

# 30 años de manipulación de las reglas de juego: La legislación electoral en la Provincia de Misiones 1983-2013 <sup>1</sup>

*María Elena Martin \**

*Milva Carlino\*\**

---

## Resumen

El objetivo principal de este artículo es analizar la legislación electoral en la provincia de Misiones, Argentina, entre los años 1983 y 2013, para

---

<sup>1</sup> Este artículo se realizó en el marco del Proyecto de Investigación “El impacto de las reformas electorales en la democracia misionera”. Universidad Católica de Santa Fe (UCSF) (Resoluciones 6863/2012 y 8829/2014). Directora: Dra. María Elena Martin.

\* Profesora e investigadora en la Universidad Nacional de Misiones (UNaM), Universidad del Salvador (USAL) y Universidad Católica de Santa Fe (UCSF).

\*\* Profesora e investigadora en la Universidad Nacional de Misiones UNaM. Es miembro del equipo de la Fundación Directorio Legislativo.

\*\*\* Las autoras queremos realizar un especial agradecimiento a los evaluadores del artículo por sus valiosos aportes y comentarios, los que nos permitieron enriquecerlo y contribuyeron con nuevas preguntas para encaminar futuras investigaciones.

---

**Código de Referato:** SP.222.XLIII/17

<http://dx.doi.org/10.22529/sp.2018.43.03>



*STUDIA POLITICÆ*  Número 43 primavera-verano 2017/2018 – pág. 65-105  
Publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de  
la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina.

indagar sobre las razones por las cuales las reglas de juego electorales han estado sujetas a numerosas reformas en dicho período. Se trata de un artículo de carácter analítico-descriptivo, que se propone la comprensión del momento sociopolítico en que surgen las modificaciones y la configuración de relaciones de poder que llevaron a impulsar la sanción de dichas leyes. Asimismo, se analiza el lugar de las reglas en el sistema político misionero y se busca dar cuenta del impacto que las reformas electorales han tenido en la democracia misionera.

**Palabras clave:** Sistemas electorales – Reformas electorales – Actores políticos – Prácticas democráticas

### **Abstract**

This article has the purpose to analyze electoral legislation in the Province of Misiones, Argentina, between 1983 and 2013, in order to inquire into the reasons why electoral rules have been subject to numerous reforms in that period. It's a descriptive-analytical article that proposes the comprehension of the socio-political moment in which modifications took place, and the configuration of power relationships to stimulate the sanction of such laws. Likewise, the place of the rules is analyzed in the Misiones political system, and we seek to explain the impact that the electoral reforms have had in Misiones democracy.

**Key words:** Electoral systems – Electoral reforms – Political actors – Democratic practices.

## **Introducción**

**L**AS investigaciones acerca de los sistemas electorales han sido un campo en desarrollo permanente en la ciencia política para comprender los procesos de cambio institucional en los regímenes democráticos. Es así que, sobre todo en la última década, han proliferado los estudios orientados a comprender cómo y por qué se cambian las reglas institucionales.

Hasta muy recientemente dichos estudios han tendido a concentrarse solo en el ámbito nacional (Nohlen, 1993; Jones, 1993; Nohlen, 1991, Nohlen, 2005), pero en los últimos años “hay un creciente interés en superar el nivel nacional para observar los sistemas electorales locales y el impacto de los sistemas electorales nacionales sobre la política regional y local” (Colomer, 2004: 13).

Dentro de las perspectivas teóricas, ha aumentado la importancia de la teoría de los juegos que pone énfasis en los incentivos para el comportamiento estratégico y búsqueda de equilibrios (Cox, 1990, 1997). Asimismo, el enfoque de la elección social que hace foco en los métodos de votación de manera axiomática (Balinski y Young, 1982). El enfoque de Taagapera, inspirado en las ciencias físicas plantea otro importante paradigma en la investigación (Taagapera, 1986; Taagapera y Shugart, 1989, 1993; Taagapera, 2001).

Además, el vínculo entre los estudios sobre sistemas electorales, sistemas de partidos y diseño constitucional, se ha convertido en clave de la materia (Liphart, 1984, 1999; Shugart y Carey, 1992; Grofman *et al.*, 1999; Nohlen, 1994, 2007; Colomer, 2004, 2007; Negretto, 2008, 2014, entre otros). Del mismo modo, se han ampliado las preguntas sobre los sistemas electorales; gran parte de los trabajos previos estaban centrados en la proporcionalidad entre votos y escaños y los efectos del sistema electoral sobre el número de partidos y la duración de los gabinetes (Duverger, 1951; Sartori, 1976, 1996). En la actualidad, se incorporan temas como representación proporcional y género (Karnig y Welch, 1982; Davison y Grofman, 1994; Norris, 1985, 1997; Lovenduski, 1997, entre otras), estructura ideológica de la representación (Cox, 1990; Greenber y Weber, 1985; Robertson, 1976), los incentivos para el voto estratégico (Cox, 1997), los efectos sobre la representación (Blais y Carty, 1990), entre otros tantos.

Como señala Nohlen (1997) estos estudios pueden agruparse en tres enfoques distintos, pero necesariamente complementarios. Uno de ellos es el *normativo*, en referencia a los valores e ideales que el enfoque propone y no desde la perspectiva legal del término, vinculado a las teorías de la democracia y al concepto de buen gobierno. Analiza las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas electorales y promueve pronunciarse a favor de un principio básico de representación (de mayoría o proporcional) y de su sistema electoral correspondiente.

El segundo es el *empírico-estadístico*, que diferencia con mayor detalle los elementos del sistema electoral para poder compararlos estadísticamente. Incorpora la dimensión histórica e internacional, de modo de agregar la mayor cantidad de sistemas electorales en la comparación. El enfoque se centra en las variables medibles, y puede implicar estiramiento del concepto de sistema electoral, en términos de Sartori, o bien reduccionismo de conceptos para que puedan ser plausibles de clasificación en su afán comparativista.

La tercera perspectiva es la *empírica de orientación histórica*, que se centra en la investigación de sistemas electorales concretos analizando su funcionamiento y sus efectos. Si bien permite cierto grado de comparación a través de un camino inductivo, no lo es en la medida del enfoque empírico estadístico. Sin embargo, enfatiza el trabajo clasificatorio y la precisión terminológica.<sup>2</sup>

A su vez, el concepto de reformas electorales puede abordarse desde dos criterios principales: uno restringido y otro amplio. El primero considera que las reformas que cuentan son aquellas que implican cambios radicales en el sistema electoral; esto es, las que signifiquen el pasaje de un sistema mayoritario a uno proporcional, o a la inversa. El segundo enfoque toma en consideración también los cambios en otros aspectos del sistema, como modificaciones en la magnitud del distrito, en las fórmulas de adjudicación de escaños, en la estructura de las boletas de votación, entre otras. En consecuencia, “según sea el criterio que se adopte, las reformas pueden ser un fenómeno excepcional o bien, pueden darse con bastante frecuencia” (Katz, 2005).

De acuerdo a los objetivos de esta investigación, optamos por seguir el criterio amplio según Katz (2005) y el enfoque empírico de orientación histórica (Nohlen, 1997), porque nos interesa analizar la totalidad de la legislación electoral en la Provincia de Misiones, Argentina, entre los años 1983 y 2013 y la complejidad de factores que intervienen en la decisión de impulsar cada una de ellas generando un cambio permanente de las reglas de juego electorales. Asimismo, porque nos permite profundizar acerca de las razones que motivan esos cambios institucionales y dar cuenta del contexto sociopolítico en el que se producen.

Poner énfasis en los aspectos históricos con un abordaje politológico, nos permitió elaborar una tipología de las reformas y ensayar hipótesis acerca del funcionamiento de los actores políticos y posible impacto de las reformas en los resultados electorales. Por ello, el procedimiento metodológico fue la recopilación de la totalidad de las leyes electorales del período en estudio, las cuales, mediante un análisis de contenido, hemos clasificado de acuerdo al aspecto del sistema electoral que la norma modifica, y avanzado en una tipología siguiendo teorías de derecho electoral.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Para más detalles, ver NOHLEN, 1997: “El estado de la investigación sobre sistemas electorales” *Revista de Estudios Políticos*, 98, 159-169.

<sup>3</sup> La tabla de clasificación de las 40 leyes electorales que conforman el período de estudio puede verse como Anexo de este artículo.

Asimismo, este trabajo constituye un aporte al ámbito de los estudios subnacionales del sistema político, que conforman un campo de estudio de creciente interés en la ciencia política argentina. En nuestro país, el estudio de los sistemas electorales en el nivel subnacional (Abal Medina, 2007; Cingolani, 2007; Ratto, 2007; Molina, 2007; Ortiz de Rozas, 2011) adquiere una especial significación dado el carácter federal de nuestro sistema político, puesto que es posible encontrar distintas configuraciones de sistemas electorales en cada distrito. Además, en los treinta y tres años que transcurrieron desde la recuperación democrática, se constatan permanentes cambios en las reglas de juego electorales en ese nivel, ya sea por efecto de cambios o crisis nacionales, por tradiciones y prácticas locales, por variaciones en las coaliciones políticas y/o por factores institucionales. En este marco, nuestra investigación intenta contribuir a la teorización acerca de las reformas electorales en el ámbito subnacional a partir de un análisis pormenorizado del corpus completo de la legislación electoral sancionada desde 1983 en la provincia de Misiones.

Finalmente, tomamos como marco de referencia la hipótesis de Colomer, que sostiene que “es el número de partidos lo que puede explicar la elección de los sistemas electorales, más que al revés”, contradiciendo las “leyes” (o hipótesis) de Duverger; puesto que si “los sistemas electorales tienen importantes consecuencias sobre la formación del sistema de partidos, cabe suponer que son elegidos por actores políticos ya existentes en su propio interés” (2003: 39). A lo largo de este trabajo ofrecemos evidencia que da sustento a esta proposición, como se analizará en los próximos apartados.

### **El sistema electoral en Misiones**

En nuestro país, como parte de su sistema federal de gobierno, la legislación electoral provincial y municipal se decide en forma descentralizada en cada provincia, de modo que en teoría podría haber múltiples sistemas electorales (Jackisch, 1993: 191; Woldenberg, 1992: 121; Jones, 1997). A su vez, existen diversas formas en que el derecho electoral puede configurarse en la interrelación entre la constitución y las normas electorales. De este modo, puede encontrarse regulado íntegramente en la Constitución, o definido en ella solamente en términos generales y detalladamente en la ley electoral, o regulado enteramente en la Constitución y luego repetido por la ley electoral o definido únicamente en la ley electoral (Catón, Sabsay y Thibaut, 2007).

En Misiones, la Constitución sancionada en 1958, interviene de manera directa en el régimen electoral, y la legislación electoral complementa las regulaciones básicas que allí se asientan. Así, el artículo 48 establece que la provincia “constituye un distrito electoral único” y que toda elección se hará “por lista de candidatos”. Respecto de la representación de las minorías, expresa de modo taxativo en su inciso 5 que: “El sistema electoral que regirá para la integración de los cuerpos colegiados deberá conceder, bajo pena de nulidad, representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total”.

