

# LA REELECCIÓN EN EL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL\*

## REELECTION IN THE PROVINCIAL PUBLIC LAW

*Cristian Altavilla\*\**

**Resumen:** La reelección de los poderes ejecutivos ha sido un tema de amplio debate en la literatura constitucionalista y politológica, pero poco se ha escrito sobre este tema al nivel subnacional, centrándose aquellos estudios más bien en el nivel nacional. El presente trabajo aborda la cuestión de la reelección en las 24 constituciones provinciales desde el retorno a la democracia en 1983 hasta la actualidad. En una primera parte, el trabajo describe y analiza los procesos de reformas constitucionales en el nivel subnacional/intermedio (las provincias) identificando los distintos procesos de cambios constitucionales donde se trató la cuestión de la reelección (permitiéndola o prohibiéndola, ampliándola o restringiéndola), detectando las distintas tendencias (a favor o en contra) que se dieron en el derecho público provincial en estos últimos 33 años de democracia. En una segunda parte, se analizan las reelecciones de los gobernadores y los partidos políticos en el período bajo análisis, considerando el impacto que ha tenido en estos subsistemas políticos.

**Palabras-clave:** Reección - Derecho público provincial - Reformas constitucionales - Presidencialismo.

**Abstract:** Reelection of executive branches has been an issue widely studied by the constitutional and political literature, yet little has been written about this issue at the subnational level, been those studies focused at the national level. This paper addresses the issue of reelection in the 24 provincial constitutions since the return of democracy

---

\*Trabajo recibido para su publicación el 22 de febrero de 2017 y aprobado para su publicación el 29 de marzo del mismo año.

\*\*Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Profesor de Derecho Público Provincial y Municipal, Facultad de Derecho, UNC y Profesor de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis (UNSL). Miembro investigador del proyecto de investigación "Régimen Político y Cultura Política" - PROICO 50612, dirigido por la Dra. Gloria Trocello, UNSL; del proyecto "Meta-requisitos, instituciones y prácticas de la Democracia Local", SIV-Universidad Católica de Córdoba y del proyecto "La Actuación Judicial ante la tensión Público-Privado", SeCyT-UNC. E-mail: cristianaltavilla@hotmail.com.

in 1983 to present. In a first part, the paper describes and analyzes the processes of constitutional reform at the intermediate subnational level (provinces) identifying the different processes of constitutional change where the subject of reelection was discussed (allowing it or prohibiting it, extending it or restricting it), detecting the different trends (in favor or against it) in the provincial public law in the last 33 years of democracy. In a second part, reelection of governors and party politics will be analyzed under the period of analysis, considering the impact that reelection have had in those political subsystems.

**Keywords:** Reelection - State constitutional law - Constitutional reforms - Presidentialism.

**Sumario:** I. Introducción. La reelección y su impacto en el sistema.- II. Reformas constitucionales y la cláusula de reelección. A. La reelección en la actualidad. B. Procesos de reformas, estrategias y resultados obtenidos. 1. Acuerdo. Paridad de fuerzas y reelección por un período. 2. Cooptación. 3. Reforma con recursos propios. Mayorías en la convención y reelección indefinida. C. La tendencia por la no-reelección. Intentos fallidos de reformas constitucionales.- III. La reelección del gobernador. A. La reelección del gobernador reformador. B. La presencia del *incumbent* en las elecciones. C. La reelección de los partidos políticos.- IV. Conclusiones.

## I. Introducción. La reelección y su impacto en el sistema político

La reelección de los poderes ejecutivos ha sido un tema de amplio debate en la literatura constitucionalista y politológica, pero poco se ha escrito sobre este tema a nivel subnacional (provincias y municipios). Por el contrario, los estudios sobre el tema se han centrado más bien en el nivel nacional (1). El presente trabajo aborda la cuestión de la reelección en las constituciones provinciales desde 1983 (cuando, tras el retorno de la democracia, volvieron a entrar en vigencia tanto la Constitución Nacional como las respectivas constituciones provinciales) hasta la actualidad. El trabajo describe y analiza los procesos de reformas constitucionales en el nivel subnacional/intermedio (las provincias) y el impacto que ha tenido en estos subsistemas políticos. Sin embargo, el trabajo no aborda cuestiones normativas/axiológicas sobre las bondades o defectos de la reelección (en sus distintas versiones), sobre la cual hay una abundante literatura (2).

---

(1) Entre los estudios más recientes enfocados al caso latinoamericano, pueden verse los trabajos de MAINWARING, Scott - SHUGART, Matthew Soberg (comp.). *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1997; CAREY, John M. "The Reelection Debate in Latin America," *Latin American Politics and Society*, Vol. 45, No. 1, Spring 2003, pp. 119-133; NEGRETTO, Gabriel. *Making Constitutions. Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013 y GARGARELLA, Roberto. *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz Editores, 2016.

(2) Comenzando por el art. 72 de Alexander Hamilton en *The Federalist Papers* (HAMILTON, Alexander. "The same view continued, in regard to the re-eligibility of the president", en HAMILTON, Alexander, James MADISON, and John JAY. *The Federalist*, Indianapolis: Liberty Fund, Article No. 72, pp. 374-379).

El trabajo apunta a identificar los distintos procesos de cambios constitucionales donde se trató la cuestión de la reelección (permitiéndola o prohibiéndola, ampliándola o restringiéndola), detectando las distintas tendencias (a favor o en contra) que se dieron en el derecho público provincial en estos últimos 33 años de democracia. Asimismo, en el trabajo se pone de resalto la tasa de reelecciones (y consecuentemente, la permanencia en el poder) de los distintos actores políticos subnacionales.

La permanencia en el cargo ejecutivo contribuye no solo a mantener el poder, sino además a ampliarlo y concentrarlo, tanto con respecto al control de la carrera política de los legisladores (provinciales y nacionales) (3), como sobre los recursos del estado provincial y, en muchos casos, la cooptación de los otros poderes estatales (como ser mayorías absolutas en el poder legislativo y una fuerte incidencia sobre el poder judicial), fenómenos que se observan cuando hay una escasa alternancia en el poder (4). Asimismo, y sobre todo en aquellas provincias con reelección indefinida, se observa una práctica desaparición de la oposición partidaria (5), la que, en el mejor de los casos, fue ocupada por líneas internas del partido oficialista. En aquellos casos donde se observa alternancia, la misma se produce dentro de las propias estructuras del partido oficialista, por acuerdo de cúpula o porque un *delfín* disputó exitosamente el poder local, o bien por el caso extremo de una intervención federal.

En el período 1983-2016 emergieron fuertes figuras políticas que dominaron la escena local, y con un fuerte impacto en la arena nacional (6). Una de las características comunes a estos actores es la posibilidad de reelección autorizada en sus constituciones locales. Como puede observarse en algunos casos particulares, la cláusula constitucional que impide la reelección o que la limitan a un solo período no ha sido tampoco un óbice absoluto a la permanencia en el poder de algunos dirigentes locales (sean individuos particulares o elites), tales como los casos de Santa Fe que impide la reelección inmediata y Santiago del Estero y Neuquén, que la permiten por un solo período. En estos casos (fundamentalmente cuando existe la cláusula de no reelec-

---

(3) "Provincial party bosses have the most powerful effect on candidate selection process when they are incumbent governors whose reelection is not prohibited (De Luca, Jones and Tula 2002). Since it is clear for all actors that these governors continue to be provincial party bosses, all the actors are willing to be cooperative in the candidate selection process" (KIKUCHI, Hirokazu. *Federalism and the Limits of Presidential Powers: The Case of the Argentine Senate* (tesis doctoral), University of Pittsburgh, The Dietrich School of Arts and Sciences, 2012, p. 54). Ver también DE LUCA, Miguel - JONES, Mark - TULA, María Inés. "Back Rooms or Ballot Boxes? Candidate Nomination in Argentina", *Comparative Political Studies*, N° 35, Mayo, 2002, pp. 413-436.

(4) Véase GERVASONI, Carlos. "Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales", *Journal of Democracy en Español*, Vol. 3, 2011, pp. 75-93.

(5) CARDARELLO, Antonio. "La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos" Universidade Federal do Rio Grande do Sul, tesis presentada como requisito parcial para la obtención del título de Doctor en Ciencias sociales, Porto Alegre, 2009.

(6) Véase ALTAVILLA, Cristian. *Conflicto y Coordinación política en las Relaciones Intergubernamentales en Argentina. Un análisis neoinstitucional a través del Régimen de Coparticipación Federal de Impuestos*, tesis doctoral, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina, marzo 2016.

ción) “el jefe partidario individual o el pequeño grupo de líderes locales comúnmente ocupan el o los puestos más prominentes ocupados por el partido en la provincia (por ejemplo, la senaduría nacional, la diputación nacional, la intendencia de la capital provincial)” (7). Atento a ello, es necesario diferenciar entonces dos supuestos de la permanencia en el poder: aquella en la que el propio líder se mantiene en el cargo (cláusula de reelección indefinida mediante) y aquella en que la permanencia se da más bien a través del partido político, permitiendo la alternancia en el poder entre distintos líderes de un mismo partido, entre un único líder y su delfín o entre miembros de una misma familia. Como se verá más adelante, abundan ejemplos de uno y otro tipo en la historia política y constitucional de las provincias argentinas en las últimas tres décadas.

En una primera parte se analizarán los procesos de reformas constitucionales, y en una segunda, las reelecciones producidas en las elecciones ejecutivas entre 1983 y 2015 de los candidatos individualmente considerados como de los partidos políticos.

## II. Reformas constitucionales y la cláusula de reelección

Cuando en 1983 se restauró el régimen democrático y tanto la Constitución Nacional como las constituciones provinciales volvieron a entrar en vigencia no existía (en ninguno de los dos órdenes de gobierno) la posibilidad de reelección. Entre 1986 y 1991 se produjo un ciclo constituyente donde nueve de las entonces 22 provincias reformaron sus constituciones: La Rioja, Salta, Santiago del Estero, San Juan, Jujuy (1986), Córdoba, San Luis (1987), Catamarca y Río Negro (1988) (8). En este ciclo constituyente ocho provincias aprovecharon la reforma constitucional local para introducir la cláusula de reelección, de las cuales cinco posibilitaron la reelección inmediata (RI) por un período (Jujuy, San Juan, Córdoba, Misiones y Río Negro) y tres optaron por la reelección indefinida (La Rioja, San Luis y Catamarca).

A lo largo de la década del ‘90 las restantes provincias comienzan a adherirse a esta nueva tendencia del derecho público provincial a favor de la reelección. Una nueva provincia, Tierra del Fuego, sancionó su primera constitución en 1991 y en 1996 –reforma constitucional nacional mediante– se sancionó el Estatuto Organizativo de la nueva Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ambas constituciones establecieron la posibilidad de reelección por un período. Otras ocho provincias adoptaron la posibilidad de reelección por un nuevo período inmediato posterior: Formosa (1991), Buenos Aires (1994), Chaco (1994), Chubut (1994), Neuquén (1994), Santa Cruz (1994), La Pampa (1994), Santiago del Estero (1997) y Salta (1998). De aquellas ocho provincias que adoptaron la reelección inmediata por un solo período, dos volvieron a modificar sus constituciones poco después para incorporar, directamente, la cláusula de reelección indefinida: Santa Cruz (1998) y Formosa (2003). Salta también vuelve a modificar su

---

(7) JONES, Mark - HWANG, Wonjae. “Provincial Party Bosses: Keystone of the Argentine Congress”, en LEVITSKY, Steven y María Victoria MURILLO, eds., *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park, PA, The Pennsylvania State University Press, pp. 115-38, p. 123.

