucional (administración electoral y garantías) y política (desde la observación de las variables politológicas y socioculturales en las que operan las anteriores). Y ello sin descuidar, además, las relaciones existentes entre este sistema electoral y el propio sistema político, toda vez que las variables normativas del sistema electoral repercuten en la conformación de una dinámica política de características asociadas a aquél... y viceversa”*⁸.

Toda decisión respecto del sistema electoral y de la forma –y también de la fecha- en que se desarrollará tiene naturaleza política, de gran trascendencia, y es tomada, normalmente, en un contexto de alto grado de especulación de conveniencia partidaria coyuntural; no es posible, por ello, que esa determinación escape a ese cálculo y tome en consideración otros argumentos de tipo político estructural.

En el mundo del Derecho Público, tan distinto de la biología y de los procesos moleculares, no es posible el análisis neutro, distante, desapasionado, en frío; los temas, sobre todo los constitucionales –como son los del Derecho Electoral-, normalmente se discuten en caliente, frente a la imperiosidad de los hechos, bajo la presión de la urgencia por la respuesta adecuada. No obstante, podemos aspirar a un cierto grado de lucidez y de independencia, de seriedad académica, que de ningún modo implica colocarnos en un lugar ajeno o extraño a lo que se debate.

⁷ CNElectoral, caso “Mozzi”, ya citado; el subrayado nos pertenece.

⁸ Juan Fernando López Aguilar, Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (La insoportable “permanencia” de una Disposición Transitoria), REDC, n° 51, Septiembre-Diciembre 1997.

Es por ello que, quizás, el único modo de disminuir ese grado de especulación –por un lado- y de presión –por el otro-, consiste en alejar lo más posible dicha decisión, que seguirá siendo política, de una fecha electoral. Normalmente eso ocurre cuando recién se ha realizado la última de las elecciones, se han calmado los ánimos y restan un par de años para el próximo proceso electivo; porque las posibilidades de cálculo, de especulación menor y de presión en el contenido de la norma electoral son inversamente proporcionales a las posibilidades de prever las circunstancias y los resultados de la próxima elección.

Procuraremos avanzar, entonces, hacia el análisis de los elementos que señalan la menor conveniencia del sistema desdoblado de procesos electorales nacional, provincial y municipal y lo hacen desaconsejable para fortalecer la estructura de autonomía constitucional de que gozan dichos órdenes.

3. La evidente inconveniencia del “desdoblamiento” para el sistema federal y de autonomía municipal.

La acumulación de elecciones de los distintos órdenes, provoca en casi todos los casos el total desdibujamiento y, con ello –inevitablemente- la desatención, de los temas y candidatos locales. Salvo que se presentara una situación coyuntural extraordinaria que pusiera el foco de atención en forma notable sobre los acontecimientos locales, en razón de alguna particularidad especial o de algún proceso inusual, la atracción será completamente capturada por las opciones nacionales, en primer término, provinciales, en segundo y, tal vez, municipales en último orden.

Este fenómeno, que lleva –necesariamente- a la pérdida de interés y de calidad en el planteo y en la formulación de los temas políticos propuestos, consecuentemente, también produce la desvalorización del debate entre los candidatos sobre los temas más próximos al elector, que son los municipales y provinciales. Finalmente, con ello –también necesariamente-, caen las exigencias sobre la calidad humana e intelectual de las aptitudes de esos candidatos.

Los temas provinciales y, respectivamente, los municipales se ven sumergidos en el “*debate*” de las cuestiones nacionales que son promovidas obligadamente por los esfuerzos publicitarios de las campañas realizadas en forma general en todo el país. Las grandes inversiones en propaganda electoral, en los multimedios que –normalmente- tienen nivel y alcance nacional, hace desaparecer la temática de mero interés local.

