

“HACIA UNA REFORMA POLÍTICA POR CONSENSO”

Propuestas de la Diputada Nacional
Laura Sesma
Partido Socialista



En nuestro país el descrédito en la política, los políticos y las instituciones, se ha venido manifestado con mayor énfasis a partir de los acontecimientos del 2001.

Tras los comicios del año próximo pasado y frente a una seguidilla de denuncias, al ya escepticismo reinante se sumó la sospecha en la transparencia de las elecciones; instalándose nuevamente en la agenda pública nacional y provincial la necesidad de llevar a cabo la necesaria pero siempre postergada "Reforma Política".

Hacemos nuestra contribución al debate a través de esta publicación, la que recoge la experiencia y proyectos concretos desarrollados en oportunidad de nuestro desempeño en las Convenciones Constituyentes de la Ciudad de Córdoba y la Provincia, en el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba y en la Cámara de Diputados de la Nación.

Nuestra propuesta, abordada a través de grandes ejes temáticos y no por nivel institucional, avanza sobre cuestiones importantes sobre las que ya existe un consenso social básico respecto a la necesidad de discutir y promover modificaciones.

Evidentemente, quedan afuera reformas importantes como la del poder judicial y la reforma del Estado, las que a nuestro entender merecen una discusión profunda y particular.

En la convicción de que la mejor reforma es la que surge del consenso posible entre los distintos sectores políticos y sociales, pongo este trabajo a vuestra disposición anhelando se generen los espacios de intercambio necesarios para arribar a ello.

Debemos como sociedad asumir que no se están afectando cuestiones abstractas sino el estándar y calidad de vida de la comunidad.



Laura J. Sesma

Diputada de la Nación,
Bloque del Partido
Socialista.

Concejala de la Ciudad
de Córdoba 2004-2006

Concejala de la Ciudad
de Córdoba 2000-2004

Convencional
Constituyente Provincial
Año 2001

Convencional
Constituyente Municipal
Año 1995

Una reforma por consenso

La modificación de las reglas de juego democráticas, no puede estar sujeta a intereses particulares ni motivaciones demagógicas.

Es una oportunidad que se da la sociedad, en un momento determinado de su historia, para acordar con amplitud, nuevas normas que la rijan y democraticen.

Enmarcada sin concesiones en el respeto del estado de derecho y abordada con la participación de todos los sectores políticos y sociales, la reforma tendrá la legitimidad necesaria para comenzar a recuperar la confianza perdida.

De darse estas condiciones, es deseable su cristalización mediante reformas constitucionales. No sólo porque algunas cuestiones de fondo requieren ineludiblemente de ello, si no también porque permite preservarlas mejor de oportunismos políticos o los vaivenes del gobierno de turno. Otras reformas pueden realizarse sólo mediante cambios en la legislación vigente o sanción de nuevas normas.

Las particularidades del debate y el compromiso político por el consenso al que podamos arribar hoy en el país y en nuestra provincia, determinarán qué reforma es posible.

La voluntad popular amenazada. Modificación del sistema electoral y sanciones a quienes burlen el vínculo de representación establecido en los comicios.

El sufragio es el instrumento básico que tienen los ciudadanos para manifestar su voluntad y desplegar la cuota de poder que una insuficiente democracia representativa les otorga para darse un gobierno.

Muchas de las técnicas electorales vigentes no garantizan la libertad de elegir y la inviolabilidad del sufragio, admitiendo incluso "picardías" para la confusión del elector: profusión de boletas en sumatoria de votos - casi idénticas -, votos sábana que obligan al ciudadano que desea cortar boleta a ejecutar malabarismos dentro del cuarto oscuro, dificultades para garantizar presidentes de mesa y fiscales de partidos minoritarios, disponibilidad de boletas en manos de los partidos que hacen posible su manipulación, retraso tecnológico, falta de recursos humanos, económicos y técnicos para un control efectivo en campaña, comicio y escrutinio.

El comportamiento de la dirigencia política y los medios de comunicación durante las campañas electorales a menudo conspira contra el derecho de los ciudadanos de recibir propuestas claras y concretas y reflexionar con tranquilidad sobre su voto. A nuestro entender la actual conjunción de campañas prolongadas, con exceso de publicidad televisiva - que además por su costo es accesible sólo a grandes fuerzas políticas y requiere de un

financiamiento a menudo sospechado- y la permisividad para la emisión de publicidad oficial y encuestas; debe ser objeto de análisis y modificación.

Claro que la modificación de las normas electorales no es una fórmula mágica; nada garantiza que sean democratizadoras si la dirigencia política no respeta al ciudadano-elector.

Debe generarse una estructura de incentivos que promuevan el comportamiento ético de la dirigencia política y sancionen a quienes incumplan con las reglas de juego democráticas establecidas.

Uno de los incumplimientos más generalizados en estos tiempos es el denominado "transfuguismo" de los funcionarios públicos electos.

Estos, desconociendo el mandato de los ciudadanos que lo eligieron en los comicios en base a una propuesta y opción política determinada, deciden representar a otra en función de sus intereses particulares; actuando como si fueran dueños de la representatividad que les ha sido conferida por los electores y olvidando que son un instrumento de servicio a la voluntad popular. Entendemos que más allá de la condena moral o política que les pudiera caber, es preciso poner un límite legal a semejante estafa a la voluntad popular.