(8) Todas fueron reformas totales, a excepción de Catamarca, que fue parcial.

constitución, esta vez para permitir la posibilidad de reelección inmediata por dos períodos (1998) (9).

Entrado el siglo XXI, dos provincias sumaron a sus constituciones la cláusula de reelección inmediata por un período: Tucumán (2006) y Corrientes (2007). Una tercera lo hizo a favor de la reelección inmediata por dos períodos (al igual que la Constitución de Salta): San Juan (2011). Finalmente, dos provincias abandonaron la cláusula de reelección indefinida para sustituirla por la de reelección inmediata por un solo período: San Luis (2006) y La Rioja (2008). Estos últimos dos casos se enmarcan dentro de una tendencia contraria a la reelección, donde varios intentos de reformas constitucionales, con el objetivo expreso de ampliar la posibilidad de reelección (como en Misiones en 2006) quedaron trancos.

En la actualidad, todas las provincias que reformaron sus constituciones desde 1983 se volcaron al sistema de la reelección, en sus dos variantes (la inmediata por uno o dos períodos y la indefinida).

<b>Tabla 1. Modalidad de reelección en las Constituciones provinciales</b>		
<b>Modalidad</b>	<b>Provincias</b>	
Por 1 período	17 (71%)	<b>92%</b>
Por 2 períodos	2 (8%)	
Indefinida	3 (13%)	
<i>no reelección</i>	2 (8%)	<b>8%</b>
TOTAL	24	

Sólo mantienen la prohibición de reelección inmediata aquellas dos provincias que *nunca* reformaron sus constituciones: Mendoza (1916) y Santa Fe (1962). Lo más llamativo es el hecho de que desde 1983 hasta 2016 se produjeron en total 36 reformas constitucionales, de las cuales 27 trataron la cuestión de la reelección. A ello se suma el ejercicio del poder constituyente originario de dos nuevos sujetos federales (Tierra del Fuego en 1991 y CABA en 1996). Es decir que en el 75% de los procesos de reformas constitucionales se trató la cuestión de la reelección. Solo en dos oportunidades se *restringió* la posibilidad de reelección, pasando de la reelección indefinida a la reelección inmediata por un período. Es decir, que dentro de las 27 reformas constitucionales (10) donde se trató la reelección, en el 93% de los casos se habilitó o se extendió la posibilidad de reelección.

En siete provincias la cuestión de la reelección se trató *más de una vez*: Formosa (1991, 2003), La Pampa (1994, 1999), La Rioja (1986, 2008), Salta (1998, 2003), San Juan

---

(9) Salta (1998), incorpora una cláusula novedosa en el derecho público provincial, por la cual permite la reelección por dos períodos consecutivos. Su nuevo texto dispone que “no pueden ser elegidos más de dos veces consecutivas para desempeñarse como Gobernador o Vicegobernador de la Provincia respectivamente. Con el intervalo de un período pueden ser elegidos nuevamente” (art. 140, 4° párr.).

(10) Considerando sólo procesos de reforma constitucional, es decir, sin contabilizar las primeras constituciones de Tierra del Fuego y CABA.

(1986, 2011), San Luis (1987, 2006) y Santa Cruz (1994, 1998). Dentro de este grupo, cinco provincias volvieron a reformar con la finalidad de *ampliar* la posibilidad de reelección: Formosa incorpora la reelección inmediata por un período en 1991 y en 2003 vuelve a reformar la constitución para incorporar directamente la reelección indefinida: lo mismo sucedió con Santa Cruz, pasando de la reelección inmediata por un período en 1994 a la indefinida en 1998. San Juan y Salta tuvieron un proceso similar. Primero incorporan la reelección inmediata por un período (San Juan en 1986 y Salta en 1998), pero luego vuelven a reformar sus constituciones para incorporar la reelección inmediata por dos períodos consecutivos (Salta en 2003 y San Juan en 2011). San Juan lo hará mediante el sistema de enmienda constitucional *ad referéndum* del pueblo.

La provincia de La Pampa también reformará dos veces su texto constitucional con motivo de la reelección. Sin embargo, en este caso, la segunda reforma (producida en 1999) tuvo como objetivo eliminar la cláusula transitoria que impedía una reelección más al gobernador de turno. La reforma de 1999 será estrictamente coyuntural, y al solo efecto de eliminar esta disposición, permitiendo así la reelección del gobernador, Rubén Marín, para acceder a su tercer mandato consecutivo (1999-2003) y cuarto no consecutivo (11). Dentro de este grupo de siete provincias podemos distinguir también a tres provincias donde la segunda reforma fue impulsada por un mismo gobernador: Rubén Marín en La Pampa (1994 y 1999), Carlos Romero en Salta (1998 y 2003) y Néstor Kirchner en Santa Cruz (1994 y 1998). En tres oportunidades la reforma operó mediante el procedimiento de enmienda por la Legislatura *ad referéndum* del pueblo: Misiones, San Juan y San Luis (12). Misiones habilita la RI por un período por primera vez, en cambio San Juan utilizó este procedimiento para pasar de la RI por un período a habilitarla por dos períodos consecutivos. En San Luis fue promovida limitar la reelección indefinida, pasando a ser por un período.

En los restantes 26 casos (es decir, en el 90%) se utilizó el procedimiento de *reforma por convención*. En una provincia se utilizó la *consulta popular* para reformar la constitución provincial: Santa Cruz en 1998 (13), si bien su diseño constitucional no requiere consulta popular o referéndum para habilitar la reforma (como sí lo hacen

---

(11) La mayoría de las constituciones provinciales (e incluso la federal en 1994) habían incorporado en sus textos cláusulas transitorias de esta naturaleza, para evitar posteriores interpretaciones judiciales que permitieran una segunda reelección inmediata, como sucedió en Córdoba con el gobernador Aneloz. De hecho, estas cláusulas pasaron a ser conocidas como la "Cláusula Aneloz". La reforma de la constitución cordobesa que incorpora la reelección por un período se produjo en 1987, durante el primer mandato de Aneloz. Éste es reelecto en 1987, y cumplirá su segundo mandato hasta 1991. En vísperas a las elecciones de gobernador de 1991, el *incumbent* recurre a la justicia a los efectos de que declare que la cláusula constitucional de reelección comienza a regir para él a partir de 1987, y no desde 1983 (cuando asume por primera vez en el cargo). La justicia falló a su favor, lo cual generó importantes conflictos políticos (dentro y fuera de su partido).

(12) Doce provincias prevén la modalidad de reforma constitucional por enmienda de la Legislatura *ad referéndum* del pueblo: Misiones, San Juan, San Luis, Río Negro, Tierra del Fuego, Chaco, Formosa y Mendoza (habilitan la reforma de un solo artículo), Chubut (dos artículos), La Rioja, Buenos Aires y Neuquén (hasta tres artículos).

(13) A fines de la década del 80, el gobernador de Buenos Aires, Cafiero, había intentado reformar la constitución y para ello también había convocado a una consulta popular. El resultado, sin embargo,

San Juan y Mendoza), ni habilita la posibilidad de reforma mediante el sistema de enmienda (como lo hacen otras 12 provincias). El gobernador de turno, Néstor Kirchner, recurrió a este mecanismo ante la falta de mayorías necesarias en la Legislatura local para declarar la necesidad de reforma.

### A. La reelección en la actualidad

De 24 distritos solo dos mantienen el sistema de no reelección inmediata (el 8%). De los restantes 22 distritos, tres (el 13%) permiten la reelección indefinida, 17 (el 71%) la reelección inmediata por un período y dos (el 8%) la reelección por dos períodos. Es decir, 22 provincias permiten la reelección (el 92%) y dos no la permiten (tan solo el 8%). Ninguna provincia establece la *prohibición absoluta* de reelección, es decir que finalizado el o los períodos legales, sus titulares se encuentran impedidos de por vida para volver a ejercerlos (como lo establecen, por ejemplo, la Constitución mexicana, donde no hay reelección inmediata y el *incumbent* no puede volver a ejercer el cargo de presidente, o la estadounidense, donde permite una reelección inmediata por un período consecutivo, finalizado el cual, el *incumbent* no puede volver a presentarse de por vida). De esta manera, provincias donde no está permitida la reelección inmediata, se observan casos de reelección mediatas, es decir, después de transcurrido (al menos) un período legal, como en Santa Fe o Entre Ríos (antes de la reforma constitucional que habilitó la reelección inmediata).

<b>Tabla 2. La reelección en las Constituciones provinciales (por año de la última reforma que trató la reelección)</b>					
<b>Provincia</b>	<b>Reforma /Año</b>	<b>Partido gobernante</b>	<b>Gobernador</b>	<b>Modalidad anterior</b>	<b>Modalidad actual</b>
Jujuy	1986	PJ	Snopek	Prohibición	RI por un período
Córdoba	1987	UCR	Angeloz	Prohibición	RI por un período
Catamarca	1988	PJ	V.L. Saadi	Prohibición	Indefinida
Misiones	1988	PJ	Humada	Prohibición	RI por un período
Río Negro	1988	UCR	Massaccesi	Prohibición	RI por un período
Tierra del F.	1991	MOPOF	Estabillo	---	RI por un período
Buenos Aires	1994	PJ	Duhalde	Prohibición	RI por un período
Chaco	1994	PACH	Tauguinás	Prohibición	RI por un período
Chubut	1994	UCR	Maestro	Prohibición	RI por un período
Neuquén	1994	MPN	Sobich	Prohibición	RI por un período
CABA	1996	UCR	De la Rúa	---	RI por un período

fue contrario a la reforma. En 2005 el gobernador correntino Busti convocó a una consulta popular, que también resultó contraria a la reforma.

