

LAS MODIFICACIONES EN EL SISTEMA ELECTORAL CORDOBÉS, SUS EFECTOS EN LA COMPOSICIÓN DE LA LEGISLATURA, LA LEGISLACIÓN EMANADA DE ELLA, LA GOBERNABILIDAD, LA ESTABILIDAD SOCIO POLÍTICA, EL ROL DE LA OPOSICIÓN Y EL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS*

THE MODIFICATIONS IN THE CORDOBA ELECTORAL SYSTEM. IT'S EFFECTS ON THE COMPOSITION OF THE LEGISLATURE, THE LEGISLATION EMANATED FROM IT, GOVERNANCE, POLITICAL SOCIAL STABILITY, THE ROLE OF THE OPPOSITION AND THE REGIME OF POLITICAL PARTIES

*Daniel Gattas***

Resumen: El presente trabajo se ocupa de la influencia de los sucesivos cambios en el sistema electoral cordobés que fueron sancionados por las Convenciones Constituyentes convocadas el efecto en estos últimos 100 años, la incidencia que esas modificaciones tuvieron en la composición de la Legislatura y la legislación emanada de ella, en la gobernabilidad, la estabilidad socio política, el rol de la oposición, el régimen de partidos políticos, la necesidad de mayorías cambiantes propia de una democracia madura y el respeto irrestricto por el derecho de las minorías.

Palabras-clave: Sistema electoral cordobés - Cambios en los últimos 100 años - Consecuencias.

Abstract: The present work deals with the influence of the successive changes in the electoral system of Cordoba that were sanctioned by the Constituent Conventions in the last 100 years, the incidence that those modifications had on the composition of the Legislature and the legis-

* Trabajo recibido el 31 de agosto de 2018 y aprobado para su publicación el 27 de septiembre del mismo año.

** Doctor en Ciencia Política. Licenciado en Ciencia Política (UCC). Profesor titular en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCC) y Profesor titular en la Facultad de Derecho. Ha realizado maestrías, entre ellas, en Ética en la Investigación Científica y Política y Universidad. Autor de varios libros. Exconvencional constituyente en 2001 para la Reforma de la Constitución de la provincia.

lation emanated from it, in the governance, the socio-political stability, the role of the opposition, the regime of political parties, the need for changing majorities proper to a mature democracy and unrestricted respect for the rights of minorities.

Keywords: Electoral system of Cordoba - Changes in the last 100 years - Consequences.

Sumario: I. Introducción.- II. La conformación de la Legislatura en la constitución provincial de 1923: sus efectos.- III. La Reforma constitucional de 1987, sus efectos en la composición de la Legislatura.- IV. La Reforma de 2001 y su impacto en la Legislatura.- V. Una propuesta posible para la Legislatura de Córdoba.- VI. Epílogo.

“La salud de las democracias, cualquiera que sea su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario”
José Ortega y Gasset (1883-1995)

I. Introducción

En este trabajo me he centralizado en algo que desde mi óptica fue trascendente en la evolución del Poder Legislativo de nuestra provincia; versará sobre la influencia de los sucesivos cambios en el sistema electoral cordobés que fueron sancionados por las Convenciones Constituyentes convocadas al efecto en estos últimos 100 años, la incidencia que esas modificaciones tuvieron en la composición de la Legislatura y la legislación emanada de ella, en la gobernabilidad, la estabilidad socio política, el rol de la oposición, el régimen de partidos políticos, la necesidad de mayorías cambiantes propia de una democracia madura y el respeto irrestricto por el derecho de las minorías.

Lo que intentaré demostrar por medio de este trabajo y con la explicitación de evidencias empíricas, es que la adopción de los sistemas electorales de 1923 y 1987 en Córdoba fueron el fruto de una idea dominante de la época, y por ende, que quienes lo elaboraron y ejecutaron respondían a un interés determinado, teniendo una intencionalidad hegemónica que fue mucho más allá de los argumentos que esgrimieron públicamente frente al electorado.

Dice el politólogo florentino Giovanni Sartori que *“los sistemas electorales no solamente son el instrumento más manipulativo de la política, sino que también plasman el sistema partidario e inciden sobre la determinación de la representación”* (1).

(1) SARTORI, Giovanni. *Ingegneria Costituzionale Comparata*, Biblioteca Paperbacks, Madrid, 1987, pp. 9 y 10.

Sin ánimo de realizar comparaciones forzadas, autores como F. A. Hermes (2), consideran tan importante el diseño de los sistemas electorales, que terminan atribuyendo el hundimiento de la República de Weimar (3), la radicalización del electorado y la aparición del nacional socialismo en Alemania al sistema de representación proporcional impuesto en ese momento; esto fue así, porque los distintos gobiernos se veían obligados a formar coaliciones de gobierno dentro de un escenario muy atomizado, ya que se había conformado un Estado con una gran cantidad de partidos (incluso algunos representados con un solo diputado), lo que generó una fuerte inestabilidad y la dificultad para conformar una mayoría que permitiera sancionar determinadas leyes; si bien la irrupción del nazismo es multicausal, tiene mucho que ver con las consecuencias sufridas por Alemania con posterioridad a la finalización de la primera guerra mundial, por ello no deja de ser interesante y polémico el análisis de Hermes.

El trabajo se vertebra hacia un *thema probandum*, el cual, sobre la base de un estudio severo, motiva a descubrir intenciones políticas subalternas en las modificaciones de las distintas Cartas Constitucionales que rigieron la vida de los cordobeses entre 1923 y 2001.

Se podría argumentar que el planteo sólo responde a un análisis histórico, pero desde mi óptica su resultado va mucho más allá, ya que hace a la propia sustancia institucional y ha sido una de las principales causas del deterioro progresivo de las instituciones republicanas y del desprestigio de la llamada “clase política” en Córdoba.