Por lo tanto, el sistema vigente prevé un procedimiento de postulación a través de *listas*, que desde que entró en vigor la Constitución son cerradas y bloqueadas; en *distrito único*, organizados funcionalmente durante los comicios en ciento cinco secciones electorales, que abarcan los diecisiete departamentos de la provincia y los setenta y cinco municipios. El Poder Legislativo está conformado por cuarenta bancas que se renuevan por mitades cada dos años <sup>4</sup> y la asignación de escaños se realiza a través del sistema proporcional D’Hondt. Para los cargos ejecutivos, tanto a nivel provincial como municipal, rige el sistema de mayoría simple, en forma directa y los mandatos duran cuatro años. El ejecutivo provincial permite una reelección consecutiva y los municipales varían según las cartas orgánicas municipales, pero, en términos generales, admiten la reelección indefinida. Desde el año 1990 y hasta el presente, tanto para la elección de los intendentes como para los concejos deliberantes, rige el doble voto simultáneo o ley de lemas.

Como veremos en los próximos apartados, aunque la Carta Magna resulta restrictiva respecto del tipo de sistema electoral a implementar, podemos constatar numerosos ejemplos de ingeniería electoral gestados en la legislatura misionera para modificar uno o varios aspectos del mismo.

### **Clasificación de las leyes electorales**

Desde la organización constitucional de Misiones se registran *cuarenta y cinco* modificaciones a la primera ley electoral N° 24 (2/09/1960), sin contar las cinco leyes y dos decretos-leyes promulgados por los períodos

---

<sup>4</sup> La excepción fue durante la vigencia de la Ley N° 3847 (elecciones 2003) en que se redujo a 35 durante el período 2003-2005.

de facto. Durante nuestro período de análisis se registran *cuarenta* de dichas reformas, lo cual implica que se ha producido en promedio una reforma electoral cada *nueve meses*. Si bien no todas estas modificaciones están vinculadas a cuestiones de fondo del sistema electoral, las evidencias muestran que de todo el andamiaje institucional misionero, *este ha sido uno de los aspectos más susceptibles de manipulación* por parte de la dirigencia política y, particularmente, por el oficialismo del momento (Martín, 2010 y Martín, Carlino y Brajkovic, 2011; Urquiza y Martín, 2011).

Esta característica del escenario político misionero no parece ser aislada, pues algunos autores (Calvo y Escolar, 2005; Cingolani, 2007; Ratto, 2007), aun adoptando un criterio restringido para contar las reformas, han observado que en la etapa posterior a la recuperación democrática, varias provincias llevaron a cabo reformas electorales en más de una oportunidad, y la mayoría de las veces ellas estuvieron destinadas a favorecer a los oficialismos locales.<sup>5</sup>

En consecuencia, corresponde abocarse a encontrar las categorías adecuadas que nos permitan encuadrar las cuarenta reformas electorales de nuestro período en análisis, porque no todas tienen la misma entidad respecto de los aspectos que modifican y su importancia relativa. En este sentido, resulta relevante tener en cuenta que el derecho electoral considera dos campos bien determinados entre sus contenidos fundamentales: puede hacerse una subdivisión entre derecho electoral material, sustantivo o primario y derecho electoral instrumental, adjetivo, procesal o secundario. El primero se refiere al conjunto de normas que establecen derechos y obligaciones a los sujetos que están vinculados por el orden jurídico establecido y modifica sustancialmente las reglas del juego político. En tanto, el derecho electoral adjetivo se limita a establecer procedimientos o complementar a las normas sustanciales anteriores (Flores García, 1993: 28-29).

Tomando como referencia esta taxonomía y sumando diversas variables, hemos construido una *clasificación de las leyes electorales* de la provincia de Misiones, de acuerdo a los siguientes criterios: por *tipo* de ley (*sustantiva* —aquella que modifica elementos del sistema electoral y/o de

---

<sup>5</sup> En ese sentido, pueden contabilizarse las reformas constitucionales que permitieron la reelección de los gobernadores. Actualmente, son 22 las provincias que permiten la reelección, en sus distintas versiones, y solo dos mantienen la prohibición (Mendoza y Santa Fe). Dentro de las 22 que permiten la reelección, 17 lo hacen por un período consecutivo, dos provincias por dos períodos consecutivos (Salta y San Juan) y tres la indefinida (Formosa, Santa Cruz y Catamarca).

la ciudadanía política— o *procedimental* —la que establece cuestiones instrumentales sobre los aspectos electorales—); el *tema* (las dividimos en: referentes al *sujeto elector* y/o *representante*; a *elementos del sistema electoral*; a la *organización de la competencia electoral* y otros) y el *subtema* (especificación del tema); cuál fue el *partido impulsor* y qué *rol* desempeñaba ese partido *en el clivaje oficialismo/oposición* en el momento de impulsar la reforma. Asimismo, se identificó el nombre del *Gobernador* durante cada una de las reformas, teniendo en cuenta que la mayoría de las veces se trata del jefe del partido en el gobierno. Por último, se tuvo en cuenta si el tema aparece o no reflejado en la *prensa* local, para analizar si la discusión sobre la reforma se instala o no en el debate público.

De acuerdo con esta conceptualización encontramos que veintitrés de las cuarenta leyes son *sustantivas*; en cuanto a la clasificación por temas, siete hacen referencia al *sujeto elector* y o a su condición de *representante*; dieciséis hacen alusión a *elementos del sistema electoral* y quince aluden a la *organización de la competencia electoral*. A la categoría residual “otros” (temas que no se hallan incluidos en las tres anteriores) corresponden las restantes dos leyes. A su vez, en la categoría *organización de la competencia electoral* predominan las normas procedimentales (trece de quince); en la de *sujeto elector/representante* hallamos tres leyes sustantivas y cuatro procedimentales; y en la que alude a los *elementos del sistema electoral* todas son sustantivas. Las que se refieren a otros temas incluyen regulaciones a los partidos políticos, umbrales para presentación de candidaturas y establecimiento de la pertenencia de las bancas a los partidos, corresponden al tipo sustantivo.

Si se considera al partido impulsor de la reforma, el Justicialismo tiene una amplia ventaja sobre el resto. Estando en el gobierno, lleva adelante el 61,5 % de las reformas, a las que se suma un 7,8 % de iniciativas impulsadas por miembros este partido estando en la oposición. A su vez, otro partido que ha usufructuado la mayoría parlamentaria para imponer reformas ha sido el Frente Renovador, sancionando cinco leyes (13 %). La Unión Cívica Radical, en cambio, solo ha sido autora de proyectos estando en la oposición (5,1 %) así como el MAP (2,5 %). Reformas impulsadas por más de un bloque han sido solo cuatro (10,26 %), tres de las cuales han sido alianzas de partidos de oposición. La *única* reforma que tuvo como autores a legisladores/as pertenecientes a bloques del oficialismo y de la oposición en forma conjunta, fue una ley de procedimiento. Analizando el clivaje oficialismo-oposición en su conjunto, el 74 % de las reformas fueron impulsadas por los partidos que detentaban el poder y solo el 23 % de las leyes electorales fueron promovidas desde la oposición. De

estos datos puede inferirse que los cambios en las reglas de juego electorales se han realizado con escasos consensos entre las fuerzas políticas.

En cuanto al impacto electoral de las leyes, si bien se registra una mayoría de elecciones en las que gana el partido impulsor de la reforma, no podemos afirmar en esta instancia que ambas situaciones estén vinculadas de forma causal. Este aspecto podrá ser un tema para indagar con mayor profundidad en futuras investigaciones. En los próximos apartados profundizaremos sobre las características más salientes de las reformas, buscando observar el impacto que han tenido en el sistema político.

### **Las leyes sustantivas**

Un análisis más pormenorizado de las leyes sustantivas nos permite agrupar las mismas en dos grandes bloques: 1) aquellas que tienen que ver con la ampliación de la ciudadanía política y 2) las que modifican aspectos del sistema electoral. En un tercer conjunto nos quedan tres leyes: el voto electrónico, que modifica la tecnología de votación; la ley que alude a la caducidad de la personería de los partidos políticos estableciendo un umbral de votos mínimos, y aquella reforma que expresamente estipula que las bancas pertenecen a los partidos.

#### ***1) Leyes sustantivas de ampliación de la ciudadanía política-electoral***

En este grupo se encuentran la ley de cupo femenino (1993), que refuerza los derechos políticos pasivos del colectivo femenino, es decir, la posibilidad de acceder, mediante la elección popular, al ejercicio de cargos públicos; y la ley del voto joven (2012) que otorga a los jóvenes entre dieciséis y diecisiete años los derechos políticos activos, dejando expresamente excluidos los pasivos. Asimismo, podemos incluir en este grupo la ley que estipula las características que deben reunir los electores.

##### ***a) Las cuotas de género***

La introducción de las cuotas de género en el sistema electoral argentino constituyó una sustantiva ampliación ciudadana para la mitad de la población cuyos derechos políticos tenían, en la práctica, un ejercicio parcial: si bien desde 1947 las mujeres podían votar, la posibilidad de ser elegidas para instancias de representación estaba reservada a unas pocas. Basta con realizar un recorrido por la composición de los poderes legislativos del or-

den nacional, provincial o local para certificar que éstos eran reductos casi exclusivamente masculinos.

Recién a partir del ciclo de mayor estabilidad política de la Argentina moderna, que se inicia con la recuperación democrática de 1983, la participación de las mujeres comenzará a cobrar otra dimensión. La conformación de espacios institucionales desde los cuales se ponen en marcha políticas públicas destinadas a la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres, partidos políticos que albergarán una alta cuota de afiliación femenina, y la organización de la sociedad civil en torno de asociaciones que luchan por los derechos de las mujeres coadyuvarán para la puesta en práctica de estrategias que permitan ampliar y consolidar esa participación. Uno de los logros más contundentes de esta etapa será la sanción de la Ley de Cupo N° 24.012 en 1991, fenómeno que se extiende a prácticamente todas las provincias, ya que estas también aprueban leyes de cuotas provinciales.

En efecto, en Misiones, en abril de 1993 se sanciona la Ley N° 3011 que establece que las boletas partidarias deberán integrarse con “un mínimo de 30 % de mujeres en lugares que proporcionalmente resulten con posibilidades de ser electas”. La iniciativa es impulsada por el Justicialismo y fue votada por unanimidad de todos los bloques.

Los argumentos esgrimidos en el recinto durante el debate parlamentario apuntaron a reivindicar años de luchas femeninas y resaltar las discriminaciones de las que han sido objeto las mujeres a lo largo de la historia: en la Antigüedad, en el Medioevo, y hasta en la Modernidad cuando la Revolución Francesa consagra una ciudadanía exclusivamente masculina. Los peronistas ensalzaron la figura de Eva Perón como responsable de haber ampliado la ciudadanía política a las mujeres argentinas, pero, al mismo tiempo, reconocieron que ese proceso llevó largas luchas alentadas por socialistas y anarquistas desde fines del siglo XIX. Consideraron, además, que era una oportunidad para las mujeres misioneras, y que estaba en línea con las políticas públicas del gobierno provincial, que en el año 1988 puso en marcha el primer Ministerio de la Mujer —en rigor Ministerio de Bienestar Social, la Mujer y la Juventud— de todo el territorio nacional.

Por su parte, desde el Radicalismo se apoyó el proyecto, pero sin acordar con sus fundamentos:

...esperamos todas las mujeres de mi partido, que llegue el día en que no sea necesario establecer representaciones mínimas de la mujer, ese día será el día de las sociedades transparentes, libres y sin prejuicios... (G. Pereyra de Montenegro, Diario de Sesiones 28/04/1993: 20).