Provincia	Reforma /Año	Partido gobernante	Gobernador	Modalidad anterior	Modalidad actual
Santiago del E.	1997	PJ	Juárez	Prohibición	RI por un período
Santa Cruz	1998	PJ	Kirchner	RI por 1 período	Indefinida <sup>(1)</sup>
La Pampa	1999	PJ	Marín	Prohibición	RI por un período
Salta	2003	PJ	Romero	RI por 1 período	RI por dos períodos <sup>(2)</sup>
Formosa	2003	PJ	Isfrán	RI por 1 período	Indefinida <sup>(3)</sup>
Tucumán	2006	PJ	Alperovich	Prohibición	RI por un período
Corrientes	2007	UCR	A. Colombi	Prohibición	RI por un período
San Luis	2006	PJ	Alberto R. Saá	<i>Indefinida</i>	RI por un período <sup>(4)</sup>
La Rioja	2008	PJ	Beder Herrera	<i>Indefinida</i>	RI por un período <sup>(5)</sup>
Entre Ríos	2008	PJ	Urribarri	Prohibición	RI por un período
San Juan	2011	PJ	Gioja	RI por 1 período	RI por dos períodos <sup>(6)</sup>
Mendoza	1916	LC	F. Álvarez	<i>Prohibición</i>	<i>Sin reforma</i>
Santa Fe	1962	UCR	Carlos Begnis	<i>Prohibición</i>	<i>Sin reforma</i>
<p><i>Notas</i>  Tierra del Fuego es su primera constitución (no tuvo reformas).  CABA es su primer Estatuto Organizativo (no tuvo reformas).  <sup>(1)</sup> Santa Cruz, en 1994 había sustituido la prohibición por la RI por un período.  <sup>(2)</sup> Salta, en 1998, había sustituido la prohibición por la RI por un período.  <sup>(3)</sup> Formosa, en 1991 había sustituido la prohibición por la RI por un período.  <sup>(4)</sup> San Luis reformó su constitución en 1987, pasando de la prohibición a la reelección indefinida.  <sup>(5)</sup> Ídem La Rioja, en 1986.  <sup>(6)</sup> San Juan, en 1986 incorporó la reelección inmediata por un período, reemplazando la prohibición.</p> <p><i>Referencias</i>  MOPOF = Mov. Popular Fuegoino  PACH = Partido Acción Chaqueña  MPN = Mov. Popular Neuquino  LC = Liga Cívica</p>					

## B. Procesos de reformas, estrategias y resultados obtenidos

A lo largo de las 27 reformas constitucionales provinciales que trataron la cuestión de la reelección es posible identificar distintos mecanismos y estrategias empleados por los actores implicados, las cuales a su vez contribuyen a entender los resultados alcanzados. Las estrategias identificadas fueron: (a) mediante *pacto o acuerdo*, (b) la *cooptación* y (c) reforma con *recursos propios*.

Resulta también importante distinguir el tipo de reforma constitucional, las distintas etapas del proceso y los recursos disponibles en cada una de ellas. En el derecho público provincial argentino existen dos sistemas de reforma constitucional: (a) el sistema por Convenciones Constituyentes (utilizados por todas las provincias) y (b) el sistema por la Legislatura *ad referéndum* del pueblo, o sistema de enmienda, por la cual, mediante ley de la Legislatura se modifica uno o dos artículos de la Constitución, pero luego debe ser convalidado por un referéndum popular (utilizado en 12 provincias). En el tipo de

reforma constitucional por el mecanismo de convención constituyente, la primera etapa, denominada por el derecho constitucional como *etapa preconstituyente*, consiste en una instancia legislativa, ya que es la Legislatura local la que debe declarar, mediante ley, la necesidad de reforma. La mayoría de las constituciones exigen una mayoría agravada de dos tercios de la Legislatura, de ambas cámaras si es bicameral (14), lo que dificulta aún más el proceso, debido a la existencia de un actor de veto más (15).

La segunda etapa, denominada *etapa constituyente*, está en manos de una Convención Constituyente, cuya composición, requisitos, duración y demás cuestiones procedimentales está sujeta a la legislación (constitucional u ordinaria) de cada provincia. En todos los casos, sin embargo, los miembros de la Convención reformadora son elegidos directamente por el pueblo mediante el voto popular. El sistema electoral a emplear, así como su composición y el plazo de funcionamiento puede establecerlo directamente la constitución local o bien la misma ley que declara la necesidad de reforma. Por lo general, en aquellos casos en que la composición la fija la Constitución, se suele optar por el mismo número que los legisladores o el doble.

Centrándonos principalmente en la segunda etapa, la *etapa constituyente*, y teniendo en cuenta el contingente legislativo del gobernador reformador dentro de la convención, podemos observar que, por regla general, aquellas convenciones que estuvieron compuestas por distintas fuerzas en números similares dieron como resultado la inserción de la cláusula de *reelección inmediata por un período*. Por el contrario, en aquellos procesos de reformas constitucionales donde el gobernador de turno logró la incorporación de la *reelección indefinida* (es decir, el objetivo de máxima para la perpetuación en el poder) fue posible sólo en aquellos casos donde el partido de gobierno (propulsor de la reforma) contó con holgadas mayorías en la Convención Constituyente.

---

(14) La mayoría de las provincias (16) adoptan un formato de legislatura unicameral: CABA, Córdoba, Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán. Las restantes ocho adoptan el sistema bicameral: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis y Santa Fe.

(15) 20 provincias establecen expresamente la mayoría agravada de los dos tercios sobre el total de los miembros: Mendoza (art. 220), Entre Ríos (art. 273), Misiones (art. 172), Jujuy (art. 97), San Juan (art. 271), San Luis (art. 281), Catamarca (art. 229), Río Negro (art. 111), Corrientes (art. 237), Buenos Aires (art. 206), La Pampa (art. 125), Chubut (art. 265), Salta (art. 184), Santa Cruz (art. 155), Córdoba (art. 195), CABA (art. 60), Santa Fe (art. 114), Tucumán (art. 150), Formosa (art. 127) y Tierra del Fuego (art. 192). La Rioja es la única que no especifica si la mayoría es sobre el total o sobre los presentes (art. 161); Neuquén es la única que no establece mayoría alguna. Existen además dos constituciones que establecen una mayoría aún más agravada: Santiago del Estero establece diferentes mayorías según la reforma sea parcial (dos tercios) o total (tres cuartos) en ambos casos sobre el total (art. 223) y Chaco que establece una mayoría de tres cuartas partes de los miembros (sin especificar si sobre el total o sobre los presentes), pero si solo se alcanzara los dos tercios, la ley puede ser sometida a votación del pueblo para que decida en definitiva si se reforma o no (art. 209) (HERNÁNDEZ, Antonio. "El poder Constituyente de las provincias", en HERNÁNDEZ, Antonio M. y Guillermo BARRERA BUTELER, coords. *Derecho Público Provincial*, Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2011, pp. 169-197 y ABALOS, María Gabriela. "El poder constituyente provincial en el federalismo argentino. principales notas en el derecho público provincial vigente" en *Federalismi. It. Rivista di Diritto Pubblico italiano, comunitario e comparato* 2007).

### ***1. Acuerdo. Paridad de fuerzas y reelección por un período***

La gran mayoría de las reformas constitucionales donde se insertó la reelección se debió gracias al acuerdo con (al menos una de) las fuerzas opositoras. Ello se debió a que, en todos estos procesos, ninguno de los partidos impulsores de la cláusula de reelección contó con las mayorías necesarias para aprobar por sí mismo el artículo correspondiente dentro de la Convención. O bien, porque necesitó el consentimiento de otro partido para lograr sancionar la ley de declaración de necesidad de reforma constitucional (en adelante LDNRC). En este segundo caso, por lo general, los partidos que prestaron el consentimiento lo hicieron bajo ciertas condiciones, plasmadas en acuerdos previos, sobre los distintos temas o puntos a reformar.

Los resultados obtenidos en todos estos procesos de reformas logradas mediante acuerdos fue la incorporación de la reelección por un período y (como se observa en la Tabla 2) este es el sistema que predomina en la gran mayoría de las provincias. Diez (de las 22) reformas constitucionales fueron consensuadas mediante pactos entre todos o al menos uno de los principales partidos políticos. En estos casos, el contexto político se ve caracterizado por la fragmentación, lo que se ve reflejado en una composición de la legislatura heterogénea, polarizada entre dos o tres fuerzas políticas. Esta situación dificultó desde el inicio la sanción de la LDNRC. La fragmentación del sistema político partidario también se ve reflejada en la composición de las convenciones.

En los casos de Buenos Aires (1994) y Córdoba (1987) el acuerdo se logra gracias al consenso con una fuerza minoritaria (16), mientras que en los casos de Chaco (1994), Jujuy (1986), La Pampa (1994) y Río Negro (1987) la reforma fue consensuada entre los tres únicos partidos políticos que dominaban la escena local y con representación en la convención. En todos estos casos, excepto La Pampa, el partido de gobierno se caracterizaba por tener escaso apoyo legislativo y, en líneas generales, por enfrentar un escenario político fragmentado. En Chubut (1994), el gobernador Carlos Maestro (UCR) se enfrentaba a un gobierno dividido con una legislatura contraria (contaba con 9 de los 27 legisladores), sin embargo, una vez logrado el acuerdo (17) los comicios dieron

---

(16) En el caso de Buenos Aires, el PJ gobernante contaba con 65 convencionales (el 47,1%), es decir, se constituyó como la primera minoría sin quórum propio. El resto de la convención se componía por 30 convencionales de la UCR (21,7%), 23 por el Frente Grande (16,7%) y 20 del MODIN (14,5%). Ya “en la Asamblea Constituyente, la UCR y el Frente Grande como partidos opositores se negaron a conceder los cinco votos que el PJ necesitaba para incorporar la reelección del gobernador de turno” (ALMARAZ, María Gabriela. “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”, *Revista SAAP*, vol. 4, N° 2, nov. 2010, pp. 191-226, p. 219), pero la introducción de la cláusula de reelección fue posible gracias al acuerdo con un partido minoritario, el MODIN que contaba con 20 convencionales (el 14,5%). En Córdoba, la convención estuvo compuesta por 37 convencionales de la UCR (48,68%), 15 del PJ (19,74%), 21 de la alianza Democracia Cristiana - Peronismo Renovador (27,63%) y 3 por la UDC (3,95%). La inserción de la cláusula se logra gracias al acuerdo con el PJ ortodoxo (oficial), que en la Convención era una fuerza minoritaria.

(17) El PJ había dado su consentimiento tanto al proceso de reforma como a la incorporación de la cláusula de reelección. Ello se debió, en gran medida, a las presiones que el PJ nacional ejerció sobre la rama provincial, ya que en la esfera federal se buscaba, en simultáneo, lo mismo que pretendía el

mayoría al oficialismo, contando con 16 de las 26 bancas (el 59,3%), mientras que el partido que le sigue en número de bancas, PJ, tenía 9 (33,3%). En San Juan (1987), a pesar de que el partido de gobierno, el Partido Bloquista, contaba con mayorías propias en la Legislatura (controlando el 86,7% de las bancas), en las elecciones para convencionales sufrió un revés importante, pasando a ser la fuerza con menos representación en la Convención (18).

En Jujuy (1986) el gobernador Carlos Snopek (PJ) se enfrentó a un escenario de fuerte fragmentación, tanto interna como externa, con una Legislatura repartida entre cuatro fuerzas: el PJ oficial, el PJ disidente (controlada por De Aparici), la UCR y el MPJ. A pesar de esta fragmentación, la “ley que declaró la necesidad de la reforma total de la Constitución fue aprobada por el voto unánime de los 30 legisladores presentes el 12 de junio de 1985” (19). Las elecciones a convencionales dieron la mayoría al partido de oposición, aunque ninguna fuerza contó con *quorum* propio: “Esta composición de la convención obligará a que, una vez comenzadas las deliberaciones, todas las reformas necesiten ser consensuadas entre las diferentes fuerzas políticas” (20). La fragmentación del sistema político jujeño fue tan grande que recién en 2003 Eduardo Fellner sería el primer gobernador en ser reelecto, 17 años después de que la cláusula de reelección fuera incluida en el texto constitucional (21). En Chaco (1994), el gobierno de Tauguinás (PACH) contaba con escaso apoyo legislativo, en una Legislatura dominada casi en iguales términos entre el PACH, el PJ y la UCR. Sin embargo, el gobernador

---

gobernador radical: insertar la reelección en la Constitución Nacional (MICOZZI, Juan Pablo. “Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?”, *V Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político, Universidad Nacional de Río Cuarto, 14 al 17 de noviembre de 2001).

