

# Las prácticas republicanas y democráticas en los contextos provinciales. La provincia de Santa Fe en Argentina

*V. Gastón Mutti\**

---

## Resumen

La valoración de la calidad de las prácticas democráticas y los controles republicanos se ha colocado en el centro de las indagaciones de la ciencia política latinoamericana en las últimas décadas.

Desde diferentes publicaciones se han analizado los distintos instrumentos para evaluar la democraticidad de sus componentes, para identificar sus fortalezas y debilidades y alertarnos sobre sus zonas de riesgo.

La ponencia rastreará dichos análisis para destacar las conceptualizaciones que realizan sobre la democracia y sobre los controles republicanos.

Dichas discusiones serán planteadas con posterioridad en el análisis de la Provincia de Santa Fe, para, rastreando un cambio en las escalas geográficas, debatir el carácter de las prácticas republicanas y democráticas en el ámbito provincial.

Dicho análisis será focalizado en los debates dados en la Provincia sobre los sistemas electorales y en sus prácticas para discutir los avances que en la misma se han dado en la selección de candidatos y en su control.

---

\* Profesor e investigador de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) y de la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos, Director de la Escuela de Ciencia Política, UNR.

---

Código de referato: SP.95.XVII/10.

### Abstract

Over the last decades, the valuation of the quality of democratical practices and republican controls was driven to the center of Latin-American political sciences' inquiries.

Various publications analyzed the different instruments to evaluate the "democraticity" of its components, in order to identify its strengths and weaknesses and alert us on the risk zones.

This paper will search for those analyses in order to highlight the conceptualizations that are made on democracy and republican controls.

Those discussions will be addressed in the particular analysis of the province of Santa Fe, tracing a change in the geographical scales, so as to debate the character of the republican and democratical practices in the provincial sphere.

Finally, this analysis will focus on the debates that were held on Santa Fe about the electoral systems and their practice, to discuss the advances made on the candidates selection and their control.

**D**EBATIR sobre las condiciones de la democracia y las características republicanas de los gobiernos provinciales se ha colocado en el centro de la atención de la investigación sobre el federalismo argentino en los últimos años. Sin embargo, los enfoques propuestos abordan, casi prioritariamente, el estudio de las instituciones formales que rigen la actividad política. En este legalismo ocuparse de las instituciones políticas es ocuparse de la legislación.<sup>1</sup>

Otro de los supuestos de estas visiones es que la estructura legal es de gran importancia en tanto determina el comportamiento de los individuos. Así, si se puede analizar y conocer los rasgos salientes del sistema institucional, se puede predecir su comportamiento futuro.<sup>2</sup>

Sin embargo, se ha propuesto enfocar otras maneras de entender las instituciones, pensándolas no sólo como una colección de estructuras formales, sino también como un conjunto de prácticas informales persistentes en una sociedad. Una red de instituciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas.

---

<sup>1</sup> MUTTI, V. Gastón, 2004, "Cambios institucionales en Santa Fe. La necesaria complementariedad de las reglas formales e informales de la democracia", en *Otro Sur*, publicación de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR, año 1 n° 2.

<sup>2</sup> MUTTI, V. Gastón, 2007, "Introducción", en AAVV, *Crisis del sistema político argentino: una oportunidad. Los partidos políticos en Santa Fe*, Ed. Ciudad Gótica, Rosario.

Estas instituciones formales e informales se caracterizan por una cierta estabilidad en el tiempo, ya que restringen las opciones que los individuos pueden tomar por el conjunto de valores y prácticas que comparten entre sus miembros.

En otras palabras, el legalismo no debe llevar a que se oculten los rasgos informales de la política. Por esto es que se pone el acento también en aquellas reglas o instituciones que, no escritas pero aceptadas socialmente, son creadas, comunicadas y puestas en práctica más allá de los canales oficialmente sancionados para instituir normas.

De esta manera, las instituciones informales interactúan con las instituciones formales, operando en sus intersticios y promoviendo que funcionen de determinadas maneras. Estas reglas no se encuentran plasmadas en ninguna norma jurídica, pero se constituyen en instituciones que determinan la naturaleza de la democracia en las provincias.

Pero recordemos que esas prácticas informales no son una “anomalía”, sino que forman parte de la vida política de una sociedad. Por ello deben ser tenidas en cuenta al momento de evaluar los funcionamientos institucionales formales y debatir sus cambios. Estas reglas informales de la política también pueden ser cambiadas y para ello deben ser conocidas y analizadas.

Este diagnóstico permite avanzar en el diálogo sobre una aparente situación paradójica: mientras la ciudadanía critica arduamente a la clase política y a los partidos políticos no extiende su protesta a la democracia como régimen político. Este comportamiento ha sido denominado desafección política, que es entendida como un sentimiento subjetivo de ineficacia y falta de confianza en el proceso político y en los políticos, pero que no cuestiona la legitimidad del régimen político.<sup>3</sup>

La desafección política no implica una crítica radical al régimen político, pudiendo coexistir altos niveles de apoyo a la democracia con un profundo cuestionamiento hacia las estructuras partidarias o de gobierno. Lo cual genera distanciamiento y descreimiento, pero no interfiere en la legitimidad del régimen político.

Se observa que este concepto es diferente de otros que fueron utilizados con el anterior modelo de relación entre la ciudadanía y los partidos políticos. Se ha empleado alienación política, crisis de confianza, cinismo político y disenso político, pero en todos los casos implicaba la crisis del régimen.

---

<sup>3</sup> MUTTI, V. Gastón, 2006, “Permanencias y cambios en la democracia argentina contemporánea”, en *Reflexiones Política y Sociales*, año 7 n° 2, octubre/ noviembre.

Esta actitud es independiente de la evaluación que se hace sobre el funcionamiento y sobre los logros y los fracasos de la democracia, y puede permanecer estable más allá de las fluctuaciones de la popularidad de un gobierno y de sus políticas.

Así, encontramos que este elemento es el que más contribuye a la irrepresentatividad política. Este proceso se ha producido en Argentina y en la provincia de Santa Fe por una modificación de la base material de lo representable. Tal vez el problema se encuentre en que los ciudadanos se han vuelto irrepresentables porque son otros.<sup>4</sup>

Los ciudadanos ahora no aceptan ser organizados ni incluidos en colectivos más abarcativos, por lo cual la legitimidad de su petición se encuentra fuera del vínculo representativo, y cuestiona la autoridad de los representantes no sólo como fallas, sino en la misma naturaleza de la relación.

Las consecuencias de dicha desafección política llevan a que estar fuera del vínculo representativo se convierta en una ventaja estratégica ya que les permite a los ciudadanos que su voz sea escuchada.

Esta situación positiva es contrarrestada por un elemento negativo: esta forma de politización ciudadana puede tener un serio riesgo para la construcción de un espacio común en las democracias dado que dificulta la conformación de demandas políticas agregadas.

Así, en Argentina, los partidos políticos han obtenido en los últimos años una muy baja calificación social en la confianza que despiertan. Pero, esta situación nos remite a la posibilidad de pensar un régimen democrático sin partidos políticos.

Como respuesta los partidos políticos han pretendido, con diferentes estrategias no siempre exitosas, una homogénea implantación territorial y una firme disciplina legislativa, lo que ha sido considerado como condiciones oportunas para un correcto funcionamiento democrático. No obstante, se repiten las críticas a las agrupaciones por la falta de capacidad para reflejar los requerimientos de la sociedad. En líneas generales se cuestiona que no ofrecen canales para la discusión política entre sus adherentes ni con los votantes generando, por ello, una fuerte autonomía de los representantes.

---

<sup>4</sup> SMULOVITZ, Catalina, 2004, "El malestar de la representación", en *Revista Iberoamericana de Análisis Político. El Debate Político*, FLACSO, Universidad Torcuato Di Tella, San Andrés, FCE, año 1 n° 1.

Sin embargo, son los partidos políticos los que continúan monopolizando los mecanismos formales e informales de la presentación de candidaturas y de la elección de gobernantes. La mayoría de las críticas que se realizan a los partidos políticos se relacionan más con el funcionamiento de las reglas informales de la política que con aquellas que han sido sancionadas por el Estado. Se critican las formas por medio de las cuales la política funciona, los partidos políticos hacen o se comportan, los ciudadanos requieren o actúan.