Ya se observa, en condiciones normales, un severo deterioro del discurso político y del consiguiente debate. Nuestra propaganda política se concentra en imágenes, cuanto más “*televisivas*” mejor, y en mensajes cortos, prácticamente reducidos a “*palabras clave*” o a los limitados números de caracteres de un “*twiter*”. No hay discurso conceptual ni, mucho menos, debate de ideas. Pero advertimos: sí hay ideas; lo que ocurre es que no se expresan abiertamente, se sugieren, cuando no se esconden, en la imagen mediática y en las consignas; que son todo lo contrario al diálogo –que está en la base de construcción del debate-. El mensaje político se ha sujetado a la propaganda y ésta a la compulsión técnica simultánea, en tiempo real, del “*rating*” que presenta el desarrollo de la campaña electoral. Y esto requiere de alta tecnología y de grandes sumas de dinero que solo suelen encontrarse en los centros del poder y no en las unidades provinciales y municipales que pretendemos proteger.

No es posible pretender, entonces, que el obligadamente inmenso esfuerzo económico que impone la moderna propaganda político electoral de los partidos, y del gobierno nacional –cuando tiene su propio candidato en la ocasión-, desconozca la realidad que indica que el electorado destinatario, y protagonista de la decisión final, está concentrado en pocos lugares geográficos. Son esos distritos más populosos los que determinarán, por tanto, los temas y el consecuente “*rating*” y, por lo tanto, el destino principal del gasto.

Consecuencia inevitable de la superposición de los procesos electorales es el sometimiento de los candidatos a los objetivos, planes y compromisos de quienes deciden la asignación de los recursos reunidos para la propaganda electoral. Así es como los candidatos locales y provinciales quedan fielmente subordinados a las decisiones de orden nacional y provincial, en los respectivos casos. Resulta así el municipio el más perjudicado por el señalado “*menoscabo de sus autoridades*”, ya destacado por Molina y Hernández.

“En las democracias pluralistas contemporáneas, una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: por un lado, lo que generalmente se conoce como actividades tradicionales de proselitismo político y, por otro, la campaña electoral a través de los medios masivos de comunicación (la prensa, la radio y la televisión)”... “Desde un punto de vista cuantitativo, el alcance de los mensajes políticos a través de actividades tradicionales es generalmente reducido, lo que explica que en las democracias de masas el uso de la televisión y la radio sea una ‘condictio sine qua non’ para encarar una campaña electoral con alguna chance de éxito. Ambas formas de hacer campaña electoral se diferencian entre sí, finalmente, en lo que respecta a las organizaciones que tienen a cargo la planificación y la realización de las actividades proselitistas. Se observa que, al menos tendencialmente y pese a

*las superposiciones, la planificación y la formulación de la campaña electoral en los medios de comunicación de masas queda en manos de la central partidaria –que a menudo delega esta función a un grupo independiente de profesionales-, mientras que la preparación y la organización de los diversos actos públicos constituye más bien una tarea en la que participan mayormente las fuerzas partidarias locales*⁹. Es esa central partidaria la que resulta finalmente la seleccionadora de a quién o quiénes se destinará el esfuerzo económico mayor de la difusión masiva que es la más efectiva.

Así ocurre en Argentina, donde, de acuerdo al padrón Nacional electoral del año 2007, la provincia de Buenos Aires posee el 37,2% del mismo, la Ciudad de Buenos Aires, el 9,02%, Córdoba el 8,7%, Santa fe el 8,6%, Mendoza el 4,2%, Tucumán el 3,5%, Salta el 2,8% y Entre Ríos el 3,2%. Esta cuenta demuestra que, por ejemplo, el padrón de la provincia de Buenos Aires, sumado al de la Ciudad Autónoma (46,4%) y completado solo por la vecina provincia de Entre Ríos (3,2%) resulta suficiente para integrar en la zona litoral concentrada en los alrededores próximos al Gran Buenos Aires la mayoría absoluta del total del padrón nacional.

La inmersión de los candidatos provinciales y municipales, bajo las listas de los nacionales, en los escenarios políticos de los procesos electorales que acumulan todos los comicios generales, sustrae la materia de los ámbitos provincial y municipal que son los dos espacios más próximos al ciudadano, los más vitales y más perceptibles, luego, al momento del gobierno efectivo de la comunidad local.