(18) La UCR obtuvo 20 bancas (66,7%), el FREJULI 6 (20,0%) y el PB 4 (13,3%).

(19) CARRERA, Leandro. “Procesos de reforma electoral en las provincias de Catamarca y Jujuy: 1983 - 1999”, ponencia presentada en el Congreso 2001 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Washington DC, 6-8 de septiembre, p. 13.

(20) CARRERA, Leandro. Op. cit., p. 13.

(21) El contexto político e institucional de la provincia de Jujuy fue una de los más inestables en el período de la redemocratización. En 1983 gana la gobernación Snopek. Para las elecciones del 87 se pacta entre Snopek y De Aparice que éste último sería el candidato a gobernador. De Aparice resulta electo, pero renuncia en 1991 y el PJ postula a Roberto Domínguez, que gana la elección. Domínguez renuncia (bajo las mismas condiciones que De Aparici: fuertes crisis económicas y sociales y fragmentación interna del PJ, con bloqueos legislativos). Asume su vice, Carlos Fico seco, pero renuncia en abril de 1994 (tras perder las elecciones a convencionales constituyentes nacionales, donde él mismo era candidato, frente al MPJ). En 1995 gana la gobernación Guillermo Snopek (PJ), pero fallece en 1996 y asume su vice, Carlos Ferraro. La crisis social (con huelgas y manifestaciones) continuó agravando la crisis institucional. Ferraro pierde apoyo legislativo y será sometido a juicio político. Renuncia en 1998 y asume Eduardo Fellner. En 1999 se postula a gobernador y gana (de acuerdo al texto constitucional, éste es considerado su primer mandato). Al poco tiempo de asumir, se deroga la Ley de Lemas, lo que permitiría al partido de gobierno (PJ) superar sus crisis internas devenida en fraccionamientos internos cada vez más profundos. En 2003 obtiene su primera reelección inmediata y, luego de un período, obtendrá una reelección mediata en 2011.

logró el consenso entre las tres fuerzas para sancionar la LDNRC (22). La Convención estaría compuesta en paridad entre las tres fuerzas: PJ con 15 convencionales (46,9%), UCR con 9 (28,1%) y el PACH con 8 (25%).

De todos estos casos, la provincia de La Pampa (1994) es la única en la que el partido de gobierno propulsor de la reforma contaba con mayorías propias en la legislatura (11 de los 21 legisladores, el 52,4%) y en la convención (11 de los 21 convencionales, el 52,4%), aun cuando estas mayorías no fueran suficientes para impulsar por sí mismo la reforma o para aprobarlas, ya en la etapa constituyente. Aprovechando el escenario reformista instaurado a nivel nacional, el gobernador retomó su pretensión de reformar la constitución (que ya lo había intentado durante su primer mandato, 1983-1987, sin éxitos). El PJ acuerda primero con el CI (Convocatoria Independiente) y luego con la UCR, de modo que la LDNRC es sancionada unánimemente por la legislatura local (como en el caso de Jujuy). Las reformas introducidas en la constitución por la convención serán igualmente consensuadas entre las tres fuerzas.

El pactismo que se da a mediados de la década del 80 y en 1994 puede ser explicado por dos variables. En la década del 80 predominó un sistema bipartidista y, en algunos casos, la emergencia de una tercera fuerza, de carácter provincial, que dio como resultado la composición de legislaturas heterogéneas, compuestas casi en la misma proporción por los dos o tres partidos. En los casos de Córdoba y Jujuy, el PJ (partido opositor en el primer caso y de gobierno en el segundo) experimentaba una fuerte fragmentación interna, lo que propició un ambiente de diálogo y consenso. Las reformas producidas en 1994, en cambio, fueron favorecidas por el acuerdo entre la UCR y el PJ nacionales, en el conocido Pacto de Olivos (1993), lo que posibilitó acuerdos entre el peronismo y el radicalismo a nivel local, sea por propia conveniencia o bien por presiones de las líneas nacionales de estos partidos. Así, se sucedieron el “Pacto de Rawson” en Chubut, entre la UCR gobernante y el PJ opositor, el Pacto de Río Gallegos en Santa Cruz, el “Pacto de Villa Elvina” en La Pampa y el acuerdo de Buenos Aires, casos éstos donde la UCR (partido de oposición en estas tres provincias) se vio condicionada por el Pacto de Olivos a cerrar acuerdos con el PJ (partido de gobierno en los tres casos) y el caso de Chaco, gobernada por un partido provincial (PACH) donde acordó con el PJ y la UCR. El caso de Santa Cruz (1994) al igual que el de San Luis (1987) entran dentro de los casos de reforma con recursos propios, ya que en la etapa constituyente tendrán las mayorías suficientes para reformar.

Por último, se destaca el caso de Misiones (1988), donde la reforma, operada por el sistema de enmienda *ad referendum* de la legislatura, fue impulsada por la propia oposición (UCR). La reforma se lleva a cabo en un contexto político marcado por el bipartidismo, con predominio del partido opositor (la UCR), que tenía mayorías en la legislatura (gobierno dividido). Sin embargo, “La Ley de Necesidad de Reforma Cons-

---

(22) “Impulsada más por cuestiones de actualización e incorporación de innovaciones constitucionales que por obsesiones políticas concretas, la génesis reformista culminó ganando el sustento unánime de las tres bancadas provinciales relevantes, dando lugar a un proceso sin controversias, en el cual se incluía la cuestión de la reelección, pero que, no obstante, no fue la llave maestra del gobernador para lanzar la convocatoria” (MICOZZI, Juan Pablo. Op. cit., p. 2).

titucional fue aprobada por unanimidad de los treinta y seis diputados presentes de una Legislatura de cuarenta miembros, lo cual requirió el apoyo del Frente Justicialista de Liberación, el otro partido allí representado” (23).

## **2. Cooptación**

A diferencia de la estrategia del acuerdo, la cooptación implica que el partido que impulsa la reforma recurre a distintos medios (políticos, económicos, etc.) para persuadir a legisladores o convencionales individuales a que presten su apoyo a la reforma, debido a la falta de recursos propios para imponer sus preferencias (incluir la reelección). De lograrse, “los legisladores que se unen al partido gobernante traicionan o contradicen las preferencias de sus partidos de origen y es por eso que la coalición que se forma no incorpora a un partido en particular sino a determinados legisladores que deciden apoyar al partido de gobierno” (24). Esta estrategia puede darse tanto en la etapa preconstituyente como en la constituyente. En este trabajo nos concentraremos en la segunda etapa, es decir, aquellos casos donde se recurrió a la cooptación dentro de la Convención para incluir la cláusula de reelección.

El único caso identificado fue el de Corrientes (2007), donde el proceso de reforma se lleva a cabo en un contexto de fragmentación partidaria y de fragmentación interna del partido gobernante (UCR) entre las dos principales líneas conducidas por los primos Colombi. El proyecto de reforma había sido iniciado por Ricardo Colombi, quien poco antes de terminar su mandato había enviado el proyecto a la legislatura, logrando la aprobación del Senado. Pero sería aprobado por la Cámara de Diputados tras asumir Arturo Colombi, su primo, quien le disputó el poder en las elecciones ejecutivas de 2005. Los resultados electorales para elegir convencionales arrojaron una composición bastante heterogénea de la convención, logrando representación siete partidos políticos. El Frente de Todos por la Reforma Constitucional obtuvo 22 convencionales de 39 (el 56,4%). La aprobación de la cláusula de reelección se debió gracias a un voto proveniente del Partido Nuevo (que contaba con 9 convencionales, el 23,1%), lo que, junto con algunas abstenciones, logró la mayoría necesaria con 23 votos a favor.

## **3. Reforma con recursos propios. Mayorías en la convención y reelección indefinida**

En otros once casos, la reforma constitucional fue llevada a cabo con recursos propios del gobernador. Estos casos, sin embargo, no estuvieron ajenos a controversias y fuertes críticas de los sectores opositores. En cuatro casos se incluyó la cláusula de reelección indefinida, en otros dos se utilizó la reforma para ampliar la reelección inmediata a dos períodos consecutivos y en una oportunidad se utilizó para habilitar una nueva reelección al gobernador de turno. En los restantes cuatro casos se incluyó la cláusula de reelección por un período (y en el caso de Tucumán, se agregó una cláusula que establece que el mandato del gobernador al momento de la reforma, 2003-2007, no será considerado como el primero). Es decir que en 7 de 11 oportunidades donde

(23) ALMARA, María Gabriela. Op. cit., p. 219.

(24) ALMARA, María Gabriela. Op. cit., p. 217.

se reformó con recursos propios, se lo hizo con la finalidad de ampliar la posibilidad de reelección.

Dentro de este grupo pueden rescatarse los casos de Romero (PJ) en Salta (2003) con 38 de los 60 convencionales (el 63,3%); Insfrán (PJ) en Formosa (2003) con 19 de los 30 convencionales (el 63,3%); Juárez (PJ) en Santiago del Estero (1997) con 27 convencionales (el 66,7%); Rubén Marín (PJ) en La Pampa (1999) con 15 de los 26 convencionales (el 57,7%); Adolfo Rodríguez Saá en San Luis (1987) contó con 33 de 43 convencionales (el 77%), gracias a la implementación de la *ley de lemas* para la elección de convencionales constituyentes; Menem en La Rioja (1986) obtuvo el 52% de los votos a convencionales; en Santa Cruz (1994), al igual que en San Luis (1987), los gobernadores que impulsan la reforma lo hacen a través de pactos con el partido opositor (la UCR en ambos casos); sin embargo, el santacruceño contaba con mayorías legislativas propias en la Legislatura para sancionar la LDNRC, mientras que el puntano no (donde la UCR era mayoría). En ambos casos, sin embargo, los resultados comiciales para convencionales dieron las mayorías suficientes a los gobernadores para imponer sus preferencias. Así, Kirchner contará en la Convención de 1994 con 15 de los 24 convencionales (el 62,5%), mientras la UCR con 9 (el 37,5%). Como en los demás casos de reformas con recursos propios, este caso de Santa Cruz no estuvo exento de conflictos, ya que los radicales rechazaban la incorporación de la reelección (cuestión que además no había sido definida en el Pacto de Río Gallegos).