Es importante rescatar y resaltar, si estamos hablando de una crisis de los modelos de partido político o si estamos hablando de una crisis del sistema de partidos políticos. Si bien ambas preguntas pueden estar relacionadas, lo que ponen en cuestión es si la forma partidos políticos, tal cual históricamente fue conocida, sigue teniendo algún tipo de significación social o si estamos hablando de una crisis de la manera en que los partidos políticos argentinos se organizan y representan a la ciudadanía.

En otras palabras, una posición puede situarse en que estamos frente a una crisis de largo plazo, una mutación epocal de los partidos políticos que cambian a la par que se produce una metamorfosis de la sociedad y de los vínculos representativos. Otra posición puede preferir adherir a la idea de que estamos en presencia de una crisis acotada, referida a un momento específico de la evolución de las instituciones argentinas.

Consideramos que ambas dinámicas están presentes en la forma en la que se constituyen actualmente los partidos políticos.

La estructura de los partidos políticos tal cual la conocimos durante el siglo XX, era una innovación respecto de los partidos de notables propios de la política decimonónica. Reflejaba los cambios de las sociedades de masas, de la evolución capitalista, como también los antagónicos posicionamientos ideológicos que marcaron a fuego ese siglo “corto”.

Esta forma de organizarlos implicaba que no sólo constituían las herramientas fundamentales para la competencia electoral en la democracia a través de su militancia, sino que además los partidos políticos creaban formas de interpretar la realidad política, social y económica de gran parte de la sociedad. Así, al constituir sus identidades permitían que la ciudadanía se sintiera perteneciente a un conjunto de preceptos, de demandas de derechos y de reivindicaciones.

La pertenencia social que brindaban los partidos era observable en la perdurabilidad en el tiempo de sus organizaciones y de sus principios organizadores. Representaban a partir de los lazos identitarios que generaban.

En el caso de nuestro país los partidos políticos pretendieron, con diferentes estrategias no siempre exitosas, una homogénea implantación territorial y una firme disciplina legislativa, lo que fue considerado como condiciones oportunas para un correcto funcionamiento democrático. Monopolizaban los mecanismos formales e informales de la presentación de candidaturas y de la elección de gobernantes, entre ellos los programas de gobierno, la capacidad de coordinación, la competencia técnico administrativa y el control de los fondos públicos para distribuirlos entre la población.

Sin embargo, en la actualidad estas características que dominaron la conformación del sistema de partidos en el siglo pasado se han resquebrajado. Hoy encontramos que su función continúa siendo la de dirimir la contienda electoral democrática, pero cada vez más pierden su capacidad de representación ciudadana. Mientras por un lado actúan en la competencia política, por otro ha disminuido su capacidad de ser los actores que generan la identificación de la ciudadanía y la agregación de las demandas. Como ha señalado Isidoro Cheresky, los partidos “...adquieren una independencia o disociación de un sustento social que no se verificaba antaño. Para estos nuevos partidos instrumentales no se trata tanto de conservar adherentes —como era el caso del pasado—, sino de conquistar un electorado”.<sup>5</sup>

Pero esta situación no ha redundado necesariamente en una mayor capacidad de los partidos políticos ya que éstos quedan a merced de una búsqueda de sus bases electorales en un ámbito distinto, en la popularidad de sus dirigentes obtenida en su aparición mediática.

Por otra parte, la idea de una crisis acotada mantiene la posición de que los partidos políticos sustancialmente no han cambiado, sino que su situación actual puede resumirse en las consecuencias de la crisis iniciada con la fecha emblemática del 2001. Aquí sólo se trataría de reconciliar los intereses de la ciudadanía con los de los partidos para que la situación representativa retorne a su cauce normal.

Consideramos que cualquier debate sobre la situación de los partidos políticos debe situarse a partir de la crisis epocal presentada. Y esto produce que lo que tenemos que observar es que la diferenciación entre partidos políticos ya no se realiza por cuestiones ideológicas sino que empieza por otro tipo de motivos. Analizando las últimas elecciones nacionales y provinciales en Argentina cada vez menos los partidos políticos encuentran su

---

<sup>5</sup> CHERESKY, Isidoro, (comp.), 2006, *La política después de los partidos*, Prometeo Libros, Buenos Aires, pág. 13.

diferenciación a partir de los posicionamientos ideológicos en el esquema tradicional del siglo XX.

En las elecciones pasadas, el grueso de los candidatos reflejaba un pensamiento que podía ser ubicado en la posición centro-centro y centro-izquierda. Si uno ve la cantidad de votos que obtuvieron los partidos de centro-derecha, derecha e izquierda, observa que dichas posiciones eran minoritarias. Si analizamos la política provincial también los ejes de campaña de las distintas ofertas estuvieron absolutamente orientados al eje centro-izquierda.

Es dentro de esta situación reseñada de ablandamiento ideológico, de debilidad de la disciplina partidaria y de falta de perdurabilidad en el tiempo de las organizaciones políticas que podemos situar la fuga de los representantes políticos de un partido a otro. Este tema puede ser entendido en dos sentidos. Por un lado, se ha caracterizado a aquellas personas o grupos de personas que dejan un partido para pasar a otro. Esta situación se ha intensificado notoriamente en la política argentina desde los años noventa. Pero por otro, también se han caracterizado otras situaciones de representantes que son electos por un partido y que rápidamente pasan a las filas de otro no necesariamente de la misma inclinación. El *transfuguismo* se presenta en nuestro país como un dato novedoso, sin embargo en Brasil el nivel de movilidad política partidaria desde los años ochenta del siglo pasado y hasta la fecha ha sido muy alto. Esta novedad grafica de una forma clara la crisis de los principios organizativos sobre los que se crearon y sustentaron los partidos políticos de la sociedad de masas.

Este análisis permite señalar otras particularidades.

En primer lugar, se debe señalar la debilidad de los partidos políticos para conformarse territorialmente junto al resquebrajamiento de las estructuras partidarias con alcance nacional. La incógnita es si el sistema de partidos en Argentina no está pasando a una federalización. Se ha sugerido que es más oportuno hablar de sistemas provinciales de partidos políticos que logran aglutinarse en elecciones de carácter nacional. Esta tendencia no es nueva en nuestro país, pero la crisis que reseñamos la ha exacerbado hasta límites desconocidos.

El federalismo debilita la disciplina partidaria legislativa estimulando inclinaciones parroquiales y, de esta manera, aun cuando los bloques parlamentarios nacionales sean numerosos, los legisladores responden a sus jefes provinciales, a los gobernadores. El poder de estos se acrecienta ya que cuentan con los recursos políticos para controlar los aparatos partidarios y promover o vetar a los políticos que aspiran a ocupar cargos.

En las diferentes provincias la competencia electoral sigue diferentes patrones, con lo cual los sistemas partidarios tienden a desnacionalizarse. Cuando los partidos políticos están desnacionalizados, la competencia provincial difiere de los patrones de la competencia nacional.<sup>6</sup> El ámbito nacional se convierte en una arena en la cual se dirimen negociaciones entre las facciones provinciales de cada partido. Por el contrario, la nacionalización partidaria habla de una relativa homogeneidad entre los distritos en la evolución de los patrones de comportamiento de los partidos y de los electores. Presentan candidatos, forman coaliciones y reciben proporciones similares de votos tanto en las elecciones nacionales como en las del distrito.<sup>7</sup>

Esta desnacionalización se complejiza aún más con las organizaciones territoriales federales.

En segundo lugar, esta complejidad en las formas de alcanzar la disciplina partidaria puede ser uno de los motivos que llevó a que los partidos con mayores chances electorales en las elecciones presidenciales, como en las de gobernadores, tuvieran formas no democráticas de selección de sus candidatos para las últimas elecciones. Los partidos políticos resignaron, en su gran mayoría, la capacidad de seleccionar democráticamente sus propios candidatos. Esta era una práctica común en muchos de los partidos argentinos que se había convertido en una condición de la legislación nacional, y en un tema clásico de la literatura politológica local. Todas las coaliciones conformadas para las últimas elecciones presidenciales y de gobernadores declinaron el ejercicio democrático como método de elección de sus principales candidatos. La criticada imposición elitista se ha convertido en método utilizado para la selección de los candidatos.