Si consideramos el impacto que produjo la ley de cuotas en el parlamento misionero desde su implantación, se constató un aumento de la cantidad de mujeres que alcanzaron el 30 % de las bancas. Sin embargo, dicha proporción —que representa el piso mínimo establecido por la ley— no evolucionó progresivamente como se esperaba y el “piso” se constituyó en un nuevo “techo de cristal”<sup>6</sup> para la representación femenina. Ello dio lugar a la presentación de proyectos que proponían avanzar hacia una democracia paritaria.<sup>7</sup> El de mayor impacto fue el proyecto de Ley de Participación Equivalente de Géneros, debatido en el recinto de la Cámara de Representantes en la sesión del 23 de septiembre de 2004, impulsado por todas las diputadas mujeres y por una red de ONG de mujeres denominada Más Misioneras en Acción. Este incluía listas cremallera en el Poder Legislativo y un cupo de 30 % en los cargos jerárquicos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, luego de un debate en el que se discutieron diversas propuestas de ampliación de la participación femenina, resultando aprobada la propuesta más ambiciosa, fue el veto del gobernador el que puso fin a la ilusión de la democracia paritaria. Posteriormente, el tópico desapareció de las agendas políticas y parlamentarias.

#### *b) Voto joven*

La reforma sancionada el 25 de octubre de 2012 por el Poder Legislativo Provincial (Ley II - N° 29 - Ley de los Jóvenes Misioneros) también tuvo que ver con la ampliación de derechos políticos. Si las cuotas de género se proponían hacer efectivo el derecho de las mujeres a ser elegidas, el voto a los jóvenes de dieciséis y diecisiete años se propone incorporarlos solo para participar de la elección de las autoridades, pero sin poder postularse para cargos públicos.

Los argumentos esgrimidos en el debate parlamentario por quienes promovieron la reforma, giraron en torno a la ampliación de derechos ciudadanos y una mayor democratización:

---

<sup>6</sup> Con la expresión “techo de cristal” se hace alusión a una barrera invisible en la carrera laboral y/o política de las mujeres, difícil de traspasar, que no les permite avanzar. Su carácter de invisibilidad viene dado por el hecho de que no existen leyes ni dispositivos sociales establecidos ni códigos visibles que impongan a las mujeres semejante limitación, sino que está construido sobre la base de otros rasgos que por su invisibilidad son difíciles de detectar (BURIN: 2007).

<sup>7</sup> Entre ellos, el Proyecto de ley de la Diputada Ramona Prieto de Zamora (1999) que proponía que la distribución de las candidaturas fuera del 50 % para cada sexo y la Petición Particular presentada por el Foro de Mujeres del Mercosur, Delegación Misiones (2002), que postulaba un sistema mixto, ninguno de los cuales logró ser tratado en el recinto.

...cuando hablamos de que los jóvenes misioneros puedan votar a partir de los dieciséis años, estamos hablando lisa y llanamente de más *derechos* y si hablamos de más derechos, estamos hablando de más *democracia*, y si hablamos de más democracia, también estamos hablando de construcción de *ciudadanía* (Dip. Domínguez, FR).

...mientras el voto no sea obligatorio para los adolescentes, y que quienes se acerquen a votar lo hagan por interés y estén bien formados, *no se debe temer a la manipulación* (Dip. Tschirsch, UP).

Los legisladores que se manifiestan en contra de la ley centraron su discordancia en la constitucionalidad y “oportunismo” del proyecto:

...estamos dispuestos al estudio, a la ampliación de derechos, a incorporar más democracia, pero sin dejar de lado la constitucionalidad de este proyecto [...] estamos en contra del abuso, en contra de la utilización partidista, demagógica, irresponsable, que puede conllevar la utilización de esta herramienta (Dip. Spallanzani UCR).

Finalmente, interesa señalar, más allá de los argumentos esgrimidos por unos y otros, que esta reforma se trata de la primera ampliación de derechos políticos en la historia argentina, derechos que han sido reconocidos sin que hubiera mediado una lucha previa del colectivo social beneficiario. En ese sentido, podemos sostener que la construcción de ciudadanía es un camino largo y sinuoso, que excede el reconocimiento formal de un derecho, sino que implica un involucramiento en el proceso de participación y construcción de lo público.

## ***2) Leyes que modifican elementos del sistema electoral***

En este segundo grupo podemos identificar, a su vez, cinco grandes temas: a) la reelección del gobernador; b) el doble voto simultáneo o ley de lemas; c) los mecanismos de selección de candidatos: reglamentación de las internas partidarias; d) la magnitud del distrito (cantidad de los miembros de la Cámara) y e) las formas de adjudicación de las bancas.

### ***a) La reelección del gobernador***

Si bien la Constitución de la Provincia de Misiones prevé un mecanismo rígido para la reforma de su texto (arts. 172 a 177, Capítulo Segundo del mismo Título), similar al de la Carta Magna Nacional, se incluye la posibilidad de la enmienda legislativa.

Este instituto que autoriza la modificación sin el llamado de una Convención Constituyente con determinados requisitos merece, sin dudas, un tratamiento particular. Se encuentra previsto en el artículo 178 y permite la enmienda o reforma de un solo artículo mediante una ley, sancionada por el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Cámara de Representantes, la que debe ser ratificada a través de un *referéndum* por el sufragio afirmativo del pueblo de la Provincia convocado al efecto en oportunidad de la primera elección de carácter provincial que se realice, en cuyo caso la enmienda y reforma quedarán incorporadas al texto constitucional. Para que el referéndum se considere válido, se requiere que los votos emitidos hayan sobrepasado el cincuenta por ciento de los electores inscriptos en el registro cívico provincial.

La Constitución no establece límites a la materia que puede modificarse por esta vía, por lo cual todo el texto Constitucional es susceptible de ser cambiado, de un artículo por vez, y cada dos años, sin la necesidad de convocar a una Convención Constituyente. La enmienda fue utilizada como mecanismo de reforma (completando el proceso de ratificación) en tres oportunidades: 1964, 1988 y 2013, siendo la reforma de 1988 la que atañe a cuestiones electorales.

En el mes de diciembre del año 1988, con un Poder Legislativo mayoritariamente opositor (en este caso dominado por la Unión Cívica Radical, mientras que el Ejecutivo era ejercido por el justicialista Julio Humada), la Legislatura sancionó la Ley 2.604, que reformó el artículo 110 que en su redacción original establecía que “El Gobernador y el Vicegobernador no pueden ser reelectos sino con el intervalo de un período legal, ni sucederse recíprocamente. Tampoco podrán ser elegidos senadores nacionales hasta dos años después de terminado su mandato”, para habilitar la posibilidad de *reelección de Gobernador y Vice* por un período consecutivo.

La ley que entró en vigencia tras ser ratificada en referéndum en mayo del año 1989 simultáneamente con las elecciones de renovación legislativa, continúa vigente y establece la siguiente redacción del artículo 110: “El Gobernador y el Vicegobernador pueden ser reelegidos hasta por un período legal. Asimismo podrán sucederse recíprocamente por un único período sin derecho a reelección”.

Como se dijo más arriba, Misiones no escapa a un proceso que se extendió a veintidós de las veinticuatro provincias que, desde la recuperación democrática en 1983, introducen la cláusula de reelección en sus constituciones provinciales. Ello es así porque, según Altavilla (2016:1):

La permanencia en el cargo ejecutivo contribuye no solo a mantener el poder, sino además a ampliarlo y concentrarlo, tanto con respecto al control de la carrera política de los legisladores (provinciales y nacionales), como sobre los recursos del estado provincial y, en muchos casos, la cooptación de los otros poderes estatales (como ser mayorías absolutas en el poder legislativo y una fuerte incidencia sobre el poder judicial).

En suma, esta reforma permitió acrecentar el poder de la figura del gobernador en los procesos de selección de candidatos y en la concentración de recursos de poder en torno de su figura, fortaleciendo el presidencialismo provincial.

*b) La ley de lemas*

La denominada “ley de lemas” o doble voto simultáneo, sancionada en julio de 1990 (Ley N° 2771), fue la primera reforma significativa en el sistema político misionero desde la recuperación democrática de 1983. La misma obedeció a una estrategia que el partido justicialista había fijado en las provincias argentinas en las que era gobierno, a los efectos de “mantener su caudal electoral a pesar de la falta de unidad política” (De Riz, 1992). En sintonía con lo señalado, el gobernador y Presidente del Partido Justicialista Distrito Misiones, Julio César Humada, envió a la Cámara el proyecto de ley, que obtuvo aprobación solo con los votos de su partido y estableció el régimen de lemas y sublemas para todos los cargos electivos en el territorio misionero.

En el debate parlamentario los argumentos esgrimidos a favor de la ley estaban sustentados en que aumentaría la participación de más ciudadanos en la competencia política e impulsaría una mayor democracia interna en los partidos. El Dip. Moreira, miembro informante de la mayoría adujo que “[...] dar participación efectiva, real y productiva a todos los misioneros [...] este sistema efectivamente le va a dar mayores posibilidades a todos aquellos que quieran ser candidatos...” (Diario de Sesiones 13/07/1990: 38 y 88).

Por su parte, los partidos de oposición —la Unión Cívica Radical (UCR) y la Unión del Centro Democrático (UCeDé)— se manifestaron en contra. Los fundamentos principales de su posición giraron en torno a la distorsión de la representación ya que implicaría que el elector elige una primera preferencia, pero su voto puede terminar beneficiando al candidato que no desea que gane. Asimismo, se señaló la falta de oportunidad de la reforma y el desconocimiento de la ciudadanía acerca de la misma.

En palabras de los miembros informantes:

...es un método *contrario a nuestro régimen constitucional*, sostenemos que su aplicación será nociva para la democracia y el sistema político global, por consolidar y aumentar los vicios que el proyecto dice erradicar y por encubrir el proyecto mayoritario, intencionalidades bajo una engañosa presentación [...] la ley de lemas no sólo *viola principios fundamentales de sufragio directo, simple pluralidad de sufragios, representación y elección por lista de candidatos* consagrados en los artículos 48, 82, 107, 163, 174 y 1º de la Constitución Provincial, sino que desnaturaliza el sufragio mediante la invención de los lemas y sublemas que tergiversan el régimen constitucional. Esto es así porque ‘el sublema se interpone entre la voluntad del elector y el candidato’ (Dip. Fretes, UCR, Diario de Sesiones 13/07/1990: 60-64).

Asimismo, se remarcó que:

“[...] el pueblo no quiere ni reclama la ley de lemas [...] simple, lisa y llanamente quiere más bienestar, lo que reclama la gente es trabajo, salarios, estabilidad, salud, educación, seguridad y justicia [...] sino que el que sistema que nosotros poseemos actualmente es el que impera en los países que tienen más tradición democrática”<sup>8</sup> (Dip. Fessler, UCeDé, Diario de Sesiones 13/07/1990: 74-80).

En consecuencia, la introducción del sistema de lemas en Misiones se produjo con el voto exclusivo del PJ. No obstante ello, su triunfo en las elecciones de septiembre de 1991 no puede atribuirse a este nuevo sistema electoral; puesto que un solo sublema del Partido Justicialista (cuya fórmula estuvo integrada por miembros de las dos líneas internas mayoritarias) obtuvo más votos que la suma de todos los sublemas del principal partido de oposición.<sup>9</sup>

En 1995, el PJ repitió la estrategia de llevar un solo candidato fuerte a la gobernación,<sup>10</sup> pero la UCR, aprovechando las posibilidades que brin-

---

<sup>8</sup> Se refiere al sistema de mayoría simple para el acceso a los cargos ejecutivos y al sistema proporcional D'Hondt para el reparto de las bancas legislativas.