Otro caso similar se dio en Santa Cruz durante la reforma de 1998 (la segunda desde 1983) donde el gobernador impulsor de la reforma, Néstor Kirchner, contó con 16 de 24 convencionales (es decir, los dos tercios), pero debido al abandono de la convención de los restantes 10 convencionales opositores en acto de protesta, su bancada dominó el proceso de reforma, logrando la incorporación de la cláusula de *reelección indefinida* (25); Alperovich (PJ-FpV) en Tucumán (2006) con 32 de los 40 convencionales (el 80%). El caso más paradigmático en este grupo es Catamarca (1988). La reforma de 1988 (actualmente vigente) fue impulsada por el líder del PJ local y gobernador de la provincia, Vicente Saadi a mediados de 1988. El partido contaba con amplias mayorías legislativas (2/3 en la Cámara de Senadores y la mayoría absoluta en Diputados, el 51%). Ante la falta de la mayoría agravada de dos tercios en la cámara baja, la LDNRC había sido posible mediante la cooptación de seis diputados del radicalismo que prestaron

---

(25) De acuerdo a ALMARAZ, el proceso de reforma impulsado por Kirchner en 1998 se corresponde con una estrategia de *imposición*, en cuanto la reforma fue producida apartándose de los mecanismos democráticos previstos constitucionalmente (ALMARAZ, María Gabriela. Op. cit.). En efecto, Kirchner, ante la falta de contingente legislativo necesario para sancionar la LDNRC (contaba con la mayoría absoluta de 14 bancas sobre 24), convocó a una consulta popular (no vinculante), para lo cual solo necesitaba la mayoría absoluta que ya tenía, para consultar acerca de la posibilidad de reformar el texto local. La Consulta arrojó un 56,88% de votos afirmativos. Un juez de primera instancia hizo lugar al amparo presentado por la oposición y luego en segunda instancia se ordenó la suspensión de la consulta. Pero el Tribunal Superior de Justicia habilitó finalmente el comicio (Diario *Clarín*, "La fórmula de Kirchner en Santa Cruz: dos reformas y reelección indefinida", 30 de agosto de 2012).

su consentimiento en la Cámara baja, alcanzando así los dos tercios requeridos (26). El sistema electoral empleado para la elección de los 51 convencionales consistía en un premio de mayoría: 52% de las bancas para el partido con mayor cantidad de votos, 35% para la primera minoría (si superaba un umbral del 25%) y 13% para las restantes fuerzas (superando un umbral del 10%). Poco antes de producirse, falleció el gobernador Vicente Saadi, siendo reemplazado por su vicegobernador, Garbe y por su hijo al frente del PJ, verdadero líder local. El PJ obtuvo en estas elecciones el 74% de los votos y como los partidos de oposición (la UCR y el MPC – Movimiento Popular Catamarqueño) se abstuvieron de participar de las elecciones y ningún otro partido superó el 5%, el PJ se quedó con el 100% de las bancas (27).

En Salta (2003), la incorporación de la cláusula de reelección se llevó a cabo solo con los votos de los 38 convencionales del PJ (el 63,3%), ya que los de la oposición (19 del Frente Unidos por Salta y 3 del Partido Obrero) se retiraron del recinto, en acto de protesta y rechazo de la reforma (28). Por último, en San Juan se produjo una segunda reforma a la Constitución local, mediante el procedimiento de enmienda (art. 277, Constitución local), para lo cual se necesitan dos tercios de la totalidad de los miembros de la legislatura. El gobernador Gioja contaba con una amplia mayoría de 26 legisladores sobre 30 (es decir, el 86,7%). Sin embargo, la Constitución local aclara que el plebiscito debe ser “convocado al efecto en oportunidad de *la primera elección que se realice*”, lo cual generó un fuerte debate acerca de cuál debería ser esa primera elección que se realice: para la oposición, serían las próximas elecciones a gobernador, que se realizaban ese mismo año 2011, pero para el oficialismo, esa “primera elección que se realice” podía ser precisamente el plebiscito del que habla el art. 277. El proyecto tuvo fuertes críticas de los partidos de oposición (Cruzada Renovadora y la UCR, quien amenazó con ir a la Justicia para frenar el plebiscito si se lo convoca en estas condiciones) y desde el propio partido, donde el hermano del gobernador, César Gioja. La ley que enmienda la constitución fue sancionada finalmente por 26 de los 30 legisladores de la unicameral, junto con el voto de un diputado sindicalista aliado. El referéndum se llevó a cabo el 8 de mayo de 2011, con un 65% de votos afirmativos (y cerca de un 30% de ausentismo). A pesar de la convalidación popular, los partidos de la oposición (incluido el hermano del gobernador y dirigente peronista) hicieron fuertes críticas al proyecto reeleccionista y a los resultados del referéndum (29).

Como puede observarse, en prácticamente todos estos procesos la reforma fue fuertemente resistida por los sectores opositores, sea a través de la abstención electoral, el retiro del recinto o bien a través de denuncias judiciales, lo cual resta legitimidad a un documento que, en principio, debiera ser consensuado en forma plural con las distintas fuerzas políticas.

---

(26) ALMARAZ, María Gabriela. Op. cit.

(27) CARRERA, Leandro. Op. cit.

(28) Ver Diario *La Nación*, “Salta: aprobaron la reforma de la Constitución provincial”, sábado 30/10/2003.

(29) Ver Diario *Clarín*, “San Juan: Gioja busca reformar su Constitución para ser reelecto”, jueves 10/02/2011.

<b>Tabla 3. Reformas según estrategias y resultados obtenidos</b>		
<b>Estrategias</b>	<b>N° de Ref.</b>	<b>%</b>
<b>Acuerdo</b>	<b>10</b>	<b>45%</b>
<i>RI por un periodo</i>	<i>10</i>	<i>100%</i>
<b>Cooptación</b>	<b>1</b>	<b>5%</b>
<i>RI por un periodo</i>	<i>1</i>	<i>100%</i>
<b>Recursos propios</b>	<b>11</b>	<b>50%</b>
<i>Indefinida</i>	<i>5</i>	<i>45%</i>
<i>Amplía</i>	<i>3</i>	<i>27%</i>
<i>RI por 1</i>	<i>3</i>	<i>27%</i>
<i>TOTAL</i>	<b>22</b>	<b>100%</b>
Fuente: Elaboración propia.		

En síntesis, como muestra la Tabla 3, tomando el total de 22 reformas que introdujeron o ampliaron la reelección (30), encontramos que en los 10 casos donde se reformó por *acuerdo* entre partidos, se incluyó la cláusula de reelección inmediata por un período; en un caso donde medió *cooptación* de un convencional perteneciente a un partido distinto al que impulsaba la reforma, también se incluyó la cláusula de RI por un período, lo que se explica por la paridad de fuerzas entre los partidos con representación en la convención, siendo este caso similar a aquellos logrados mediante acuerdos. En los once casos donde se reformó con *recursos propios*, en 5 se incluyó la reelección indefinida, en dos se amplió la RI de uno a dos períodos y en un caso se reformó al solo efecto de eliminar la cláusula transitoria que impedía al gobernador de turno volver a postularse y en tres casos se incorporó la RI por un período. Es decir que en 8 casos se amplió la posibilidad de reelección y en solo tres casos se incorporó el objetivo de mínima. Estos tres casos contra hipotéticos requerirían, sin embargo, un mayor estudio y análisis acerca de las preferencias de los actores, el contexto y los recursos disponibles (antes y durante la convención) para mejor entender estos resultados.

### **C. La tendencia por la no-reelección. Intentos fallidos de reformas constitucionales**

Si bien desde el inicio del ciclo constituyente en 1986, la tendencia del derecho público provincial argentino se orientó decididamente hacia la posibilidad de permitir

---

(30) Se excluyen en este análisis los dos casos donde se limitó la reelección, por ser excepcionales, en San Luis es impulsada por el propio gobierno y en La Rioja por una línea disidente del PJ oficialista. Asimismo, no se incluyen otros tres casos, por no disponer de datos suficientes (Formosa 1991, Neuquén 1994 y Salta 1998) lo que da un total de 22 casos. Cabe resaltar que estas cinco provincias fueron gobernadas por un único partido desde 1983, instaurando un sistema de partido hegemónico, con predominio del PJ en Formosa, Salta, San Luis y La Rioja y del Movimiento Popular Neuquino en Neuquén (en este último caso, desde la década del 60), los que pueden ser calificados como *regímenes priistas*, “en los cuales hay elecciones formalmente competitivas pero ninguna chance de que el oficialismo sea derrotado” (GERVASONI, Carlos. “Democracia (...)”. Op. cit., pág. 81).

la reelección (en sus distintas variantes), esta tendencia cambió en la década del 2000. A pesar de que algunas provincias modifican sus constituciones durante la década del 2000 incluyendo la reelección (ver Tabla 2), en este mismo período comienza a darse una tendencia contraria a la reelección, que sería cristalizada en dos reformas constitucionales que limitan la reelección indefinida, pasándola a una reelección inmediata por un período (San Luis en 2006 y La Rioja en 2008). Éstos fueron los únicos casos donde se restringió, mediante reforma constitucional, la posibilidad de reelección, pero también pueden contabilizarse un número importante de intentos fallidos de reformas, bien porque no lograron impulsar la reforma o bien porque, habiéndose convocado la Convención para reformar, ésta rechazó la posibilidad de reelección.

En Corrientes, el gobernador Raúl Romero Feris (1994-1997) había realizado varios intentos en los años 1996 y 1997. Ya en la década del 2000, Ricardo Colombi (2001-2005) intentó impulsar una reforma, pero solo logró la aprobación de la Cámara de Senadores, siendo sancionada la ley ya durante la gobernación de su primo, Arturo Colombi en 2007. En Entre Ríos, Jorge Busti (durante su tercer período no consecutivo, 2003-2007) convocó a una consulta popular voluntaria en 2005, pero venció el voto negativo. El caso más paradigmático en este proceso de contra-reelección fue el caso de Misiones en 2006, donde la convención constituyente finalmente rechazó el proyecto del gobernador Carlos Rovira (PJ) de incluir la reelección indefinida. La importancia de este caso se debió tanto por el interés que generó el debate por la reelección como a la repercusión nacional que tuvo el hecho, ya que muchos gobernadores (como Solá en Buenos Aires o Fellner en Jujuy) e incluso el propio presidente (Néstor Kirchner) tuvieron que dar marcha atrás en sus proyectos reeleccionistas.

Un antecedente importante fue una de las primeras reformas producidas con el retorno a la democracia en 1983. Este fue el caso de Santiago del Estero, una provincia dominada por el PJ de Juárez. En 1986 se convocó a una Convención para reformar la constitución, pero los resultados electorales para la composición de dicha convención le dieron los dos tercios al partido opositor (UCR) que terminó por no modificar la prohibición de reelección, dejando intacto el artículo de la Constitución de 1960 (31).

En simultáneo, se dieron procesos tendientes a limitar la reelección en aquellas provincias que cuentan con reelección inmediata. Como se sostuvo anteriormente, solo San Luis y La Rioja introdujeron cambios en sus constituciones, reemplazando la reelección indefinida por la reelección inmediata por un período. En el caso de San Luis la reforma operó por el sistema de enmienda, siendo impulsada por el propio oficialismo (Alberto Rodríguez Saá), mientras que en La Rioja operó por el sistema de convención, donde la eliminación de la cláusula fue impulsada por un sector interno del PJ oficialista (32). En Catamarca y Santa Cruz (dos de las tres provincias que actualmente tienen la reelección indefinida) se han propuesto proyectos para limitar la reelección sea desde el mismo oficialismo (en el primer caso) como desde la oposición (en el segundo).

---

(31) ALMARAZ, María Gabriela. Op. cit., p. 214.

(32) CARDARELLO, Antonio. "La reelección inmediata (...)" Op. cit.