Además, en tercer lugar, debemos sumar que el sistema de partidos está avanzando hacia una lógica preponderantemente mediática. Como señala Isidoro Cheresky la característica fundamental del espacio público en la actualidad es que ya no está regulado por las fuerzas políticas. En él coexisten diferentes partícipes de la comunicación política, y las encuestas de opinión son la brújula de lo que los partidos deben hacer y de cuál es el registro del estado de opinión. La ciudadanía tiene pronunciamientos electorales eventuales, no permanentes, que se orientan por ese estado de opinión. “La actual fluctuación del voto es un estado continuo, que co-

---

<sup>6</sup> LEIRAS, M., 2009, *Procesos de descentralización y nacionalización partidaria en América Latina*, mimeo, Universidad de San Andrés, Buenos Aires, pág. 2, 7.

<sup>7</sup> LEIRAS, M., 2009, *op. cit.*, pág. 9.

rresponde mayoritariamente a un electorado no alineado, es decir, que no se identifica permanentemente con una etiqueta”.<sup>8</sup>

Los volúmenes de los gastos de campaña en los medios de comunicación y los modelos de actos partidarios donde se priorizaban lugares cerrados con transmisión televisiva son ejemplos que dan cuenta de esta realidad.

Todos estos cambios permiten llegar a un cuarto tema que paulatinamente se ha ausentado de la agenda política: la reforma del sistema político. Éste ha dejado de ser el tema prioritario del debate ciudadano, aunque sí lo era tan sólo unos pocos años atrás.

Las respuestas a la pregunta por la desaparición de esta cuestión de las demandas ciudadanas pueden ser dos. Una de ellas es que la reforma política ya fue hecha y la segunda opción es que la reforma política ha dejado de estar en el interés de los partidos políticos que buscan eliminar dicho tema de la agenda decisoria.

La reforma política no es solamente discutir la democracia al interior de los partidos, lo cual no significa que no sea un dato fundamental. Tampoco es únicamente el sistema electoral. Sin embargo, otros temas como las diferentes formas de participación ciudadana, no necesariamente ligadas a los partidos políticos, y el control de los representantes se han ausentado del debate. Una investigación de Inés Pousadela demuestra concluyentemente, a través de la aparición de esta cuestión en los medios gráficos, cómo su importancia ha disminuido hasta casi no ser tenida en cuenta en el debate político nacional.

Los partidos políticos no son los mismos, los ciudadanos representados son otros, el espacio público tiene otros actores muy poderosos, las instituciones deben acompañar estos cambios para que la política siga constituyéndose en el ámbito donde surge lo común a una sociedad.

### **El régimen político democrático en la Provincia de Santa Fe**

Para evaluar algunos de los aspectos de la democracia y de los controles republicanos en la Provincia de Santa Fe nos guiaremos por la clásica definición que de la poliarquía realiza Robert Dahl.

En las distintos análisis que ha realizado a partir del mismo, Dahl señala siete instituciones en particular que en conjunto definen dicho concepto.

---

<sup>8</sup> CHERESKY, Isidoro, (comp.), 2006, *op cit*, pág. 18.

En primer lugar, el control sobre las decisiones gubernamentales en torno a la política está depositado constitucionalmente en los funcionarios elegidos.<sup>9</sup> En segundo lugar, estos gobernantes son elegidos en elecciones periódicas que se instrumentan limpiamente y donde la coerción es infrecuente. En tercer lugar, prácticamente todos los adultos tienen el derecho a votar en la elección de esos gobernantes; y en cuarto lugar, también tienen el derecho a participar como candidatos a los lugares gubernamentales para los que se realizan las elecciones. Esto es independiente de que se coloquen algunos requisitos particulares, como por ejemplo superar una determinada edad para ocupar ciertos cargos. En quinto lugar, los ciudadanos tienen el derecho a expresarse sobre cuestiones políticas sin el peligro de recibir severos castigos. Estos temas incluyen críticas a funcionarios, al gobierno, al régimen, al orden socio-económico o a una ideología aunque sea la prevaleciente. En sexto lugar, existen fuentes alternativas de información, estas son protegidas por la ley y los ciudadanos pueden acceder a las mismas. Por último, para poder alcanzar sus derechos, entre los que se encuentran los enumerados precedentemente, los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones relativamente independientes, incluyendo partidos políticos, grupos de interés independientes u organizaciones no gubernamentales.<sup>10</sup>

Es necesario realizar algunos comentarios a las condiciones que han sido señaladas por Dahl. En primer lugar, destacar que toda democracia puede contemplar la existencia de otros mecanismos de competición o de expresión de la ciudadanía que van más allá del voto para la selección de gobernantes. En este sentido hoy una democracia moderna es pensada incorporando otros mecanismos de participación y expresión de la ciudadanía como los plebiscitos, las consultas populares o las iniciativas populares.<sup>11</sup> Como segundo punto hay que resaltar la necesidad del establecimiento de mecanismos que permitan el control de los ciudadanos sobre los gobernantes, como también el que dichos mecanismos puedan ser utilizados en la práctica.

---

<sup>9</sup> Lo cual diferencia un gobierno que actúa sólo dictando leyes (*per leges*) de aquel que lo hace sujetándose a ellas (*sub leges*). Esta diferencia establece la forma de relacionarse del régimen democrático con el Estado de derecho. BOBBIO, N., 1993, *El futuro de la democracia*, F.C.E., Buenos Aires, pág. 125.

<sup>10</sup> DAHL, R., 1991, *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza, México, pág. 21.

<sup>11</sup> Sin embargo, al ser los plebiscitos técnicas de toma de decisiones que producen ganadores y vencidos, sin posibilidades de término medio y de arreglo de divergencias, se corre el riesgo en algunos casos de profundizar en lugar de resolver los conflictos.

Esto se relaciona con la necesidad de que los gobernantes den cuenta de sus actos (*accountability*) independientemente de los momentos electorales.<sup>12</sup>

Sin embargo, a pesar de lo dicho, no podemos entender a la democracia como un conjunto único y posible de instituciones. Encontramos en las distintas experiencias nacionales diferentes maneras de garantizar esas “condiciones mínimas” de los regímenes democráticos, como así también diferentes formas al interior de un mismo país con el transcurso del tiempo.

Definidas estas “condiciones”, analicemos cómo se correlacionan algunas de ellas con las instituciones formales de la democracia santafesina y con otras informales configurando su particularidad.<sup>13</sup>

### **A. Los controles sobre las decisiones políticas de los gobernantes electos son constitucionalmente fijados**

En la Provincia de Santa Fe su Constitución sancionada en 1962 establece claramente en su artículo 2º que el pueblo y los órganos del Estado que él elige y ejercen la potestad de gobierno, desempeñan sus funciones respectivas en las formas y con los límites que ella establece junto a las leyes dictadas con su acuerdo. Es por esto que ningún sector del pueblo, ni persona alguna puede atribuirse su ejercicio.

Este artículo se complementa con distintas secciones de la Constitución que establecen los mecanismos que regulan la división de los poderes.

### **B. Los gobernantes surgen de comicios periódicos y limpios**

En la Provincia de Santa Fe las elecciones están establecidas con intervalos regulares de tiempo. Desde 1983 se realizaron cada cuatro años y a partir de 1991, salvo en 2003, no coincidieron, o se evitó que coincidieran con las elecciones nacionales. Esta decisión buscó evitar la incidencia de las elecciones nacionales sobre las elecciones provinciales. Sin embargo, esta discusión que ha sido planteada recurrentemente en otras provincias debe

---

<sup>12</sup> KARL, T., 1990, “Dilemmas of Democratization in Latin America”, *Comparative Politics*, oct., pág. 2.

<sup>13</sup> Colaboraron en la recolección de la información Romina Rébola, Joselina Veutro y Nadia Alasino.

ser morigerada en el caso de la Provincia de Santa Fe, ya que el artículo 70° de la Constitución provincial establece que las elecciones deben realizarse con una antelación no mayor a los seis meses ni menor de tres. Por ello siempre deben ser anteriores al 9 de setiembre.

La Ley Provincial 12.367 fija en su artículo 2° y 3° el cronograma de elecciones primarias y de elecciones generales, las que deben ser convocadas por el Poder Ejecutivo Provincial. En su artículo 20° sanciona que todos los plazos establecidos son perentorios e improrrogables. Por ello, el cronograma, una vez efectuada la convocatoria electoral mediante el Decreto del Poder Ejecutivo, es publicado en los medios periodísticos como en la dirección electrónica del Tribunal Electoral provincial.