PROPONEMOS:

Boleta electoral y control del comicio:

- **Adopción del sistema de Boleta Única, financiada y manipulada sólo por el Estado;** simplificando el acto del sufragio, evitando el manejo espurio de las boletas por parte de los partidos y garantizando la existencia de boletas de todos ellos en las mesas de votación.

Existen diferentes modos de adoptar este sistema. Proponemos el siguiente funcionamiento:

- El elector llega a la mesa de votación y no sólo se le entrega un sobre, sino que también una boleta única.
- Si hay varias categorías: presidente y vicepresidente, diputados nacionales, senadores nacionales, gobernadores, legisladores provinciales, intendentes, concejales, se entrega una boleta y un sobre por categoría.
- En caso de elecciones simultáneas, se diferenciará a las boletas municipales, provinciales y nacionales por diferentes_colores.

- En el cuarto oscuro, el ciudadano marca el casillero del candidato/partido o alianza que vota. En las boletas correspondientes a los legisladores sólo se presenta el nombre del partido/alianza como opción; la nómina de candidatos de cada uno de ellos se publica en el interior del cuarto oscuro en grandes paneles provistos por las autoridades del comicio a los fines de la consulta de los votantes.
- El ciudadano marca entonces a sus candidatos preferidos y pone la boleta única en el sobre correspondiente.
- Puede optarse por disponer de tantas urnas como categorías habilitadas haya.
- El resto del proceso es el mismo. El voto va a la/s urna/s y al final del día el conteo se hace de forma similar.

Ley 19945 - Código Nacional Electoral- Modificación de artículos 62,63, 64, 65,66, 82, 93, 94, 98, 101

Ley 8767 -Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba- Modificación de artículos 43, 44, 45, 46, 73, 77, 78, 81, 82

Ley Nacional N° 26215 - Financiamiento de los Partidos Políticos - Modificación de los artículos 7 y 41, derogación del artículo 35.

Ley Provincial N° 6875 - Partidos Políticos - Modificación de artículo 51 - incorporación de la obligación de financiar e imprimir las boletas partidarias.

- **Eliminación de las sumatorias de votos y el sistema de lemas.**

El sistema de lemas, adoptado en algunas provincias, desplaza el resultado de las internas a las elecciones generales, además de superponerlas.

Mediante el lema, queda desvirtuado el sistema de elección directa ya que un ciudadano que votara al candidato A, podría en realidad estar dándole su voto al candidato B, del mismo partido. Además, podría producirse la paradoja que a la segunda vuelta electoral concurrieran los candidatos más votados más no el partido más votado.

La sumatoria de votos implica el reconocimiento indebido y extemporáneo de una alianza electoral; por la cual partidos aliados presentan cada uno su propia boleta, con los mismos candidatos, y luego suman todos sus votos. A ese mecanismo recurren algunas fuerzas cuando forman frentes, para tener más presencia en el

cuarto oscuro con las consabidas dificultades para el elector. Más grave es el caso de los partidos que, en el marco de la sumatoria, presentan algunos tramos de su boleta con idénticos candidatos a los de sus socios y otros con candidatos propios, generando en ese caso una confusión mayor.

En la Provincia de Córdoba, la sumatoria de votos es posible merced a una interpretación de un fallo del Tribunal Superior de Justicia.

- **Designación de un funcionario dependiente de la autoridad de los comicios por escuela**, el que intervendrá ante conflictos, dudas respecto al procedimiento y otros inconvenientes que surgieren durante el día del comicio.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral– Incorporación en el artículo 43 y en el Título IV, Capítulo II.

Ley 8767 – Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba –Incorporación en el Título IV – Del acto electoral – Capítulo II.

- **Selección de autoridades de mesa ,por sorteo y en carácter de carga pública, entre el personal de la administración pública prioritariamente de las áreas de Educación y Justicia**. El cumplimiento de este deber será compensado con un franco, pago de horas extras u otro mecanismo previsto en el respectivo convenio laboral.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral, Modificación de artículos 72, 73, 75.

Ley Nacional 26215 – Financiamiento de los Partidos Políticos – modificación del artículo 75

Ley 8767 – Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba– Modificación de artículos 50, 51, 53.

- **Prohibición de impresión de imágenes de quienes no son candidatos en las boletas electorales y separación de boletas y su diferenciación por colores en caso de elecciones simultáneas (renovación de autoridades nacionales, provinciales y municipales)**. Si no se adoptara el sistema de boleta única y se decidiera continuar con el sistema de boletas vigente, igualmente cabría insistir en al menos estas dos disposiciones.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral– Modificación del artículo 62

Ley 8767 – Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba – Modificación del artículo 43.

Campaña electoral:

- **Restricciones a la publicidad oficial**, actos inaugurales, promoción de planes y otros actos de gobierno similares en campaña. los que no podrán realizarse durante los quince (15) días anteriores a la fecha fijada para la celebración del comicio.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral – Modificación del artículo 64 quater

Ley 8767 – Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba – su Incorporación expresa en el artículo 49.

- **Prohibición de difusión de encuestas** dentro de los 7 días anteriores a la fecha fijada para la celebración del comicio y hasta el cierre del mismo.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral – Modificación del artículo 71 inc f) y h)

Ley 8767 – Régimen Electoral de la Provincia de Córdoba – Modificación del artículo 49.