Por último, cabe mencionar dos antecedentes jurisprudenciales de la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) respecto a la reelección. El primero de ellos fue en el caso “Partido Justicialista de la Provincia de Santa Fe c/ Santa Fe, Provincia de s/ acción declarativa” (del 06/10/1994, Fallos: 317:1195), en el que el PJ de Santa Fe interpuso acción declarativa para que la justicia se expida acerca de la constitucionalidad o inconstitucionalidad del art. 64 de la Constitución de Santa Fe, por cuanto no habilita la reelección inmediata, sino que exige el intervalo de un período para posibilitar la reelección, pudiendo ello afectar el derecho a ser elegido, de acuerdo a la parte actora. La CSJN sostuvo en su fallo que el art. 64 no resulta inconstitucional, invocando para ello dos fundamentos importantes, uno referido al sistema republicano, en cuanto “la forma republicana de gobierno no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos,” “[ni] vulnera ninguno de los principios institucionales que hacen a la estructura del sistema adoptado por la Constitución Nacional, ni las garantías individuales, ni los derechos políticos que reconocen a los ciudadanos la Ley Fundamental y los tratados y convenciones sobre derechos humanos que, con igual jerarquía, incorpora a la Carta Magna el art. 75, inc. 22 de la reforma introducida en 1994”; y otro referido al sistema federal de Estado, por cuanto “La Constitución Federal de la República se adoptó para su gobierno como Nación y no para el gobierno particular de las Provincias, las cuales según la declaración del art. 122, tienen derecho a regirse por sus propias instituciones, y elegir por sí mismas sus gobernadores, legisladores y demás empleados; es decir, que conservan su soberanía absoluta en todo lo relativo a los poderes no delegados a la Nación, como lo reconoce el art. 121” (33).

En 2013 la CSJN tiene nueva oportunidad de expedirse sobre el tema de la reelección. Esta vez a raíz de una acción declarativa interpuesta por la UCR – Distrito Santiago del Estero, contra la pretensión del gobernador en ejercicio, Gerardo Zamora, de postularse a una nueva reelección, cuando ya había tenido su primera reelección (y única reconocida constitucionalmente) en el año 2009 (34). La justicia local había declarado la inconstitucionalidad de la Cláusula Transitoria Sexta en tres instancias (juzgado civil y comercial de primera instancia, ratificado por la Cámara de Apelaciones y luego por el Superior Tribunal de Justicia), interpretando que esa disposición resultaba violatoria de los arts. 16 de la Constitución Nacional y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

---

(33) Agregó sobre este punto: y que “La necesidad de resguardar el sistema representativo republicano debe conducir a que las constituciones de provincia sean, en lo esencial de gobierno, semejantes a la nacional; que confirmen y sancionen sus «principios, declaraciones y garantías», y que lo modelen según el tipo genérico que ella crea. Pero no exige, ni puede exigir, que sean idénticas, una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual de aquella” (cons. 3).

(34) Zamora había sido electo gobernador por primera vez en 2005, asumiendo en marzo de ese año, y poco tiempo después, ese mismo año, en noviembre se modifica la carta local, agregando en su art. 152 la posibilidad de reelección inmediata por un período consecutivo, junto con una cláusula transitoria (N° sexta) que expresamente disponía que “El mandato del Gobernador de la Provincia, en ejercicio al momento de sancionarse esta reforma, deberá ser considerado como primer período. (Referida al artículo 152)”.

En este caso la Corte hizo dos pronunciamientos, en el primero de ellos (35) sostuvo que “corresponde únicamente concluir que el pueblo de la provincia –a través de sus constituyentes– estableció el límite de una sola reelección consecutiva para los cargos mencionados”, y decretó suspender las elecciones a gobernador en la provincia. Un mes más tarde (36), daría su pronunciamiento definitivo sobre el caso, aun cuando Zamora había renunciado a su candidatura. La Corte entendió que ese renunciamiento no dejaría abstracta la causa, “ni resta virtualidad al pronunciamiento sobre la cuestión de fondo, ya que se presenta una situación de gravedad institucional que excede el mero interés de los litigantes y afecta de manera directa al de la comunidad en tanto se comprometieron instituciones básicas de la Nación” sobre las que “la provincia se encuentra obligada a resguardar”, concluyendo que “La forma republicana de gobierno –susceptible, de por sí, de una amplia gama de alternativas justificadas por razones sociales, culturales, institucionales, etc.– no exige necesariamente el reconocimiento del derecho de los gobernantes a ser nuevamente electos, y las normas que limitan la reelección de quienes desempeñan autoridades ejecutivas no vulneran principio alguno de la Constitución Nacional” (en similares términos al fallo de 1994) (37).

A modo de conclusión, se puede sostener que la Corte no hace una valoración ni toma postura a favor o en contra de la reelección, sino que sostiene que tanto la posibilidad de reelección como su prohibición son igualmente válidas.

### III. La reelección del gobernador

De 212 elecciones celebradas entre 1983 y 2015, hubo 78 reelecciones (mediatas e inmediatas), de las cuales 61 reelecciones fueron inmediatas y 17 fueron reelecciones mediatas. Considerando los candidatos individuales, puede observarse una alta tasa de reelección en las provincias: de un total de 212 elecciones celebradas entre 1983

---

(35) CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia”, del 22/10/2013.

(36) CSJN, “Unión Cívica Radical de la Provincia de Santiago del Estero c/ Santiago del Estero, Provincia de s/ acción declarativa de certeza”, del 05/11/2013.

(37) En su fallo, la CSJN hace un extenso análisis sobre su competencia para entender en el caso, cuestión planteada por la demandada al aludir una cierta “intromisión” del cimerio tribunal. La Corte sostuvo que “no se ha entrometido [...] sino que ha cumplido con su deber constitucional de asegurar el pleno respeto de la Constitución provincial, a fin de imponer el cumplimiento del compromiso asumido por la demandada [la provincia] en el artículo 5° de la Constitución Nacional, que garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones si se rigen por el sistema representativo republicano”; que “aquellos compromisos se pusieron seriamente en riesgo, y sellaron la intervención de la Corte para hacer efectivo su cumplimiento”. Que de no haber intervenido “la afectación de la disposición constitucional del artículo 5° habría quedado consagrada institucionalmente en la elección suspendida del 27 de octubre pasado, que hubiera importado una inadmisibles aceptación por parte del Máximo Tribunal de la Nación de una clara violación constitucional” y que por tanto “No debe verse en ello una intromisión indebida de esta Corte, desde que el Tribunal no está ejerciendo una facultad revisora del estatuto provincial, sino que, por el contrario, con su intervención persigue el efectivo cumplimiento de las cláusulas constitucionales que fueron vulneradas”.

y 2015, fueron electas 135 personas (38), de las cuales 54 han sido reelectas (mediata o inmediatamente) por lo menos una vez; dentro de este grupo de gobernadores reelectos, 46 personas han obtenido una reelección inmediata, 16 han obtenido una reelección mediata (una de ellas, con dos reelecciones mediatas) y 8 han obtenido (al menos) una reelección mediata e inmediata. 81 personas no han vuelto a ser reelectas para el cargo de gobernador. Estos resultados confirman estudios anteriores que remarcan la alta tasa de reelección de los gobernadores en ejercicio en aquellas provincias que permiten la reelección y fundamentalmente en aquellas que la permiten indefinidamente: de “una enorme mayoría de los gobernadores que se presentaron a la reelección, el 85 por ciento (34 de 40), lograron dicho objetivo y sólo unos pocos perdieron esa posibilidad” (39).

**Tabla 4. Tasa de elección y reelección de gobernadores (1983-2015)**

Gobernadores reelectos	61 (43,0%)	
5 reelecciones inm.	1	
4 reelecciones inm.	1	
3 reelecciones inm.	0	
2 reelecciones inm.	8	
1 reelecciones inm.	36	
Sin reelección	81 (57,0%)	
<i>TOTAL</i>	142	
<b>Períodos de Gobierno</b>	<b>N°</b>	<b>%</b>
6 períodos	1	1%
5 períodos	1	1%
4 períodos	1	1%
3 períodos	15	11%
2 períodos	35	26%
1 período	82	51%
<i>TOTAL</i>	135	99,18%

(38) Todas las provincias prevén el cargo de Vicegobernador, electo en fórmula junto con el Gobernador. Todas aquellas que permiten la reelección inmediata (por uno o dos períodos consecutivos), incluyen la *cláusula de reciprocidad*, por la cual queda comprendido también el vice. Solo Tucumán tiene una cláusula especial al respecto que dispone que “El Vicegobernador, aun cuando hubiese completado dos períodos consecutivos como tal, podrá presentarse y ser elegido Gobernador y ser reelecto por un período consecutivo” (art. 90 *in fine*).

(39) CARDARELLO, Antonio. “El irresistible anhelo de inmortalidad. Los gobernadores y la reelección inmediata en Argentina (1983-2007)”, *Revista SAAP*, vol. 6, N° 1, mayo 2012, pp. 153-194, p. 178. Véase también CALVO, Ernesto - ESCOLAR, Marcelo. *La Nueva Política de Partidos en Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo 2005.

En la contabilización de los períodos de gobierno el total da 99,18%, porque el total de gobernadores electos debieron ser 136. La ausencia se justifica por el caso de Corrientes, donde el colegio electoral no logró elegir al nuevo gobernador, situación que desencadenó una intervención federal (40).

La gran mayoría de las constituciones provinciales al computar los mandatos a los efectos de la reelección, incluyen a la fórmula de gobernador y vicegobernador. El vicegobernador es el reemplazante legal del gobernador, y en ausencia de éste, completa el período restante desde que se produce la ausencia definitiva (41). En función de ello, existen tres casos en el derecho público provincial comparado donde el vicegobernador asume la primera magistratura por acefalía y luego es electo gobernador en la elección siguiente. Son los casos de Solá en Buenos Aires, quien asume tras la renuncia de Ruckauf en 2001, y el de Alberto Weretilneck en Río Negro, al asumir tras la muerte del gobernador Soria en 2011, fueron en el período siguiente electos como gobernadores (2003 y 2015, respectivamente). La elección como gobernador es computada como su primera reelección. El caso de Beder Herrera en La Rioja es similar, pero la provincia por entonces preveía la reelección indefinida. El caso de Fellner en Jujuy es diferente, ya que éste asume ante la acefalía total en su carácter de Presidente de la Legislatura (el gobernador Snopek había fallecido y luego de ser sucedido por su Vice, Ferraro, éste a su vez renuncia), y por tanto no es alcanzado por la prohibición constitucional (42).

---

(40) Hasta 1991, la elección de Gobernador y Vice se efectuaba mediante colegio electoral. En las elecciones del 27/10/1991, la alianza Pacto Autonomista Liberal - Demócrata Progresista obtuvo 13 electores de 26, seguido por el PJ con 9 y Alianza para el Cambio con 4. La alianza entre estas últimas dos fuerzas sumó 13 electores, produciéndose una parálisis en el Colegio que no se decidía por el nombramiento del nuevo gobernador. Al no nombrarse gobernador, el Senador Hugo Manzini quedó a cargo del Poder Ejecutivo (entre el 10/12/1991 [fecha en que debería haber asumido el nuevo gobernador a ser elegido por el Colegio Electoral] hasta el 07/02/1992). Como en ese lapso no se pudo superar la parálisis del Colegio, a lo que se sumó además una grave crisis política, el gobierno federal intervino la provincia, sucediéndose varios interventores federales: Francisco de Durañona y Vedia (07/02/1992 - 14/08/1992), Claudia Bello (14/08/1992 - 06/02/1993) e Ideler Tonelli (06/02/1993 - 10/12/1993). Durante la intervención de éste último se reformó la Constitución provincial, se elimina el Colegio Electoral y se convoca a nuevas elecciones (por elección directa), que se realizaron el 03/10/1993, en las que resultó electo Raúl Rolando Romero Feris (PAL). Por ello, si bien en 1991 hubo elecciones válidas, las mismas no produjeron gobernador.