Éste es instituido en la Provincia por la Constitución en su artículo 29° y actúa como órgano de control en todo lo que implica la materia electoral. Entre sus funciones se encuentra ser la autoridad de aplicación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos, así como del sistema electoral de la provincia. Por ello, tiene a su cargo el control del proceso comicial a partir de la convocatoria a elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, con las competencias, atribuciones y facultades previstas en la legislación para los procesos electorales.

El Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe está presidido por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia, y constitucionalmente se garantiza su independencia entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, respetando la correspondiente división de Poderes.<sup>14</sup>

Sin embargo, más allá de lo que la Ley rige sobre la independencia política, en muchas ocasiones las relaciones personales y de poder determinan una vinculación entre el organismo y el Poder Ejecutivo. Actualmente dicha relación política no se da por la alternancia en el ejercicio del Ejecutivo dado en la Provincia después de 24 años de gobierno, por lo cual se puede aseverar la independencia de dicha agencia.

El Tribunal Electoral cuenta con personal idóneo para cumplir sus funciones, es decir abogados especializados en materia electoral. No obstante es poco probable su dedicación exclusiva a ese trabajo porque la ley no establece incompatibilidades de ninguna naturaleza, salvo en el caso de aquellos que son funcionarios o jueces y que lo integran. Su personal burocrático se desempeña desde hace muchos años, está capacitado y ha adquirido experiencia con la realización de los procesos electorales.

---

<sup>14</sup> Esto se desprende del texto constitucional provincial que estipula en el artículo 89°, entre otras incompatibilidades, que los miembros del Poder Judicial no pueden actuar de manera alguna en política.

La información que produce el Tribunal Electoral consiste básicamente en los resultados del escrutinio y no especifica o ahonda sobre cómo transcurrió el proceso electoral. Los informes son publicados en la dirección electrónica oficial de la Provincia y en la del Tribunal Electoral.

Como órgano de control de los procesos electorales, el Tribunal Electoral suele aplicar sanciones, pero en ocasiones se toma en cuenta quién es el infractor. Así, por ejemplo, en las elecciones del año 2007, sin que haya habido denuncias específicas sobre casos de inducción del voto, sí hubo denuncias refiriendo que cerca de los locales de votación se distribuían boletas o había ciudadanos con insignias partidarias, lo cual violaba la veda electoral. En todos los casos denunciados el Tribunal se presentó de inmediato ordenando el cese de dichas actividades, la clausura del local, el levantamiento de la mesa o el retiro de las divisas de los ciudadanos que estaban, en ese momento, cometiendo este tipo de infracciones.

Estos hechos quedaron registrados en el informe del proceso electoral 2007. Sin embargo, durante las mismas elecciones, el entonces Presidente Néstor Kirchner participó junto a tres de sus ministros, el gobernador santafesino y otros altos dirigentes justicialistas locales, en la inauguración de una planta en la localidad de Sauce Viejo. Durante el mencionado acto efectuó una serie de anuncios de obras y convenios, respaldando ante la concurrencia la candidatura a gobernador de Rafael Bielsa y violando la legislación sobre campañas electorales. Sin embargo, no hubo sanciones para su partido.<sup>15</sup>

En la provincia existe un sistema de registro de electores claro y eficiente establecido por medio del padrón electoral nacional. El mismo es objeto de publicación conforme lo establece el artículo 25° del Código Electoral Nacional. Desde hace ya un tiempo, en la dirección electrónica de la Provincia, se puede buscar con el número de documento nacional de identidad o el domicilio si se figura en el padrón y dónde se vota.

Sin embargo, en el último tiempo el gobierno provincial ha denunciado que el padrón no se encuentra debidamente depurado, constatándose alrededor de veinte mil ciudadanos ya fallecidos que continúan figurando en el mismo. Este descubrimiento ocurrió debido a la informatización de las bases

---

<sup>15</sup> Misión de Verificación Ciudadana del Proceso Electoral, 2007, *Informe de la Democracia Representativa. Elecciones Provinciales Santa Fe*, <http://www.democracia-representativa.org/Informe.pdf>. *La Res-Pública*, 30/8/2007, “¿Violó Kirchner la ley electoral?”, <http://la-res-publica.com.ar/politica-nacional/%C2%BFviolokirchner-la-ley-electoral/> Archivado en: Derecho, Política Nacional.

de datos de los registros civiles de la Provincia, que permitió contrastar los certificados de defunción con los padrones provisorios.<sup>16</sup>

Respecto a la posibilidad de que los resultados de las elecciones en el nivel provincial puedan ser protestados o reclamados a través del sistema judicial, la Ley 4990 establece en su artículo 39° que la Junta Electoral no admitirá protestas o impugnaciones del acto eleccionario, que no se funden en violaciones a los preceptos de la ley, y que no sean presentados hasta el día posterior al de la elección por los apoderados que los partidos políticos participantes hayan acreditado en tiempo y forma. Esto determina que en la práctica los resultados sí pueden ser apelados a través del sistema judicial, por aplicación del precedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.<sup>17</sup>

El derecho a voto se extiende a la mayoría de los adultos. En lo referente a la extensión del voto, Umberto Cerroni señala: "...la operación del voto es muy sencilla —un signo sobre un símbolo—, pero, en cambio, la institución que lo realiza es extremadamente complicada; tan complicada que, durante largos decenios, el ‘poder de sufragio’ se mantuvo bastante restringido” (Cerroni, 1991: 42 y 105). Pero a pesar de las complicaciones de la institución del voto, el sufragio universal no es un elemento accesorio de la democracia. Hoy las reglas de juego de la democracia no se legitiman independientemente del *número* de los sujetos capacitados para ejercer ese derecho de ciudadanía, así serían considerados no democráticos regímenes que sólo extendieran el sufragio, por ejemplo, a la mitad de los adultos.

En la Provincia, de acuerdo a la Ley, todos los ciudadanos adultos tienen igual derecho a votar en las elecciones provinciales. La Constitución de Santa Fe establece en su artículo 29° que son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la edad de dieciocho años y se hallen inscriptos en el Registro Cívico Provincial. Sin embargo no pueden serlo los que por su condición, situación o enfermedad están impedidos de expresar libremente su voluntad y los afectados de indignidad moral. Mientras que los extranjeros son electores en el orden municipal y en las condiciones que determine la ley.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> *La Nación*, 20/04/2009, “Denunciaron irregularidades en los padrones de Santa Fe”, [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1120171](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1120171).

<sup>17</sup> Caso Alianza para un nuevo País (Beliz-Bravo).

<sup>18</sup> En la ley 4.990 su artículo 4° señala quiénes serán excluidos del cuerpo electoral. Entre ellos, se enumeran los detenidos por orden del juez; los dementes declarados en juicio, y aquellos que se encuentren recluidos en asilos públicos; los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito; los condenados por delitos comunes, por el término de la condena; los condenados por delitos electorales, por el término de cinco años; los

Si bien en las elecciones provinciales legalmente los ciudadanos votan por decisión propia, con lo cual el voto es efectivamente individual y ninguna autoridad, persona, corporación, partido, agrupación política u organización puede obligar o inducir a los electores a votar por un candidato o partido determinado, en diferentes observaciones electorales realizadas durante los comicios provinciales se han registrado prácticas clientelísticas previas o posteriores al sufragio (Mutti, Ortega y Bertevero, 2007). Éstas consisten fundamentalmente en la entrega de bolsones con comida y el traslado de los ciudadanos para votar, entre otras. Es decir, que existieron, y existen en ocasiones, la inducción al voto por algunos partidos políticos.<sup>19</sup>

Es importante recordar que esta situación es vista generalmente como relaciones que no guardan los elementos más esenciales de toda sociabilidad, los cuales se sustentan en una interacción “pura”, “transparente”, “comprometedora entre iguales”.<sup>20</sup> Por contrapartida Auyero sugiere que “[c]onfundiendo la circulación con los principios generadores de la acción, este punto de vista escolástico comete un serio error epistemológico: situar en la conciencia de los actores el modelo constituido por el analista para dar cuenta de las prácticas (...) [e]ste punto de vista está (pre)constituido lejos de donde yace la acción: ésta no se encuentra en las muchas veces descarada —y a veces patética— distribución de los alimentos o bebidas antes de un acto político o de una elección, sino en el entramado de redes de relaciones y representaciones culturales construidas diariamente entre políticos y clientes”.<sup>21</sup>

Las observaciones etnográficas realizadas en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Constitución y Reconquista demostraron que las redes partidarias y los militantes partidarios tuvieron comportamientos diferenciados según los emplazamientos de los establecimientos de votación.