También se podrá argumentar que las decisiones sobre los cambios en la conformación del Poder Legislativo fueron realizadas por Convenciones Constituyentes convocadas al efecto, pero no se puede soslayar que muchos de sus integrantes eran también legisladores, que las reformas *tuvieron un impacto en la conformación de la Legislatura y la legislación emanada de ella, que respondían a un intento hegemónico del partido que controlaba la Convención, que representaban a distintos grupos de poder y provenían en su mayoría de grandes centros urbanos*; es decir, que más allá de lo que diga la fría letra de las normas, siempre han estado muy mezclados los roles y las prerrogativas de cada institución de la democracia.

Es absolutamente demostrable que, *a partir de las modificaciones en el régimen electoral, las reformas tuvieron un impacto decisivo en la estructura de poder y en el régimen de partidos de la provincia de Córdoba*.

En definitiva, se podrá coincidir o disentir con este planteo; justamente, mi intención, es la de iniciar un debate que nos debemos los cordobeses desde hace mucho tiempo. Es parte del espíritu democrático.

(2) HERMES, Friedrich. *Democracy or Anarchy*, Indiana, University of Notre Dame, 1941.

(3) La Asamblea Constituyente que se reunió en Weimar promulgó la Constitución de 1919, por la cual se creó una Confederación con 17 Estados autónomos.

II. La conformación de la Legislatura en la Constitución provincial de 1923: sus efectos

Previo a la parte más sustancial del análisis, debemos decir que los sistemas electorales son instrumentos mediante los cuales las democracias representativas transforman las manifestaciones electorales de los sufragantes en poder político institucional de quienes son elegidos, ya que traducen los votos en bancas.

Su importancia en el desarrollo y en el devenir político, social y económico de un país o una provincia es un tema que ha hecho reflexionar a muchos pensadores, entre ellos Maurice Duverger (4), quien intentó explicar en forma de leyes sociológicas los efectos de los sistemas electorales sobre los partidos políticos.

Con el ánimo de respetar el lapso de tiempo establecido en la convocatoria, que es de los últimos 100 años, me remitiré como primer hecho trascendente a la reforma de la *Constitución provincial de 1923*; de todas maneras, es necesario recordar que la Constitución de Córdoba data de 1855, en un todo de acuerdo al artículo 5° de la Constitución Nacional de 1853. Era gobernador el ciudadano Roque Ferreyra (5), constaba de 81 artículos, y se basaba en un proyecto que Juan Bautista Alberdi había preparado para la provincia de Mendoza; la Asamblea Legislativa estaba compuesta por 25 “diputados”, representantes de los curatos y elegidos en elección de primer grado, es decir directamente por el pueblo; pero vale aclarar, el voto estaba restringido a los “pudientes”, pues como sostenía Alberdi en el marco de un contexto histórico muy diferente al actual, “*la ignorancia no discierne, busca un tribuno y toma un tirano. La miseria no delibera, se vende. Alejar el sufragio de manos de la ignorancia y la indigencia es asegurar la pureza y el acierto de su ejercicio*”.

En la primera reforma sancionada en 1870 nace la Cámara de Senadores, y por ende el sistema bicameral. El Gobernador y Vicegobernador seguían sin poder ser reelegidos, sino con el intervalo de un período, ni sucederse recíprocamente; seguía sobrevolando sobre la Constitución la sombra de Manuel “quebracho” López (6), que había sido gobernador, y prácticamente amo y señor del destino de los cordobeses, durante 17 años consecutivos.

Posteriormente hubo reformas en 1883 y 1900, que no tuvieron un impacto importante, al menos para este análisis, hasta que llegó la *Reforma Constitucional de 1923*, que transformó drásticamente la composición del Poder Legislativo e impacto decisivamente en la conformación del sistema de partidos políticos; para esa época el gobernador era Julio Argentino Pascual Roca (h.) (7), y la residencia de la Legislatura ya era la actual.

(4) Jurista y politólogo francés, 1917-2014.

(5) Gobernador entre 1855 y 1858.

(6) Gobernador entre 1835 y 1852.

(7) Gobernador entre 1922 y 1925.

La Cámara de Diputados se conformará a partir de allí con 36 representantes elegidos por el pueblo de la provincia de Córdoba en distrito único, de los cuales 24 correspondían a la mayoría (o la primera minoría en el caso de no llegar al 50%), y los 12 restantes a las minorías, de conformidad a lo que la ley determinara al respecto; duraban cuatro años en su cargo, por lo cual no había renovación parcial cada dos. Por su parte, la Cámara de Senadores estaría compuesta por representantes elegidos directamente y a pluralidad de sufragios por el pueblo de cada uno de los Departamentos, 1 (uno) para aquellos cuya población no supere los 60.000 habitantes, 2 (dos) los que tengan entre 60.000 y 100.000, y 3 (tres) para aquellos que superen esa cifra.

Es de recordar que los Departamentos son meras divisiones administrativas desprovistas de los atributos que tiene un Estado, es decir, la capacidad jurídica y constitucional para manejarse autónomamente. Los Departamentos son creaciones ficticias de la ley, y como no son inmovibles, están sujetos a modificaciones, lo que deja el riesgo abierto al “*gerrymandering*” (8), es decir la alteración de las circunscripciones para obtener ventajas electorales; es de recordar que el nombre de esta manipulación electoral es en honor a Elbridg Gerry, quien desempeñándose como gobernador del Estado de Massachusetts, operó en el Condado de Essex incorporando oportunos recortes de su territorio, y modificando con éxito el modo en que estaba fraccionado a los efectos de obtener ventajas electorales.

Entre los argumentos más importantes que esbozó el gobernador, uno de ellos era que el Poder Legislativo había hecho crisis, y por ende la falta de acompañamiento no podía generar gobiernos estables. Julito Roca tampoco aceptaba la falta de coincidencia entre la renovación del Poder Legislativo y la fórmula gubernativa, ya que a su juicio era indispensable tener los números necesarios en el Legislativo para evitar sobresaltos y presiones de un poder sobre otro. En una palabra, quería tener el control total de los resortes políticos de la provincia.