La calidad de la elección, que es uno de los elementos palpables en que se hace efectiva la participación popular en el régimen democrático, exige transparencia; necesita de claridad en lo que se elige; impone apertura y conocimiento de los contenidos y de las personas que son objeto de la elección. Todo eso es *“tapado”* en las elecciones acumuladas de candidatos para puestos nacionales, provinciales y municipales; lo nacional tapa a lo provincial, tanto en publicidad como en información; lo poco que queda de los provinciales –insistimos- desplaza lo municipal y, en definitiva, cae abruptamente el interés en los temas locales y la calidad de los candidatos propuestos en los órdenes menores.

Se afirma que en el Derecho Electoral existe verdaderamente una *“disciplina científica que se encuentra informada por una serie de principios, que configuran una especie de axiológica electoral, y, entre los cuales*

⁹ Martín Lauga, La campaña electoral en América Latina: propaganda, período, prohibiciones, en Nohlen, Picado, Zovato, Tratado..., ob. cit.

*podemos mencionar los siguientes: el impedimento del falseamiento de la voluntad popular, la conservación del acto electoral y el principio de unidad del acto electoral*¹⁰. Consecuentemente, un sistema que distrae o desdibuja las opciones, que esconde los contenidos provinciales y locales de las distintas ofertas en disputa, impidiendo al elector llevar a cabo un discernimiento adecuado entre ellas, podemos decir que violenta el mencionado principio que tiene por objeto impedir el *“falseamiento de la voluntad electoral”*.

Es por ello muy normal que en el gobierno, surgido de ese proceso acumulado, los legisladores nacionales, que deberían responder a los intereses provinciales, o –al menos- no traicionarlos, son domesticados y sometidos a los intereses centrales ya desde el mismo proceso electoral que los lleva al poder. Y esto ocurre, precisamente, como consecuencia de una errónea decisión política estrictamente provincial –en el caso federal-, y municipal –en el caso local-, como es la de no haber desdoblado los procesos electivos de cada uno de los órdenes.

Ya hemos destacado la falta notable de vocación federal de nuestras provincias que en conjunto propician, aceptan y apoyan opciones contrarias al régimen federal que deberían defender¹¹; en este caso, son las propias provincias y los municipios, empujados por sus referentes del centralismo, quienes ejercen la errónea opción política de acumular sus procesos electorales de autoridades locales en el fárrago de las elecciones nacionales. Consideramos que esta falta de vocación por el ejercicio de las facultades que brinda el sistema federal por parte de nuestra dirigencia provincial y municipal, responde –lamentablemente- a una carencia de consenso real de sus pueblos sobre dicha opción debido a la ignorancia de ellos sobre las virtudes de esa forma de distribución territorial del poder.

Esa ignorancia le ha impedido contemplar cómo, últimamente, algunos países de larga tradición unitaria, como Francia e Italia –en Europa- y el Perú –entre nosotros-, han incorporado sistemas de descentralización y participación que los acercan a una forma de federalismo técnico. Señala Rolla cómo *“es interesante notar que la exigencia de potenciar niveles institucionales descentralizados abarca ordenamientos diferentes: se manifiesta tanto en*

¹⁰ Enrique Álvarez Conde y Susana García Couso, La barrera electoral, en Revista de Derecho Político, n° 52, Madrid, 2001, p. 180.

¹¹ Ver nuestro Coparticipación federal: el sistema en crisis, en Defensa de la Constitución. Garantismo y controles. Libro en reconocimiento al Dr. Germán J. Bidart Campos, coord. Víctor Bazán, Ediar, Buenos Aires, 2003; también, más reciente, La reforma constitucional de 1994 y la falta de vocación federal de las provincias, en suplemento de Derecho Constitucional de La Ley del 11 de febrero de 2010, dir. María Angélica Gelli, p. 13 y sgs.

sistemas unitarios, como federales o regionales fuertemente descentralizados sobre una base territorial”¹².