En los locales de votación céntricos de la ciudad de Rosario y de Santa Fe no se observaron punteros políticos o manifestaciones, ni conversaciones de grupos de personas pertenecientes a un partido político. No se registró una utilización generalizada de un aparato clientelar para el traslado de

---

que, en virtud de otras disposiciones legales, quedaren inhabilitados para el ejercicio de los derechos políticos.

<sup>19</sup> “Pedro está a cargo de mí”, me dice Cholo. El hijo de Matilde es quien envía los colectivos a las unidades básicas que trabajan con Matilde, y quien se asegura de que cada puntero (mediador político) cumpla con la cuota de gente previamente asignada a cada colectivo”. AUYERO, Javier, 2001, pág. 21.

<sup>20</sup> AUYERO, J., 2001, pág. 39.

<sup>21</sup> AUYERO, J., 2001, pág. 39.

votantes, ni la entrega de votos en las inmediaciones, ni el otorgamiento de bolsas con artículos de primera necesidad. Sin embargo, la realidad de los locales de votación en los barrios más alejados permitió observar el continuo traslado de votantes en transportes alquilados a los efectos. Muchos de ellos son unidades especiales para llevar niños al colegio y, en general, no esperan a los votantes si son pocos, siguiendo el recorrido para trasladar a otros posibles partidarios. Los ciudadanos son posteriormente recogidos para llevarlos a su domicilio. Muchos de los votantes bajan de los vehículos con el documento de identidad en la mano para apurar el trámite.

En la ciudad de Villa Constitución las redes partidarias se mostraron mucho más activas. Por la mañana y cerca del cierre del acto electoral, se observó la mayor afluencia de militantes partidarios. Además no se cumplió con la normativa electoral ya que se registró a una cuadra de unos de los lugares de votación la entrega de bolsones de comida en una oficina,<sup>22</sup> como también el reparto de votos en ese lugar.<sup>23</sup> Durante toda la jornada se observó el traslado de votantes en taxis y autos particulares identificados por el número de las listas y con el nombre del barrio al que se dirigían. Una minoría de los electores lo hace por sus medios particulares, el resto llega en los transportes contratados por los partidos políticos.

Esta situación se repetía en la ciudad de Santa Fe en los lugares de votación más apartados del centro, como en Reconquista, en el norte provincial. En esta última en las cercanías del lugar de votación se encontraba un local partidario donde se repartían votos y se informaba a los ciudadanos.<sup>24</sup>

Es necesario destacar el impacto de las Fuerzas de Seguridad y el control de las elecciones. En la práctica, el grueso de las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad permanecen neutrales durante las elecciones en el nivel provincial, cumpliendo las funciones que le asigna el Código Electoral Nacional. Sin embargo el accionar de las mismas —tanto la Gen-

---

<sup>22</sup> Algunos votantes hicieron explícito que antes de votar los anotaban en una lista para la entrega de bolsones, que se realizarían una vez emitido el sufragio.

<sup>23</sup> Los ciudadanos descendían en la puerta del establecimiento de los vehículos contratados con el voto en la mano, y en otros casos se los entregaba el conductor luego de descender.

<sup>24</sup> Mientras las fuerzas de seguridad no actuaron ante estas prácticas, sí retiraron a distintas personas que realizaban encuestas de boca de urna en las puertas de los establecimientos de votación o intentaron hacerlo con quienes realizaban la observación electoral.

darmería, la Prefectura, como la Policía provincial— tiene un impacto sobre las elecciones ya que son los actores más visibles en la tarea de organización y gestión del acto en cada escuela. Siempre asumen la responsabilidad del espacio interior de los locales de votación, del ingreso y del entorno del establecimiento. “Hacen actividades de coordinación, responden dudas de los presidentes de mesa, contienen el ímpetu de los fiscales, controlan la circulación de los electores y el orden interno y externo. Invariablemente controlan el ingreso al establecimiento y los espacios externos, las reuniones de electores, el estacionamiento vehicular y también suelen suministrar información a las personas con los padrones a mano” (Cueto, 2005: 8). Estas funciones, aunque tengan un alto grado de desempeño positivo no son de su responsabilidad y menosprecian la autoridad de los presidentes de mesa que son las autoridades máximas de los comicios.

Además, respecto de si las elecciones provinciales pueden ser monitoreadas por observadores locales e internacionales, la legislación electoral de la Provincia no lo prevé expresamente, aunque en la práctica se puede pedir una autorización al Tribunal Electoral Provincial.

### **C. La libertad de expresión y el acceso a la información en el gobierno provincial**

La libertad de expresión es un bien central en el marco de una democracia en la que se defiendan los principios republicanos y liberales. “En efecto, la libertad de expresión debe estar sobreprotegida en una democracia liberal; ya que no debe considerarse como un daño a terceros, a los efectos de la aplicación del principio del daño que permita interferir generalmente con el principio de la autonomía personal, el mero hecho de que otro acepte las ideas u opiniones que se expresan”. De esta manera “...la libertad de expresión es necesaria tanto para la promoción del bien de la autonomía personal equitativamente distribuida, como para enriquecer el debate colectivo que es inherente al valor epistemológico de la democracia” (Nino, 1992: 262).

La libertad de expresión es fundamental para defender la importancia de contar con un sistema deliberativo sobre el que se sostenga el sistema político y para mejorar el proceso de toma de las decisiones (Gargarella, 1995).

Pero además, este principio que se debe “sobreproteger” necesita estar acompañado, como se expresa en el Pacto de San José de Costa Rica, por

el derecho a buscar, difundir y recibir informaciones e ideas de toda índole sin consideración de fronteras.

Con relación a la búsqueda de la información pública, en la Provincia de Santa Fe no existe una ley que conceda a los ciudadanos el derecho a acceder a la información y a los registros básicos del gobierno en el nivel provincial. En el ámbito normativo la Constitución de la Provincia de Santa Fe sólo reconoce en su artículo 11 el derecho de todo individuo a la libertad de expresión pero no garantiza en forma explícita el derecho previo de las personas a buscar y recibir ideas e informaciones de toda índole.

El actual gobernador debió recurrir a la firma de un decreto para regular dicho acceso, independientemente que en la Legislatura provincial existieran numerosos proyectos en el mismo sentido y que en varias oportunidades el tema haya sido tratado en el recinto, aunque luego perdían estado parlamentario. Por ello ningún proyecto alcanzó su sanción definitiva. Por su parte el decreto provincial sancionado prevé algunas excepciones en el acceso, siempre que estén debidamente fundamentadas.

Las informaciones periodísticas de los últimos años han dado cuenta de la falta de predisposición de un sector de la Legislatura para aprobar una ley en el tema, así como de la falta de reconocimiento de este derecho en la práctica.

Precedentemente, en algunas localidades de la provincia —entre ellas Rosario, Santa Fe, Reconquista y Arroyo Seco— sus órganos legislativos locales aprobaron normas en la materia.

Como medida ya existía antes de la sanción del decreto del actual gobernador, la obligación de publicar en la página web del gobierno todas las gestiones de contratación de obras públicas.<sup>25</sup> Sin embargo no preveía que los ciudadanos tuvieran el derecho a apelar si se les negaba el acceso a un registro básico del gobierno provincial.

---

<sup>25</sup> Rosario 12, 12/10/08, “El alto precio de conocer”, [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar). *La Capital*, 29/09/08, “Nuevo reclamo por la ley de acceso a la información”, [www.lacapital.com.ar](http://www.lacapital.com.ar). Observatorio Comunicacional, 2007, *Rechazo a la oscurantista iniciativa del Senado santafesino*, Universidad Nacional de Entre Ríos, Santa Fe, 19 de octubre. [http://www.accesolibre.org/boletin\\_view.php?id=8](http://www.accesolibre.org/boletin_view.php?id=8). Fundación Ejercicio Ciudadano, 2007, *Informe*, <http://www.ejerciciociudadano.org.ar/acceso.htm>. Decreto provincial n° 1054, año 2005. *Portal de Noticias Sin Mordaza*, 05/09/08, “El portal de la Provincia, información y actualidad al alcance de todos”, [www.sinmordaza.com](http://www.sinmordaza.com), CIPPEC, 2003, *Acceso a la información en el Poder Legislativo*, Buenos Aires, marzo, <http://cippec.org/nuevo/biblioteca.php>.