La primera experiencia de esta reforma fue en la elección de 1925, donde sucedió un hecho muy curioso y que quedó grabado en el anecdotario de los hechos políticos de Córdoba. La elección fue muy reñida, y la gobernación fue ganada por el demócrata Ramón José Cárcano; mientras tanto, la Cámara de Diputados quedó en manos de los radicales “*personalistas*”; cuando los demócratas vieron perdida la legislativa y que los pocos diputados electos por esa agrupación serían sorteados para integrar la bancada de la minoría, muchos renunciaron para no ser parte del sorteo, con lo cual quedarían proclamados los candidatos que el partido creía más importantes, con mejor discurso y mayor presencia pública, decisión que fue muy cuestionada por la Junta Electoral; a raíz de ello fue imposible constituir la Asamblea Legislativa (las dos Cámaras en conjunto), por lo cual el Superior Tribunal de Justicia tuvo que tomarle juramento al gobernador y vicegobernador; la Legislatura no funcionó durante todo 1925.

(8) Vocablo de origen británico que supone la manipulación a través de dividir injustamente.

Es interesante destacar algunos argumentos esgrimidos por los Convencionales durante el tratamiento de la reforma; Ricardo Belisle propuso un sistema unicameral, explicando que otras *“provincias, como Jujuy, Catamarca y La Rioja no tienen Senado, y no tenemos noticias que los gobiernos de aquellas provincias dejen por ello de llenar sus tradicionales funciones. Para nosotros, señor Presidente, resulta el Senado una especie de quinta rueda que interrumpe todas las tareas de un buen gobierno”* (9); y agregaba que la Cámara Alta *“era un pozo sin fondo, donde caen todas las iniciativas buenas de la Cámara de Diputados, donde los intereses y las ideas de la masa popular están mejor representados”* (10). Es bastante interesante releer estas consideraciones, ya que fueron muy similares a las que esgrimieran algunos Constituyentes en 2001, es decir, 78 años después.

Desde el otro extremo, el Convencional Suárez Pinto, también contribuyó al debate sosteniendo que *“se ve claramente que la intención del constituyente ha sido la de crear un Poder Legislativo compuesto por dos Cámaras, mutuamente revisoras y de un origen de representación diferente: una, la Cámara de Diputados, representando los intereses generales de la provincia, y otra, la de Senadores, los intereses locales de los departamentos. De esa disparidad de intereses nace indiscutiblemente el principio que afirma y asegura el contralor eficaz, porque los hombres que forman las distintas Cámaras, han de ser de ideología y capacidad contraria, ya que representan intereses de diverso orden”* (11). Suárez Pinto hizo un detallado análisis de lo que ocurría en otras provincias y se pregunta *“¿Cuál es la dificultad?, ¿cuál es el principio en que se basa la argumentación de que las regiones más pobladas no han de gobernar a las menos pobladas? Pero si esto es, precisamente la base del sistema republicano de gobierno, el gobierno de la mayoría; los señores Convencionales quieren gobernar con las minorías. Si esto es así, establezcan un sistema monárquico”* (12).

El argumento de Suárez Pinto es cuanto menos discutible, ya que la propia Constitución Nacional le asignaba a cada provincia el mismo número de senadores, más allá de la cantidad de habitantes que tuviera cada una de ellas, buscando que en la Cámara Alta hubiera más equilibrio. Claro que hay una diferencia sustancial, porque en el caso de las provincias, las mismas son fundadoras de la nación y tienen autonomía funcional; a pesar de ello, y esto lo digo con convencimiento personal, la representación similar de los Departamentos permitía un equilibrio frente a una Cámara de Diputados que tenía amplia mayoría de representantes provenientes de los grandes centros urbanos, lo que fue provocando una asimetría notable en el crecimiento y desarrollo de las distintas zonas que componen la geografía provincial. Las consecuencias están a la vista, particularmente en el noroeste provincial.

(9) *Diario de Sesiones Convención 1923*, p. 226.

(10) *Ibíd.*, p. 227.

(11) *Ibíd.*, p. 243.

(12) *Ibíd.*, p. 258.

Lo interesante es que se habían abierto dos debates importantes en la Convención; el primero sobre la arbitrariedad con la que se habían conformado los límites de los Departamentos a los efectos de incrementar el número de bancas, y a través de ello obtener réditos electorales; el segundo era dirimir si, manteniendo la elección por Departamentos, se estaba subvirtiendo el régimen republicano de gobierno, por aquello de la influencia mayor de un voto en una zona que en otra, con lo cual supuestamente correría riesgo la autonomía provincial y el goce y ejercicio de las instituciones, por oponerse a la cláusula 5ª de la Constitución Nacional (13); para decirlo claramente, según la opinión del convencional, Córdoba podría ser sancionada con una intervención federal.

En mi opinión, y teniendo la perspectiva que permite un análisis histórico, comparto la idea de Suárez Pinto en el sentido de que los Departamentos son creaciones artificiales y arbitrarias, ya que observando cada uno de ellos no aparece una idea de homogeneidad, sea en cuanto a número, características o idiosincrasia. Fueron divisiones que pretendieron simplificar la estructura electoral de una provincia con un territorio muy extenso, darle representación en el Senado a cada uno de ellas, y de paso homenajear a algunos personajes relevantes de Córdoba, como Juárez Celman, General Roca o Marcos Juárez; en relación a la segunda parte del argumento, estimo que plantear que se está subvirtiendo el orden constitucional nacional por el solo hecho de asignar el mismo número de bancas a cada Departamento, más allá de la cantidad de habitantes que tiene cada uno de ellos, es cuanto menos temeraria e inconsistente; era sólo una presión, una estrategia para alcanzar determinados objetivos políticos.