<sup>9</sup> En dichas elecciones, el FREJUPO (Frente Justicialista Popular) obtuvo 170.567 votos (52, 22 %), de los cuales el sublema Frente para la Victoria logró 148.644, en tanto que la UCR sacó 143.808 (44,03 %), repartidos en el sublema Lista Verde 82.373 y el sublema Itapúa 64.435.

<sup>10</sup> El gobernador Puerta encabezó, nuevamente, el principal sublema justicialista, aspirando a su reelección.

daba la nueva ley electoral, presentó varios sublemas competitivos. Paradójicamente, el partido opositor al sistema de lemas se vio beneficiado con ella, ya que presentar varios candidatos le permitió aumentar su caudal electoral y acercarse sustantivamente a las cifras obtenidas por el PJ,<sup>11</sup> el cual retuvo la gobernación por apenas diez mil votos de diferencia. Incluso, hubo acusaciones de fraude por parte de la oposición. Desde la UCR se sostuvo que el ganador había sido el candidato radical más votado, Fernando E. Llamosas; si bien el reclamo alcanzó a los tribunales nacionales, la resolución ratificó el resultado de la justicia electoral provincial.

Frente a esta situación, al inaugurarse las sesiones ordinarias en la Cámara de Diputados al año siguiente, el oficialismo promueve recortar los alcances de la ley de lemas, considerando que “[...] es conveniente circunscribirla exclusivamente para el régimen municipal” (Alterach, PJ, Diario de Sesiones 1/08/96: 1421). Las razones que tuvo este partido para promover la modificación de la normativa fueron explicitadas por el diputado Valdovinos:

...quiero decir que en lo personal soy absolutamente partidario de la ley de lemas en su totalidad, pero indudablemente existen algunos elementos que hacen que esto pueda ser inconveniente a nivel provincial, y lo acepto [...] El argumento que me convenció a mí que a nivel provincial debíamos derogarla es que *debemos pensar que quizás la Unión Cívica Radical pudiera llegar al ejercicio del Poder Ejecutivo* [...] y como ese partido ya se dividió en este mismo Recinto en dos bloques, me parece que se debe hacer alguna excepción en aras de la gobernabilidad presente y futura (Dip. Valdovinos, PJ, Diario de Sesiones 1/08/96: 1438. Resaltado es nuestro).

Las argumentaciones en contra de la ley fueron similares a las que se habían expresado en el debate de 1990 y fueron expuestas nuevamente por la Unión Cívica Radical.

Nuevamente, la modificación de los alcances del sistema de lemas (Ley N° 3313), se produjo con el voto exclusivo del oficialismo, principal beneficiario de sus efectos en el ámbito municipal. Si bien en el plano provincial, las advertencias en relación con que la agregación de los votos de

---

<sup>11</sup> El FREJUPO sacó 174.816 (49,07 %), de los cuales el Frente para la Victoria consiguió 164.832. La UCR obtuvo 164.931 (46,30%), distribuidos de la siguiente manera: el sublema Itapúa 61.960; Alianza Social 44.979; Lista Verde 52.254 y Corriente Transformadora 5.738.

los diferentes candidatos dentro de un mismo partido o lema podría terminar beneficiando a un candidato por el cual el elector no expresó su preferencia no se concretaron, sí tuvieron su correlato empírico en varios municipios. En tal sentido, se pudo advertir que muchos intendentes accedieron al poder sin haber sido los más votados, pero resultaron beneficiados por la sumatoria de votos de los demás sublemas de su partido. Más aún, ello se intensificaría luego del año 2003, cuando se modifica el sistema de partidos<sup>12</sup> y para la nueva fuerza política emergente —el Frente Renovador— el régimen de lemas se va a constituir en la clave de su triunfo electoral en el plano local, lo cual le permitirá fortalecer e incrementar cada vez más su presencia territorial.

Luego de una breve suspensión del doble voto simultáneo desde noviembre del año 2003 hasta junio de 2006, que solo pudo lograrse porque el Partido Justicialista perdió las elecciones del 28 de septiembre de 2003, y frente a la posibilidad que sean otros los que se vean beneficiados con la acumulación de votos en un mismo espacio político, se pone de acuerdo con el Radicalismo para impulsar su derogación (Ley N° 4005). La nueva ley únicamente rigió para las elecciones de recambio legislativo del año 2005, en la que por primera vez desde 1989 en los seis municipios que tenían Carta Orgánica,<sup>13</sup> los partidos o frentes electorales vuelven a disputar los cargos en juego con listas únicas para la renovación parcial de sus Concejos Deliberantes. El hecho que sean elecciones legislativas —y solo circunscriptas a unos pocos municipios— contribuyó a que la eliminación de la ley de lemas no fuera registrada en la memoria histórica de los votantes.

Cuando el Frente Renovador gana las elecciones legislativas del año 2005 y accede a la Presidencia de la Cámara, usufructúa la mayoría parlamentaria para restablecer el doble voto simultáneo para los cargos municipales (por Ley N° 4305), con los mismos argumentos que antes había usado el peronismo, pero esta vez en boca de legisladores que originalmente provenían del radicalismo, como es el caso del testimonio que sigue:

---

<sup>12</sup> En dicho año el sistema de partidos misionero abandona su tradicional bipartidismo, producto de la aparición de una nueva fuerza política, el Frente Renovador, conformada por dirigentes que se escinden de los dos partidos tradicionales: PJ y UCR. Desde entonces, esta fuerza ocupará un rol cada vez más hegemónico que se mantiene hasta la actualidad.

<sup>13</sup> Los municipios que tenían Carta Orgánica en ese momento eran Posadas, Eldorado, El Soberbio, Iguazú, Montecarlo y Leandro N. Alem.

...tenemos que acompañar este proyecto que contribuye eficazmente a *reforzar la participación ciudadana, reforzar la democracia* y la ley de lemas es justamente una posibilidad absolutamente cierta de que ese ejercicio de participación ciudadana y de la democracia sea realmente accesible para todos, no solamente para los elegidos de los viejos partidos tradicionales... (Dip. Montiel, FR, Diario de Sesiones 30/06/06: 5).

Desde 2003 en adelante, el principal beneficiario de la restauración del sistema de lemas fue la Renovación:

...su restablecimiento [de la ley de lemas] le permitió a la Renovación ganar sesenta de los setenta y cinco municipios en las elecciones de octubre de 2007, entre ellos el Municipio de Posadas.<sup>14</sup> Participaron mil quinientos cuarenta y nueve sublemas en toda la provincia, resultando la elección de mayor cantidad de candidatos en disputa de la historia de Misiones. Prácticamente uno de cada sesenta electores era candidato (Martin, Carlino y Brajkovic, 2011).

Desde nuestra perspectiva, todo parece indicar que, dada la configuración hegemónica que adoptó el sistema de partidos misionero desde 2003, la presencia de la ley de lemas ha reforzado la preeminencia del oficialismo. Por un lado, por el hecho que el FR esté conformado por sectores provenientes de diversos partidos, encuentra en la ley de lemas un sistema que contribuye a encauzar los conflictos entre las distintas fracciones en el marco del mismo espacio político. Por otro, el manejo privilegiado de los recursos del Estado, le permitiría la inclusión —y el financiamiento— de una mayor cantidad de candidatos (sublemas), que le facilitarían la obtención del éxito electoral.

El punto cúlmine de la configuración hegemónica serán las elecciones de 2011. En estas elecciones convocadas para designar autoridades provinciales y municipales, el Frente Renovador alcanzó el 68 % de los votos emitidos y obtuvo setenta y una intendencias sobre un total de setenta y cinco.

---

<sup>14</sup> En Posadas compitieron 199 sublemas (El FR presentó 73 sublemas, Unión Popular compitió con 45, el FPV 44, Frente de Todos 14, Frente de la Dignidad 13, Una Nación Avanzada 5, las demás fuerzas presentaron una sola lista), proponiendo a alrededor de 3000 candidatos, situación que provocó la tasa de participación electoral más baja desde la restauración de la democracia (66 %). En dichas elecciones el FR se hace de la intendencia con 38.947 de los 123.933 votos efectivos y el sublema ganador accede a la misma con tan sólo 9.169 votos, es decir, poco más del 7 % del padrón del municipio capital. Es dable aclarar que solo 23 sublemas sacaron más de 1000 votos.

Por primera vez en la historia, el Tribunal Electoral, contrariando su jurisprudencia histórica, hace caso omiso al artículo 48 de la Constitución Provincial en lo referente a la adjudicación de bancas en los poderes legislativos, provincial y locales, y deja la representación de las minorías reducida a un mínimo. Con mayor detalle lo explica la cita que sigue:

Amparándose en estos resultados electorales, el Tribunal realizó una reinterpretación de la Constitución de la Provincia de Misiones para la adjudicación de las bancas legislativas provinciales y municipales. Así, en lugar de aplicar el artículo 48° en relación con la representación de las minorías, el Tribunal adjudicó *dieciocho de las veinte bancas* en juego al FR. Más claramente, en lugar de las seis bancas que le hubieran correspondido a la oposición le adjudicó sólo *dos*. Este criterio se extendió a los municipios, asignando en los concejos deliberantes de cinco integrantes un solo concejal a la minoría cuando le correspondían dos, y en los de siete miembros dos en lugar de tres. Con esta decisión el Tribunal Electoral rompió una tradición de respeto a lo establecido por la Constitución Provincial para la adjudicación de las bancas en los Concejos Deliberantes y en la Cámara de Diputados de la Provincia (Urquiza y Martín, 2011:162. Resaltado es nuestro).

*c) La selección de candidatos: las elecciones internas partidarias*

La modalidad de selección de las candidaturas en los partidos constituye uno de los atributos más relevantes de las reglas de competencia política. Es la función que define y caracteriza a los partidos políticos. Según Mollinelli (2003: 357) los modos de selección partidaria pueden ser, en orden de menor a mayor descentralización decisoria interna, los siguientes:

decisión exclusiva del líder máximo del partido [...]; decisión de un grupo de dirigentes nacionales; de una convención nacional integrada por representantes elegidos por los afiliados; de convenciones ídem pero al nivel donde se presentarán los candidatos en cada distrito; decisión de afiliados a través de asambleas locales; [...] a través de elecciones directas internas (cerradas); [...] internas o primarias “semiabiertas; [...] de afiliados y ciudadanos comunes, incluso afiliados a otro partido (‘primarias abiertas’ en cierto sentido).

Según constatan Tula y De Luca (2011: 75) entre 1983 y 2001 “los cimientos del poder político se fabrican dentro de las fronteras provinciales [...] es allí donde se forjan las carreras políticas. [...] generalmente una sola o pocas personas dominan la organización [...] el dominio de los líderes está basado principalmente en el patronazgo”.

A diferencia de lo que estos autores constatan para otras regiones del país, en las que no hubo diferencias entre los dos partidos tradicionales, por lo menos hasta la década del 90, en Misiones solo el Radicalismo tiene una larga tradición en elecciones internas, y ha sido el modo predominante en que ha nominado a sus candidatos en cada elección. El Peronismo, en cambio, solo recurrió a las mismas cuando hubo disputas entre liderazgos: en el año 1983 y en el año 1999.