(41) Sólo las constituciones de la provincia de Tucumán y de Catamarca contienen disposiciones que se apartan de esta regla general. Así, Tucumán prevé que si el gobernador es destituido por juicio político y faltando más de un año para concluir el mandato, el vicegobernador asume *transitoriamente* como gobernador y dentro de los diez días debe convocar a elecciones. El candidato que resultare electo gobernador lo hará para completar el período (art. 91, 2° párrafo). El caso de Catamarca es más amplio, ya que ante la acefalía del gobernador, por cualquier causa, y si falta más de un año para completar el período legal, el vicegobernador asume al solo efecto de convocar nuevas elecciones para completar el período (art. 134).

(42) La constitución de la provincia de Córdoba estipula que en caso de acefalía total (ausencia permanente del gobernador y del vice), el mando es ejercido por el Presidente Provisorio de la Legislatura, quien convoca dentro de treinta días a una nueva elección para llenar el período corriente, siempre que de éste falten cuando menos dos años. En el caso de procederse a una nueva elección, ésta no puede recaer sobre quien ejerce el Poder Ejecutivo (art. 135).

<b>Tabla 5. Ranking de gobernadores con reelecciones y con mayor cantidad de años consecutivos en el poder (1983-2015)</b>							
	<b>Gobernador</b>	<b>PP</b>	<b>Provincia</b>		<b>Reelecciones inmediatas</b>	<b>Total mandatos</b>	<b>Años efectivos (a sept. 2015)</b>
1	Gildo Insfrán	PJ	Formosa	1995- en el cargo	5	6	21
2	Adolfo Rodríguez Saá	PJ	San Luis	1983-2001 (renuncia)	4	5	18
3	Rubén Marín	PJ	La Pampa		2	4*	12
4	José Alperovich	PJ	Tucumán	2003-2015	2	3	12
5	José Luis Gioja	PJ	San Juan	2003-2015	2	3	12
6	Juan Carlos Romero	PJ	Salta	1995-2007	2	3	12
7	Juan Manuel Urtubey	PJ	Salta	2007-en el cargo	2	3	9
Notas:							
* Marín obtuvo dos reelecciones inmediatas y una reelección mediata, por lo que gobernó en la provincia un total de 4 períodos, 3 consecutivos (12 años) y uno no consecutivo (haciendo un total de 16 años en el poder).							
Fuente: elaboración propia							

### **A. La reelección del gobernador reformador**

De las 27 reformas constitucionales producidas entre 1983 y 2015 por las que se possibilitó la reelección, en siete oportunidades el gobernador que reformó la constitución habilitándola no fue reelecto. Lo llamativo de ello, es que en un solo caso el gobernador que reformó la constitución se presentó a elecciones, perdiendo contra su contrincante. En los restantes seis casos, los gobernadores en ejercicio durante la reforma constitucional *no se presentaron a elecciones*. En todos estos casos se debió a acuerdos políticos previos (Garbe en Catamarca en 1989; Tauguinas en Chaco en 1995, Carlos Snopek en Jujuy en 1987, Humada en Misiones en 1991, Sobich en Neuquén en 1995 y Ruíz Aguilar en San Juan en 1987). En todos estos casos, medió un acuerdo político previamente. Esto quiere decir que en realidad en un solo caso donde el gobernador reformó la constitución perdió las elecciones para ser reelecto (Arturo Colombi en Corrientes en 2009). En los restantes veinte casos donde se reformó la constitución, el gobernador de turno obtuvo su reelección. En total, de las 27 reformas constitucionales, 17 gobernadores fueron reelectos inmediatamente después de introducir la cláusula de reelección y tres fueron reelectos una vez más (Marín 1994 y 1999, Romero 1998 y 2003, y Kirchner 1994 y 1998 -los tres pertenecientes al PJ-), dando un total de 20 reelecciones de gobernadores reformadores.

En síntesis, de un total de 27 reformas constitucionales, en el 75% de los casos, el gobernador que reformó la constitución fue reelecto, en el 22% de los casos, el gober-

nador que reformó no se presentó y en el 4% de los casos, el gobernador que reformó perdió las elecciones para ser reelecto.

## B. La presencia del *incumbent* en las elecciones

La presencia del *incumbent* en las elecciones generada mayor concentración de votos y por tanto, aumenta las probabilidades de triunfo de quien ocupa el cargo ejecutivo y busca su reelección. Como hemos visto anteriormente, ha habido 61 reelecciones inmediatas, es decir que, en 61 oportunidades, el *incumbent* ha ganado las elecciones. Son contados los casos en que el *incumbent* haya perdido las elecciones. Así, por ejemplo, se contabilizan solo siete casos, los casos de Wbaldino Acosta (Partido Bloquista) en San Juan en 1991 (43), Mestre (UCR) en Córdoba en 1998, Lizurume (UCR) en Chubut en 2003 (41% contra Das Neves 46%), Arturo Colombi (UCR) en Corrientes en 2009, Peralta (PJ) en Santa Cruz en 2015 (44), Telerman (Alianza Frente Más Buenos Aires / Alianza Coalición Cívica) en CABA en 2007 y Brizuela del Moral (UCR / Frente Cívico) en Catamarca en 2011. Es decir, que en el 91% de los casos el *incumbent* ganó su reelección en el cargo.

En otros casos, el *incumbent* directamente no se presentó en las elecciones. Estos fueron los casos de Lemme de San Luis en 2003 (vicegobernadora a cargo el Ejecutivo tras la renuncia de Adolfo Rodríguez Saá en 2001), Poggi de San Luis en 2015, Ruíz Aguilar en San Juan en 1987 (vicegobernador a cargo del Ejecutivo tras la renuncia de Leopoldo Bravo en 1985), Gómez Centurión (Partido Bloquista) en San Juan en 1991, Sobish (MPN) en Neuquén en 1995, Tauguinas (PACH) en Chaco en 1995, Humada (PJ) en Misiones en 1991, Snopek (PJ) en Jujuy en 1987, Darío Moreno (PJ) en Santiago del Estero en 1999 (vicegobernador a cargo del Ejecutivo tras la renuncia de Juárez en 1998, quien vuelve a postularse en 1999 como gobernador) y Wbaldino Acosta (Partido Bloquista) en San Juan en 2003 (vicegobernador a cargo del Ejecutivo tras la destitución de Alfredo Avelín en 2002). De estos diez mandatarios, cinco habían reformado sus constituciones un año antes de las elecciones (Ruíz Aguilar, Sobish, Tauguinas, Humada y Snopek) y a pesar de incluir en sus textos la habilitación para la reelección en el cargo, no presentaron sus candidaturas debido a acuerdos políticos.

## C. La reelección de los partidos políticos

La Tabla 6 muestra los índices de reelección de los partidos políticos en las provincias, de donde se desprende además que en algunas ha gobernado un solo partido desde 1983. Entre 1983 y 2003, “20 de 24 provincias han permanecido bajo el control del oficialismo provincial” (45). Este fenómeno pone de resalto la fuerte presencia

(43) Wbaldino Acosta fue vicegobernador entre 1987 y 1991 de Gómez Centurión.

(44) En estas elecciones se utilizó el sistema de lemas, donde Peralta obtiene el tercer puesto. Eduardo Costa (candidato por Cambiemos) obtuvo 67.174 Votos, es decir, el 41.03%, seguido por Alicia Kirchner (FPV) con 56.969 votos, el 34.80%, y en tercer lugar Daniel Peralta (FPV) con 27.464 votos, el 16.77%. con la aplicación del sistema de lemas, la sumatoria de los votos obtenida por los dos sublemas del PJ-FpV, dieron la victoria a Alicia Kirchner, con el 51,58% (84.433 votos).

(45) CALVO, Ernesto - ESCOLAR, Marcelo. *La Nueva Política (...)*, op. cit., p. 97.

de sesgos mayoritarios y partidarios en los sistemas electorales provinciales (46). Los gobernadores con posibilidad de ser reelectos potencian las posibilidades de éxito de sus partidos en todas las categorías en juego (47): “resulta mucho más probable la reelección del partido cuando se presenta el *incumbent* [...] de las 51 ocasiones en que el gobernador se presenta a la reelección el número de oportunidades en que el partido se reelige es de 44 (86,3 por ciento) frente a 7 en que no lo consigue (13,7 por ciento)” (48). Entre 1983 y 2011, “11 de las 24 provincias (46%) nunca vieron al oficialismo perder elecciones para gobernador”, lo que contrasta con otros países federales, como Estados Unidos, donde en el mismo período, “hubo rotación electoral en 49 de los 50 estados”. La literatura en general, coincide en sostener que “hay en algunas provincias de Argentina restricciones a la competencia democrática que hacen prácticamente imposible desalojar electoralmente a un partido del poder” (49).

Cabe rescatar el predominio que ha ejercido el PJ en la mayoría de las provincias, habiendo gobernado en 6 provincias (La Rioja, La Pampa, Jujuy, Formosa, San Luis y Santa Cruz (50)) de forma continua e ininterrumpida desde 1983; en tres provincias (Misiones, Salta y Tucumán) gobernó consecutivamente ocho de los nueve períodos gubernamentales (contabilizando el período gubernamental que inicia en 2015 hasta 2019, da un total de nueve períodos desde 1983 a la fecha) (51); en Buenos Aires, siete de nueve; en dos provincias (Santa Fe y Entre Ríos) seis períodos; en dos provincias (Mendoza y Santiago del Estero) cinco períodos; en otras dos (San Juan y Chubut) seis períodos; En Córdoba gobierna cinco períodos, en Tierra del Fuego tres y en Río

---

(46) CALVO, Ernesto - SZWARCBERG, Mariela - MICOZZI, Juan Pablo - LABANCA, Juan Facundo. “Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas”, en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA, eds. *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*, Buenos Aires, INAP - Eudeba, 2001, pp. 53-98; CALVO, Ernesto - MURILLO, María Victoria. “¿Quién Reparte? Clientes partidarios en el mercado electoral argentino,” en *Desarrollo Económico*, Vol. 47, No. 188, enero-marzo 2008, pp. 515-542.

(47) TULA, María Inés - DE LUCA, Miguel. “Reglas electorales y dinámicas políticas en la selección de candidatos. Cambios y continuidades de Alfonsín a los Kirchner”, en MALAMUD, Andrés y Miguel DE LUCA, coord. *La Política en tiempos de los Kirchner*, EUDEBA, Buenos Aires, 2012, pp. 73-84.

(48) CARDARELLO, Antonio. “El irresistible anhelo de inmortalidad (...)”, op. cit., p. 183.

(49) GERVASONI, Carlos. “Democracia (...)”, op. cit., p. 81.

(50) De estas provincias salieron tres presidentes: Menem de La Rioja, Rodríguez Saá de San Luis y Néstor Kirchner de Santa Cruz.