Este debilitamiento de la convicción federal ya lo ha observado uno de los miembros de la Cámara Nacional Electoral, Alberto Dalla Vía, cuando afirma que “*algunos rasgos de nuestro sistema institucional contribuyeron a que ello ocurriera, como el carácter hegemónico de nuestro modelo presidencialista, el carácter nacional de los principales partidos políticos y el frecuente recurrir a medidas de emergencia como el estado de sitio y la antes mencionada intervención federal, rasgos a los que contribuyeron –aun más– las reiteradas ‘emergencias’ en lo económico social*”¹³.

Como conclusión podemos coincidir, una vez más, con Molina y Hernández en cuanto a que la “*governabilidad*” se ve favorecida por la acumulación de los procesos electorales al nacional; pero se trata de una gobernabilidad centralizada que ahoga las iniciativas y la realidad de la temática provincial y municipal; se ofrece con crudeza una “*governabilidad*” que se construye sobre la base de la postergación de los intereses del interior provincial y de la potenciación del privilegio de aquellos que responden al centralismo cada vez más unitarizante.

4. Las razones que hacen necesario el “desdoblamiento” de procesos electorales de los órdenes nacional, provincial y municipal para la defensa de sus autonomías.

Podemos decir en resumen, entonces, que las razones fundamentales de conveniencia para el sistema político en general, y para la forma federal en particular, que imponen la necesidad de optar por un sistema electoral desdoblado en la realización de sus procesos electorales en los respectivos órdenes nacional, provincial y municipal, sin ánimo de agotar una lista, pueden englobarse en los siguientes:

a) Atención de los electores y de los candidatos sobre la temática y los problemas locales.

¹² Giancarlo Rolla, La descentralización en Italia. Un difícil equilibrio entre autonomía y unidad, en Antonio María Hernández, director, La descentralización del poder en el estado contemporáneo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, 2005, p. 40.

¹³ Alberto Dalla Vía, El federalismo argentino: aportes para el debate en la constitución europea, en Revista de Derecho Comparado, Eutanasia, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006, p. 161.

El desdoblamiento propicia la propuesta y el debate, el poco que hay en estos tiempos, de los temas de interés relevante en el ámbito donde se elige, tanto fuera provincial como municipal, con menor interferencia de otros temas nacionales; y –con ello- se genera la necesidad de una mayor amplitud en la información y el conocimiento de los temas. Aun en el caso de adoptar las prácticas preponderantes en estos tiempos en que se reducen los mensajes a unas pocas palabras “clave” o escasos renglones de un “twiter”.

En todos los casos ello produce un incremento de la transparencia en la expresión del voto ciudadano, y contribuye así a fortalecer la doctrina de la Corte Suprema que se ha propuesto la meta de privilegiar aquellos mecanismos que respeten con mayor fidelidad la voluntad del electorado evitando frustrar la legítima expectativa de los electores¹⁴.

b) Fortalecimiento de la calidad de las aptitudes de los candidatos locales.

La separación de los procesos electorales y la consecuente mayor atención volcada sobre los temas locales, imponen la necesidad de candidatos de mayor calidad en sus aptitudes. Esta realidad hace muy dificultoso el procedimiento tradicional de “esconder” entre el conjunto numeroso de candidatos a aquellos sujetos impuestos por los financiadores nacionales de la campaña electoral que, normalmente, pertenecen a los órdenes centralizados de mayor envergadura.

Asimismo, se presenta, entonces, la necesidad imperiosa de exhibir como candidatos a personas que conozcan en profundidad esos temas locales produciéndose así un mayor conocimiento, preparación y necesario compromiso del candidato con la realidad implícita en esa temática de interés prioritario para quienes votan en su provincia o en su municipio.

c) Consolidación del vínculo elector-candidato.

Ese conocimiento y exposición de los temas locales, y compromiso personal con ellos, lleva a que los candidatos electos como resultado de ese proceso electoral solidifiquen un vínculo obligacional con sus electores. Sin pretender avanzar hacia un mandato imperativo de corte corporativo, procuramos sostener el mandato libre pero sobre la base del conocimiento y el compromiso transparente con los temas locales; compromiso que nace de la imposibilidad de eludir esos temas locales.