En 1983, en la elección interna para postular candidatos en la primera elección de la nueva etapa democrática, la línea interna Afirmación Peronista (AP), liderada por Julio César Humada, venció a Acción y Solidaridad Peronista, cuyo conductor era Miguel Ángel Alterach, presidente del partido antes del golpe de 1976. Se inaugura a partir de entonces una etapa de hegemonía de AP que duraría hasta fines de la década del 90. En ese período, las nominaciones de candidaturas se realizaban en el Consejo Político —a rigor de verdad eran discutidas entre los dos líderes más importantes de la línea AP: Julio C. Humada y Ramón Puerta— y luego eran refrendadas por el Congreso partidario. En términos estrictos, gran parte de estas nominaciones fueron “un acto de designación más que de elección” (Gallo, 2011).

En 1999, las elecciones internas se disputaron entre Afirmación Peronista (Humada) y una escisión de ella, Unión para el Cambio, conducida por Ramón Puerta, ganando este último la contienda y su postulante a gobernador, Carlos Rovira. Esta vez, las internas fueron semiabiertas, puesto que en 1996 el Justicialismo había sancionado la ley de internas abiertas o semiabiertas obligatorias (Ley N° 3314), luego de derogar la ley de lemas para los cargos provinciales.

En julio de 2002, año en que se ponen marcha varias reformas electorales, se vuelve a introducir una modificación en la ley de internas (Ley N° 3863), que incluyó el requisito de *simultaneidad* en la fecha de realización de dichas elecciones para todos los partidos, aun para aquellos que contaran con lista única. En ese momento el PJ esgrimía un liderazgo más sólido, y veía que su principal oponente, la UCR, tenía mayores divisiones interiores. En este contexto, la reforma se orientaba a lograr que el radicalismo profundice sus divisiones y vea disminuida sus posibilidades electorales.

La reforma provocó la oposición de los partidos minoritarios quienes, por las erogaciones que ellas implicaban, verían afectadas sus posibilidades de competencia política en las elecciones generales, afirmándose además que aumentaba el riesgo de la posible desaparición de las alternativas políticas a los partidos mayoritarios:

...me parece que plantear la obligatoriedad de elecciones internas cuando hay una sola lista, es una cosa que no tiene ningún asidero... (Dip. Arrechea, ARI, Diario de Sesiones 19/07/2002: 8);

...pareciera que la intencionalidad de este proyecto, es ir eliminando la existencia de partidos políticos nuevos; el hecho de la obligatoriedad de participar en una elección general cuando hay una sola lista, no tiene fundamento alguno, consideramos que esta ley en un marco de discriminación de facto, porque va a colocar a los partidos pequeños o nuevos en una encrucijada desde el punto de vista de su potencial económico para enfrentar los procesos electorales... (Dip. Galeano, MAP Diario de Sesiones 19/07/2002: 15).

A pesar del apoyo de ambas bancadas mayoritarias y que la ley fue sancionada no fue acatada por la mayoría de las fuerzas contendientes en el año 2003. A excepción de la Unión Cívica Radical que postuló tres candidatos a la gobernación, los demás partidos y frentes, presentaron lista única. Esta situación, que había sido motivo de discordia entre los bloques minoritarios que se oponían a la ley, ocasionó que algunos legisladores buscaran modificar ese requisito. Como el nuevo proyecto no llegó a tratarse, los partidos diseñaron otras estrategias. Así “el Frente Renovador,<sup>15</sup> optó por constituir una sola urna en toda la provincia para cumplir con el requisito establecido por la ley. Estrategia a la que se avinieron al poco tiempo, los otros frentes y partidos” (Álvarez, 2003), desvirtuando el objetivo que se había propuesto la ley. En términos de un autor este tipo de reformas son “de doble cara: cada uno las interpreta como quiere. Son disociaciones entre las leyes que se aprueban y la práctica cotidiana que las aplica. En suma, una legislación esquizofrénica” (Vandelli, 2007: 61-65).

Finalmente, la eliminación del punto que había sido objeto de acaloradas discusiones entre fuerzas mayoritarias y minoritarias (la obligatoriedad de realizar las internas entre los partidos que presenten lista única), llegará en el año 2006, una vez que la Renovación obtenga la mayoría de bancas en la Cámara. Por la Ley N° 4305 se retrotrae la situación a la etapa previa al año 2002 y se establece que “la fijación de fecha para elecciones internas para cargos públicos electivos a nivel provincial y municipal *será determinada por cada partido*, confederación, frente o alianza política, conforme a

---

<sup>15</sup> Recordemos que este espacio había sido creado apenas un par de meses antes, en junio de 2003.

las Cartas Orgánicas”. Posteriormente, en el año 2009, la Ley N° 4472 vuelve a modificar la ley, pero solo para estipular los plazos en que deberán realizarse dichas elecciones internas. Llamativamente ese es el año en que se sancionó la ley nacional N° 26.571 que estableció la obligatoriedad de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) para los cargos nacionales, justo cuando en Misiones se abandonó ese requisito para los cargos provinciales.

Es oportuno señalar que desde su llegada al poder, el FR nunca realizó elecciones internas. Todas sus candidaturas fueron designaciones, a través de decisiones centralizadas en la cúpula partidaria.

En este punto es conveniente tener en cuenta que:

el modo en que se designan las diversas candidaturas condiciona el comportamiento de los dirigentes electos una vez en el gobierno (Siavelis y Morgensten, 2004: 1) e influye sobre las relaciones que el propio juego intrapartidista establece entre instancias institucionales diferentes (Gallagher, 1988: 2).<sup>16</sup>

Como hemos visto en el caso de Misiones, lo que ha prevalecido para el PJ es el mecanismo de designación, excepto cuando hubo disputas de liderazgos. Para el FR la designación por órganos de conducción política ejecutiva ha sido el único modo de nominar candidatos. Ha sido la UCR el único partido que ha dirimido candidaturas a través de mecanismos democráticos, sean internas abiertas —cuando funcionaron— o cerradas.

#### *d) La magnitud del distrito*

En el año 2002, como consecuencia de la implosión del sistema de partidos nacional y las distintas propuestas de reforma política que se esbozaban en el país, especialmente a través de la Mesa del Diálogo Argentino, en la provincia se producen una serie de modificaciones al sistema electoral.

En mayo de ese año se sanciona la Ley N° 3847, impulsada por el Presidente de la Cámara, Luis Viana (PJ), que modificó la proporcionalidad representativa de los legisladores provinciales a “la cantidad de treinta y dos mil (32.000) el número de habitantes que representa cada diputado que integra la Cámara de Representantes” (art. 1°). En consecuencia, en el artículo 2° establecía que el número de legisladores que integrarán la Cámara de

---

<sup>16</sup> Citado en GALLO, 2011: 18.

Representantes será de treinta (30) diputados, “alcanzando dicha composición una vez que se hayan cumplido los mandatos de los diputados en ejercicio, al momento de sanción de la presente”.

El argumento principal del bloque oficialista se sustentaba en que esto produciría una reducción presupuestaria:

...el ajuste lo debemos hacer todos los poderes. Hemos empezado por casa por la legislatura, doy absolutamente convencido mi voto afirmativo a esta propuesta de reforma. Le digo a la prensa que está presente, que hay una legislatura que gobierna para el pueblo y otra exclusivamente se dedica a hacer oposición y al otro día está criticando en los medios de difusión... (Dip. Kornuta, PJ, Diario de Sesiones 5/05/02:13);

...por primera vez y gracias reitero, a la inteligencia, a la audacia y a la novedad que importa este hecho, vamos a reducir el número de diputados y vamos a reducir el número de concejales... (Dip. Sandoval, PJ, Diario de Sesiones 5/05/02:18).

Estas argumentaciones están en línea con Informes que circularon en esa época desde organizaciones como CADAL, entre otras, que ponían el foco en el gasto de la política. Según un informe publicado en La Nación por Carlota Jackisch (Enfoques, 26/11/2000)

...la provincia de Formosa gasta por cada legislador de su provincia siete veces lo que cuesta un legislador en la Baviera, Alemania (que tiene 24 veces más de población y produce riqueza 176 veces superior a la de Formosa). La Rioja soporta un gasto de \$ 14.000.000 al año para sus 30 legisladores y su producto bruto provincial es de \$ 1.635.000.000, mientras la legislatura del estado norteamericano de Kansas gasta 12.100.000 pesos al año para sus 165 legisladores y tiene un producto bruto de \$ 58.828.000.000 al año [...] En proporción, suelen ser las provincias más pobres, como Chaco, Misiones o Formosa, las que gastan más en sus legislaturas...

Desde la oposición, por el contrario, se sostenía que la reducción de gastos debería producirse por otras vías. Disminuir la cantidad de diputados sólo agravaría más la representatividad, pues en la práctica, reducía las posibilidades reales de los partidos más pequeños para acceder a una banca, que a partir de la reforma quedaría en 32.000 votos. Si “en un sistema el número de partidos debería ser una función interactiva de la estructura electoral y social” (Colomer, 2004: 26), las razones aquí esgrimidas tenían asidero.

Nuevamente el Peronismo impuso su mayoría y logró la aprobación de la ley. No obstante, esta tendrá una corta duración, puesto que en el año 2004, a través de la Ley N° 4080, el mismo partido propone una modificación —esta vez junto al interbloque conformado por los demás partidos de oposición—<sup>17</sup> y se retorna a la composición de cuarenta miembros, con los siguientes argumentos:

...mejorar la representatividad y sobre todo mantener el nivel de participación política...(Dip. Galeano, MAP)<sup>18</sup> y ...para tratar de que esta cámara tenga y estén representadas la mayor cantidad de voces que compone hoy la sociedad política de la provincia de Misiones... (Dip. Perié, MID).

En contra sólo se escucharon las voces del Frente Renovador:

...que quede clara nuestra postura, la representatividad no tiene que ver con la cantidad de diputados... (Dip. Carvallo, FR).

De este modo, como puede constatarse, el PJ cambió su postura respecto de este aspecto en tan solo dos años. Las palabras del entonces Presidente de la Cámara, Luis Viana, “yo reconozco un error que cometí y que fui parte, mejor dicho, no que yo cometí, sino que el partido decidió y yo acaté”<sup>19</sup>, se refieren a este cambio de actitud en relación con las cuestiones vinculadas a la representación.

En consonancia con los argumentos que sostenían que la reducción de los miembros de la Cámara iban a afectar la representatividad, uno de los efectos que pudieron constatarse en el corto período de duración de la ley, fue la reducción de la participación femenina:

A partir de los quiebres que se producen en los partidos tradicionales y la consecuente creación de nuevas alternativas políticas —FR—, se produce una mayor fragmentación del sistema de partidos y paralelamente en el año 2002 se reduce la cantidad de miembros del Poder Legislativo de

---

<sup>17</sup> La UCR, el MID, el Frente de la Gente y el MAP conformaron un interbloque en oposición al Frente Renovador, que tuvo particular relevancia en el período 2003-2005, mientras el PJ pudo retener la presidencia de la Cámara gracias al apoyo de los demás partidos.