Las únicas opciones existentes con anterioridad eran iniciar procesos de apelación basados en la Constitución Nacional, o en la presentación de una solicitud de pronto despacho en Mesa de Entrada del órgano público al que se le solicitaba la información, dirigida al responsable de la dependencia o del área, quien determinaba la oportunidad del pedido.<sup>26</sup> Por lo dicho no existían plazos legales para la entrega de la información requerida, ni se podían iniciar procesos de apelación. Sin embargo mientras la presentación de la solicitud no implicaba costos para el solicitante, si se decidía iniciar un proceso judicial, sí se incurriría en gastos.<sup>27</sup> No obstante estas alternativas no eran tomadas por los ciudadanos interesados ya que los tiempos que implicaban eran demasiado extensos y se perdía el interés sobre el tema (CIPPEC, 2003).

Diferentes medios periodísticos han dado cuenta de la falta de información sobre nombramientos políticos y gastos de los funcionarios de gobierno. Esto ha sido considerado como producto de una cultura política provincial reacia a brindar acceso a la información pública, lo cual hace más engorrosa la transparencia de la gestión.<sup>28</sup>

La situación descripta fue mitigada en los últimos años ya que los ciudadanos han podido acceder a la información sobre las acciones del gobierno provincial y la administración pública, la legislación sancionada y las estadísticas provinciales a través del portal web de la Provincia. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no toda la información está disponible en dicho sitio, pero se la puede solicitar y si está autorizado su acceso se entrega de manera gratuita.

Comparando el Estado provincial en el contexto nacional, la Fundación Mediterránea adjudicó a Santa Fe un puntaje de 0,87/1 en su Índice de Acceso Público a la Información Fiscal, ubicando a la Provincia en el tercer lugar en el nivel nacional.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> *Rosario 12*, 12/10/08, "El alto precio de conocer", [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar); *La Capital* 29/09/08, "Nuevo reclamo por la ley de acceso a la información", [www.lacapital.com.ar](http://www.lacapital.com.ar).

<sup>27</sup> *Rosario 12*, 12/10/08, "El alto precio de conocer", [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar); *La Capital*, 29/09/08, "Nuevo reclamo por la ley de acceso a la información", [www.lacapital.com.ar](http://www.lacapital.com.ar).

<sup>28</sup> Entrevista al Lic. Fabián Bicciré, Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, 16 de diciembre de 2008. Entrevista a Roberto Sukerman, FUNDESC, 24 de noviembre de 2008. Entrevista al Lic. Rubén Galassi, Secretario de Comunicación Social de la Provincia de Santa Fe, 09 de diciembre de 2008.

<sup>29</sup> IERAL, 2008, *Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en las provincias argentinas- Segunda medición anual*, Fundación Mediterránea, Documento de Investigación, Año 28- Edición N° 50, enero, [www.ieral.org](http://www.ieral.org).

#### **D. La ciudadanía y los partidos políticos**

Otra de las condiciones necesarias es que los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones, organizaciones políticas particulares o grupos de interés relativamente independientes de los gobernantes.

Desde la reinstauración de la democracia en 1983 al menos un partido de oposición ha estado representado en la legislatura provincial.

De acuerdo al diseño de la Constitución de la Provincia, la representación del partido de oposición en la Legislatura es garantizada en la Cámara de Diputados, pero no en la Cámara de Senadores, pues en este caso prevé el voto uninominal por circunscripción.<sup>30</sup>

Actualmente en el Senado de la Provincia existe una mayoría de representantes de la oposición del Partido Justicialista, el cual tiene una representación minoritaria en la Cámara de Diputados.

Durante el actual período de gobierno en la Cámara de Senadores se encuentran representados el Partido Justicialista (dividido en distintos bloques), el Frente Progresista Cívico y Social (también con múltiples pertenencias partidarias), y la Unión Cívica Radical. En la Cámara de Diputados el triunfador Frente Progresista Cívico y Social cuenta con diputados del Partido Socialista, de la Unión Cívica Radical, del Encuentro por la Democracia y la Equidad, de la Afirmación para una República Igualitaria y del Partido Demócrata Progresista. La oposición que ingresó por una única lista compuesta por el Frente para la Victoria, actualmente se encuentra dividida en los bloques del Frente para la Victoria-PJ, el Peronismo Santafesino, Santa Fe Federal, Compromiso con Santa Fe y el Bloque Federal.

Esta situación refleja en la práctica el ejercicio del derecho existente en la Provincia. En Santa Fe la legislación otorga a todos los ciudadanos el derecho a formar partidos políticos. Ya en su Constitución se establece en el artículo 29° que los “partidos políticos concurren a la formación y expresión de la voluntad política del pueblo y todos los ciudadanos son libres de constituirlos o de afiliarse a ellos”.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> El texto constitucional establece en el artículo 32 que “La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado”. Respecto de la Cámara de Senadores, el artículo 36 señala que “Se compone de un senador por cada departamento de la Provincia, elegido directamente por el pueblo, a simple pluralidad de sufragios”.

<sup>31</sup> Por su parte la Ley Orgánica de los Partidos Políticos de la Provincia de Santa Fe, establece en su artículo 2° que “Todos los ciudadanos son libres de constituir o afiliarse

En la práctica no hay impedimentos para ser miembro de un partido político, y un ciudadano puede optar libremente por afiliarse o no a uno. De este derecho se desprende aquel que establece que en el nivel provincial todos los ciudadanos pueden postularse para cargos electivos. La Constitución de la Provincia de Santa Fe sanciona en su artículo 30 que “[t]odos los ciudadanos pueden tener acceso a los cargos electivos en condiciones de igualdad, según los requisitos establecidos en cada caso por esta Constitución. Carecen de este derecho los inhabilitados para el ejercicio del sufragio. Los extranjeros son elegibles en el orden municipal en las condiciones que determine la ley”.<sup>32</sup>

Sin embargo, el sistema de selección de los partidos políticos suele dificultar el acceso a postularse a determinadas personas ajenas a los círculos más cerrados de la militancia partidaria.

En la Provincia de Santa Fe, como en todas las provincias de la República Argentina la inscripción de partidos políticos nuevos está permanentemente abierta.

En el orden provincial, como en el orden nacional, para constituir un partido político es preciso acreditar como documentación: una constitución, una declaración de principios, un acta de acción política, una ley orgánica, la constitución de una junta promotora y una nómina de adherentes equivalente al 4 por mil del padrón electoral de la localidad o la provincia. Nadie puede formar un partido político en donde no estén en su declaración de principios y en su acta de acción política, los derechos que la Constitución Provincial y Nacional garantizan a todo ciudadano y los que requiere el ejercicio de derechos políticos o derechos electorales.<sup>33</sup>

Las adhesiones deben ser certificadas por una autoridad, un funcionario público competente o por una autoridad partidaria. Conseguir los suficien-

---

a partidos políticos en las condiciones que esta ley prescribe. Este derecho no podrá ser limitado por motivos de sexo, raza, religión o situación social o económica”.

<sup>32</sup> Por ejemplo, para postularse para ser diputado de la Provincia se exige ser ciudadano argentino con, por lo menos, veintidós años de edad y, si no hubieren nacido en la misma, dos años de residencia inmediata en ésta. Para ser senador provincial se requiere por lo menos, treinta años de edad y dos años de residencia inmediata en el Departamento. Para ser elegido gobernador o vicegobernador se requiere ser ciudadano argentino nativo o hijo de ciudadano nativo si hubiere nacido en país extranjero y tener, por lo menos, treinta años de edad y dos años de residencia inmediata en la Provincia si no hubiere nacido en ésta.

<sup>33</sup> Con el fin de facilitar las tramitaciones, el Tribunal Electoral provincial ha colocado en su dirección electrónica un modelo de constitución de partidos políticos que sirve para aquellos ciudadanos que deseen constituir uno.

tes avales requiere trabajo por parte de los militantes, pero no son requisitos tan exagerados que puedan actuar como barreras a la formación de nuevos partidos.

Obtenido el reconocimiento provisorio, los partidos políticos no están en el orden provincial autorizados a participar en los comicios. Sólo están habilitados para acreditar las afiliaciones, según los porcentajes que la ley exige, y así obtener el reconocimiento definitivo y de la personería jurídico-política que los autoriza para actuar en comicios generales, provinciales, municipales o comunales, según el ámbito de acción territorial del partido.