- **Prohibición de la compra directa e indirecta de espacios de publicidad para propaganda electoral en TV**. Sólo el Estado financiará y garantizará el acceso de los partidos a los espacios de publicidad en Tv, a través de la distribución que realice en los medios de comunicación. El reparto de la publicidad entre los partidos oficializados será de un 50 % de manera igual para todos y el resto, en virtud de la cantidad de votos obtenidos en las elecciones pasadas. Nuestra idea sigue a los modelos europeos de repartos de espacios publicitarios con fines electorales.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral – Modificación del artículo 64 ter.

Ley Nacional 26215 – Financiamiento de los Partidos Políticos – Modificación del artículo 43 ampliando la cantidad total de horas a distribuir y garantizando el acceso a todas las fuerzas políticas con lista oficializada, sin excepción.

Ley Provincial N° 6875 – Partidos Políticos – Incorporación al artículo 50

- **Menor plazo para la campaña electoral** para la elección de diputados y senadores nacionales sólo podrá iniciarse treinta (30) días corridos antes de la fecha fijada para

el comicio. Cuando se trate de la elección de presidente y vicepresidente, sólo podrá iniciarse sesenta (60) días antes de la fecha fijada para el comicio.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral – Modificación del artículo 64 bis.

- **Exclusión de los electores mayores de 100 años**, sin perder el derecho al voto. Al ser excluido del padrón no tiene mesa electoral asignada, por ende, puede presentarse en la que más le convenga dentro de su jurisdicción y el presidente de mesa, una vez acreditada su identidad, debe admitirle el voto. Por datos obtenidos al 30 de noviembre de 2006 en el Registro Nacional de Electores figuran como pertenecientes a la clase 1905, esto es con más de 100 años 42.740, personas.

Ley 19945 – Código Nacional Electoral– Modificación de artículos 2,3, 87 y 88

- **Modificación del sistema de votación de los electores argentinos residentes en el exterior** a fin de garantizarles el pleno ejercicio del derecho al sufragio y que puedan votar aún cuando estén en una ciudad o país donde no haya embajadas, consulados generales, consulados o secciones consulares de la República Argentina. Se establece la obligación de que el Estado, a través de la autoridad de los comicios, envíe a estos ciudadanos, a través de una comunicación por correo y en un plazo prudencial previo al comicio, la información relativa a cargos a elegir y candidatos, los sobres y boletas electorales, etc. El elector, por intermedio de un sistema de correo expreso a cargo del Estado, enviará su voto, del cual recibirá una constancia de emisión y estado del mismo.

Ley 24007 – Creación del Registro de Electores residentes en el exterior– Su derogación y sanción de una nueva norma.

Conductas que violentan la voluntad popular:

- **Sanciones en caso de transfuguismo.** Determinando que el funcionario que, habiendo sido electo por un partido político o alianza, decida incorporarse o representar a otra opción política para favorecer intereses políticos opuestos o manifiestamente distintos a los que ofreció en su campaña electoral, para obtener ventaja electoral, o para cambiar una mayoría de gobierno; debe ser sancionado con la inhabilitación para ser candidato a otro cargo electivo por el término de seis años contados a partir de la finalización de su mandato.

Como el vínculo a proteger es el de la voluntad popular, el funcionario sólo podrá eximirse de la sanción si demuestra que su conducta responde al incumplimiento de la plataforma electoral por parte del partido político, alianza o frente electoral por la que fue electo.

Requiere sanción de una norma específica, pero también se sugiere su inclusión en reformas constitucionales:

- **Ejercicio mínimo del cargo.** Se establece la inhabilitación de todo funcionario público elegido por voluntad popular para postularse para otro cargo electivo antes de finalizada la mitad del mandato en curso.

Si finalizado este plazo, se presenta como candidato a otro cargo público y resulta electo, debe asumir el nuevo mandato; de no hacerlo, será sancionado con la pérdida del cargo original.

Requiere sanción de una norma específica, pero también se sugiere su inclusión en reformas constitucionales:

Los Partidos Políticos. Fortalecimiento. Financiamiento.

Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Así lo establece el artículo 38 de la Constitución Nacional, cuyo cumplimiento efectivo es preciso garantizar.

Como vehículo para la participación y herramienta de la acción política ciudadana, la forma que adopten los partidos como organizaciones, resulta fundamental en términos de su incidencia. .

“Los partidos políticos pueden contribuir más o menos a democratizar la toma de decisiones en las poliarquías de acuerdo con los procedimientos de afiliación (y desafiliación) partidaria, las reglas para designar autoridades partidarias y candidatos, los procesos de elaboración de plataformas de gobierno, las prácticas de movilización electoral, los mecanismos de supervisión y sanción del comportamiento de los funcionarios electos, la eficacia en la aplicación de todas estas regulaciones y el alcance de los mecanismos informales de acción partidaria. Por este motivo, el análisis de la organización interna de los partidos políticos es relevante para el análisis del funcionamiento de las poliarquías desde el punto de vista de la teoría democrática.”¹

Resulta pertinente destacar que la Ley de Partidos Políticos fue modificada con la recuperación de la democracia, superando algunas disposiciones restrictivas establecidas por la dictadura militar.