<sup>18</sup> Movimiento de Acción Popular, partido provincial fundado en el año 2000 por Jorge Enrique Lisandro Galeano (ex diputado por el PJ entre 1991-1995), por el cual es elegido nuevamente diputado provincial, entre los años 2001-2005 y 2005-2009.

<sup>19</sup> Entrevista realizada por Milva CARLINO el 17 de diciembre de 2010, mencionada en MARTIN, CARLINO y BRAJKOVIC, 2011).

cuarenta a treinta y cinco miembros. La confluencia de estos factores tiene como correlato la disminución de la cantidad de mujeres en ese poder. En efecto, durante los períodos de 2003/05 y 2005/07 <sup>20</sup> la presencia femenina cae por debajo del piso fijado por la ley. Con todo, cuando en 2007 la composición de la Cámara regresa a su número original, las mujeres nuevamente alcanzan el 30 % (Martin, 2008: 4).

*e) Las fórmulas de reparto de las bancas*

Como complemento de la ley que modificó la magnitud del distrito y la relación de representatividad, <sup>21</sup> el PJ impulsó otra reforma electoral por la cual buscaba garantizar la mayoría legislativa para el ganador de las elecciones.

Esta iniciativa implicaba un cambio en el principio básico de representación, pasando de un sistema proporcional a un sistema similar al de dos tercios o lista incompleta que rigió en la Argentina en 1912, a contramano de la tendencia de la mayoría de las reformas implementadas en América Latina, que significaron el cambio del principio de mayorías “hacia fórmulas cada vez más incluyentes y menos arriesgadas” (Colomer, 2004: 27). En Misiones fue a la inversa, pero probablemente porque según el mismo autor “bajo condiciones de alta incertidumbre o seria amenaza, los actores autointerésados preferirán y tenderán a elegir reglas electorales que creen pocas oportunidades para ellos de convertirse en perdedores absolutos” (Colomer, 2003: 40).

La propuesta fue aprobada en sesión especial con el voto exclusivo de ese bloque y establecía en su inciso b, que “[...] para la adjudicación de cargos de diputados se asignarían nueve bancas a la lista que obtenga mayor número de votos y las restantes seis bancas se distribuirían en forma proporcional entre las demás listas que participaron de la elección [...]”. Por ese motivo la Ley N° 3882, sancionada el 1/10/2002, fue conocida como *ley del nueve por seis*.

La discusión fue quizás de las más agitadas tanto en el ámbito de la Cámara como en la sociedad en su conjunto. Desde el oficialismo se sostuvieron las siguientes argumentaciones:

---

<sup>20</sup> Los porcentajes para el 2003 fueron de 25,7 % y para el 2005 el 28,5 %.

<sup>21</sup> Como ya expusimos en el apartado anterior, disminuyó la cantidad de diputados a 35 en las elecciones de 2003, y se debía llegar a 30 en las de 2005 si no se hubiera vuelto a la composición original de 40 miembros en 2004.

...es necesario establecer un sistema electoral, sobre la base de una real expresión de las mayorías (Dip. Álvarez, PJ, Diario de Sesiones 1/10/02: 1).

...necesitamos que el sistema electoral nos garantice a cualquier ciudadano que pueda gobernar la provincia con eficacia y con rapidez en la resolución de los problemas que aquejan a nuestra gente... (Dip. Viana, PJ, Diario de Sesiones 1/10/02).

Por su parte, desde la oposición se afirmaba que:

...es una ley que con prepotencia aspira a consagrar en el poder ejecutivo la voluntad omnipotente del que resulte ganador, enmienda la constitución provincial. Ahoga el verdadero sentido del sistema democrático, elimina toda posibilidad de contralor de los actos de gobierno y constituye un increíble, asombroso y desconcertante acto de autoritarismo, cuando la sociedad toda pide a gritos mayor participación... (Dip. Salom, UCR, Diario de Sesiones 1/10/02: 7).

...pretende vulnerar el sistema de representatividad, el sistema de división de poderes y sobre todo respetar la voluntad del votante... (Dip. Giuliani, UCR, Diario de Sesiones 1/10/02: 10)

...El problema fundamental de esta ley es que está sobre representando a las mayorías y está sub presentando las minorías y esto es inaceptable... (Dip. Galeano, MAP, Diario de Sesiones 1/10/02: 12).

Desde la sociedad civil también hubo opiniones en contra de la ley:

La transformación de cualquier Cámara de Representantes o Congreso o Parlamento —o como la historia y cada sociedad lo ha llamado— en un mero apéndice funcional del Poder Ejecutivo es un acto que no puede pasarse por alto, en tanto constituye un abierto avasallamiento de un Poder frente a otro, atentando fundamentalmente contra el espíritu de la separación y equilibrio de poderes, que ha sido una beneficiosa tradición en las Democracias Modernas. En efecto, el resultado de la aplicación del Proyecto de garantizar la mayoría parlamentaria al partido vencedor redundará en la transformación de la Cámara de Representantes en un órgano que legitime automáticamente las decisiones del Poder Ejecutivo, vaciándola de contenido y de funcionalidad al órgano colegiado [...] Con este proyecto retrocederemos muchos años, feudalizado la sociedad, transformándola en una comunidad más cerrada, menos plural y claramente irrespetuosa de sus minorías (Balache y Cáceres, Misiones On Line, 18/09/2002).

Asimismo, “el Presidente del Consejo Pastoral Evangélico señalaba lo innecesario de la aprobación de esta ley, cuando la provincia ya había pasado por dos gobiernos que llevaron adelante su gestión con la mayoría opositora en la Legislatura (Julio César Humada [1987-1991] y Carlos Rovira [2003-2005])”; y al respecto, tomando palabras de diputados justicialistas que sostenían la necesidad de la ley para hacer efectiva la gobernabilidad, expresaba que “[...] queda demostrado que la ingobernabilidad no sería por falta de la ley sino de capacidad [...]” (Álvarez, 2003: 12).

Desde nuestra mirada como investigadoras afirmamos que la propuesta no sólo distorsionaba la voluntad popular y la representación proporcional de las minorías, sino que atentaba fundamentalmente contra el espíritu de la separación y equilibrio de poderes, de acendrada tradición en las democracias modernas. Consecuentemente, implicaba un retroceso para todo el sistema político misionero. Unos años más tarde, el Presidente de la Cámara e impulsor de este proyecto reflexionaba al respecto:

Yo tomé un modelo de Santa Fe en ese momento. Santa Fe tiene un modelo de mayorías especiales, o sea, no era un sistema D'Hondt sino que el que gana lleva una mayoría especial y el otro el resto. Y atenta contra la representatividad proporcional. Quiere ser una mezcla entre un Senado y una Cámara de Diputados, y no se puede. Si hacés Senado es una cosa, que es representación territorial, y si hacés Cámara de Diputados es representación proporcional, no hay otra. Creo que eso fue un error, yo lo reconocí. Son esos errores que uno comete a veces en la política.<sup>22</sup>

La ley entró en vigencia para las elecciones de septiembre de 2003, en las que paradójicamente, el partido impulsor de la reforma, perdió las elecciones y por lo tanto, no pudo beneficiarse con las nueve bancas para la mayoría, que correspondieron al recientemente creado Frente Renovador. En ese sentido, se confirma el riesgo del que alerta Colomer:

Los cambios a la inversa, desde la RP hacia reglas más mayoritarias, pueden ser la apuesta de algún partido potencialmente dominante, ascendente o atrevido, pero puede conllevar altos riesgos de que un ganador parcial se transforme en un perdedor total si sus expectativas electorales optimistas no se confirman (2003: 44).

---

<sup>22</sup> Entrevista realizada por Milva CARLINO el 17 de diciembre de 2010, mencionada en MARTIN, CARLINO y BRAJKOVIC, 2011).

En consecuencia, los “damnificados”, poco antes de que estos nuevos diputados se integraran a la Cámara,<sup>23</sup> los bloques opositores al PJ se unieron para derogar esta norma, acompañados además por un diputado de ese partido. Así, el 23 de octubre de 2003 se sanciona la Ley N° 3983, que reinstala en la provincia el sistema D’Hondt para el reparto de bancas legislativas.

*f) Otras leyes sustantivas*

Para cerrar este apartado cabe hacer mención a tres leyes: la N° 3881 (12/09/2002) sobre causales de caducidad de la personería de los partidos políticos; la N° 4285 (9/06/2006) sobre la pertenencia de las bancas legislativas y por último la ley XI-N° 9, que habilita el voto electrónico.

La primera nos parece sustantiva porque establece la caducidad de la personería jurídico-política de los partidos en los siguientes casos: cuando no realicen elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años; o cuando no se presenten en dos elecciones consecutivas sin causa debidamente justificada; o cuando no obtengan en alguna de las dos elecciones anteriores, el 3 % del padrón electoral; o cuando se viole lo determinado en los artículos 50 incisos 5 y 6; 51 incisos 5, 6 y 85. En otros términos, interviene en el modo de selección de candidatos (fija que es obligatorio realizar elecciones internas) y establece un umbral mínimo de votos para conservar el status jurídico de organización partidaria.

Por su parte, la ley N° 4285 modifica la ley orgánica de los partidos políticos para especificar que “únicamente resultará admisible el reclamo de la banca al diputado que la ejerza por el partido o agrupación política al cual representa, en los supuestos de renuncia, afiliación y/o incorporación a un partido o agrupación política distinta a aquel que lo postuló como candidato”. Esta ley es el resultado de una disputa por la banca de la diputada Irene Garayo, quien había accedido ella por el PJ, y una vez en ejercicio decidió pasarse al FR (2004). El partido le reclama la banca, aceptándole la renuncia en blanco que todos los diputados firmaban al aceptar integrar la lista de diputados, y la banca fue cubierta por corrimiento de lista. Ello desencadenó un debate sobre el mandato representativo o imperativo, y desnudó, al mismo tiempo el fenómeno del transfuguismo, así como las prácticas que tanto el PJ como la UCR habían impuesto a sus integrantes en pos del mantenimiento de la disciplina partidaria.

---

<sup>23</sup> Los mandatos de los legisladores comienzan en nuestro país cada 10 de diciembre, luego de efectuada la elección correspondiente.

Más aún a partir de entonces, el PJ intensificó medidas para evitar el transfuguismo. En una entrevista concedida al diario *El Territorio* (20/05/2009) el candidato a diputado Julio Ifrán, manifestó que “en la lista garantizamos con la trayectoria de los nombres que allí figuran y firmando un documento de renuncia al cargo si incurrimos en ‘borocotización’”.<sup>24</sup> Pero además de perder el cargo tenemos que indemnizar a los partidos que integran el frente con ciento cincuenta mil pesos que serán destinados a instituciones de bien público que se dediquen a la atención de los niños”.

Por último, una breve mención a la ley que introduce el voto electrónico, una tendencia que se comienza a imponer en distintos distritos subnacionales. Sus fundamentos aluden a la necesidad de “incorporar nuevas tecnologías para ser implementadas en los procesos electorales” y que “resulta necesario el dictado de políticas electorales modernas y sencillas que impliquen la adopción de mecanismos que tornen rápida la emisión y recuento de votos, redundando ello en una mayor transparencia del proceso, eliminando la posibilidad de fraude”.<sup>25</sup> Esta incorporación será “gradual y progresiva”, y de hecho en las elecciones de 2013 se hizo una prueba piloto en cinco mesas de la ciudad de Posadas. Llama la atención que el argumento esgrimido, al igual que cuando se redujo la cantidad de diputados en 2002, sea la reducción del gasto.