El Tribunal Electoral provee las fichas de afiliación a los partidos políticos, con lo cual el Estado se hace cargo también de ese costo.

El financiamiento público de los partidos políticos de distrito que participan en la elección de autoridades nacionales o que estén registrados como partidos nacionales, está regulado en el nivel nacional por la ley 26.215. La misma establece un Fondo Partidario Permanente por medio del cual el Estado contribuye al sostenimiento de los partidos políticos reconocidos en proporción al número de votos obtenidos en la última elección celebrada y en su órbita de actuación. La asignación de fondos públicos a candidatos no está prevista en esta ley.

Además establece criterios claros para calcular las asignaciones de fondos públicos nacionales a los partidos políticos de distrito que participen en la elección de autoridades nacionales pero no alcanza a todos los partidos políticos que actúan en el nivel provincial.

Respecto de las contribuciones de personas jurídicas a los partidos políticos de distrito, la legislación nacional no alcanza a todos los partidos políticos que actúan en el nivel provincial. Además, tampoco limita las contribuciones de personas físicas a candidatos. En el nivel provincial la ley 12.080 establece algunas restricciones para las contribuciones de personas jurídicas a los partidos políticos, pero no fija montos máximos a las mismas, aunque existen mayores restricciones para las personas jurídicas que para las físicas. Sin embargo, la mayoría de los partidos supera lo estipulado por la ley nacional.

En el nivel provincial, la legislación también crea el Fondo Partidario Permanente y establece con qué criterio deben asignarse esos fondos entre los partidos reconocidos en la Provincia. La ley en la que se sanciona el presupuesto de la Provincia incluye los recursos necesarios a tal efecto bajo el rubro Fondo Partidario Permanente. Como en el ámbito nacional, el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, distribuye dichos fondos entre todos los partidos reconocidos en proporción al núme-

ro de votos obtenidos en la última elección celebrada y en su respectiva órbita de actuación.

Otra discusión es la que se da respecto del patrimonio de los partidos políticos. La ley provincial establece, en su artículo 35, que no podrán aceptar o recibir directa o indirectamente contribuciones o donaciones anónimas, excepto las derivadas de colectas populares, contribuciones o donaciones de entidades autárquicas nacionales, provinciales, municipales o comunales; o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas; o de las que exploten juegos de azar; o de gobiernos, entidades o empresas extranjeras; contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales; y contribuciones o donaciones de personas subordinadas administrativamente o con relación de dependencia, cuando fueren obligadas por sus superiores jerárquicos o empleadores.<sup>34</sup>

Además la legislación provincial no fija límites a los gastos que pueden realizar los partidos, aunque la legislación nacional ya comentada sí lo hace.<sup>35</sup>

Respecto de la rendición de cuentas de los partidos políticos en las campañas, la legislación establece, en su artículo 9º, que dentro de los treinta días de realizado el acto electoral, los partidos políticos, confederaciones o alianzas que hubiesen intervenido en el mismo, deberán presentar ante el Tribunal Electoral, un informe detallado de los ingresos y egresos producidos en la campaña electoral, acompañado de un estado de origen y aplicación de dichos fondos debidamente documentado. Asimismo, deberán presentar un listado completo de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos o donaciones a los candidatos para la campaña electoral, detallando datos de identificación personal y tributaria, monto y fecha del aporte.

Esta información debe hacerse pública. Este es uno de los elementos centrales del control financiero de las campañas de los partidos políticos. Pero la dificultad se encuentra en que nuevamente la ley 12.080 en su artículo 9º establece que el listado completo de los aportantes se debe presentar ante el Tribunal Electoral, pero sólo puede consultar dicha informa-

---

<sup>34</sup> Aquellos partidos que acepten tales contribuciones o donaciones serán multados con el equivalente al doble del monto de las mismas. Las personas de existencia ideal que las hicieren tendrán una multa igual al cuádruple del monto. Además quedan sujetos a inhabilitación por el lapso de dos a tres años, para elegir o ser elegidos en las elecciones públicas y en las partidarias internas, a la vez que para el desempeño de cargos públicos (Ley 12.080).

<sup>35</sup> Entrevista al Lic. Guillermo Molina, Presidente de la ONG Despertar Ciudadano, Noviembre de 2008, Rosario.

ción quien acredite un interés legítimo y el tribunal así lo considere. Además, es este mismo órgano el encargado de ser la autoridad de aplicación de la norma.

Pueden solicitar la información los apoderados de los partidos políticos, presentando ante el Tribunal Electoral una solicitud, luego se espera que éste lo declare de interés legítimo, lo cual incluso puede implicar algún costo mínimo.

Aunque éste no es precisamente el problema, sino que los registros no son abiertos a la ciudadanía y además existe la fuerte sospecha de que la información no suele reflejar realmente los ingresos y egresos de los partidos. Esta dificultad para el acceso a la información de los gastos de las campañas electorales limita el control sobre los partidos políticos y sus acciones proselitistas.

Además las restricciones que establece la norma provincial no abarcan todas las formas en las que pueden hacerse aportes a los partidos, por ejemplo en medios de transporte, nafta, suministros, entre otros, y tampoco fija montos máximos para las contribuciones.

Este panorama se completa con la inexistencia de casos que demuestren la realización de investigaciones ni ejemplos a nivel provincial de la imposición de sanciones a infractores por parte del Tribunal Electoral.<sup>36</sup>

A su vez, en la práctica, en el nivel provincial, no todos los partidos políticos y candidatos informan las contribuciones recibidas y los gastos realizados en un plazo razonable de tiempo según lo establece la legislación, y menos aún las hacen conocer por la ciudadanía.

Con relación a los recursos y bienes de los partidos políticos, la legislación provincial considera, en su artículo 39º, que los bienes registrables que se adquieran con fondos del partido o que provinieran de contribuciones o donaciones, deberán inscribirse a nombre del partido. Además, la legislación nacional establece los montos máximos a recibir por cada año calendario, los cuales deben ser informados por la Cámara Nacional Electoral en el primer bimestre de cada año calendario.

---

<sup>36</sup> Los partidos hacen una rendición de cuentas ante el Tribunal Electoral de los ingresos y egresos producidos en la campaña electoral, acompañado de un estado de origen y aplicación de dichos fondos debidamente documentado. Asimismo, presentan un listado completo de las personas físicas y jurídicas que hayan realizado aportes económicos a la campaña electoral, detallando datos de identificación personal y tributaria, monto y fecha del aporte. Esta información, sin embargo, no es auditada por el Tribunal Electoral sino que éste se limita a conservarla y ponerla a disposición de los interesados.

## E. La democracia participativa

A las condiciones señaladas por Dahl hemos adicionado que toda democracia pueda contemplar la existencia de otros mecanismos de competición o de expresión de la ciudadanía que van más allá del voto para la selección de gobernantes (Karl, 2). En este sentido hoy una democracia moderna es pensada incorporando otros mecanismos de participación y expresión de la ciudadanía como los plebiscitos, las consultas populares, las iniciativas populares, las revocatorias de mandatos, entre otras.

Esto se conjuga con el establecimiento de mecanismos que permitan el control de los ciudadanos sobre los gobernantes, como también el que dichos mecanismos puedan ser utilizados en la práctica. Esto se relaciona con la necesidad de que los gobernantes den cuenta de sus actos (*accountability*) independientemente de los momentos eleccionarios (O'Donnell, Iazzetta y Vargas Cullel, 2003).

En la Provincia, la Constitución no establece, respetando el espíritu de época del momento de su sanción, mecanismos de participación que excedan a la expresión de la ciudadanía a través del sufragio para la elección de los representantes.

Sin embargo, fundamentalmente a partir del año 2001, se incentivó en la práctica la tendencia a priorizar las relaciones cara a cara, donde la intermediación fuera mínima, donde lo local primara sobre las instancias nacionales. Se pretendió canalizar institucionalmente las voces que se alzaron contra las formas de representación establecidas. Los canales de mediación implosionaban y quienes ejercían esta función no podían mostrarse en público, canalizar demandas o agregar intereses.

Estas prácticas fueron desarrolladas en algunos núcleos urbanos de la Provincia, pero donde se extendieron más significativamente fue en la ciudad de Rosario donde las políticas que se aplicaron para “acercar” los vecinos al Estado buscaban superar el hiato representativo existente.