En el año 2002 fue nuevamente modificada tras la crisis política y social del 2001, estableciendo, entre otras cosas, la eliminación de un inciso que establecía la pérdida de personería para los partidos que no alcanzaran en dos comicios sucesivos una adhesión en

¹ Leiras, Marcelo; “Organización partidaria y democracia. Tres tesis de los estudios comparativos y su aplicación a los partidos en la Argentina”,

votos del 2% del padrón electoral a fin de promover mayores alternativas partidarias en las que los ciudadanos encontraran expresión.

Finalmente, la vulnerabilidad de los partidos a la influencia de quienes les proporcionan recursos financieros, nos pone frente a la necesidad de revisar el tipo de sistema de financiamiento a adoptar.

Las primeras normas para lidiar con donaciones voluminosas tuvieron el sentido de limitar el volumen de estas donaciones o cohibir la contribución de determinadas fuentes. A partir de mediados del siglo XX surgió otra solución: la financiación pública, de forma indirecta a través de servicios estatales gratuitos y exenciones de impuestos y formas de financiamiento directo de la competición política a través de recursos presupuestarios, y las garantías del Estado para el acceso gratuito a los medios de comunicación.

Recientemente, el eje de las recomendaciones se sitúa en el control y transparencia de los gastos electorales, incluyendo la información al elector para que evalúe críticamente el posterior desempeño de los representantes electos respecto del origen de los aportes financieros para la campaña.

La Ley 26215 dispone un sistema de financiamiento mixto, con aportes del Estado y contribuciones privadas restringidas y acceso mínimo a los medios de comunicación. Es preciso, a nuestro entender reforzar algunas de estas cuestiones.

PROPONEMOS:

Fortalecimiento de los Partidos Políticos:

El artículo 38 de la Constitución Nacional establece que "Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático.

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

El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio.". En este marco proponemos:

- **Democracia interna en los partidos. Sanciones frente a su incumplimiento.** La no renovación de los cargos mediante proceso interno conforme a sus cartas orgánicas

partidarias y normativa vigente durante el término de dos (2) años significará la pérdida de la personería.

Ley Nacional N° 23.298 – Partidos Políticos – Modificación del artículo 50 inc. a).-

Ley Provincial N° 6875 – Partidos Políticos– Modificación del artículo 55 inc. a)

- **Rechazo, por manifiestamente arbitraria e inconstitucional, de la causal de pérdida de personería jurídica de los partidos en función de los votos conseguidos en los comicios.** “Su creación y el ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución (...)” (art. 38 C.N.)

Ley Nacional N° 23.298 – Partidos Políticos – Derogación del inc. c) del artículo 50.-

- **Garantías para la capacitación de dirigentes y afiliados:** Parte del financiamiento estatal está destinado obligatoriamente a la capacitación de dirigentes y militantes; la no asignación de este dinero a actividades de formación es causal de pérdida del derecho a percibir el mismo. Sin embargo, no existe un adecuado control, importante no sólo en términos de auditoría en el manejo de los recursos sino por su incidencia en el fortalecimiento de las organizaciones políticas. De allí que propongamos:

– **Presentación obligatoria y anual de un programa detallado de las actividades de capacitación.**

Ley Nacional N° 26215 – Financiamiento de los Partidos Políticos – Modificación del artículo 12

Ley Provincial N° 6875 – Partidos Políticos.– Incorporación de la obligación de destinar fondos a capacitación y de presentar programa anual de actividades de esta naturaleza en artículo 50.

Financiamiento:

En orden a la necesidad de fortalecer los partidos políticos y restringir las posibilidades de influencia sobre ellos de grandes grupos económicos, sostenemos el **Financiamiento del Estado en base a los votos obtenidos en los comicios, con estricto cumplimiento de los plazos establecidos para ello.** En la actualidad, las demoras del Estado en la asignación de los aportes partidarios generan múltiples dificultades a los partidos políticos menores.

- **Rechazo, por manifiestamente arbitrarios e inconstitucionales, del no financiamiento estatal a los partidos que hayan obtenido un número exiguo de votos en los comicios.**

Los artículos 9° y 34 de la Ley N° 26215 establecen como criterio para la distribución del Fondo Partidario Permanente y aportes de campaña electoral, respectivamente,

que "no participarán en esta distribución los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral".

Ley Nacional N° 26215 – Financiamiento de los Partidos Políticos– Modificación de los artículos 9 y 34.

- **Permitir sólo aportes privados de personas físicas**, prohibiendo expresamente el aporte de empresas.

Ley Nacional 26215 – Financiamiento de los Partidos Políticos– Modificación de artículos 14 y 15.

Ley Provincial 6875 – Partidos Políticos – Modificación de artículos 44 y 45

Autoridad de Aplicación y control

Garantizar el respeto por la voluntad popular, velar por la transparencia en los comicios y coadyuvar en el fortalecimiento de los Partidos Políticos, son decisiones que requieren no sólo de voluntad política sino de una estructura organizativa con independencia y capacidad técnica y financiera.

En nuestro país, esas condiciones no están suficientemente garantizadas. Los jueces federales con competencia electoral, no tienen especificidad en la materia ya que entienden simultáneamente en las cuestiones propias de su rol como jueces federales y en las tareas relacionadas con el régimen de partidos políticos y el proceso electoral.