Se presenta una relación estrecha de naturaleza política que se traduce necesariamente en un incremento evidente de la responsabilidad funcional de

¹⁴ Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, 312:2192, voto del juez Belluscio.

la autoridad local electa en el desempeño de su mandato. Y esta proyección de vínculo y responsabilidad se constituye en una respuesta adecuada a los vicios que hoy nos ofrece la lamentable realidad, destacada por O'Donnell, que se ha dado en llamar la democracia “*delegativa*”¹⁵.

d) La influencia de los aportes a la campaña.

Es posible que el desdoblamiento produzca una evidente disminución de la influencia de los grandes “*aportantes*” de los fondos para el financiamiento de las campañas electorales de nivel general en todo el país. Es posible también una sensible merma de la injerencia de las autoridades nacionales de los grandes partidos políticos que son quienes distribuyen los recursos para la propaganda política en todos los distritos; consecuentemente, es también esperable un mayor el compromiso del candidato con los intereses del orden provincial o local que determinaron su elección.

e) Descentralización política.

La realización de los comicios en forma separada permite a cada una de las competencias fijar y aplicar las reglas de su realización y evitar la atracción de competencias que, por ley, exige imperativamente la acumulación.

La descentralización de la competencia administrativa y jurisdiccional en materia electoral es la primera y más tangible de las consecuencias jurídicas de la realización desdoblada de los procesos electorales porque, además, evita el desplazamiento innecesario y evitable de las competencias administrativas y jurisdiccionales que las constituciones locales atribuyen a sus juntas electorales y tribunales provinciales.

Es otra consecuencia esperable del desdoblamiento electoral la progresiva descentralización de la decisión política concentrada en el centralismo debido al fortalecimiento de los partidos provinciales y municipales y al correlativo debilitamiento de la conducción unificada de los grandes partidos nacionales.

Ello puede implicar, también necesariamente, la revaloración de las reparticiones locales de esos mismos partidos provocada por, como ya destacamos, la revitalización del vínculo entre los representantes elegidos y sus comunidades electoras representadas. No debemos olvidar, sobre todo en Argentina, que nuestros partidos políticos nacionales poseen una estructura

¹⁵ Guillermo O'Donnell, *Delegative Democracy*, en *Journal of Democracy*, Vol. 5, n° 1, January 1994, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press, p. 55-69.

fuertemente piramidal y “*verticalista*” que poco ha colaborado con la organización verdaderamente federal del país¹⁶ y con su autonomía municipal.

La descentralización se hace posible, entonces, gracias al incremento relativo del peso político de las provincias y municipios representados en los respectivos órdenes y la correlativa disminución del poder de las autoridades centralizadas en la medida directa de la caída efectiva de sus posibilidades de interferir y decidir, por vía de la imposición de los candidatos y de los temas de campaña, en los intereses provinciales y locales.

Asimismo, finalmente, el fortalecimiento de la autoridad local impide, o – al menos- disminuye la concentración del poder de la “*caja*”, en manos de quien acumula los fondos, y condiciona luego las decisiones provinciales y municipales ante un conjunto de representantes electos por ellos mismos pero “*paralizados*” por sus compromisos electorales a que se vieron obligados para “*llegar*” a esos cargos provinciales y municipales que se ven imposibilitados de honrar democráticamente.

4. Reflexiones finales.

Estamos convencidos de que estas razones brevemente expuestas no pueden ser simplemente desplazadas por algunos argumentos de cálculo menor que pretenden evitar el desdoblamiento.

Se suele argüir que las elecciones desdobladas implican un mayor gasto y un encarecimiento notable de los procesos electorales y de las campañas políticas de los partidos, exigiéndole a éstos un denodado esfuerzo, sobre todo, si es un partido de oposición. Ello es cierto si tomamos en cuenta que la elección unificada nacional hace innecesario el gasto en el planteamiento y discusión de numerosos temas provinciales y municipales. El “*ahorro*” que supone la unificación de los procesos se produce precisamente en evitar el planteo y difusión de las soluciones propuestas para esos temas de interés local y provincial. Se hace innecesario malgastar recursos en otros temas que no sean los que ocupan el interés del conglomerado determinante por su cantidad y concentración en el concierto nacional.