### **Algo que decir de las reformas procedimentales**

La literatura clásica de ciencia política no contabiliza estas reformas. Desde nuestra perspectiva, ello es erróneo porque se pierde de registrar una parte crítica que hace al proceso electoral. Si bien no modifican cuestiones como la magnitud del distrito o las fórmulas de reparto de bancas, sí modifican las reglas de juego. En ese sentido, registramos algunos testimonios de legisladores y referentes de partidos políticos, que así lo sostienen.

---

<sup>24</sup> Término usado para aludir al transfuguismo. En Misiones este fenómeno se expandió desde la llegada de la Renovación al gobierno en 2003 (ver MARTIN, 2010).

<sup>25</sup> Las elecciones de 2011 fueron discutidas no solo por la distribución irregular de bancas por parte del Tribunal Electoral, sino también por las denuncias de fraude. En ese sentido, lo único que podemos demostrar es la diferencia sustancial que hubo en el porcentaje de voto en blanco entre el escrutinio provisorio y el definitivo. En este último aumentó el voto en blanco un 45 %, dato que llama la atención porque nunca en la historia existió semejante disparidad entre el escrutinio provisorio y definitivo.

Siempre deben tenerse en cuenta las reformas electorales: TODAS cambian las reglas de juego, así sea para definir el tema de los padrones, la fiscalización o cualquier otra cosa. Hasta que uno se interioriza qué quiere decir la norma y demás, pierde tiempo. En cambio el oficialismo ya sabe de antemano cómo hacerlo. Por ejemplo para la presentación de sublemas, o a veces el manejo del padrón. En tiempos en que las elecciones eran muy parejas, agregando una simple letra se dejaba gente afuera del padrón. Se le ponía una D o una T, como si el documento fuera duplicado o triplicado. Cuando la persona se presentaba a votar con su DNI original no se la dejaba votar, porque se puede votar con DNI posterior, pero no anterior. Así se definían elecciones en pueblos que se peleaba voto a voto (Hernán Damiani, ex legislador de la UCR).<sup>26</sup>

Ninguna reforma electoral es inocente. Es decir, el procedimiento también, porque puede permitir hacerlo más o menos transparente, más o menos participativo, puede contener diversas restricciones tanto en la votación como en el conteo de los votos, o el modo en que se realizan las impugnaciones, los votos recurridos. Detrás de las reformas que parecen de mero procedimiento está quizás lo más complejo [...] (Roque Fessler, ex legislador y ex presidente Ucedé).<sup>27</sup>

Teniendo como punto de partida estos supuestos, pasemos a un análisis global de las reformas. Básicamente podemos concentrarlas en dos grupos. El primero engloba a aquellas que aluden a la condición del sujeto elector o representante. En ella encuadramos a las leyes 2409 (1986) y 2857 (1991) sobre los electores extranjeros; la ley 2843 (1991) sobre incompatibilidad entre el cargo de magistrado con actividades políticas; y la 2865 (1991) sobre la residencia exigida para acceder a los cargos representativos.

El segundo conglomerado se refiere a cuestiones de organización de la competencia electoral, como la ley 2617 (1989) sobre el tribunal electoral; la 3693 (2000) acerca de la obligatoriedad del cargo como autoridad electoral; la 3777 (2001) que establecía plazos a las campañas electorales y la propaganda política; la 4068 (2004) que establece el período en que debe efectuarse la convocatoria a elecciones y la 4472 (2009) que fija el plazo para la realización de las elecciones internas. Asimismo, encuadramos a las leyes vinculadas a la puesta en práctica de la ley de lemas, la mayoría de

---

<sup>26</sup> Entrevista realizada por María Elena MARTIN el 14 de noviembre de 2014.

<sup>27</sup> Entrevista realizada por María Elena MARTIN el 16 de octubre de 2014.

ellas dictadas entre 1990 y 1991. Ellas son: la 2804, que establece que los sublemas deben adecuarse a la estructura programática de los lemas; la 2850 sobre la impresión de las boletas; la 2851 acerca de la cantidad de suplentes; la 2852 que dirime el modo de asignación de cargos ejecutivos en caso de empate; la 2856 sobre la junta promotora del sublema; la 2867 fija el tiempo presentación de boletas; la 2871 sobre los fiscales de mesa y la 3044 (1993) acerca de la letra de identificación sublema.

Del análisis de las leyes podemos extraer dos conclusiones: por un lado todas ellas afectan la competencia electoral; son las cuestiones procedimentales, que no tienen trascendencia en la prensa y se realizan a espaldas de la ciudadanía, las que muchas veces contribuyen a inclinar la balanza hacia alguno de los contendientes; generalmente son usadas por el oficialismo para ajustar aspectos que pueden servir para mejorar su performance electoral. Por ejemplo en la ley que regula los tiempos de las campañas:

Sin duda, como se han acortado los tiempos de campaña electoral, el que tiene más recursos y el que maneja todos los medios de difusión de manera directa o indirecta, corre con ventaja. El que no tiene esas posibilidades, le cuesta mucho. Además aunque haya leyes de financiamiento de las campañas, cuando se violan ya ni se denuncia, no hay sanción social por el uso indiscriminado de recursos públicos (Roque Fessler, ex legislador y ex presidente Ucedé).

Por otro lado, constituyen una clara muestra que en las innovaciones en materia electoral los legisladores avanzan “por ensayo y error”, sin un estudio acorde ni de sus necesidades de implementación ni de su impacto en el sistema político. Un elocuente ejemplo fue el caso de la ley de lemas, que demandó ocho leyes para ajustar el procedimiento de su instrumentación, seis de las cuales se realizaron en el transcurso de dos meses.

...en esas ocasiones [momentos de declinación electoral], se piensa rápidamente en alguna reforma que pueda compensar el caudal electoral que se va perdiendo, pero que se pierde por otras razones... yo creo que ese es el motivo fundamental y el electorado no ha sabido castigar adecuadamente ese tipo de fluctuación y volatilidad en la legislación. (Roque Fessler, ex legislador y ex presidente Ucedé).

No solamente hay improvisación, la dirigencia no comprende dos cosas de la legislación electoral: primero que las reglas tienen que tener una cierta perdurabilidad para poder ser serias, y la segunda cuestión, que es más seria aún, es que el sistema electoral es un cuerpo orgánico de normas: no se puede “toquetear” algo sin alterar el resto. Creo que forma

parte de una gran irresponsabilidad y de esa utilización del poder en beneficio propio. (Esteban Lozina, ex legislador FR, luego apartado del bloque).<sup>28</sup>

### **Conclusiones: cuando están en juego las reglas de juego**

Las permanentes modificaciones a las reglas de juego electorales y la generalmente breve vigencia de las mismas, podrían erigirse en indicadores significativos para señalar que las reformas electorales en la provincia de Misiones han estado sujetas a la conveniencia de las élites en el poder.

...El constante cambio en las reglas de juego electorales puede sintetizarse en una frase: en la necesidad de la clase política de mantenerse en el poder. Para mí las reformas son *episódicas*, no tienen una visión estratégica y menos aún el concepto de ampliar la participación popular, están miradas desde la dirigencia política hacia adentro, gracias a su mantenimiento como clase. La clase política en estos 30 años se ha transformado en una nueva nobleza... (Esteban Lozina, ex legislador FR, luego apartado del bloque).

En efecto, la mayoría de las normas analizadas correspondieron a iniciativas de los oficialismos de cada momento: el Justicialismo hasta el año 2003, y a partir de entonces y hasta el presente, al Frente Renovador.

Dadas las características descriptas, sostenemos que estas reformas pueden ser leídas en clave de *trastornos* de las instituciones políticas (Vandelli, 2007), particularmente en nuestro caso se registran dos patologías básicas: una “legislación egoísta”, que hace reglas a medida, a veces para privilegiar a algún sector, otras para perjudicar a otro; y además es “autista” pues la mayor parte de las reformas electorales “nace lejos del fastidioso ruido del debate público” (Vandelli, 2007: 48), con poca participación de la ciudadanía y, más aún, muchas veces a sus espaldas.

Desde la perspectiva de algunos representantes, el tema es más complejo y la sociedad es también responsable de que los ciclos reformativos sucedan:

Las reformas se deben a una forma de inmadurez de la sociedad argentina... tenemos una seria dificultad para aprender. Quizás el hecho que durante tanto tiempo se haya interrumpido el período constitucional no nos permitió formarnos la idea de un estado de derecho más sólida. Una de

---

<sup>28</sup> Entrevista realizada por María Elena MARTIN el 16 de octubre de 2014.

las cosas que nos falta aprender en la cultura democrática es la formación de consensos más amplios para sostener una legislación que perdure. El tema electoral no es un caso aislado. Este es un tema mucho más profundo, sociológicamente profundo. La Argentina hace exactamente lo mismo con su legislación tributaria, con su legislación ambiental, con su legislación económica. Cada gobierno *quiere ser el fundador de la república y termina siendo su fundidor...* Pero reitero si uno piensa que es un tema que puede ceñirse a un partido político, o de la clase política, estamos cometiendo un error de diagnóstico. El tema es mucho más extenso y abarca a un defecto del que padece toda la sociedad. Después de 30 años la sociedad no puede culpar a la clase política como la única responsable, porque esa misma sociedad es la que configura la cultura... (Roque Fessler, ex legislador y ex presidente Ucedé).

En suma, las reformas electorales lejos de ser un problema de índole técnico, son complejas y multidimensionales. Se inscriben en una cultura largamente abonada de ilegalidad y anomia (Nino, 2005) o de “desapego a la ley” (Urquiza y Martín, 2011) que incluso puede tolerar leyes inconstitucionales por largo tiempo. En el caso de Misiones, puede rastrearse en sus propios orígenes como provincia, cuyas dos constituciones —1954 y 1958— tuvieron la particularidad de haberse elaborado con la exclusión del otro oponente, y ha dejado huellas en el modo de ejercicio de la ciudadanía de sus habitantes.

Asimismo, las permanentes reformas de las reglas electorales producen situaciones en las que “los actores no pueden desarrollar expectativas compartidas basadas en conductas pasadas” (Levitsky y Murillo, 2007) y por lo tanto, ello atenta contra las posibilidades de los actores y particularmente de las minorías de participar con éxito en la arena política.

A lo largo del trabajo se desprende, tanto en los comentarios de entrevistados como en los discursos de los diarios de sesiones, que las reglas del juego electoral fueron configuradas por los partidos políticos confirmando la tesis de Colomer: “Los partidos políticos ya existentes tienden a elegir sistemas electorales que, más que generar nuevos sistemas de partidos por sí mismos, cristalizarán, consolidarán o reforzarán las configuraciones partidarias previamente existentes” (2003: 39), como efectivamente hemos corroborado a lo largo del análisis del caso misionero.

Por último, las características señaladas pueden inventariarse como una señal de alerta para el funcionamiento del sistema político, en tanto las normas electorales instituyen las reglas de juego indispensables para garantizar la competencia entre partidos. Todo parece indicar que poco a poco la democracia se fue transformando en “delegativa” en términos de

O'Donnell (1994: 55-69) e instalando la idea que se puede ejercer el poder sin límites republicanos. Si bien se trata de la etapa de mayor estabilidad democrática de la historia de Misiones, la frecuencia y la unilateralidad de los cambios en las reglas, resultan factores preocupantes para propender hacia una democracia representativa, que garantice el respeto ineludible de las minorías.