Los gobernadores de Córdoba elegidos en las urnas que siguieron a Julio A. Roca (h.) y a su ansiada reforma de 1923 demuestran el éxito inicial que estos cambios generaron para un sector de la sociedad; representaban una misma mirada ideológica y provenían de familias patricias; Ramón J. Cárcano, Enrique Martínez, José Antonio Ceballos, Emilio Olmos y Pedro J. Frías son un ejemplo de ello; esa lista, que tenía como factor común ver a la política y a la participación ciudadana de una manera particular, recién comenzó a trastabillar con la irrupción en la política cordobesa de los radicales Amadeo Sabattini en 1936 y Santiago del Castillo en 1940; después vendrían 9 (nueve) interventores federales (14).

A partir de allí, la institucionalidad, tanto en el país como en Córdoba, había dejado de ser una de las virtudes más prístinas de nuestra incipiente democracia.

(13) *“Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”* (artículo 5º, Constitución Nacional).

(14) Justo Collado, Alfredo Córdoba, Eduardo Gonella, León Scasso, Manuel Ferrer, Alberto Guglielmo, Juan Carlos Díaz Cisneros, Walter Villegas y Hugo Oderigo.

III. La Reforma constitucional de 1987, sus efectos en la composición de la Legislatura

La reforma cordobesa de 1986/87 estuvo signada por características políticas muy particulares. Más allá de que a partir de 1983 el país salía de un largo y doloroso proceso dictatorial, caracterizado por la violación de los Derechos Humanos y la restricción de las libertades individuales, en la estructura del radicalismo cordobés, el Dr. Eduardo César Angeloz ejercía una conducción casi sin fisuras, por el viejo aforismo que sostiene que “el poder aglutina y disciplina”; su mandato finalizaba en 1987, y no podía ser reelecto de acuerdo a lo prescripto por la Constitución provincial, lo que se transformó para el partido gobernante en una cuestión de Estado, cabildeo que culminó con la sanción de la “ley de necesidad de reforma” por parte de la Legislatura.

Las posibles reformas al sistema electoral se podrían dividir en tres planos: a) bicameralismo o unicameralismo; b) composición de las Cámaras de Diputados y Senadores; c) reelección de gobernador y vicegobernador.

El oficialismo, en una alianza estratégica con la UDECE (15), defendía el sistema bicameral, y elevaban el número de Diputados de 36 a 66, de los cuales 36 (treinta y seis) iban a manos del partido que obtuviera más votos (no era necesario obtener el 50% de los votos válidamente emitidos, sino ser la lista más votada), 20 (veinte) al segundo, 5 (cinco) al tercero, 3 (tres) al cuarto y 2 (dos) al quinto, siempre que esas fuerzas superaran el piso del 2% de los votos válidamente emitidos. Esto implicaba que quien saliera primero en la elección, aunque más no sea por un voto, se llevaba una amplia mayoría en la Cámara de Diputados, mientras que toda la oposición sumada, siempre quedaría en minoría.

Veamos un ejemplo hipotético:

Partido “A” 35%	36 bancas
Partido “B” 30%	20 bancas
Partido “C” 18%	5 bancas
Partido “D” 14%	3 bancas
Partido “E” 3%	2 bancas

En la conjetura que se refleja *ut supra*, la oposición en conjunto (los partidos “B”, “C”, “D” y “E”) obtuvo el 65% de los sufragios, y sólo alcanzó 30 bancas; por su parte, la primera minoría, el partido “A”, con sólo el 35% de los votos se lleva 36 escaños, es decir una mayoría cómoda.

Si bien el nuevo esquema electoral morigeraba lo prescripto por la Constitución de 1923 (dos tercios para el primero, un tercio para el segundo), mantenía una estructura hegemónica para la lista del partido que sacara más votos.

(15) Alianza entre el Partido Conservador y el Partido del Centro.

Es interesante destacar que esta cuestión de “mayoría automática” o “proporcionalidad” tiene que ver con la histórica discusión iniciada entre los ingleses John Stuar Mill (16) y Walter Bagehot (17) a mediados del siglo XIX; Mill, con una visión liberal, sostenía que *“la representación tenía que ser como el mapa con respecto al territorio, y que por lo tanto el sistema electoral tenía que asegurar proporcionalmente la reproducción de lo que había sido la voluntad del electorado en toda su expresión: eso era justicia”* (18). En cambio para Bagehot *“más que justicia hace falta eficiencia”* (19); sería lo que hoy se conoce bajo el concepto de “governabilidad”. Un tema por demás complejo para abordar, y que merecería otro trabajo.

En cuanto al Senado, la representación pasaba a depender de la cantidad de habitantes que tuviera cada Departamento, a razón de 1 (uno) para aquellos que tuvieran menos de 60.000 habitantes, 2 (dos) a los que tuvieran entre 60.000 y 100.000, 6 (seis) a los que se ubicaran en el rango de 100.000 a 300.000, y 8 (ocho) a los de más de 300.000 habitantes. Lo más curioso es que en el caso de elegirse 6 (seis) u 8 (ocho) Senadores, le correspondería 1 (uno) a la tercera fuerza; de allí es que se puede comprender el apoyo de la UDECE (posteriormente UCEDe) al nuevo esquema legislativo; en definitiva, el Senado iba a ir creciendo a medida que creciera el número de habitantes de los Departamentos, transformándose en una institución elefantiásica; de hecho, antes de la reforma de 2001, la cantidad de senadores ya era mayor a la de diputados (67 a 66), lo que aparecía como inconcebible.

Posteriormente la UDECE ayudaría a conformar el quórum necesario para tratar la polémica reelección, y si bien se opuso en el recinto a reformar el famoso artículo 101, la Unión Cívica Radical lograría su objetivo principal: el gobernador en ejercicio podría ir por un nuevo período.

El argumento para mantener el bicameralismo fue que *“una segunda Cámara sirve como freno contra la legislación apresurada e irreflexiva (...), una segunda Cámara, constituida de manera diferente, tiende a frenar tales tendencias y conduce a una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos. Es como una apelación de Felipe borracho a Felipe sobrio. Interpone una dilación necesaria entre la presentación y la sanción final de una medida, y la sujeta a una revisión que puede introducirle mejoras en su forma o en su sustancia”* (20).

Es de reconocer que ya en 1987 hubo un número muy importante de Convencionales que abogaron por el sistema unicameral; por caso Jorge Gentile, que sostuvo

(16) 1806-1873.

(17) 1826-1877.

(18) Cita de JACKISCH, Carlota. *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*, CIEDLA, 1997, p. 59.

(19) *Ibíd.*

(20) De la Colina, Juan Miguel, *Diario de Sesiones*, p. 392.

“hoy saldremos de esta Convención Constituyente con 40 legisladores más que antes, simplemente para poder satisfacer los intereses de los diferentes grupos políticos que se encuentran en esta Convención, y no dando un régimen político y electoral suficientemente transparente que permita la fluida evolución de las ideas y de los grupos políticos dentro de esta sociedad” (21).

Los guarismos de la elección de 1987 dieron como primera minoría a la UCR, con el 46,55% de los votos, frente al PJ que alcanzó el 43,61% y la UDECE con el 4,52%. El reparto fue 36 para la UCR, 20 para el PJ y 5 para la UDECE, y como el resto de los partidos participantes de la contienda electoral no llegaron al 2%, las 5 bancas restantes se repartieron por sistema proporcional entre la oposición, lo que sumó al PJ los 5 escaños vacantes.

¿Qué hubiera ocurrido si en la elección el sistema aplicado era el de representación proporcional, más conocido como d’Hondt? (22). La UCR se hubiera llevado 33, el PJ 30 y la UDECE sólo 3. Obsérvese que la suma de la oposición sería 33 (30 + 3), es decir igual a lo que obtendría el partido con mayor cantidad de votos obtenidos (33 a 33), con lo cual la relación de fuerzas hubiera cambiado sustancialmente, y si bien los análisis contrafácticos son imposibles de demostrar, seguramente se hubieran sancionado leyes diferentes durante ese período legislativo, la problemática política, social y económica habría sido diferente, y más aún, posiblemente no se hubiera puesto en marcha el proceso de re-reelección de Angeloz, que finalizó con la profunda crisis institucional de 1995.

Si hacemos el mismo análisis para la elección provincial de 1995, donde fue elegido gobernador Ramón Bautista Mestre, el resultado es aún más curioso; si comparamos las bancas que habrían obtenido las distintas fuerzas políticas teniendo en cuenta los dos sistemas, el de representación fija previsto por la Constitución de 1987, y otro hipotético de representación proporcional, nos daría el siguiente resultado:

Partido	% de votos	Nº bancas por rep. fija	Nº bancas sist. prop. D’Hondt
UCR	41.11%	36 bancas	31
PJ	37.56%	22 bancas	28
FREPASO	5.91%	5 bancas	4
UCEDE	3.31%	3 bancas	3

Se puede observar que, si en esta elección el sistema aplicado hubiera sido el d’Hondt, la suma de las bancas de la oposición alcanzaría 35, mientras que el oficialismo se hubiera quedado con 31. Esto no implica taxativa y obligatoriamente que la oposición se hubiera unido poniendo en riesgo la hegemonía de la UCR, pero sin dudas que la

(21) *Diario de Sesiones*, p. 430.

(22) Creado por el jurista belga Victor d’Hondt en 1878.

relación de fuerzas hubiera sido muy diferente; nos podríamos preguntar: ¿la batería de medidas económicas impulsadas por el gobierno frente a la crisis, habría tenido el mismo destino?; ¿cuáles habrían sido las alianzas parlamentarias?; ¿el gobernador Ramón Mestre hubiera sido reelecto en 1999 o ni siquiera hubiera sido candidato por su partido?; ¿De la Sota habría sido electo gobernador, cortando la hegemonía radical?

Es difícil contestar estas preguntas con algún grado de certeza, ya que cualquier respuesta por constituirse en un análisis contrafáctico quedaría en el plano de la suposición; pero lo que sí se puede afirmar es que la realidad hubiera sido otra, simplemente porque la aplicación de un sistema electoral determinado en lugar de otro que está en vigencia, altera los resultados de la elección e influye en el comportamiento político de los actores.

Vale la pena citar a Alberto Zarza Mensaque, cuando dice que *“en el Legislativo hay crisis de misión, porque de haberse pensado por Montesquieu como protagonista fundamental de la vida pública, se ha convertido en un acompañante bastante lerdo del Ejecutivo. Hoy, de acuerdo a lo que sostienen algunos teóricos del Derecho Constitucional, el Parlamento es la caja registradora donde se ven reflejadas las decisiones que se toman en otro lado ¿y quién son los que toman las decisiones? Los factores de poder, la burocracia, la tecnocracia y los partidos políticos”* (23).

Analicemos la siguiente situación. Una de las últimas medidas que tomó el gobierno de Angeloz antes de entregar el poder a su sucesor fue la sanción de la Ley de Emergencia Económica, que implicó entre otras cosas, la reducción salarial para el sector público y la creación de los CECOR. Fue aprobada el 22 de junio de 1995, en medio de una gran cantidad de disturbios. El horario del comienzo de la sesión marca lo inusual del procedimiento: 20 horas, 23 minutos. Los legisladores presentes eran 35, todos representantes del partido gobernante (el único que faltó a la cita fue Lucio Prado); por su parte, la oposición en su totalidad estuvo ausente. La UCR que tenía mayoría por sí mismo, la aprobó sin mayores discusiones, y luego pasó al Senado, donde también tenía mayoría, para su sanción definitiva. En conclusión, se perdió una oportunidad para una de las funciones esenciales de la Legislatura, la de “control”, que a juicio de Salvadores de Arzuaga *“es la potestad que tiene un órgano para limitar los actos de otros o intervenir en él”* (24).

Desde mi óptica, y para ir adelantando posición, el régimen de mayoría, además de provocar una distribución injusta de las bancas y la incapacidad de la oposición para sancionar iniciativas propias, crea una tecno burocracia conformada por cuadros partidarios que, con un gran poder, relativamente estable, confunden gobierno con partido o partido con gobierno.

(23) Cita hecha por FRÍAS, Pedro J. *Conductas públicas*, Depalma, Buenos Aires, 1997, p. 49.

(24) *Los controles institucionales en la Constitución Argentina*, La Ley, Buenos Aires, 1999, p. 2.

La Constitución de 1987, cuyo espíritu era crear un “nuevo” sistema que permita reflejar de una manera más justa la verdadera opinión pública reflejada en los 5 (cinco) partidos políticos con mayor representación en la provincia, impidió que el número de bancas de cada uno de ellos tuviera una directa relación con la cantidad de votos obtenidos, lo que de por sí es injusto.

Comparto la visión de Natalio Botana, que expresó en una conferencia dictada en la Universidad Nacional de Córdoba con una claridad sorprendente las distintas posiciones y cuál es la de su preferencia. Dice *“hay tres principios que iluminan los sistemas electorales y que los han iluminado durante todos los tiempos. El primero es el principio de la pluralidad, que se asemeja a una carrera donde corren dos o tres oponentes y gana el que corre más ligero, sin importar la ventaja que tenga sobre sus ocasionales opositores; este sistema se habría aplicado en la República Argentina desde 1853 hasta la sanción de la ley 8871, más conocida como Ley Sáenz Peña, en 1912. El segundo principio es el de la mayoría absoluta, que tiene la imagen de la balanza; se asimila a los sistemas franceses y europeos; pero más precisamente en Francia, donde alcanzando la mitad del electorado, un partido puede directamente quedarse con la representación. De lo contrario se disputará entre los dos partidos que adquieren mayoría, y será uno de esos dos partidos, en una segunda vuelta, quien tendrá la mayor representación dentro del Parlamento, siempre reconociendo un principio de representación de las minorías. Y el tercer principio, al cual adherimos, es el de la proporcionalidad, tomando como figura imaginativa la de la fotografía. La proporcionalidad se puede representar con una fotografía, porque constituye el fiel reflejo de la sociedad electoral en la representación política; que así se manifiesta la sociedad electoral y de la misma manera se manifiesta la sociedad política”*.

Como se puede apreciar, las discusiones sobre la conveniencia de un sistema unicameral o bicameral, y la de representación mayoritaria o proporcional, son temas recurrentes a lo largo de los debates, pero es relativamente fácil demostrar que, en la mayoría de los casos, el partido que se encuentra en el gobierno se ubica en la vereda de la unicameralidad y la representación mayoritaria, pues ello permite un trámite más rápido en la sanción de las leyes. El problema para los partidos que ponen en marcha este proceso es que después, cuando se convierten en oposición, sufren el sistema que ellos mismos han creado.

Otro hecho a destacar es que la reforma de 1987 en Córdoba (al igual que la de 1994 en el orden nacional) no incorporó algún mecanismo de “lista no bloqueada” o “semi libre”, que cuanto más no sea, hubiera habilitado a los electores a alterar el orden de los candidatos en la propia lista elegida. Si a esto le agregamos que la propia Constitución garantiza a los partidos políticos el monopolio para cargos públicos electivos (artículo 33), queda demostrado que se privilegió el interés sectorial y corporativo por sobre el interés general.

A título de curiosidad, los representantes del peronismo que se oponían a la reelección en Córdoba en 1987 fueron reeleccionistas en la Convención de 1949 que permitió

que el general Perón pudiera acceder a un nuevo período de gobierno; mientras que los radicales, que en ese momento histórico rechazaban la reelección, ahora hacían votos por ella. Si bien el ámbito diferente y la circunstancia distinta, es para repensar los intentos hegemónicos y el resultado de estos.

IV. La reforma de 2001 y su impacto en la Legislatura

El 27 de julio de 2001, en medio de una de las crisis institucionales más profundas de nuestro país, fue sancionada en Córdoba la ley 8947 de “Necesidad de la Reforma”, con un argumento central: reducir los costos de “la política”. La Convención sesionó sólo 7 días, entre el 8 y 15 de septiembre de 2001.

La Reforma reemplazó el histórico sistema bicameral por uno unicameral, con un máximo de 70 legisladores, cuyo origen de representación era distinto: 44 legisladores se elegirían de manera directa, tomando a la provincia como distrito único, de manera proporcional y sin piso electoral. Los 26 restantes debían ser elegidos por los pueblos de los Departamentos, a razón de uno por cada uno de ellos en que se divide la provincia. Así, caía derribado el principio de mayoría absoluta pregonado por la Constitución de 1987, aunque en la práctica y debido a los números electorales obtenidos, particularmente en los Departamentos, comenzó la hegemonía de Unión por Córdoba. En la actualidad, el bloque de Unión por Córdoba tiene 40 de los 70 legisladores totales, es decir que supera ampliamente el quórum necesario, que es de 36; este hecho tiene que ver con el triunfo de esa coalición, no sólo en el distrito único, sino en la gran mayoría de los Departamentos en que se divide la provincia. Además, hubo corrimiento desde otros bloques hacia el oficialismo. Lo importante es que, con el crecimiento de los poderes locales, esto puede ir cambiando, generándose una Legislatura multicolor en la cual se generen las transacciones propias de un sistema republicano.

Si bien el sistema se puede perfeccionar, se inscribe dentro de las tendencias modernas que tan bien definió el experto en cuestiones electorales Dieter Nohlen en una exposición en la Universidad de Heidelberg, Alemania, cuando sostuvo que *“los sistemas combinados son los que combinan elementos técnicos que tradicionalmente se asocian con los dos principios de representación opuesta. O sea, el de la mayoría o pluralidad, y el de la proporcionalidad. En especial, se trata de la combinación del distrito uninominal que implica la regla decisoria de la mayoría, con la lista nacional o regional que implica una u otra forma de aplicar la regla decisoria proporcional”*; y agrega que en ese contexto *“se pueden diferenciar cinco requisitos, tres fundamentales y dos adicionales. El primer requisito consiste en la representación. Aquí se trata de reflejar adecuadamente los intereses sociales y las opiniones políticas de los órganos de representación. Este criterio se entiende en doble sentido: por un lado, la representación para todos, a manera de estar representados los distintos grupos de personas, fundamentalmente las minorías y las mujeres; por el otro, representación justa, es decir una representación más o menos proporcional las fuerzas sociales y políticas, equivalente a una relación equilibrada entre votos y escaños. Los parámetros de medición empírica son obvios: la falta*

de representación de minorías y mujeres, así como las desviaciones significativas en la proporcionalidad, son consideradas frecuentemente como problemáticas. En segundo requisito, la concentración-efectividad, consiste en la agregación de intereses sociales y opiniones políticas, de tal manera que de ellas resulten decisiones políticas y que la comunidad adquiera capacidad de acción política. El tercer requisito, es la participación. Aquí no se trata de la participación en el sentido común del término, pues las elecciones en sí no son un acto de participación política, sino de la mayor o menor posibilidad del elector de expresar la voluntad política en el marco de la alternativa voto personalizado versus voto de partido o de lista. Esta opción se asocia a un mayor o menor grado de relación, de conocimiento, de responsabilidad y la identificación entre electores y elegidos. El cuarto requisito es la transparencia. Un instrumento esencial aquí es la sencillez: el sistema electoral no debería ser demasiado complejo. Este requisito contradice de alguna manera la premisa que exige que los tres requisitos anteriores sean cumplidos a la vez, pues aquellos sistemas electorales que cumplen simultáneamente de forma efectiva las funciones de representación, concentración y participación, son de hecho sistemas electorales más sofisticados. El quinto y último requisito es la legitimidad, aspecto en el que confluyen las otras funciones. La legitimidad tiene por su parte un significado propio que se pone de manifiesto cuando, desde una perspectiva genética, se considera al sistema electoral como producto del consenso entre los partidos más relevantes. La legitimidad del sistema electoral, depende de la magnitud de ese consenso” (25). Después de esta opinión tan completa, ¿para qué decir más?

Como un plus, y en un hecho inédito para el país, se eliminó la inmunidad de arresto para los legisladores, quedando como única prerrogativa la inmunidad de opinión.

Otro aporte valioso fue la incorporación del mecanismo de preferencia (artículo 78, *in fine*), dándole al electorado la posibilidad de alterar el orden en la lista de legisladores; el objetivo era minimizar el efecto dañino de las listas sábanas; allí fue la Legislatura la que tuvo un rol trascendente, ya que es quien sancionó la ley reglamentaria.

Un comentario final que tiene que ver con la última reforma al Código Electoral provincial (ley 9571), sancionada por la Legislatura el 11 de abril de 2018 con la sola presencia del bloque de UPC más el apoyo de algunos legisladores de Córdoba Podemos (39 de UPC más 4 de CP), y que mucho tiene que ver con la hipótesis de este trabajo. Se trata, de la denominada “doble candidatura”, figura que habilita a quienes compitan para gobernador y vicegobernador a ser los primeros dos legisladores de la lista por distrito único, que en caso de obtener los votos necesarios accederían a la Legislatura de acuerdo al reparto proporcional por sistema d’Hondt.

(25) NOHLEN, Dieter. “Las nuevas tendencias de los sistemas electorales”, párrafo de su exposición en la Universidad de Heidelberg, Alemania, 1939.

Como es una cuestión opinable, voy a evitar hacer juicios valorativos y/o jurídicos; pero de lo que sí estoy seguro es que esa incorporación alterará el panorama electoral de la provincia para 2019.

Sin dudas que la reforma puede alentar a algunos partidos pequeños que son parte de alguna coalición, a presentarse individualmente, ya que suponen que sus figuras principales, los candidatos a gobernador y vice, se convertirían en legisladores por esa fuerza en primer y segundo lugar, siempre y cuando alcancen los votos necesarios; esto les daría la posibilidad de tener un bloque propio, que no sólo les garantiza una estructura, sino también potenciar su mirada sobre la problemática cordobesa. Insisto, más allá de la valoración positiva o negativa que se pueda hacer sobre la reforma, lo que es seguro es que alterará el mapa político de Córdoba.

Éste es otro ejemplo muy claro que demuestra la incidencia de la modificación de los sistemas electorales en la vida institucionalidad de un Estado, en la estructuración de los partidos políticos, en la conformación de mayorías y en el acceso o la retención del poder.

V. Una propuesta posible para la Legislatura de Córdoba

Generalmente en este tipo de problemática hay muchos análisis de diagnóstico y un sinnúmero de críticas a los sistemas electorales vigentes, ya que no son neutros y generan efectos significativos. Por esa razón, y para no quedar simplemente en la queja, me gustaría antes del epílogo que sintetiza el trabajo, plantear una propuesta, de modo de poder abrir un debate que nos permita reflexionar sobre un diseño que mejore al que rige actualmente.

Desde mi óptica, sería interesante aplicar para la distribución de bancas el exitoso sistema alemán, por el cual la mitad de los legisladores (35) sean elegidos por circunscripciones uninominales, y la otra mitad tomando a la provincia como distrito único. Lo distintivo de este mecanismo es que los votos que obtiene cada partido en el distrito único establece la cantidad de bancas que le corresponden, es decir que si una agrupación logra en la provincia un 40 por ciento de los votos, le corresponderían 28 de los 70 legisladores, con lo cual si sólo ha alcanzado dos bancas en las circunscripciones uninominales, debe completarse el número asignado, es decir 26 bancas más, con los representantes del distrito único; es decir que se les da prioridad de ingreso a los representantes de los Departamentos.

¿Por qué este esquema? Porque morigeraría sustancialmente la subrepresentación que sufren los partidos con dificultades para insertarse en las circunscripciones uninominales; y todo ello se puede alcanzar sin descuidar la importancia de las representaciones regionales.

También sería interesante incorporar para la elección de los representantes de las circunscripciones uninominales el “voto transferencia”, lo que permitirá al elector

optar no sólo por un candidato, sino también expresar a cuál de los otros candidatos apoyaría en el caso “eventual” de que su preferido en primera instancia no alcance los votos necesarios para imponerse; funciona como una segunda vuelta en un solo turno electoral, y generaría mayor legitimidad debido a que en las circunscripciones uninominales el único premio es para quien sale primero, así más no sea por un voto.

En mi opinión, un sistema con estas características, traería aparejada una Legislatura más representativa y con mayor legitimidad; todos los esfuerzos en este sentido serán bienvenidos para que nuestro Poder Legislativo mantenga su esplendor.

VI. Epílogo

*“Al fin y al cabo, somos lo que
hacemos para cambiar lo que somos”
Eduardo Galeano (1940-2015)*

Desde hace muchos años, la Argentina en general, y Córdoba en particular, sufren una crisis de representatividad de sus cuadros dirigentes, lo que ha generado un importante deterioro de las instituciones republicanas, que de continuar podría ser proporcionalmente más grave que la problemática económica y social, e incluso potenciarla.

Desde mi óptica, una de las razones principales de esta penosa realidad, y que se puede visualizar de manera simple, tiene relación directa con las modificaciones en los sistemas electorales en nuestra provincia, particularmente en 1923 y 1987, años que se encuentran en el período incorporado en la convocatoria, por los cuales la conformación de las Cámaras Legislativas le garantizaban a quien ganara la elección, así fuera por un solo voto, la mayoría absoluta.

En este esquema, el consenso y la transacción parlamentaria, que es propia y natural de la democracia, quedó sólo para la anécdota, y la Legislatura se transformó, lenta pero sistemáticamente, en un apéndice del Ejecutivo, con consecuencias muy negativas para el propio cuerpo y para la comunidad cordobesa.

Quienes idearon este mecanismo no tuvieron en cuenta la advertencia de uno de los padres del constitucionalismo moderno, Karl Loewenstein, que expresaba con certeza que *“para que un sistema electoral sea imparcial y neutral, tendrá que evitar cualquier ventaja indebida a favor del gobierno y del partido gobernante”* (26).

Si bien este esquema fue reformulado en buena medida en la reforma de 2001, aún quedan en el debe otras reformas complementarias importantes para que la Legislatura vaya recuperando el prestigio de otrora, por ejemplo, ponerle límite a la reelección indefinida de legisladores en incorporar el voto alternativo para la selección de los legisladores departamentales. El objetivo es evitar que cada banca se transforme

(26) LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1986, p. 334.

en una pequeña máquina electoral, en la cual los cargos rentados y los asesores que corresponden a cada legislador, salvo honrosas excepciones, terminen cayendo en manos de punteros políticos, los que a cambio garantizan su apoyo al representante para revalidar su cargo, con la consecuente degradación de la tarea legislativa.

Si bien el deterioro de la relación entre gobernantes y gobernados es multicausal y se podría hacer un análisis integral de la problemática, no es casualidad que el mismo se haya visto agravado en tanto avanzaba el proceso de reforma de los mecanismos electorales para acceder a las bancas que oportunamente previó el Poder Constituyente originario de 1855, los que complementados con las modificaciones a las leyes electorales reglamentarias, perseguían un objetivo hegemónico de perpetuarse en el poder; para alcanzar este objetivo la legislación debía tener un trámite expeditivo y con el menor costo político posible.

El hecho de servirse de un instrumento tan valioso para un Estado, como lo es su Constitución, a los efectos de privilegiar intereses subalternos por encima de los de la ciudadanía en su conjunto, provocó un daño muy difícil de reparar, por aquello que parafraseaba Juan Bautista Alberdi, cuando citando a Platón (para el filósofo griego el arte de gobernar consistía en hacer que el pueblo amara las leyes, lo que en sí significaba reputación para los legisladores) sostenía que “*para que los pueblos amen su Constitución es menester que la vean rodeada de prestigio y esplendor*” (27).

La reforma constitucional de 2001 fue un avance importante en búsqueda de un sistema más justo, y en la conformación y el trabajo de la Legislatura tuvo su impacto positivo; ¿Alcanza? Claro que no, pero es un comienzo para de allí en más seguir trabajando mucho en las reformas para que nuestro Poder Legislativo recupere un lugar central, y sea un actor principal en la escena de los grandes cambios que necesita Córdoba.

Espero que este aporte para el intercambio de ideas, que en realidad es sólo una gota, colabore para que se comience a derramar una lluvia bendita sobre nuestros legisladores, que los ilumine para sancionar las leyes necesarias e impulsar que a través de una Convención Reformadora generosa se generen los cambios necesarios en la Constitución que tanto necesitamos los cordobeses, de manera de potenciar nuestras importantes ventajas comparativas; de su gestión depende nada más y nada menos que las libertades y los bienes de los ciudadanos; es sólo una gota, “pero como toda gota, moja”.

(27) ALBERDI, Juan Bautista. *Bases para la organización política de la Confederación Argentina*, Plus Ultra, Buenos Aires, mayo 2000, p. 154.