Por su parte la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior, también interviene en el proceso electoral y fundamentalmente, en la asignación de fondos a los partidos políticos.

Es decir, no existen órganos con dedicación exclusiva en la materia; el ejercicio de competencias en materia electoral está fragmentado y en cabeza de órganos administrativos y judiciales simultáneamente. Debe tenerse en cuenta que además, no existen recursos financieros y humanos suficientes.

PROPONEMOS:

- **Creación del Consejo Nacional Electoral**, con autarquía administrativa y financiera y autonomía funcional, a los fines de la despartidización de la administración electoral y la transparencia y celeridad de los actos de votación y escrutinio.

Implica la concentración en este ente de las competencias de la Cámara Nacional Electoral y de la Dirección Nacional Electoral. La Cámara Nacional Electoral sólo conservará el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales judiciales.

- **Principales características y organización:**

- Los funcionarios miembros del mismo serán designados mediante concurso público de antecedentes y oposición y aprobación del Congreso Nacional.

- Contará con autonomía presupuestaria y la asistencia de una estructura orgánica dotada de personal técnico idóneo e independiente bajo su dirección.

- Órganos inferiores:

- **Oficina Nacional de Registro y Fortalecimiento de los Partidos Políticos:** encargada de establecer el soporte técnico administrativo a la reforma institucional del sistema partidario argentino. La capacitación a través de la Escuela de Gobierno del Consejo Nacional Electoral y la organización de cursos, seminarios y conferencias, junto a otros medios, será el modo de asesorar a los partidos políticos constituidos y en formación. Debe mantener contacto con la Comisión de Participación Política, y crear un espacio primordial para el debate de propuestas e ideas.

- **Oficina Nacional de Fiscalización:** debe controlar el financiamiento de partidos políticos (recibir los fondos del Poder Ejecutivo Nacional para el Fondo Partidario Permanente, organizar un Cuerpo de Auditores Contadores para verificar el estado contable de los partidos, etc.) y, el cumplimiento de la normativa electoral durante la campaña de los partidos políticos, de diferentes modos, entre ellos, a través de una auditoria de medios de comunicación. Un órgano especializado con dedicación exclusiva para el control partidario permitirá una auditoria sistémica y completa.

- **Oficina Nacional de Organización de Actos Electorales** encargada de todas las tareas administrativas relativas al día del comicio en cada una de las mesas electorales del país y de la actualización permanente del Registro Nacional de Electores, en coordinación constante con el Registro Civil y con las Juntas Provinciales Electorales.

- **Juntas Provinciales Electorales,** a fin de atender los trámites y consultas referidos a procesos electorales nacionales en el ámbito de su jurisdicción provincial.

- Órganos consultivos:

- **Comisión de Participación Ciudadana:** integrada por representantes de organizaciones del sector civil (OSC) debidamente

inscriptas cuya actividad esté relacionada con el régimen electoral y que deseen integrar la misma, con el objeto de involucrar a la ciudadanía en los procesos electorales escuchando sus propuestas, denuncias y preocupaciones; y rindiéndoles cuenta de la gestión de todo el aparato electoral.

-**Comisión de Participación Política:** integrada por quince (15) miembros representantes de la mayoría, de la primera, segunda, tercera y cuarta minoría en orden a la proporción política de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Requiere sanción de una norma específica y la derogación de leyes vigentes en la materia: leyes 16.582; 19.108; 19.617; 19.945; 22.627; 22734; 23.048; 23.298; 24.007; 24.444; 25.432; 25.600 y 26.215, excepto su artículo 68; y sus normas complementarias y reglamentarias respectivas.

- **Convenios con las Provincias y modificaciones legislativas en las provincias** a fin de adaptar este sistema de control a sus jurisdicciones y lograr la máxima coordinación y cooperación posible de la Nación a través de financiamiento y capacitación.

Requiere sanción de Ley-Convenio

El Poder Ejecutivo. Balotaje

En nuestra Provincia, a partir de los comicios del 2007 ha quedado en evidencia, más allá de otras limitaciones y vicios del sistema electoral, que éste es insuficiente frente a resultados muy reñidos.

La mínima diferencia entre vencedor y vencido, las votaciones en blanco y la abstención electoral existente, han puesto de manifiesto la necesidad de debatir en torno a la posibilidad de incorporar el balotaje o segunda vuelta electoral.

Existen numerosas cuestiones referentes al poder ejecutivo que podrían incorporarse en una propuesta de reforma política; pero entendemos que hay dos centrales e ineludibles dado el consenso social existente respecto a que es necesaria su revisión: la inclusión del balotaje como ya comentamos y la disposición de un límite a las reelecciones de intendentes y jefes de comuna.

Alcanzar el máximo consenso posible en la definición de nuestros gobernantes, como promover la alternancia en el ejercicio de los cargos, son dos condiciones fundamentales para democratizar nuestro sistema político.

PROPONEMOS:

- **Adopción del Balotaje**, estableciendo una segunda vuelta electoral cuando en los comicios ninguno de los candidatos haya obtenido más del 50% de la adhesión del padrón electoral.