Tampoco aceptamos el argumento de la “*governabilidad*” como valor a sostener “*a priori*” frente al posible –pero de ningún modo inevitable- caos representado por el planteamiento de los intereses provinciales y locales diseminados a lo largo de la geografía nacional. Lo que en realidad esconden

¹⁶ María Celia Castorina de Tarquini, El régimen federal y la Reforma Constitucional, en Pérez Guilhou, Seisdedos y osts., Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, tomo II, distr. Depalma, Buenos Aires, 1995, p. 343.

de hecho esas posiciones, opuestas por esas razones al desdoblamiento, es la defensa irrazonable de la acumulación hegemónica del poder político que se ve fuertemente consolidada en la realización unificada de los procesos electorales. No aceptamos la presunción de mayor conveniencia de un régimen hegemónico centralizado en condiciones normales; tal vez, debidamente justificado, podría sostenerse en alguna circunstancia de crisis o de ataque exterior. No en situaciones normales como las que rodean generalmente un acto electoral.

El régimen hegemónico, que siempre invoca la “*governabilidad*”, persigue la concentración de poder como único modo de acumular la disposición y asignación de los recursos desde el gobierno central. Y para ello comienza desde el mismo proceso electoral con la centralización de fondos necesarios para la propaganda política y se constituye en un poder extraordinario a la hora de designar los candidatos beneficiados por esa publicidad y luego a la hora de ejercer el gobierno.

Esos argumentos dirigidos contra la división vertical del poder, entre Nación, provincias y municipios, son los mismos que también procuran destruir la otra división constitucional del poder, la horizontal, entre órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, promocionando y auspiciando medidas, usualmente de “*emergencia*”, que –también en aras de la “*governabilidad*”- se traducen en el ejercicio por el Presidente de funciones legislativas¹⁷ que debilitan las garantías individuales y hacen desaparecer la participación federal de las provincias en las decisiones más importantes del Estado.

Coincidimos con Bosoer en que debemos orientarnos hacia “*un sistema político que contenga dinámicas de competencia, cooperación y conflicto autónomas respecto de la competencia electoral; que, a diferencia de las lógicas de concentración unitaria y vertical del poder y frente a la dispersión temporal, espacial y funcional de la soberanía popular, favorezca las lógicas de la descentralización horizontal y mayor equilibrio entre los poderes y la institucionalización de formas de democracia participativa y control ciudadano; que incentive la deliberación como parte del proceso de decisión política; que*

¹⁷ Ver nuestro Decretos de necesidad y urgencia. Límites y control. En la doctrina, en la jurisprudencia y en la reforma constitucional, prólogo de Miguel Ángel Ekmekdjian, Depalma, Buenos Aires, 1995; más reciente El DNU y su impacto en el régimen político, en Suplemento de Derecho Constitucional, Dir. María Angélica Gelli, Editorial La Ley, Buenos Aires, lunes 28 de junio de 2010, p. 1-16; y también La declaración legislativa de “nulidad absoluta e insanable” del DNU y la jurisprudencia de la Corte Suprema, en Suplemento Extraordinario 75 Aniversario, Administrativo, Dir. Agustín Gordillo, La Ley, Buenos Aires, agosto 2010, p. 161- 171.

*contemple reservas de capacidades para activar más de un polo de poder en caso de crisis política o institucional*¹⁸.

Finalmente, y a mayor *abundamiento*, no debemos olvidar que uno de los requerimientos necesarios para asegurar y expandir el reinado de la corrupción política es la concentración geográfica y funcional del poder. Ausente ella lo que hay es más control, más equilibrio institucional, y así también –por lo tanto- mayores dificultades para dar espacio propicio a esa corrupción política¹⁹ que se ha transformado hoy en el problema estructural más grave que afecta a mi país y a muchos de los que integramos esta Iberoamérica.