(51) En Misiones gobernó ininterrumpidamente desde 1987, habiendo ganado la gobernación a la UCR (es decir, obtuvo seis reelecciones consecutivas); en Salta gobernó dos períodos (1983-1987 y 1987-1991) perdiendo la gobernación contra el Partido Renovador de Salta para el período 1991-1995 recuperándola en las próximas elecciones y manteniéndose en la gobernación hasta la actualidad con cinco reelecciones consecutivas; finalmente en Tucumán el PJ perdió las elecciones de 1995 ante el partido provincial Fuerza Republicana (habiendo gobernado los tres períodos anteriores 1983-1995, con dos reelecciones consecutivas), pero vuelve a recuperar la gobernación en las próximas elecciones de 1999 y se mantendrá en el poder hasta la actualidad (con cuatro reelecciones consecutivas). Entre 1983 y 1995 obtuvo dos reelecciones consecutivas y luego desde 1999 hasta la actualidad cuatro elecciones consecutivas.

Negro dos. En números absolutos, desde 1983 hasta las elecciones de 2015, el PJ ha obtenido 110 reelecciones contabilizando todas las provincias, ganó 138 elecciones de un total de 212 realizadas desde 1983, es decir, el 65% de las elecciones; gobernó en todas las provincias, excepto en tres (Neuquén, Corrientes y CABA). El segundo partido en importancia, la UCR, gobernó en 13 provincias entre 1983-2015. Gobernó siete de los nueve períodos en Río Negro, de forma consecutiva e ininterrumpida (es decir, obtuvo seis reelecciones consecutivas, hasta perder la gobernación en manos del PJ en el 2011); en Catamarca gobernó cinco de nueve períodos de forma consecutiva, con cuatro reelecciones consecutivas. En Córdoba y Corrientes, cuatro períodos, con tres reelecciones consecutivas en cada provincia. En Santiago del Estero, tres períodos y dos reelecciones consecutivas; en Mendoza, cuatro períodos no consecutivos con una reelección inmediata; en Entre Ríos dos períodos no consecutivos (es decir, sin reelección inmediata) y en Misiones, provincia de Buenos Aires y CABA un solo período. Obtuvo por primera vez la gobernación de Jujuy en 2015, ganándole al PJ, que había gobernado desde 1983. En números absolutos, la UCR triunfó en 41 de 212 elecciones (el 16%) y obtuvo 25 reelecciones (19%).

Entre 1983 y 2015 nueve provincias estuvieron gobernadas por un partido político distinto a los dos mayoritarios. De los restantes partidos que llegaron a ser gobierno, uno solo (el Movimiento Popular Neuquino) se mantuvo en forma ininterrumpida desde 1983 en la gobernación de su provincia, Neuquén (con ocho reelecciones consecutivas) (52). En CABA alcanzaron la gobernación el FREPASO (que vio interrumpida su gestión por un juicio político) y el PRO, que gobierna tres períodos consecutivos (dos reelecciones inmediatas). En la provincia del Chaco, lo hizo un partido provincial, el PACH (Partido Acción Chaqueña) para un solo período gubernativo. En la provincia de Corrientes, el tradicional partido provincial Partido Autonomista Liberal gobernó en tres oportunidades (dos de ellas consecutivas, con una reelección inmediata) y el PNC (Partido Nuevo de Corrientes) ganó las elecciones en 1997 (aunque no lograra terminar el mandato). En Salta gobernó un período el Partido Renovador de Salta. En Santa Fe alcanzó la gobernación el Partido Socialista, un partido de orden nacional, en dos oportunidades (con dos reelecciones inmediatas). En San Juan gobernaron dos partidos provinciales: el Partido Bloquista en dos oportunidades con una reelección inmediata y el Partido Cruzada Renovadora (un solo período, inconcluso por destitución mediante juicio político al gobernador). En Tierra del Fuego gobernaron el MOPOF en dos oportunidades (con una reelección inmediata), el ARI en una oportunidad y el Par-

---

(52) El caso de Neuquén (hasta 1994, año en que la Constitución provincial permite la reelección) como el de Santa Fe (hasta 2007, año en que -si bien la prohibición de reelección continúa en el texto constitucional- se produjo un cambio de partido gobernante), se asemejaban al caso de México, siendo el MPN y el PJ santafesino los referentes locales del PRI mexicano. En estos casos, a pesar de la prohibición constitucional de reelección, un mismo partido gobernó ininterrumpidamente por un vasto período de tiempo. Lo curioso resulta del caso que la constitución neuquina habilitó, en el 1994, la reelección y el mismo partido que gobernó desde 1983 lo continúa haciendo en la actualidad; Santa Fe no modificó su constitución (continuando vigente la prohibición de reelección) y en 2007 el PJ perdió ante el Partido Socialista (que ya lleva dos períodos consecutivos).

tido Socialista Patagónico (un desprendimiento del anterior) en una oportunidad (53). En Tucumán gobernó por un solo período el partido provincial Fuerza Republicana. Finalmente, en 2015 en la provincia de Buenos Aires alcanza la gobernación uno de los partidos más nuevos de la constelación de partidos en Argentina, el PRO, ganándole al PJ que gobernaba desde 1987.

<b>Tabla 6. Elecciones y reelecciones por partido político (1983-2015)</b>				
<b>Partidos políticos</b>	<b>Elecciones ganadas</b>	<b>%</b>	<b>Reelecciones</b>	<b>%</b>
PJ	138	65,1%	110	72,4%
UCR	41	19,3%	25	16,4%
Mov. Popular Neuquino	9	4,2%	8	5,3%
Autonomista Liberal (Corr.)	3	1,4%	2	1,3%
Frente Grande	2	0,9%	1	0,7%
CC / PRO	4	1,9%	2	1,3%
Mov. Popular Fueguino	2	0,9%	1	0,7%
Partido Bloquista (SJ)	2	0,9%	1	0,7%
Partido Socialista (SF)	3	1,4%	2	1,3%
Cruzada Renovadora (SJ)	1	0,5%	0	0,0%
ARI	1	0,5%	0	0,0%
Partido Socialista Patagónico (TF)	1	0,5%	0	0,0%
Frente Partido Nuevo (Corr)	1	0,5%	0	0,0%
Partido Acción Chaqueña	1	0,5%	0	0,0%
Partido Renovador de Salta	1	0,5%	0	0,0%
Frepaso.	1	0,5%	0	0,0%
<i>s/ ganador</i> (Corrientes 1991)	1	0,5%	-	-
	212	100%	152	100%
<i>Nota:</i> En el caso de CABA se computa una reelección para el FG y una para UCR, dado que ambos partidos en alianza ganaron la jefatura de gobierno en 2000.				

La cláusula de no reelección que impera en algunas provincias o bien la cláusula que permite la reelección, pero la limita (a uno o dos períodos), se ve desdibujada si se consideran los partidos políticos y no los candidatos personales. Ya desde el retorno a la

(53) La gobernadora de esta provincia reelecta para un segundo período, sin embargo, cambió la denominación del partido (pasando a ser el Partido Socialista Patagónico) tomando distancia de la dirigencia nacional del ARI y provincializando la sección distrital del partido.

democracia, el número efectivo de partidos compitiendo para el cargo de gobernador fue considerablemente más bajo que en las demás categorías y declina sistemáticamente a partir de 1987 (54) año en que, precisamente, un número importante de constituciones provinciales habilitaron la reelección, mientras que en las demás categorías este índice comienza a aumentar progresivamente.

#### IV. Conclusiones

A lo largo del trabajo ha quedado de resalto, por un lado, la alta tasa de reelección en las provincias argentinas y, en consecuencia, la baja alternancia o rotación entre partidos políticos. Este no es un dato menor, ya que la literatura incluye como requisito para definir a un régimen político como *democrático*, justamente la alternancia en el poder entre partidos políticos diferentes, en elecciones libres y competitivas (55). Para un análisis más profundo (que excedería el objeto y la extensión del presente trabajo) resultaría necesario identificar aquellos casos donde la “alternancia” se produjo a raíz de un acuerdo dentro de la misma elite gobernante (sea por la imposibilidad de seguir siendo reelecto o por otras circunstancias exógenas). Sin embargo, ello puede inferirse considerando las reelecciones de los partidos políticos que, como hemos visto, el caso subnacional argentino muestra una alta tasa de reelección.

El estudio también pone de resalto cómo las distintas estrategias empleadas por determinados actores, en ciertos contextos y de acuerdo a sus recursos de acción disponibles, contribuyen a explicar los resultados obtenidos: un claro ejemplo de ello son los distintos procesos de reformas que, cuando son impulsados por actores que no cuentan con demasiados recursos propios, terminan por producir resultados consensuados y, en consecuencia, satisfacen los intereses de todos los actores en juego. En cambio, cuando un actor cuenta con recursos propios, los resultados obtenidos son consecuencia de la imposición y, por ende, fuertemente resistidos por los demás actores implicados.

Este tipo de conclusiones contribuyen a una nueva línea de investigación (en nuestro país y en el mundo), cada vez más abundante, acerca de los sistemas democráticos subnacionales que no necesariamente son de la misma calidad y robustez que los nacionales y que, incluso, pueden influenciar poderosamente sobre éstos últimos. Recientes estudios en nuestro país han concluido en la debilidad democrática de muchas de las provincias que componen la federación argentina (56), y en ello contribuyen

---

(54) CALVO, Ernesto - ESCOLAR, Marcelo. *La Nueva Política (...)*, op. cit., p. 109.

(55) Véanse los trabajos de Tatu Vanhanen (2000) y de Alvarez, Cheibub, Limongi y Przeworski (1996) citados en GERVASONI, Carlos. “Democracia (...)”, op. cit.

(56) Puede consultarse un trabajo pionero en SAVERS, Larry. *The Other Argentina. The Interior and National Development*, Boulder: Westview Press, 1996, como así también otros más recientes como CALVO, Ernesto - ABAL MEDINA, Juan Manuel, eds. *El Federalismo Electoral Argentino (...)*, op. cit.; GERVASONI, Carlos. “Democracia...”. Op. cit., y del mismo autor “A Rentier Theory of Subnational Regimes Fiscal Federalism, Democracy, and Authoritarianism in the Argentine Provinces”, *World Politics* 62, no. 2 (April 2010), pp. 302–40 y “Measuring Variance in Subnational Regimes: Results from an Expert-Based Operationalization of Democracy in the Argentine Provinces”, *Journal of Politics in Latin*

factores culturales, históricos y, fundamentalmente, institucionales, como se ha puesto de resalto en este trabajo (57).

---

*America*, 2, 2, 13-52; GIRAUDY, Agustina, "La política territorial de la democracia subnacional", *Journal of Democracy en Español*, N° 3, Julio 2011; CALVO, Ernesto - ESCOLAR, Marcelo. *La Nueva Política (...)*, op. cit.; LEIRAS, Marcelo. "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", *Política y Gobierno*, Vol. XVII, N° 2, 2º Semestre 2010.

(57) También puede consultarse otro trabajo que hace hincapié en aquellos aspectos institucionales que contribuyen a aumentar el poder (institucional) de los gobernadores en las provincias argentinas en ALTAVILLA, Cristian *et al.* "Presidencialismo subnacional. Los poderes legislativos de los gobernadores en las constituciones provinciales", ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), Mendoza, 12-15 de agosto de 2015.