Las segundas vueltas electorales tienen como objetivo el de dotar de la mayor legitimidad posible a los candidatos que resulten electos, y generan una ampliación de la base de consensos con las fuerzas políticas que quedan rezagadas en la carrera electoral. "...la lógica de la elección de doble vuelta es que el presidente sea elegido por la mayoría absoluta (más de la mitad) de los electores; si no la obtiene en a primera elección, deberá lograrla en la segunda, con lo que su título tendrá la legitimidad de haber provenido de la mayoría del pueblo."²

Lamentablemente, el mecanismo adoptado en ocasión de la Reforma de la Constitución nacional en 1994 (artículos 96,97 y98) no cumple con dicha lógica.

Al establecer que "cuando la fórmula que resulte más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del 45% de los votos afirmativos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación", se determina la imposición de una fórmula no acompañada con el voto del 55% del electorado restante.

Con el mismo criterio, se establece que la fórmula más votada es proclamada si en la primera vuelta obtiene el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos.

Cabe recordar que la Constitución de 1853 prescribía para proclamar Presidente y Vicepresidente por medio del Colegio Electoral, el haber alcanzado una mayoría absoluta de electores. Nuestra propuesta apunta a que el sistema de doble vuelta electoral sea adoptado a través de una fórmula coincidente con su objetivo legitimador.

<p><u>Reforma Constitucional: Modificación artículo 140</u></p>

- **Límite a la reelección de los titulares de los ejecutivos municipales.**

Lamentablemente, la ambición por la reelección en el gobierno ha signado numerosas iniciativas en materia de reforma constitucional en la historia política del país. La alternancia en el ejercicio del poder, a través del límite o veda a la reelección, es una de las previsiones más saludables que se pueden adoptar. Posibilita la renovación de la dirigencia, sus ideas y propuestas; permite a ciudadanos y ex funcionarios realizar una reflexión crítica de las gestiones; y aparta al gobernante de turno de preocupaciones electorales en medio de su gestión. Como sostenía Alberdi " [...]Toda reelección es

² Natale, Alberto, "Comentarios sobre la Constitución, pag 119

agitada, porque lucha con prevenciones nacidas del primer período; y el mal de la agitación no compensa el interés del espíritu de lógica en la administración, [...]”³

En la Provincia de Córdoba, si bien este límite a la reelección existe para gobernador y vicegobernador; a nivel de municipios y comunas – a excepción de algunos que cuentan con Carta Orgánica que sí lo determina – no existe restricción alguna, registrándose casos de jefes comunales *cuasi vitalicios*.

De allí que propongamos la modificación de la Ley Orgánica de Municipios – que rige a aquellos municipios y comunas sin carta orgánica propia – a los fines de su concordancia con lo dispuesto constitucionalmente para el titular del Poder Ejecutivo Provincial.

Ley 8102 – Orgánica de Municipios– Modificación del artículo 39.

El Poder Legislativo. Evitar la “canonización de las mayorías” y recuperar la credibilidad.

El Poder Legislativo cumple un rol fundamental en las democracias occidentales. Más allá de que la ciudadanía perciba más claramente su función legislativa, como responsable principal de la elaboración de las normas de mayor jerarquía, es también, el órgano de control fundamental de los actos del gobierno en nombre de los ciudadanos y la institución representativa por excelencia.

Los legisladores, a través de la asamblea colegiada, representan el pluralismo de la sociedad civil y a todas las minorías relativas que integran la sociedad política. De allí que no se deban escatimar esfuerzos para que esta representación e interpretación sea lo mas fidedigna posible de la voluntad general expresada en los comicios.

En ese sentido, entendemos que destacan dos debates: el primero, determinar el modelo de sistema electoral que salvaguarde mejor esta representatividad de la heterogeneidad social y política; el segundo, cómo achicar la brecha existente entre representantes y representados y que se relaciona con la existencia y efectiva aplicación de mecanismos y espacios en los que la ciudadanía pueda expresarse y controlar el grado de correspondencia o no de las actuaciones de sus representantes respecto a los compromisos de campaña.

PROPONEMOS:

- **Adopción de sistema de elección plurinominal y uninominal a través del sistema proporcional personalizado** que permite la distribución de las bancas de acuerdo al total de votos obtenidos por la agrupación, pero privilegia el acceso a las mismas de aquellos candidatos con mayor representatividad en el circuito electoral.

³ Alberdi, Juan Bautista, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina”. Pag 298

En la Provincia de Córdoba existe un sistema electoral hegemónico que, combinando los sistemas de representación mayoritario y proporcional (sistema paralelo), resalta lo peor de cada uno. Al distribirse completamente por separado los 26 representantes departamentales de los 44 proporcionales – es decir, no se los considera como ya asignados a un determinado partido a la hora de distribuir las bancas predeterminadas a la representación proporcional – se concede al partido vencedor una abrumadora mayoría, a la vez que excluye salvaguarda alguna que ampare a las minorías. Las elecciones posteriores a la reforma constitucional del 2001 en que se adoptara este sistema así lo han demostrado. Para el caso de que el partido vencedor alcance el 40% de los votos con la presente distribución alcanzaría hasta el 60% o 70% de la composición de la Legislatura.