Cabe, finalmente, dejar establecido con claridad que la propuesta que este ensayo propicia en el sentido de la realización “*desdoblada*” de las elecciones de los tres órdenes, no persigue la atomización y encapsulamiento de los intereses locales y provinciales en perjuicio del interés general del país. Tan solo pretende la atención y el debate de los temas en cada una de las oportunidades electorales sin la indebida interferencia y condicionamiento de los órdenes mayores sobre los inferiores como un modo de aportar salud al régimen político y un rescate de los valores que el federalismo encierra como respuesta integradora más adecuada en el orden institucional. Pues estamos convencidos de que el federalismo no está constituido por una simple sumatoria de reclamos individuales y egoístas locales sino por una respuesta comprensiva superadora de todos ellos de tal modo de darles también su inserción en un contexto integral, precisamente, FEDERAL.

Chacras de Coria, 20 de noviembre de 2010.

Bibliografía especial.

Álvarez Conde, Enrique y Susana García Couso, La barrera electoral, en Revista de Derecho Político, nº 52, Madrid, 2001.

¹⁸ Fabián Bosoer, Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983-2008. Democracia ¿de uno o de dos motores?, publicado en Internet. El autor propone incorporar elementos del parlamentarismo al presidencialismo.

¹⁹ Ver nuestro La permanente invocación de la emergencia como base de la crisis constitucional, en Suplemento de Derecho Administrativo, Dir. Agustín A. Gordillo, La Ley, 16 de diciembre de 2005, p. 1. También en Derecho Constitucional. Doctrinas esenciales 1936-2008, Director emérito Segundo V. Linares Quintana, Directores académicos Carlos S. Fayt y Gregorio Badeni, Coordinadores Alberto B. Bianchi y Walter F. Carnota, Investigador Patricio A. Maraniello, Editorial La Ley, tomo IV, Buenos Aires, 2008, p. 169-192; también La postergación institucional, en Suplemento de Derecho Administrativo, Dir. Agustín A. Gordillo, La Ley, 13 de octubre de 2006, p. 1;

Bosoer, Fabián, Ciclos electorales y ciclos políticos en la Argentina: 1983-2008. Democracia ¿de uno o de dos motores?, publicado en Internet.

Castorina de Tarquini, María Celia, El régimen federal y la Reforma Constitucional, en Pérez Guilhou, Seisdedos y ots., Derecho Constitucional de la Reforma de 1994, tomo II, distr. Depalma, Buenos Aires, 1995.

Dalla Vía, Alberto, El federalismo argentino: aportes para el debate en la constitución europea, en Revista de Derecho Comparado, Eutanasia, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2006.

Lauga, Martín, La reforma constitucional uruguaya de 1996, en Justicia electoral, revista del Tribunal electoral del Poder Judicial de la Federación, nro. 9, año 1997, México.

Lauga, Martín, La campaña electoral en América Latina: propaganda, período, prohibiciones, en Nohlen, Picado, Zovato, Tratado..., ob. cit.

López Aguilar, Juan Fernando, Los problemas de constitucionalidad del sistema electoral canario (La insoportable "permanencia" de una Disposición Transitoria), Revista Española de Derecho Constitucional, n° 51, Septiembre-Diciembre 1997.

Molina, José y Janeth Hernández, Sistema electorales subnacionales en América Latina, en Nohlen, Picado, Zovato, Tratado..., ob. cit.

Nohlen, Dieter y Daniel Sabsay, Derecho Electoral, en Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovato, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, IIDH/CAPEL, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Fondo de Cultura Económica de México, 1ra edición, México, 1998.

O'Donnell, Guillermo, Delegative Democracy, en Journal of Democracy, Vol. 5, n° 1, January 1994, National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Rolla, Giancarlo, La descentralización en Italia. Un difícil equilibrio entre autonomía y unidad, en Antonio María Hernández, director, La descentralización del poder en el estado contemporáneo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Instituto Italiano de Cultura de Córdoba, Instituto de Derecho Constitucional y Derecho Público Provincial y Municipal Joaquín V. González, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Buenos Aires, 2005.

Tula, María Inés, La ley de Lemas en Argentina, tesis doctoral inédita, Dir. Mario Justo López (h), Universidad Nacional de Buenos Aires, 28-11-2009.