## Bibliografía

- ABAL MEDINA, Juan Manuel (2007). *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- ALTAVILLA, C. (2016). “La reelección en el derecho público provincial”. Ponencia presentada en XIII Congreso Nacional de Derecho Político “La Política y el Derecho en el Bicentenario de la Independencia”. Facultad de Derecho - Universidad Nacional de Rosario Rosario, 22 y 23 de setiembre de 2016.
- ÁLVAREZ, N. (2003). “Control Político y Reforma Electoral: Algunas reflexiones para analizar la historia política de Misiones”. Presentado ante el VI Congreso Nacional de Ciencia Política. Universidad Nacional de Rosario. Noviembre de 2003.
- CALVO, E. y ESCOLAR, M. (2005). “La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones”. En *Política y Gobierno*, CIDE, México.
- CATÓN, M.; SABSAY, D. y THIBAUT, B. (2007). “La legislación electoral. Bases legales, estatus, mecanismos de reforma”. En NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; OROZCO, J. y THOMPSON, J. (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg (Alemania), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Suecia), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral de México.
- CINGOLANI, L. (2007). “Las reformas electorales en las provincias argentinas: algunos determinantes y resultados (1983-2006)”. En ABAL MEDINA, J. M. [comp.]. *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Bs. As.: Ed. Prometeo.
- COLOMER, J. (2004). *Como votamos: los sistemas electorales del mundo, pasado, presente y futuro*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- . (2007). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.
- . (2003). “Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo)”. En *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 9, Octubre 2003, pp. 39-63.
- COX, G. (1997). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- DE RIZ, L. (1992). “El debate sobre la reforma electoral argentina”. En *Revista Desarrollo Económico* IDES, volumen 32, número 126, diciembre de 1992.
- DUVERGER, M. (1951). *Los partidos políticos*. México: FCE.

- ESCOLAR, M. (2011). "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel". En *Revista SAAP*, Vol. 5, Nº 2, Buenos Aires, noviembre 2011.
- FLORES GARCÍA, F. (1993). "Acotaciones acerca del derecho electoral mexicano". En *Revista de la Facultad de Derecho de México*, D.F. México.
- GALLO, A. (2011). *Internas abiertas y representatividad democrática*. Bs. As.: Prometeo.
- GROFMAN, B. (1999). "The impact of electoral laws on political parties". En WEINGAST, B. and WITTMAN, D., editors. *The Oxford Handbook of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- JONES, M. (2002). "Una evolución de la democracia presidencialista argentina: 1983-1995". En SHUGART, M. y MAINWARING, S. comp. (2002). *Presidencialismo y Democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós, pp. 213- 253.
- KATZ, R. S. (2005). "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?". En GALLAGHER, M. y MITCHELL, P. (comps.), *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- LEIRAS, M. (2010). "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina." *Política & Gobierno*. 17 (2): 205-241.
- LEVITSKY, S. y MURILLO, M. V. (2007). "Teorías sobre instituciones débiles: lecciones del caso argentino". En EMILIOZZI, S.; PECHENY, M. y UNZUÉ, M. (comp.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Bs. As.: Ed. Prometeo.
- LIPPHART, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- MARTIN, M. E. y CARLINO, M. (2013). *La Legislatura en tiempos de crisis*. Posadas: Editorial Universitaria, Universidad Nacional de Misiones.
- MARTIN, M. E.; CARLINO, M. y BRAJKOVIC, L. (2011). "El impacto de las reformas electorales en la democracia misionera". Publicado en CD del X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.
- MARTIN, M. E. (2010a). *Parlamento y género. El caso de la provincia de Misiones 1983-2001*. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. USAL. Inédita.
- . (2010). "La democracia (a) reglada. Las prácticas electorales entre la manipulación legal y el clientelismo político, Misiones 1983-2009". Publicado en CD del III Congreso Uruguayo de Ciencia Política. 2 y 3 de agosto de 2010, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- . (2008). "Impacto de la aplicación de la ley de cuotas: un caso provincial". Publicado en CD de las IX Jornadas de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género. 30, 31 de julio y 1º agosto de 2008, Universidad Nacional de Rosario.
- MOLINA, J. (2007). "Sistemas electorales subnacionales". En NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; OROZCO, J. y THOMPSON, J. (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg (Alemania), Instituto Internacional

- para la Democracia y la Asistencia Electoral (Suecia), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral de México.
- MOLINELLI, G. (2003). “Los sistemas electorales”. En PINTO, J. (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Bs. As.: Eudeba.
- MOLINELLI, G.; MARK, J. y SAIEGH, S. (1998). “Sistemas electorales. Hacia una mejora de la representación política”. Bs. As.: Fundación Gobierno y Sociedad, Documento 9.
- NEGRETTO, G. L. (2008). *La Reforma Electoral en América Latina: entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas*. División de Estudios Políticos, CIDE.
- NINO, C. (2005). *Un país al margen de la ley*. Bs. As.: Ed. Ariel.
- NOHLEN, D. (1994). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NOHLEN, D. y FERNÁNDEZ, M. (1998). “El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas” en Nohlen y Fernández [eds.]: *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio en América Latina*. Caracas: Ed. Nueva Sociedad.
- NOHLEN, D.; ZOVATTO, D.; OROZCO, J. y THOMPSON, J. comp. (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg (Alemania), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (Suecia), Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral de México.
- O’DONNELL, G. (1994). “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, N° 1, January, pp. 55-69.
- RATTO, M. C. (2007). “Elegiendo las reglas del juego. El nivel de competencia efectiva de las reformas electorales subnacionales argentinas, 1983-2005”. En ABAL MEDINA, J. [comp.]. *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*. Bs. As.: Ed. Prometeo.
- TULA, M. I. y DE LUCA, M. (2012). “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”. En MALAMUD, A. y M. DE LUCA, M. coord. *La Política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: EUDEBA, pp. 73-84.
- URQUIZA, Y. y M. E. MARTIN (2011). “El lugar de las minorías en la democracia: el caso Misiones”. *Revista Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*. Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador. Año 5, vol. 4, N° 7. 2011. pp. 159-165.
- VANDELLI, L. (2007). *Trastornos de las instituciones políticas*. Madrid: Ed. Trotta.

### ***Fuentes documentales***

- Normativa vigente y documentos oficiales: Constitución y leyes electorales.
- Versiones taquigráficas y diarios de sesiones de la Cámara de Representantes de la Provincia de Misiones.
- Diarios impresos y digitales de la provincia de Misiones.
- Entrevistas semiestructuradas.

Anexo  
 Tabla Clasificación de las Leyes electorales de la provincia de Misiones  
 1983-2013

Gobernador	Ley	Fecha	Partido impulsor	Rol del impulsor de la ley	Tipo	Tema	Subtema
Barrios Arrechea	Ley N° 2409	06/11/1986	PJ	Oposición	Procedimental	Sujeto elector / representante	Características electores
Humada	Ley N° 2562	22/12/1988	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Ley ordenada
Humada	Ley N° 2604	15/12/1988	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Reelección gobernador
Humada	Ley N° 2617	16/02/1989	UCR	Oposición	Procedimental	Organización comp. electoral	Tribunal Electoral
Humada	Ley N° 2771	13/07/1990	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley N° 2804	26/10/1990	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley N° 2843	23/05/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Sujeto elector / representante	Requisitos para cargos
Humada	Ley N° 2850	06/06/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas

Humada	Ley Nº 2851	13/06/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley Nº 2852	13/06/1991	PJ	Oficialismo	Mixta	Organización comp. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley Nº 2856	27/06/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley Nº 2857	27/06/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Sujeto elector/ representante	Electores
Humada	Ley Nº 2865	25/07/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Sujeto elector/ representante	Requisitos para cargos
Humada	Ley Nº 2867	11/08/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley Nº 2871	15/08/1991	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas
Humada	Ley Nº 2886	24/10/1991	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Sujeto elector/ representante	Electores
Puerta	Ley Nº 3011	28/04/1993	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Sujeto elector/ representante	Ampliación ciudadanía
Puerta	Ley Nº 3044	02/09/1993	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Ley de lemas

Puerta	Ley Nº 3050	16/09/1993	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Ley de lemas
Puerta	Ley Nº 3285	30/05/1996	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Acto electoral
Puerta	Ley Nº 3313	01/08/1996	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Ley de lemas
Puerta	Ley Nº 3314	01/08/1996	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Internas partidarias
Rovira	Ley Nº 3693	28/09/2000	PJ	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Acto electoral
Rovira	Ley Nº 3777	26/07/2001	Al y PJ	Oficialismo – Oposición	Procedimental	Organización comp. electoral	Campañas electorales
Rovira	Ley Nº 3847	05/05/2002	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Magnitud de distrito
Rovira	Ley Nº 3863	19/07/2002	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Internas partidarias
Rovira	Ley Nº 3881	12/09/2002	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Otros	Personería de partidos umbral
Rovira	Ley Nº 3882	01/10/2002	PJ	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Fórm. adjudicación de bancas

Rovira	Ley Nº 3963	08/07/2003	PJ <sup>29</sup>	Oposición	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Internas partidarias
Rovira	Ley Nº 3983	23/10/2003	AI y PJ	Oposición	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Fórm. adjudicación de bancas
Rovira	Ley Nº 4005	20/11/2003	UCR	Oposición	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Ley de lemas / Fórm. adjudicación de bancas
Rovira	Ley Nº 4068	01/07/2004	MAP	Oposición	Procedimental	Organización comp. electoral	Acto electoral
Rovira	Ley Nº 4080	29/07/2004	MAP, UCR, PJ	Oposición	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Magnitud de distrito / Ley ordenada
Rovira	Ley Nº 4081	29/07/2004	MAP, UCR, PJ	Oposición	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Internas partidarias
Rovira	Ley Nº 4195	26/05/2005	PJ	Oposición	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Internas partidarias
Rovira	Ley Nº 4285	09/06/2006	FR	Oficialismo	Sustantiva	Otros	Pertenencia de las bancas
Rovira	Ley Nº 4305	30/06/2006	FR	Oficialismo	Sustantiva	Elementos del sist. electoral	Ley de lemas

<sup>29</sup> En junio de 2003, dado que miembros del PJ —entre ellos el Gobernador Rovira— y miembros de la UCR —entre ellos el Presidente de ese partido, Maurice Closs— se escinden de sus partidos originarios y forman el Frente Renovador, la bancada justicialista y el entonces Presidente de la Cámara Luis Viana a partir de ese momento pasan a formar parte de la oposición.

Closs	Ley N° 4472	26/03/2009	FR	Oficialismo	Procedimental	Organización comp. electoral	Internas partidarias
Closs	Ley II- N° 29	25/10/2012	FR	Oficialismo	Sustantiva	Sujeto elector/ representante	Ampliación ciudadanía
Closs	Ley XI – N° 9	09/05/2013	FR	Oficialismo	Sustantiva	Organización comp. electoral	Tecnología de votación

Fuente: elaboración propia

Abreviaturas:

PJ	Partido Justicialista	MAP	Movimiento de Acción Popular
UCR	Unión Cívica Radical	AI.	Alianza (UCR, FREPASO y otros)
FR	Frente Renovador		

Fecha de recepción: 27/09/2016

Fecha de aceptación: 15/03/2017