Los sistemas de tipo paralelo como éste requieren de “mecanismos de compensación”, que permita garantizar tanto la representación territorial como la representación partidaria salvándola de las distorsiones de la primera. Mediante el sistema que proponemos los candidatos a representante departamental de cada partido que hubiesen obtenido la mayor cantidad de votos en cada uno de los departamentos pasará directamente a integrar la Cámara. Ahora bien, cada ingreso de un representante será computado como una banca otorgada a su respectivo partido en la repartición proporcional.

Así, en primer lugar ingresan los representantes departamentales ganadores. Luego, y previo a la segunda incorporación, del total de representantes correspondientes a cada partido por distribución proporcional (lista con D´Hont) se restan aquellos que ya hubiesen ingresado por triunfar en su departamento. Una vez realizada la reducción, ingresan los candidatos elegidos por lista que resulten de esa diferencia, a través del sistema D´Hont..

De esta manera, se mantienen los beneficios de la proporcionalidad de los sistemas de representación proporcional a la vez que asegura que los votantes tengan representación geográfica.

Reforma Constitucional: Modificación del artículo 78

- **Eliminación de las mayorías automáticas. Modificación del art. 183 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.** El mencionado artículo limita la autonomía municipal al establecer la obligatoriedad de adoptar un sistema por el que se garantiza la mitad más uno de los concejales al partido que vence en los comicios, independientemente de la diferencia en votos existente.

Por este artículo se ha interpretado que la boleta municipal debe contar ta con un solo tramo para Intendente, Viceintendente y concejales, no pudiendo el ciudadano optar por un Intendente de un color político y concejales/as de otro.

Este sistema, prácticamente único en el país, permite que con un buen candidato a Intendente los partidos no se esmeren por proponer a sus mejores hombres y

mujeres; así como reduce las posibilidades de control por parte de la oposición ya que no garantiza la adecuada correspondencia de la elección popular con el número de bancas asignadas.

Reforma Constitucional.- Modificación del artículo 183 de la Constitución de la Provincia de Córdoba

- **Rendición de cuentas de los Diputados Nacionales, Legisladores Provinciales y Concejales**, a través de audiencias públicas anuales a realizarse en la jurisdicción o circunscripción donde fueron elegidos, cuya difusión se garantice al menos a través del multimedio estatal.

Se trata de generar mecanismos y espacios en los que la ciudadanía pueda acceder a la información que manejan los funcionarios, y conocer y evaluar el grado de correspondencia o no de sus actuaciones respecto a las expectativas, preferencias y demandas de su electorado.

Sanción de una norma específica. Se sugiere su incorporación en reformas constitucionales

- **Revisión del listado de materias sujetas a mayorías agravadas, doble lectura y audiencia pública** en la sanción de leyes; a fin de garantizar mayor reflexión, debate, participación ciudadana y análisis profundo en la determinación de asuntos importantes tales como: pliegos de base y condiciones para la concesión de obras y servicios públicos; enajenación del patrimonio provincial; descentralización de servicios de la administración y creación de empresas públicas, sociedades del Estado, bancos, etc.

Reforma Constitucional: Modificación artículo 106.

- **Eliminación del manejo de subsidios, subvenciones o ayuda social con fondos públicos a título personal.** La asistencia social sólo debe efectuarse en forma institucional y a través de las dependencias correspondientes.

Sanción de una norma específica. Se sugiere su inclusión en reformas constitucionales.

- **Remuneraciones racionales:** Deben introducirse criterios racionales a fin de evitar tanto gastos desmedidos como la implementación de criterios meramente economicistas o demagógicos a la hora de discutir los sueldos de los funcionarios. Proponemos un sistema integral para todos los funcionarios, a través de un escalafón, de manera que ninguna remuneración pueda superar a la de la máxima autoridad, el Gobernador; determinándose que los aumentos solo puedan darse cuando existan incrementos generalizados para toda la Administración Pública

Sanción de una norma específica. Se sugiere su inclusión en reformas constitucionales.

- Constitución y nominación de los bloques parlamentarios, reflejando el partido o, en su defecto la Alianza, por el/la que fueron elegidos los representantes que lo integran.

Reglamentos Internos de las Legislaturas y Congreso de la Nación. Modificación

El consenso, la equidad social, la transparencia y la participación ciudadana como herramientas frente a la crisis política.

La crisis de credibilidad y de legitimidad que afrontamos actúa como una fuerza con sentido desintegrador de nuestra sociedad. Frente a ello, es preciso construir espacios institucionales de diálogo y articulación de la totalidad de los sectores económicos, sociales y políticos que componen nuestra realidad, para alcanzar para la obtención de acuerdos de base sobre cuestiones fundamentales.

La democracia no se logra meramente con el cumplimiento de lo que Norberto Bobbio denomina las "reglas de juego que dan sentido a la democracia representativa"⁴, reglas que refieren a los procedimientos que los científicos políticos han dado en llamar "definición mínima"⁵ de la democracia: voto secreto, sufragio universal, elecciones regulares, competencia partidaria, derecho de asociación, y responsabilidad de los ejecutivos.