Así se produjo primeramente la institucionalización del presupuesto participativo que, tomando experiencias de ciudades de países limítrofes, brindó la posibilidad de que los vecinos decidieran sobre una parte de los recursos destinados a sus barrios. Desde ya que esta política estuvo sustentada en la descentralización que previamente se había realizado de la administración municipal.

El presupuesto participativo fue implementado desde entonces y además incorporó la elección de los proyectos para cada barrio por medio del voto electrónico. La democracia participativa se mantuvo en el tiempo e incorporó la tecnología para dar respuesta a los requerimientos sociales.

Además se implementaron en distintas ciudades planes estratégicos donde las principales organizaciones de la sociedad civil, y la ciudadanía en su conjunto, pudieron hacer escuchar su voz, colocar en el debate municipal sus demandas y preocupaciones. Estas iniciativas se expandieron posteriormente a ciertas áreas metropolitanas con lo cual diferentes representantes de la sociedad civil de la región también se incorporaron al proceso decisorio.

Las audiencias públicas completaron este panorama dando lugar a que distintos temas particulares pudieran ser debatidos en ámbitos específicos.

## **F. Conclusiones**

No podemos entender a la democracia y a sus controles republicanos como un conjunto único y posible de instituciones. Encontramos en las distintas experiencias nacionales diferentes maneras de garantizar las condiciones mínimas de los regímenes poliárquicos, como así también diferentes formas al interior de un mismo país con el transcurso del tiempo.

La reciente atención que han merecido los estudios de la democracia en los niveles subnacionales nos hacen colocar el acento en los estudios de las provincias. La dimensión federal en Argentina se ha colocado como un punto a partir del cual analizar la distribución territorial de las prácticas democráticas.

En gran parte las conceptualizaciones utilizadas sufren de un “sesgo nacional” (Suárez Cao, 2008: 4) que descansa en el supuesto de que la escala nacional y las subnacionales operan de manera subordinada o independiente entre ellas. Parafraseando a Suárez Cao, la desatención de las particularidades provinciales lleva a ignorar el papel de los arreglos institucionales subnacionales, los cuales son fundamentales porque no sólo determinan la estructura del poder local, sino porque afectan de manera crucial las articulaciones institucionales nacionales, las estructuras de los partidos políticos y el acceso a los cargos de gobierno.

A tal punto estos aspectos son relevantes que la capacidad de los partidos políticos para unificarse en la escala nacional vuelve a las coaliciones conformadas dependientes de las lógicas territoriales de acumulación de poder de los integrantes de esas coaliciones (Leiras, 2007: 102).

Como ya señalamos el federalismo debilita la disciplina partidaria legislativa estimulando inclinaciones parroquiales, acrecentando el poder para controlar los aparatos partidarios y promover o vetar a los políticos.

En las diferentes provincias la competencia electoral sigue diferentes patrones, con lo cual los sistemas partidarios tienden a desnacionalizarse no coincidiendo con los patrones de la competencia nacional. Además, estas tendencias han incrementado las formas no democráticas de selección de sus candidatos.

El estudio del caso de la Provincia de Santa Fe nos permite rastrear estas tendencias, observar la evolución de sus instituciones, tanto formales como informales, y así dar cuenta de la particularidad que tiene este sistema político y cómo se relaciona con el existente en el nivel nacional. 

## Bibliografía

- AUYERO, Javier (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelísticas del peronismo*. Manantial, Buenos Aires.
- BOBBIO, N. (1993). *El futuro de la democracia*, F.C.E., Buenos Aires.
- CERRONI, H. (1991). *Reglas y valores de la democracia*, Alianza, México.
- CHERESKY, Isidoro, (comp.) (2006). *La política después de los partidos*, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- CIPPEC (2003). *Acceso a la información en el Poder Legislativo*, Buenos Aires, marzo, <http://cippec.org/nuevo/biblioteca.php>
- CUETO, W. (2005). *Etnografía de las prácticas electorales en Mendoza. La observación como método*, (CEII) Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNCU, Mendoza.
- DAHL, R. (1991). *Los dilemas del pluralismo democrático*, Alianza, México.
- EJERCICIO CIUDADANO (2007). *Informe de monitoreo de gastos de campaña*, <http://www.ejerciciociudadano.org.ar/areas/transparenciaelectoral/monitoreo%20gastos%20de%20campania.pdf>.
- FUNDACIÓN EJERCICIO CIUDADANO. *Informe*, <http://www.ejerciciociudadano.org.ar/acceso.htm>
- GARGARELLA, R. (1995). *Nos los representantes. Críticas a los fundamentos del sistema representativo*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- IERAL (2008). *Estudio del grado de acceso público a la información fiscal en las provincias argentinas - Segunda medición anual*, Fundación Mediterránea, Documento de Investigación, Año 28 - Edición N° 50, enero, [www.ieral.org](http://www.ieral.org).
- KARL, T. (1990). "Dilemmas of Democratization in Latin America", *Comparative Politics*, oct.
- LEIRAS, M. (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.
- . (2009). *Procesos de descentralización y nacionalización partidaria en América Latina*, mimeo, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- MISIÓN DE VERIFICACIÓN CIUDADANA DEL PROCESO ELECTORAL, *Informe de la Democracia Representativa. Elecciones Provinciales Santa Fe 2007*, <http://www.democracia-representativa.org/Informe.pdf>.

- MUTTI, V. G.; ORTEGA, M. L.; BERTEVORO, Cl. (2007). *Informe de la observación etnográfica realizada en las ciudades de Santa Fe, Rosario, Villa Constitución y Reconquista. Observatorio electoral 2 de septiembre de 2007*, [www.ejerciciociudadano.org.ar](http://www.ejerciciociudadano.org.ar).
- MUTTI, V. Gastón (2004). “Cambios institucionales en Santa Fe. La necesaria complementariedad de las reglas formales e informales de la democracia”, en *Otro Sur*, publicación de la Facultad de Ciencia Política y RRII de la UNR, año 1 n° 2.
- . (2006). “Permanencias y cambios en la democracia argentina contemporánea”, en *Reflexiones Política y Sociales*, año 7 n° 2, octubre/ noviembre.
- . (2007). “Introducción”, en AAVV, *Crisis del sistema político argentino: una oportunidad. Los partidos políticos en Santa Fe*, Ed. Ciudad Gótica, Rosario.
- NINO, C. (1992). *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires.
- O’DONNELL, G.; IAZZETTA, O.; VARGAS CULLEL, J. (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario.
- OBSERVATORIO COMUNICACIONAL (2007). *Rechazo a la oscurantista iniciativa del Senado santafesino*, UNER, Santa Fe, 19 de octubre, [http://www.accesolibre.org/boletin\\_view.php?id=8](http://www.accesolibre.org/boletin_view.php?id=8).
- SMULOVITZ, Catalina (2004). “El malestar de la representación”, en *Revista Iberoamericana de Análisis Político. El Debate Político*, FLACSO, Universidad Torcuato Di Tella, San Andrés, FCE, año 1 n° 1.
- SUÁREZ CAO, J. (2008). *Las transformaciones del sistema nacional de partidos. Una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina*, mimeo, Northwestern University, Departamento de Ciencia Política.

### **Artículos periodísticos**

- El Litoral*, 09/08/08, “Sigue la polémica por los cargos políticos. Diputados del PJ consideraron incompletos los datos socialistas”, [www.ellitoral.com](http://www.ellitoral.com).
- La Capital* 29/09/08, “Nuevo reclamo por la ley de acceso a la información”, [www.lacapital.com.ar](http://www.lacapital.com.ar).
- La Nación*, 20/04/09, “Denunciaron irregularidades en los padrones de Santa Fe”, [http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1120171](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1120171).
- La Res-Pública*, 30/8/2007, “¿Violó Kirchner la ley electoral?”, <http://la-res-publica.com.ar/politica-nacional/%C2%BFviolokirchner-la-ley-electoral/> Archivado en: Derecho, Política Nacional.
- Portal de Noticias Sin Mordaza*, 05/09/08, “El portal de la Provincia, información y actualidad al alcance de todos”, [www.sinmordaza.com](http://www.sinmordaza.com),
- Rosario 12*, 12/10/08, “El alto precio de conocer”, [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar).