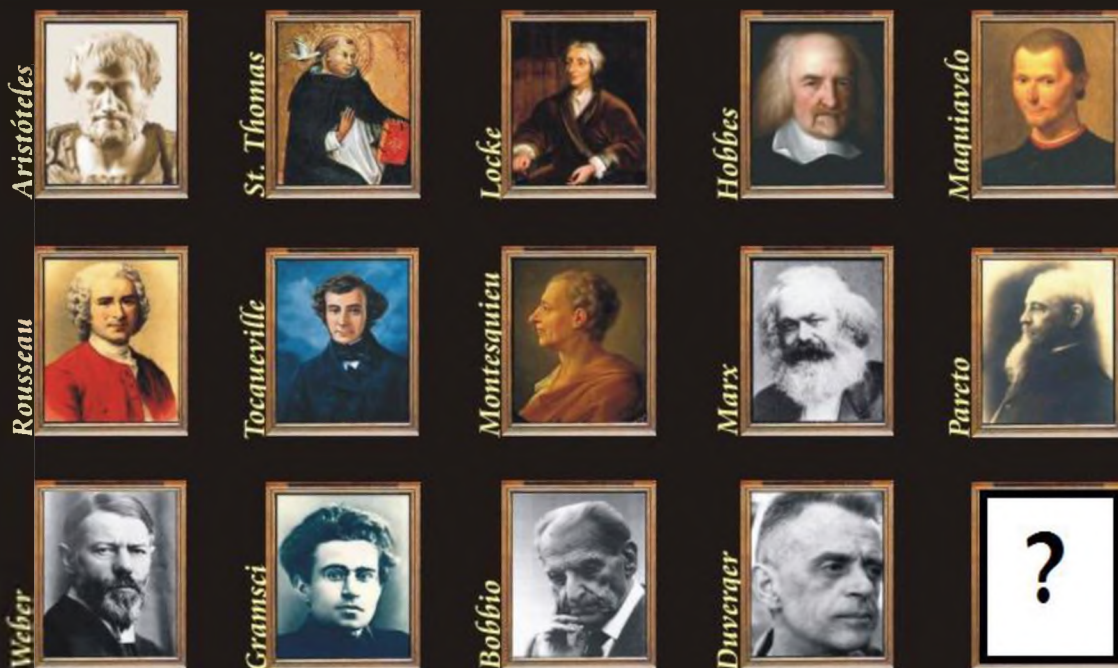


Alvaro Monzón Wyngaard, Héctor J. Zimerman  
Agustín S. Carlevaro y Patricio Monzón Battilana  
Editores

# DERECHO POLÍTICO TEMAS DE AYER Y HOY

Jornadas Preparatorias

POSADAS, SEPTIEMBRE, 2018



## AADP

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE DERECHO POLÍTICO

## INDICE

<i>Palabras iniciales</i>	Pág. 4
<i>Comité Evaluador</i>	Pág. 10

### I - CONFERENCIAS

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”, M. Consuelo Parmigiani de Barbará	Pág. 12
“El Conocimiento de lo Político”, Alfredo Isaías Saade	Pág. 18
“Economía y Política Hoy”, Ricardo Del Barco	Pág. 23
“Estado laico, laicidad y laicismo”, Gonzalo F. Fernández	Pág. 34
“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”, Edgar Gustavo Fernández Suarez	Pág. 45
“Holocausto y Propaganda Política”, María Belén Martínez	Pág. 60
“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”, Agustín S. Carlevaro	Pág. 67
“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”, Miguel Goldfarb	Pág. 77
“Algunas Reflexiones acerca de la Reforma Universitaria de 1918”, Emilio Manuel Alderete Avalos	Pág. 92

### II - PONENCIAS

#### 2.1. ESTADO Y REGULACIÓN

“Estado y Políticas Públicas de la Educación Superior: Autonomía y Autarquía de las Universidades Argentinas en la Legislación Nacional”, por Claudia L. Díaz y Omar U. D’Andrea	Pág. 119
“Cambio de Ciclo y Elementos para un Estado Equitativo”, por Ataliva G. Laprovitta	Pág. 128
“La 4° Generación de Derechos. La democracia constitucional como meta-garantía. Una mirada desde Argentina”, por Armando Aquino Britos	Pág. 142
“Algunas relaciones entre el Derecho Político y el Derecho Penal: la Política Criminal”, por Fernando Bernabé Verón	Pág. 166
“Cuando la legalidad y la legitimidad no alcanzan: el derrotero político	

de la Ley de Medios, una experiencia inacabada”, por Patricio Monzón Battilana	Pág. 172
“Análisis Comparado de la Vigilancia de los Productos Médicos en Argentina y Estados Unidos”, por Matías Francisco Payes y Álvaro Monzón Wyngaard	Pág. 180
“DGP y Cobertura Médica. La Necesidad de Políticas Públicas Igualitarias en materia de Salud Reproductiva”, por Fermina Mauriño	Pág. 189
“Principios de la Tributación. El Debate sobre la fijación de tarifas”, por María Emilia Quevedo y Alvaro Monzón Wyngaard	Pág. 200
“Estado de Derecho y Tributo”, por María del Rosario Medina	Pág. 211
“Tributación, Equidad e Injusticia: Un tema pendiente en América Latina en tiempos modernos”, por Héctor J. Zimerman	Pág. 231
“Los parques industriales como un posible mecanismo de solución al problema del vacío intermedio en la región”, por Héctor José Zimerman y Aldana F. Segovia	Pág. 246

## **2.2. DIMENSIONES DE LA NOCIÓN DEL CIUDADANO**

“Hacia una ley provincial de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias”, por María Alicia Meixner	Pág. 270
“Una fotografía en sepia: Las transformaciones culturales, reelección indefinida y políticas de seguridad en la Provincia de Corrientes en 2012”, por Marcos Walter Medina	Pág. 278
“Algunas reflexiones de las Formas Directas y Semidirectas del ejercicio de la Democracia en el Derecho Constitucional Argentino, Público Provincial y Municipal en particular”, por Laura Isabel Pasetto	Pág. 299
“Anotaciones sobre el Sistema de Gobierno y la importancia de la profundización de su estudio”, por Carlos Daniel Luque	Pág. 314
“Desarrollo y Democracia en América Latina y El Caribe: Tecnología Médica, Salud y Derechos Humanos”, por Alvaro Monzón Wyngaard; Agustín S. Carlevaro, Patricio Monzón Battilana; Matías Payes; y Jorge Emilio Monzón	Pág. 323
“Incorporación de la Paridad en las provincias argentinas: el caso Corrientes”, por Sofía Dominguez	Pág. 345
“El MERCOSUR entre Unitarios y Federales. Comparación de los	

Sistemas Políticos Municipales del Nordeste Argentino, Paraguay y Uruguay”,  
por Sergio Valenzuela y Héctor J. Zimerman Pág. 359

### **2.3. INSTITUCIONALIZACIÓN DEL PODER**

“El Régimen de la Prueba como forma para la averiguación de la Verdad y del Juicio Divino de la monarquía de Dante Alighieri y su contexto teórico”, por Andrés Salvador Pág. 371

“Bartolomé Mitre y la Nación Argentina: Relato del pasado nacional”,  
por Oscar R. Lotero Pág. 382

“Teoría de las Políticas Públicas. Paradigmas en las Políticas Públicas en Argentina”, por Ataliva G. Laprovitta Pág. 397

“El final del Colegio Electoral y el Anti Pacto en Corrientes”, por  
Carlos Alberto Cassarino Pág. 411

“Los órdenes sociales en el análisis de las desigualdades. El aporte de la teoría de las instituciones políticas de Daron Acemoglu y James Robinson”,  
por Dora E. Ayala Rojas e Ingrid Y. Rosas Villarrubia Pág. 421

“Derechos Humanos y Comunicación. Debates en encrucijada”, por  
Patricio Monzón Battilana Pág. 438

“El Control de Convencionalidad en el Ordenamiento Jurídico Argentino. Una mirada sobre su Responsabilidad como Estado Miembro del Corpus Iuris Sistema Interamericano y del MERCOSUR”, por Ruth María Ivonne Balderrama Pág. 443

“Procesos de integración en perspectiva comparada. El MERCOSUR: ¿Impasse o fragmentación? Alternativas al neoliberalismo y la globalización. La relación Argentina – Brasil como alianza estratégica”, por Héctor J. Zimerman Pág. 460

### **III - PONENCIAS ESTUDIANTILES**

“Estado y Nación. Estados con Naciones, Naciones sin Estado y Estados Nacionales: El caso catalán y el caso argentino”, por Fernando Luque Pág. 476

“Introducción al Concepto de Soberanía”, por Mario Augusto Rodríguez Pág. 482

## PALABRAS INICIALES

El presente libro titulado **DERECHO POLÍTICO: TEMAS DE AYER Y HOY**, es el producto del encuentro científico (Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político) realizado el pasado mes de Septiembre (27 y 28) de 2018, en la ciudad de Posadas, provincia de Misiones.

El mismo fue organizado en conjunto por la Asociación Argentina de Derecho Político, el Instituto Superior “Antonio Ruiz de Montoya” (de Posadas, Misiones) y la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas – Extensión Áulica Posadas – de la Universidad Nacional del Nordeste.

El Programa consistió en:

### **Jueves 27 de septiembre de 2018**

18,30 hs. Conferencia de Prensa y Acto Inaugural

### **Viernes 28 de septiembre de 2018**

9 a 13 hs. Reunión Preparatoria del XV Congreso Nacional de Derecho Político (2019)

16,30 a 18 hs. **PANEL (I)**

#### **Integrantes:**

Dr. Ricardo DEL BARCO (UNC)

“Economía y Política Hoy”

Dr. Miguel GOLDFARB (UNNE)

“Políticas de Fomento e Incentivos Fiscales, en materia de Recursos Renovables”

Dr. Agustín S. CARLEVARO (UNNE)

“CIBORG. ¿Sujeto de Derecho en la Era Tecnológica de la Salud? Políticas Públicas y Nuevos Paradigmas”

Dr. Gonzalo F. FERNÁNDEZ (UNC)

“Estado laico, laicidad y laicismo”

Dr. Jorge E. BARBARÁ (UNC/UCC)

“Representación Política y Destitución. Crisis”

**Moderador:** Dr. Alvaro MONZON WYNGAARD (UNNE)

18 a 19,30 hs. **PANEL (II)**

**Integrantes:**

Dra. María Belén MARTINEZ (UNLaR)

“Holocausto y Propaganda Política”

Dr. Emilio ALDERETE AVALOS (UBA)

“La Reforma de 1918”

Dr. Alfredo Isaías SAADE (UNNE)

“El Conocimiento de lo Político”

Dr. Edgar G. FERNANDEZ SUAREZ (UNC)

“Las TIC en el Gobierno Abierto en tiempos de debilidad representativa: transparencia y control ciudadano”

Dra. M. Consuelo PARMIGIANI de BARBARÁ (UNC)

“La Importancia del estudio del Derecho Político, Hoy”

**Moderador:** Dr. Miguel A. DUARTE (UNC)

La Asociación Argentina de Derecho Político, al propio tiempo aceptó ponencias de profesionales y alumnos regionales que, si bien no fueron expuestos en razón del tiempo disponible, se incorporan al presente libro.

La Asociación Argentina de Derecho Político, nuclea a los docentes de Derecho Político de las Facultades de Derecho (públicas y privadas) del país. Entendemos significativo mencionar algunos hitos, de la asociación próximos a cumplir quince años de vida, a saber:

*26 de marzo de 2004: Encuentro Regional de Profesores de Derecho Político de Universidades Nacionales.* Realizado en la ciudad de Corrientes, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. Se reunieron los Profesores: María Pérez Vara y Oscar Blando (Universidad Nacional de Rosario); Eduardo Cuello y Gustavo Tarragona (Universidad Nacional del Litoral); M. Consuelo Parmigiani y Jorge E. Barbará (Universidad Nacional de Córdoba); y Alfredo I. Saade, Emilio Nazar y Hector J. Zimmerman (Universidad Nacional del Nordeste). En ese primer encuentro se acordó:

- la necesidad de promover actividades conjuntas que contribuyan a precisar el significado de asignaturas con comunes denominadores tales como: Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencias Políticas y Asignaturas afines que se dictan en las Facultades de Derecho de Universidades Nacionales;

- el compromiso de realización de un Encuentro Nacional de Docentes de las asignaturas mencionadas, en el transcurso del año 2004. El citado encuentro debía abordar los siguientes ejes temáticos: a) La Enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho. Su sentido para la formación del Abogado; b) Contenido de la enseñanza de lo político en las Facultades de Derecho; c) La crisis política argentina y su repercusión institucional;
- constituir, con los docentes antes mencionados la Comisión Promotora de la Asociación de Derecho Político, designando como Presidente al Profesor Héctor J. Zimmerman y como Secretario al Profesor Alvaro Monzón Wyngaard.

**17 de junio de 2004:** *Seminario sobre "La Enseñanza de lo Político en las Facultades de Derecho: Su sentido para la formación del Abogado"*. Organizado por la Catedra "A" de Derecho Político de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba; el Colegio de Abogados y el Tribunal de Disciplina de Abogados de la Ciudad de Córdoba. De esa manera se logró continuidad y se dio cumplimiento al objetivo de realizar anualmente dos Encuentros de Profesores, uno preparatorio y otro de jornadas. El seminario contó con la presencia de distinguidos profesores de la UNR, de la UNNE, y de la UNC, que además brindó el marco de centenares de alumnos colmando el auditorio de esta Casa de estudios.

**27 de agosto de 2004:** *Encuentro Nacional de Profesores de Derecho Político, Teoría del Estado, Ciencia Política y/o Materias Afines*. Realizado en la Ciudad de Corrientes, sede de la Universidad Nacional del Nordeste: El Encuentro se desarrolló con la presentación de ponencias en tres comisiones y dos paneles.

**28 de agosto de 2004:** *Reunión de Profesores para tratar la constitución de la Asociación y la sede del próximo encuentro*. Realizado en Salón Auditorio de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste. A la reunión asistieron los siguientes Profesores: por Universidad Nacional de Rosario: Oscar Blando, Daniel Leandro Boccoli y Ana Maria Raggio; por Universidad Nacional del Litoral: Eduardo Cuello; por Universidad de Buenos Aires: Emilio Manuel Alderete Avalos y Julio Pinto; por Universidad Nacional de Cuyo: Luis Alfredo Puebla; por Universidad Nacional de La Plata: María Monserrat Lapalma, Jorge Szeinfeld, Claudio Contreras, Alejandro Manuel Medici y Guillermo Tamarit; por Universidad Nacional de Córdoba: Mariángeles Martínez Hernández, Carlos Eduardo Martiniau, María Emilia Scalambro, Miriam Consuelo Parmigiani y Jorge

Edmundo Barbará; por Universidad Católica de Córdoba: Martín Rodríguez Brizuela, Ricardo del Barco y Eduardo Cordeiro Gavier; y, por Universidad Nacional del Nordeste: Enrique Eduardo Galiana, Néstor Pedro Brillard Pocard, Alvaro Monzón Wyngaard, Alfredo Isaías Saade, Porfirio A. Aquino y Hector J. Zimerman. Luego del intercambio de opiniones y a propuesta del Profesor Barbará, aprobada por unanimidad, se decide denominar a la nueva asociación como *Asociación Argentina de Derecho Político*, designándose la Junta Promotora (con Secretaría Permanente en Corrientes) con la Presidencia Honoraria del Dr. Porfirio A. Aquino, la Presidencia de Zimerman y como Vocales los siguientes Profesores: Barbará y Parmigiani (UNC), Blando y Raggio (UNR), Cuello (UNL), Pinto y Alderete Avalos junto a Mario Justo López (h) (UBA), Puebla (UNCuyo), Lapalma y Juan Carlos Corbetta (UNLP), Del Barco (UCC y UN La Rioja) y Galiana (UNNE). Asimismo se aprobó que La Plata sea sede del nuevo Encuentro y que la ciudad de Rosario lo sea para las sesiones preparatorias durante el 2005.

**27 de mayo de 2005: Reunión de la Junta Promotora.** Realizada en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Fueron "Huéspedes de Honor" los Profesores: Zimerman, Monzón Wyngaard, Parmigiani, Barbará, Lapalma, Szeinfeld, y Corbetta; y los anfitriones Blando y Raggio. Como se decidió que la reunión sería ampliada, también participaron los Profesores: José María Marchioni y Alejandro Marcelo Medici (UN La Plata); y Daniel L. Boccoli, Solange Delannoy, Adriana Mack, y Daniel Sosa (UN de Rosario). En la ciudad santafecina el Presidente Zimerman entregó a los asistentes la publicación de las ponencias del Encuentro de Profesores de Corrientes y el Anteproyecto de Estatuto de la Asociación Argentina de Derecho Político, para ser tratado en las jornadas platenses. También se estableció el temario, previo pormenorizado análisis que implicaron ricos intercambios de opiniones y posturas, a saber: 1) La Enseñanza del Derecho Político (o asignaturas equivalentes) en las Facultades de Derecho; con los siguientes subtemas: a) Sentido de los Contenidos; y b) Estrategias para su enseñanza y aprendizaje; 2) Calidad Institucional; con los subtemas: a) El funcionamiento de la división de poderes, b) El Sistema de Partidos, c) Los Déficit del Federalismo, d) La Democracia en América Latina: nuevos escenarios y nuevos desafíos, y e) Vigencia de los Derechos Humanos; 3) Los Servicios Públicos, con los subtemas: a) Regulación y Control, b) Reestatización o privatización, y c) Derechos del Consumidor, Clientes y Usuarios; 4) Rediseño Institucional del Estado en la Globalización, con los subtemas: a) Regiones Supranacionales, b) Regiones Subnacionales y c) Gobiernos Locales.



**28 y 29 de noviembre de 2005: II Jornadas Nacionales de Derecho Político "Joaquín V. González".** Organizadas por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata -en el centenario de su fundación.

- **1er día, 28 de noviembre:** En la sede del Colegio de Abogados, se aprobaron los estatutos de la Asociación Argentina de Derecho Político y se eligieron sus autoridades para el periodo 2005-2008. Al propio tiempo y a propuesta de los presentes se designaron Miembros Honorarios a los Profesores Pedro J. Frías, Francisco Cerro, Jorge Reinaldo Vanossi, Horacio Sanguinetti, Carlos Fayt y Porfirio A. Aquino, así como reconocimiento post-mortem a Juan Carlos Rubinstein.

- **2do día, 29 de noviembre:** Numerosos ponentes y asistentes, reflexionaron y analizaron temas centrales de la disciplina y la realidad actual en distintos paneles; se escucharon las disertaciones de los Profesores Jerónimo Molina Cano de la Universidad de Murcia - España y de Marco Lamandini de la Universidad de Bologna – Italia

En total, la Asociación Argentina de Derecho Político, lleva organizados catorce congresos nacionales de la especialidad, y otras tantas Jornadas Preparatorias. De ellos, fueron sede: La Plata (2005), La Rioja (2008), Catamarca (2009), Mendoza (2013), Pergamino (2014) en las respectivas universidades nacionales.

Al propio tiempo, otras tres universidades, fueron sede de los congresos nacionales más de una vez, en las siguientes ciudades: Corrientes (2004, 2010 y 2014), Rosario (2007, 2012 y 2016) y Córdoba (2006, 2011).

La Universidad Nacional de Córdoba, será anfitriona del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizará en la primera quincena de junio de 2019.

El presente trabajo está organizado en dos partes: la primera recepciona casi todas las “Conferencias” desarrolladas en los Paneles posadeños; y la segunda, da cuenta de más de una veintena de “Ponencias” aceptadas por el Comité Evaluador, divididas en cuatro áreas a saber: 1) Estado y Regulación; 2) Las dimensiones de la noción del Ciudadano; 3) La Institucionalización del Poder (a nivel Supranacional, Nacional y Subnacional), y 4) Ponencias Estudiantiles.

El éxito de las Jornadas Preparatorias del XV Congreso Nacional de Derecho Político, que se realizó por primera vez en la bella ciudad de Posadas, contó para su organización con una Comisión Local integrada por los doctores Luis Antonio DUARTE, Fernando B. VERON, y Lic. Martín Fernando MEDINA; con el acompañamiento técnico del Dr. Carlos

CARDOZO (Miembro Titular de la Asociación Argentina de Derecho Político) y del Dr. Miguel Duarte (Vicepresidente 4° de la Asociación).

La Asociación Argentina de Derecho Político quiere enfatizar su agradecimiento a las autoridades del Instituto Superior “Ruiz de Montoya” (a su Rectora, al Sr. Asesor Legal, a la Sra. Coordinadora de la Carrera del Profesorado en Ciencias Políticas) que pusieron a disposición tiempo, infraestructura y personal; así como al Sr. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

*Comité Editorial*

## **COMITÉ EVALUADOR**

**Dr. Jorge Edmundo Barbará (AADP)**

**Dr. Edgar Gustavo Fernández Suarez (AADP)**

**Dr. Juan Carlos Corbetta (AADP)**

**Dr. Héctor J. Zimmerman (AADP)**

**Dr. Martín Zemel (UNLP)**

**Dr. Rolando Juarez (UNNE)**

**Dr. Horacio José de Jesús Grando (UNNE)**

**Dr. Jorge Emilio Monzón (UNNE)**

**El MERCOSUR entre Unitarios y Federales.  
Comparación de los Sistemas políticos municipales del Nordeste Argentino,  
Paraguay y Uruguay**

**Sergio Valenzuela y Héctor J. Zimmerman**

Departamento de Comunicación Social – Facultad de Humanidades - UNNE

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas - UNNE

**Resumen**

El estudio de los sistemas políticos subnacionales ha ido cobrando una creciente relevancia en la Ciencia Política contemporánea. El presente trabajo busca profundizar en el estudio de los sistemas políticos municipales y propone describir y comparar las características de los sistemas electorales municipales de la región nordeste de Argentina con los de Paraguay y Uruguay.

En primer lugar, se procederá a una descripción sistemática y exhaustiva de los sistemas electorales municipales. En segundo lugar, se analizarán los efectos ya sean, reales o potenciales, que producen las reglas vigentes en diversos aspectos de los respectivos sistemas políticos. Finalmente se analizarán, para cada uno de los aspectos de los sistemas electorales vigentes, posibles variantes y las consecuencias que ellas podrían generar

El centro del estudio consistirá en establecer los efectos de los sistemas electorales municipales. Siguiendo la literatura especializada en el tema se buscará determinar los efectos del sistema electoral en el comportamiento de los electores (decisión de voto/abstención) y de los partidos políticos y fracciones (presentación de candidaturas propias/alianzas). Estas influencias se manifiestan, a su vez, en la conformación de la oferta (listas presentadas) y la distribución de los votos (el resultado electoral propiamente dicho) y, en definitiva, en una serie de características del “sistema político local”, a saber: nivel de desproporcionalidad de la adjudicación de cargos, grado de fragmentación/fraccionalización del sistema de partidos, configuraciones de gobierno en la integración de los concejos (alcaldes o intendentes en minoría o mayoría), grado de estabilidad del “sistema” o volatilidad electoral.

**Introducción**

Dentro de los debates actuales de la Ciencia Política, el estudio de lo que acontece en las unidades nacionales resulta una de las alternativas. Dentro de estas alternativas, el estudio de los sistemas electorales en nivel municipal de gobierno en perspectiva comparada, considerando a los países del MERCOSUR, resulta un espacio de vacancia en el conocimiento dentro de las ciencias sociales en general y la Ciencia Política en especial.

Tres décadas después del final de las últimas dictaduras que azotaron las relaciones entre la política y la sociedad civil de América Latina, resulta válido interrogarse cómo se está desarrollando la democracia en nuestros países, qué características tienen los poderes ejecutivos en los distintos niveles de gobierno,

qué caracteriza a los sistemas políticos locales, existen diferencias entre los ejecutivos según se trate de uno u otro nivel de gobierno, qué características han tomado los sistemas electorales municipales, y finalmente cómo afecta la mayor o menor centralidad del poder en las formas de gobierno adoptados por los países sobre los sistemas municipales.

Además del retorno de las democracias en América Latina, es importante mencionar que desde finales del siglo XX, se dieron procesos de integración regional, dentro de los cuales el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), se consolidó. Según Grandi y Bizzozero (1997), este mercado debe ser ubicado dentro de los nuevos procesos de integración regional como consecuencia de la globalización. A partir de ello, si bien la configuración regional obedece centralmente a procesos económicos, es necesario avanzar en la comprensión de las características políticas al interior de los países que originalmente integraron el bloque.

En cuanto a los estudios sobre elecciones municipales, es posible identificar un grupo de trabajos que dan cuenta de diferentes situaciones, para este nivel de gobierno en cada uno de los países tomados como caso. Para el caso de Argentina, dado el federalismo, los trabajos se abocan al análisis de la autonomía de los municipios a partir de la reforma constitucional de 1994 (Abalos, 2003; Cao, Tagina, y Ratto, 2009 y Cravacuore, 2009) o bien se remiten al sistema electoral, la reelección y las reformas políticas (Calvo, y Abal Medina, 2001; Daby, 2016; De Luca, Jones, Tula 2002 y Escolar y Calcagno, 2005, dentro de otros).

En tanto que, en referencia a las elecciones municipales de la República de Brasil, existen trabajos que remiten a las características de las primeras elecciones municipales a partir de la nueva constitución en 1998 (Kuschick, 1998) y análisis de los procesos históricos recientes en la historia política del país (Anastasia y Ranulfo Melo, 2009). En estos trabajos, se hace un análisis en relación al papel de las elecciones municipales, teniendo en cuenta la creación de este nivel de gobierno y como con el tiempo, los procesos electorales se fueron diferenciando de los comicios nacionales.

En cuanto a los trabajos sobre Paraguay, un grupo importante de trabajos analiza el retorno a la democracia en 1992 y la creación del nivel municipal de gobierno (Arditi, 1990 y 1991; Lezcano y Martini, 1991; Rodríguez, 1993;

Guzmán y Corvalán, 2003; y De Riz, 2007). Por otro lado, una serie de trabajos que analiza la cuestión de las elecciones municipales y situación social, económica y política actual del país (Abente Brun, 2008 y 2012; Recalde, 2012; Došek, Talia y Duarte Recalde, 2016; Duarte Recalde y González Ríos, 2016).

En cuanto a Uruguay, resulta un país con variados estudios que dan cuenta de las características puntuales de su sistema político, teniendo en cuenta la vigencia de la ley de lemas (Buquet, 1997). No obstante, existen estudios recientes sobre elecciones municipales (Cardarello, 2011; y Cardarello y Freigedo, 2016).

Finalmente conviene mencionar una serie de trabajos que realizan estudios comparativos. Dentro de esta línea, las comparaciones entre los sistemas políticos subnacionales ofrecen una gama amplia, por lo que solo remitimos a aquellos que se dedican a las reformas políticas y las elecciones municipales (Victory, 1999; Došek y Freidenberg, 2013; Galván, 2015; Freidenberg y Došek, 2016; y Talia, 2017).

## **Descripción de los sistemas electorales**

### **- Nordeste Argentino**

Los sistemas electorales municipales del nordeste de la Argentina, presentan algunas características, que conviene mencionar a los fines de la posterior comparación. En primer lugar, es conveniente resaltar que, en las provincias argentinas, la ley orgánica de municipalidades determina la existencia de categorías de municipios que varían de acuerdo a las características demográficas de cada provincia. En líneas generales, las categorías son tres: primera (grandes centros urbanos), segunda (coincide con las ciudades intermedias de las provincias) y tercera (en general se corresponde con ciudades pequeñas y pueblos). Estas características, tienen vinculación directa con la magnitud del distrito, uno de los componentes de los sistemas electorales.

En segundo lugar, resultan un componente importante las listas sabanas. Las elecciones, por lo general en las provincias argentinas, suelen realizarse de manera simultánea para los tres niveles de gobierno en el mismo día. Dada la coincidencia, se vinculan con los mecanismos de selección de candidatos que desde los partidos intentan generar fórmulas que acarreen votos al resto de los

niveles de gobierno. A partir de estas situaciones, la lista sábana toma una importancia singular como lo señalan De Luca, Jones y Tula (2002). Además de lo mencionado, conviene resaltar que, en las provincias de Chaco y Corrientes, los intendentes hasta las modificaciones de las constituciones provinciales en la década de los noventa, eran electos vía cuerpos colegiados. El mecanismo implicaba que la ciudadanía eligiera listas de concejales y ellos se reunieran entre si eligieran quien sería el encargado de ocupar el cargo ejecutivo.

En tercer lugar, en cuanto a la candidatura en la República Argentina, dado lo establecido en la constitución nacional los partidos políticos se constituyen en ámbito de representación por excelencia y solo se a través de ellos los ciudadanos pueden presentarse a elecciones. Por esta razón, para todos los cargos electivos dentro del país, los partidos políticos tienen el monopolio de las candidaturas (Artículo 38, de la Constitución Nacional de 1994). En este punto, es interesante mencionar que, en las provincias tomadas como caso, aparecen en la escena política partidos políticos municipales, que en muchos casos resultan exitosos.

Finalmente, en cuarto lugar, resulta importante referirse a la de los mandatos y los tipos de reelección permitida. En las provincias tomadas como caso para el análisis, no siempre fueron homogéneas en cuanto a la duración de los mandatos. Se halló puntualmente que, en el Chaco los intendentes antes de la reforma constitucional de 1994, duraban dos años en sus funciones. Hasta el momento no se avanzó en el estudio de la duración de los mandatos en las otras jurisdicciones entre 1983 y 1995, no obstante, al presente en todas las jurisdicciones los intendentes duran cuatro años en sus funciones.

#### - **Brasil**

En el caso de este país, el retorno a la democracia se dio en 1988, y la reforma constitucional de dicho año le dio un peso importante a los municipios. Considerando que al igual que la Argentina es un país federal, el total de municipios es cercano a los 5000. En este marco general, los municipios de San Pablo y Rio de Janeiro pueden ser considerados como estados independientes si se consideran las partidas presupuestarias con las que cuentan.

En segundo lugar, el sistema electoral presenta una serie de características que resultan interesantes a la comparación con el resto de los países de la región.

El sistema de sistema electoral prevé tanto para prefectos (alcaldes municipales), viceprefectos y vereadores municipales mandatos de cuatro años, electos a simple pluralidad en el caso de los ejecutivos y proporcional para vereadores de la Cámara Municipal.

En tercer lugar, el sistema de partidos tanto en el nivel municipal como en los otros niveles de gobierno, es multipartidista. El número de partidos que compite en las elecciones para los diferentes niveles de gobierno es alto, por lo cual es posible señalar que se trata de un sistema multipartidista atomizado en los términos de Sartori.

En cuarto lugar, es conveniente mencionar dos cuestiones de las elecciones municipales que resultan singulares para este país. Por un lado, el hecho de que los municipios con más de 200 000 electores cuenta con un sistema de elección directa a doble vuelta, donde para acceder al cargo resulta necesario obtener en la primera o segunda vuelta electoral más del 50% de los sufragios. Por otro lado, el hecho de que las autoridades de los gobiernos locales pueden ser reelectos de forma inmediato solo una vez de manera consecutiva.

#### - **Paraguay**

En este caso, el retorno a la democracia es unos años más tarde que en Argentina, sin embargo, a pesar de tratarse de un país unitario, desde la década de los noventa el nivel de gobierno municipal comienza a tomar relevancia. Según Arditi (1992), las elecciones de 1991, marcaron el ascenso de los partidos opositores y abrieron una nueva era en la política nacional.

En líneas generales es importante resaltar algunas características del sistema electoral municipal del país, que aporten elementos de debate posibles de ser utilizados en la comparación. En primer lugar, el país posee aproximadamente 250 municipios, que se clasifican en cuatro grupos que varían de acuerdo al presupuesto que reciben anualmente. En el primer grupo se ubican las capitales departamentales. El gobierno de las mismas se conforma de un intendente y una Junta Municipal. En cuanto a la conformación de las juntas municipales, en Asunción está integrada por cuatro miembros; en los municipios del primer y segundo grupo los miembros son doce; y en los restantes las juntas tienen 9 miembros.



En segundo lugar, en cuanto a los mecanismos electorales, resulta llamativo que a pesar de que el Gobierno Municipal, se crea con la constitución de 1992; al presente siguen apareciendo nuevos distritos municipales. Este fenómeno y el propio calendario, no dan lugar a la coincidencia de las elecciones municipales con las departamentales y las nacionales. La otra particularidad, es el hecho de que se las normas electorales establecen boletas únicas por cargo y sus respectivas urnas por lo cual, es válido el voto cruzado.

En tercer lugar, respecto de las posibilidades de participación, conviene señalar dos aspectos. En cuanto a las candidaturas, si bien existe el monopolio de los partidos políticos, existe la posibilidad de presentar movimientos sociales y otros tipos de organizaciones civiles, ante la posibilidad de presentarse a elecciones luego de un reconocimiento debidamente presentado ante la justicia electoral. En cuanto a los electores, llama la atención la exclusión de personas vinculadas a las fuerzas armadas, privadas de su libertad y con discapacidades puntuales como ser los sordomudos que no puedan expresarse por escrito.

Finalmente, en cuarto lugar, la duración de los mandatos es de cuatro años, y los cargos ejecutivos nacionales y departamentales no pueden ser reelectos, si puede tener una reelección el intendente. El código electoral, plantea la posibilidad del intendente de ser reelecto de manera alternada o inmediata; con la salvedad de que, en el último caso, el candidato a reelección debe renunciar a su cargo tres meses antes de las elecciones.

#### **- Uruguay**

En el caso de Uruguay también se trata de un país unitario. A diferencia de Paraguay y de Argentina, históricamente los niveles de concentración del poder fueron mayores. El nivel municipal de gobierno resulta de una reciente creación, ya que para 2010 se crearon 89 municipios, y para la segunda elección llevada adelante en el 2015, pasaron a ser 112. A diferencia de los países anteriores, no existen categorías de municipios, razón por la cual la cantidad de cargos a elegir en cada distrito es la misma.

Del Gobierno Municipal, hay que destacar que cada municipio está integrado por 5 miembros titulares que se eligen por voto directo en una circunscripción municipal. El primer titular de la lista más votada del lema más votado dentro de

la respectiva circunscripción territorial resulta electo, se lo denomina alcalde y preside el concejo municipal (CM). Los restantes miembros del municipio se denominan concejales, y son elegidos por representación proporcional. Estos 5 miembros forman en su conjunto el CM, y será el único órgano que podrá tomar decisiones de gobierno

En tercer lugar, según el régimen electoral, el monopolio de las candidaturas, al igual que en Argentina está en manos de los partidos políticos. Además de ello, rige la ley de lemas y las elecciones municipales se realizan junto a las elecciones departamentales. Este dato no es menor, dado que no está permitido el voto llamado cruzado, esto es que el elector pueda votar al mismo tiempo por un lema a nivel departamental y por otro a nivel municipal.

Finalmente, en cuarto lugar, es importante destacar que las personas electas para el Gobierno Municipal, duran cinco años en sus funciones y sólo pueden ser reelectos de manera consecutiva por una sola vez. Este dato es importante, porque a pesar de que el tercer nivel de gobierno es una novedad para un país que históricamente ha sido unitario, ya se tomaron medidas para evitar la perpetuación de personas en los cargos.

### **Efectos de las reglas de juego sobre los sistemas políticos**

Siguiendo la literatura especializada es posible establecer algunos efectos de las reglas del juego político sobre el sistema electoral. En cuanto al comportamiento de los electores, los niveles de participación en las elecciones son más elevados en Brasil donde el porcentaje de participación supera el 80% (Anastasia y Ranulfo Melo, 2009). En Argentina y Uruguay, la participación promedio en los últimos años se acerca a un 70% del total de los electores habilitados. En Paraguay, según lo muestran las estadísticas y las investigaciones el número de electores que efectivamente participa en las elecciones municipales, al año 2015, apenas superó el 50%. Estos promedios, están directamente vinculados con culturas políticas completamente diferentes, que a pesar de la integración regional, cada país conserva sus matices que lo hacen singular.

En cuanto a las cuestiones relacionadas a los sistemas de partidos locales, en los casos analizados aparecen situaciones que llaman la atención. Por un lado, los contrastes entre el multipartidismo atomizado de Brasil y la tendencia al bipartidismo en el resto del bloque regional. Esta situación implica pensar que en

las estructuras federales de vasta extensión territorial, los multipartidismos tienden a desarrollarse más, en tanto que, en las administraciones centralizadas la tendencia hacia el bipartidismo tiende a naturalizarse.

Por otro lado, las dinámicas de la política municipal, habilita la presencia de partidos menores en el poder en los casos de Uruguay y Paraguay; y en el nordeste de Argentina, una fuerte presencia de partidos municipales. En este punto, nuevamente hay un contraste con Brasil ya que si bien los escenarios municipales no configuran el panorama nacional, en ambos niveles de gobierno la tendencia es hacia el multipartidismo.

A partir de lo mencionado, las ofertas electorales en las elecciones municipales tendrán una variación que Argentina, Brasil y Paraguay, dependiendo en cierta medida del tamaño o la importancia del municipio o bien de la presencia de movimientos o partidos municipales. En Uruguay, la oferta estará asociada a la presencia exitosa o no de los partidos menores.

En cuanto a los sistemas locales, esta tendencia hacia el bipartidismo y la presencia de partidos menores, se termina expresando en una desigual distribución de cargos. En los municipios de Argentina, Brasil y Paraguay, dado que la cantidad de concejales depende de la categoría o grupo al que pertenezca el municipio, resulta más difícil que en el caso uruguayo que el intendente quede marcadamente en minoría o mayoría. De este modo, las reglas de juego asociadas a las prácticas locales, generan sistemas políticos y de partidos singulares en cada uno de los espacios aquí analizados.

### **Algunos contrastes entre comportamientos electorales y reglas de juego**

Resulta interesante, mencionar en este sentido tres cuestiones llamativas. Desde el punto de vista histórico, la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, a partir de grandes crisis políticas han generado reformas. Estas, permitieron en el caso de países unitarios, comenzar a descentralizar el gobierno; y en los países federales fortalecer el régimen municipal; lo cual, en líneas generales, dio lugar a una mayor importancia de los gobiernos locales. Esta mayor importancia de los gobiernos locales, está asociada no solo al retorno de la democracia, sino también a procesos de integración regional, donde MERCOSUR, impactó fuertemente sobre la institucionalidad de los cuatro países

aquí analizados. Esta integración, abrió lazos entre los países y fortaleció los lazos entre las localidades de frontera, que en muchos casos son ciudades gemelas.

A partir de la importancia que los países les fueron otorgando a los gobiernos municipales, los caudillos locales intentan acceder al poder y consolidarse. Esta cuestión, marca una diferencia esencial entre los gobiernos unitarios y federales, dado que mientras en los primeros la reelección está limitada a sólo una sea inmediata o alternada, en los países federales la tendencia es hacia la reelección inmediata, y en el caso de Argentina en algunos distritos se permite la reelección indefinida de los intendentes.

Los diferentes procesos históricos vividos por los países, generaron distintas actitudes respecto de la reelección. En este punto, conviene recordar que, tanto en Uruguay como en Paraguay, en algún momento de sus historias políticas, determinados partidos políticos aliados con otros poderes permitieron dictaduras de líderes hegemónicos, por lo cual las culturas políticas se muestran reticentes a la reelección. En Argentina y Brasil, en general las dictaduras estuvieron asociadas a una clase dominante que tomó el poder por la fuerza y proscribió a partidos y movimientos políticos como el caso del peronismo, por lo cual, en un momento de consolidación de la democracia, la reelección para las figuras municipales no ha representado una situación problemática para el sistema político.

## **Conclusiones**

A partir del análisis de los sistemas políticos locales, es posible afirmar que las reglas de juego político, tienen una influencia notable, al punto de que determinan las características de los sistemas políticos locales. Estas influencias se manifiestan, en la conformación de la oferta (listas presentadas) y la distribución de los votos (el resultado electoral propiamente dicho) y, en definitiva, en una serie de características del “sistema político local”, a saber: nivel de desproporcionalidad de la adjudicación de cargos, grado de fragmentación/fraccionalización del sistema de partidos, configuraciones de gobierno en la integración de los concejos (alcaldes o intendentes en minoría o mayoría), grado de estabilidad del “sistema” o volatilidad electoral.

Además de lo señalado, también resulta indudable que los procesos geopolíticos que llevan a la integración regional afectan a los sistemas políticos. A

pesar de las características singulares de cada país, los procesos de globalización han impactado en la política de los países, y una de las consecuencias de este impacto es la creación en diferentes momentos históricos del tercer nivel de gobierno. Al presente, nuestras sociedades a partir de los paradigmas políticos vigentes le otorgan al nivel de gobierno local una importancia impensada años atrás. De este modo, a partir de un mercado común, que en su origen tiene una matriz económica, al presente adquirió una dimensión política importante.

A partir de lo hallado hasta el momento, es interesante desde la Ciencia Política, continuar con un análisis más profundo de los sistemas políticos municipales. Avanzar en el análisis abre interrogantes para futuras investigaciones como ser cuáles serían las diferencias entre estos países y otros como ser Chile o Bolivia, que poseen historias políticas diferentes; por qué en Uruguay a diferencia de Argentina, Brasil y Paraguay, en los sistemas locales no tienen presencia importante de partidos municipales, qué pasará con las provincias argentinas que permiten la reelección indefinida de los intendentes, por otro lado cómo avanzarán las cuestiones políticas en torno al MERCOSUR, cuáles serán los impactos del parlamento del MERCOSUR ; y finalmente qué sucederá con las reglas de juego político en los municipios de frontera entre los países de la región estudiada.

#### **BIBLIOGRAFIA**

- Abalos, M. G. (2003). El régimen municipal argentino, después de la reforma nacional de 1994. *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (8), 3-45
- Abente Brun, D. (2008). Paraguay: ¿jaque mate? *Revista de ciencia política (Santiago)*, 28(1), 329-345.
- Abente-Brun, Diego. (2012). Paraguay: crecimiento económico, conflicto social e incertidumbre política. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(1), 229-244.
- Anastasia, F., & Ranulfo Melo, C. (2009). Brasil: dos décadas de democracia. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2), 275-300.
- Arditi, B. (1990). Elecciones y partidos en el Paraguay de la transición. *Revista Mexicana de Sociología*, 52(4), 83-98.
- Arditi, B. (1991). Elecciones municipales y democratización en el Paraguay (Vol. 35). Centro de Documentación y Estudios.
- Buquet, D. (1997). Reforma política y gobernabilidad democrática en el Uruguay: La reforma constitucional de 1996. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10, 9-24.
- Calvo, E., & Abal Medina, J. M. (Eds.). (2001). *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina*. Eudeba.
- Cao, J. S., Tagina, M. L., & Ratto, M. C. (2009) ¿Cuán autónoma es la política local? Desempeño electoral en los municipios de la provincia de Buenos Aires.

- Jornadas «Retour aux urnes 2008»: les élections en Amérique latine, Ecole Normale Supérieure-Langues Sciences Humaines, Lyon, Francia.
- Cardarello, A. (2011). Muchas dudas, algunas certezas y escaso entusiasmo: las elecciones municipales 2010 en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 20(1), 63-94.
- Cardarello, A., & Freigedo, M. (2016). El escenario subnacional en transformación: las reformas institucionales y su impacto en la Configuración del mapa político local en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 69-89.
- Cravacuore, D. (2009). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador. Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)*. Mendoza (Argentina), 149-170.
- Daby, M. S. (2016). Reecciones infinitas: el caso de los intendentes del Conurbano. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(2), 577-592.
- De Luca, M., Jones, M. P., & Tula, M. I. (2002). Back rooms or ballot boxes? Candidate nomination in Argentina. *Comparative Political Studies*, 35(4), 413-436.
- De Riz, L. (2007). Los dilemas de la democracia paraguaya. Seminario de cultura política y alternancia en América Latina.
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, 4(7), 161-178.
- Došek, T., Talia, P. Marcos y Duarte Recalde, Liliana Rocío (2016). "Elecciones municipales en Paraguay de 2015: entre cambios simbólicos y continuidades reales". *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), 137-156.
- Duarte Recalde, L. R., & González Ríos, Cynthia (2016). Paraguay: Entre las movilizaciones sociales y el reordenamiento electoral. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 287-312.
- Escolar, M., & Calcagno, N. (2005). Reforma electoral nacional y reforma electoral federal. Elementos para el análisis y discusión del caso argentino. *Estudios Sociales*, 27(1), 9-37.
- Freidenberg, F., & Došek, T. (2016). "Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)". En Kevin Casas-Zamora, Marian Vidaurri, Betilde Muñoz-Pogossian Raquel Chanto (eds) *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Organización de Estados Americanos, Washington, pp. 25-92.
- Galván, F. G. (2015). La Observación Electoral: Apuntes Para Su Discusión Conceptual En América Latina. *América Latina Hoy*, 70, 17-36.
- Grandi, J., & Bizzozero, L. (1997). Hacia una sociedad civil del MERCOSUR. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Colombia Internacional*, (40), 35-51.
- Guzmán, V., & Corvalán, G. (2003). La institucionalidad de género en un contexto de cambio de gobierno: el caso de Paraguay (Vol. 49). United Nations Publications.
- Kuschick, M. (1998). Las elecciones municipales en Brasil. *Estudios Sociológicos*, XVI (47), 263-281.
- Lezcano, C., & Martini, C. (1991). Paraguay: elecciones municipales del 26 de mayo de 1991. *Boletín Electoral Latinoamericano*, 23-33.

- Recalde, L. D. (2012). Variaciones En El Comportamiento Electoral En Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, 117-138.
- Rodríguez, J. C. (1993). Paraguay. Mansa transición democrática. *Revista Nueva Sociedad*, 127, 18-22.
- Serrafero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, ideas y mercados*, 54, 225-259.
- Talia, M. E. P. (2017). La institucionalización partidista y su relación con la calidad de la democracia: Paraguay y Uruguay en perspectiva comparada. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62, 229-297.
- Victory, C. (1999). Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 47, 15-49.