Fortalecer las instituciones democráticas representativas, en orden a asegurar su estabilidad, es propender a que sean expresión del país real: un país que no es solamente el de los ciudadanos de la democracia política, sino de hombres concretos insertos en la realidad, de movimientos sociales organizados y de grupos socioeconómicos sólidamente arraigados, en un régimen democrático que exige hoy ser social y participativo.⁶

Nuestros esfuerzos en la redacción de nuevas normas electorales y originales mecanismos de control, aunque necesarios y saludables, no lograrán el efecto transformador y democratizador anhelado si no asumimos la necesidad de un cambio en esta cultura política de confrontación e intolerancia, de exclusión de las minorías políticas y de los ciudadanos vulnerables socio-económicamente, de la prebenda y la apropiación del Estado como botín para el funcionario o partido en el gobierno.

De allí que el hilo conductor de esta publicación sea la búsqueda de la concertación como modalidad de hacer política y de definir las políticas fundamentales para resolver nuestros problemas de desarrollo democrático y económico.

⁴Bobbio, Norberto. *El Futuro de la Democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁵O'Donnel, Guillermo; Schmitter, Philippe. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. T. IV. Paidós, Barcelona, 1986.

⁶Giustiniani, Rubén. Proyecto de Ley – "Creación del Consejo Económico y Social"

De la misma manera que han estado presentes, como principios rectores, la igualdad política y social, la transparencia en los asuntos públicos y la participación de los ciudadanos; íntimamente relacionados con la existencia de una sociedad más equitativa, más humana y más cohesionada.

Hoy la agenda de la reforma parece estar trazada en función de la necesidad de superar el escepticismo y desazón de los ciudadanos frente a las irregularidades de los pasados comicios. Se trata de una excelente oportunidad de abordar viejos problemas con soluciones nuevas y consensuadas.

No obstante ello, no debería perderse de vista la gran materia pendiente en términos de reforma, que es la de la reforma del Estado. Se trata de mecanismos que la opinión pública no advierte como vinculados a la eficiencia social ni a la lucha contra la corrupción, y son empresas de mediano y largo plazo.

Sin embargo, poseen fundamental importancia: el acceso libre a información pública, el ingreso por concurso a la administración pública, la estructuración de carreras administrativas basadas en el mérito, la reforma de los mecanismos de contratación y conformación del presupuesto, la efectiva incorporación de la ciudadanía a la inspección y control de las acciones de gobierno, entre otros; permitirán limitar las actuaciones arbitrarias de los políticos y de la burocracia, el uso de las instituciones y recursos del Estado con fines partidarios, generando, en definitiva la capacidad que el Estado requiere para cumplir su cometido.

Córdoba, Marzo de 2008

**Agradezco la colaboración especial en la elaboración de este trabajo de mis colaboradores:
Lic. Marcela Tello y Dr. Joaquin Pinotti**

Antecedentes y referencias.

- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia de Córdoba
- Convención Constituyente de la Provincia de Córdoba – Diario de Sesiones. Año 2001 – Proyecto Sesma y otros – Bloque del FrePaSo.
- LEY Nacional N° 19945 – Código Nacional Electoral
- LEY Provincial N° 8767 – Régimen Electoral
- LEY Nacional N° 23.298 – Partidos Políticos
- LEY Provincial N° 6875 – Partidos Políticos
- LEY Nacional N° 26215 – Financiamiento de los Partidos Políticos
- LEY Provincial N° 8102 – Ley Orgánica de Municipios.
- Sesma, Laura – Expte N° 5836–D–07 – Sanciones al Transfuguismo y otras conductas que violentan la voluntad popular
- Sesma, Laura – Expte N° . 4405–D–07 – Régimen Integral de Partidos Políticos y Sistema Electoral
- Sesma, Laura – Expte N° 2045–D–06 – Rendición de Cuentas de Diputados/as Nacionales en Audiencias Públicas convocadas a tal efecto en sus respectivas jurisdicciones.
- Gonzalez, Oscar y otros – Expte N° 089–D–02. Régimen para el voto de los ciudadanos argentinos que residen en el exterior
- Sesma, Laura – Expte N° 22165/02 – Proyecto de Ordenanza – Modifica reglamentación Audiencias Públicas – Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.
- Sesma, Laura – Expte N° 22164/02 – Proyecto de Ordenanza – Modifica reglamentación Revocatoria de mandato – Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.
- Sesma, Laura – Expte N° 22490/05 – Proyecto de Ordenanza – Regula las campañas electorales – Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.

- Sesma, Laura – Expte N° 22491/05 – Proyecto de Ordenanza – Modifica Código Electoral Municipal – Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba
- Sesma, Laura – Expte N° 22492/05 – Proyecto de Ordenanza Regula constitución y financiamiento de partidos políticos municipales – Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.
- Sesma, Laura – Expte N° 20173/00 – Proyecto de Resolución – Solicita puesta en marcha de Juntas de Participación Vecinal. Propone modelo – Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba.



Riobamba 25, Piso 9° Oficina 912. Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Teléfonos: 011-63107412. E-mail: lsesma@diputados.gov.ar

"Esta publicación es un aporte al debate en torno a la "Reforma Política".

Recoge la experiencia e iniciativas legislativas presentadas cuando me desempeñara como Convencional Constituyente de la Ciudad y de la Provincia de Córdoba, como Concejala de la Ciudad de Córdoba y, actualmente, como Diputada de la Nación.

Pongo estas propuestas a vuestra disposición, en la convicción de que la mejor reforma es la que surge del consenso posible entre los distintos sectores políticos y sociales, anhelando se generen los espacios de intercambio necesarios para arribar a ello. "

Laura J. Sesma

