UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA
SECRETARIA DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
ESPECIALIZACION EN DERECHO PUBLICO

"ELECCIONES LOCALES DE 2.003. EL CASO DE LOS MUNICIPIOS PAMPEANOS"

Tesista: Abog. Daniela María José Zaikoski Biscay
D.N.I. nº 21.429.596
Domicilio postal: M.T. de Alvear nº 572
Santa Rosa (La Pampa)
Teléfono: 02954-423390
Correo electrónico: danizetabe@hotmail.com

Consejero: Dr. Juan Brugge

1) JUSTIFICACION DEL TEMA ELEGIDO:

Las elecciones para cargos de intendente y concejales en los municipios pampeanos resultó en el período electoral de octubre de 2003 un fenómeno inusual. Puede decirse que las elecciones constituyen una oportunidad para abordar y analizar la evolución de los mecanismos de la representación política, la mayor o menor disposición de las estructuras partidarias al cambio y adaptación según las necesidades y las demandas sociales. Tal vez, sea de mayor importancia todavía en el contexto local, dada la inmediación, el conocimiento directo entre los ciudadanos que constituyen el electorado y el candidato al cargo electivo.

Desde el advenimiento de la democracia hasta 2003, las elecciones en la mayoría de los municipios pampeanos estuvieron sujetas a las resultas del reparto de poder de los dos grandes partidos políticos: el Partido Justicialista y la Unión Cívica Radical.

A partir de la recuperación democrática, todas las elecciones para cargos provinciales se hicieron simultáneamente. Algunas a su vez se efectuaron conjuntamente con las presidenciales (1983, 1989, 1995 y 1999). En 2003 las elecciones para presidente de la nación se realizaron con anterioridad. Otros actos eleccionarios relevantes fueron los celebrados en 1994 y 1998 para la reforma de la constitución provincial.

Si bien puede decirse que para octubre de 2003 la Unión Cívica Radical tenía graves problemas internos tanto en el ámbito nacional como en el provincial[1] no es menos cierto que a la hora de realizar alianzas electorales, era la fuerza política con más chances de imponer candidatos con posibilidades de ser realmente electos más allá de la denominación con que se inscribieran los partidos o que llevara en las boletas. Es el caso del Frente Alternativa Pampeana, muchos de cuyos candidatos eran conocidos radicales, algunos de los cuales renovaron sus bancas en la Cámara de Diputados o bien habían ocupado otros cargos electivos anteriormente[2].

Durante las elecciones del 2.003, siempre a nivel municipal, no sólo era evidente la crisis del radicalismo, sino que, simpatizantes y afiliados al Partido Justicialista de las distintas localidades y ciudades, sobre todo del interior de la provincia, se dispersaron en numerosos grupos políticos ante el recambio de candidatos que se produjo a nivel provincial.[3] Lo llamativo es, entonces el surgimiento de cantidad de agrupaciones políticas municipales que, ya derivadas de un antecedente partidario o formadas a partir de la experiencia de los diferentes actores, participaron en las elecciones municipales

---

[1] Las elecciones de renovación legislativa de octubre de 2.001 tuvieron lugar en un contexto de profundo desencanto con la experiencia de gobierno de la Alianza UCR-FrePaSo. En nuestro medio, la fórmula de la UCR para presidenciales del 2.003 alcanzó un escaso porcentaje de votos, apenas un 2,92% según datos de la Cámara Nacional Electoral.

[2] Por ejemplo, el caso de diputado radical Consiglio que renovó su banca para período 2.003-2.007 en la lista del Frente Alternativa Pampeana, o el actual Diputado Berges candidato por el mismo Frente, quien había sido intendente radical de Arata por la Alianza UCR-FrePaSo, asimismo muchos de los intendentes y con cejales de ese frente.

[3] En 2.003 se eligió gobernador y vicegobernador, se renovó totalmente la Cámara de Diputados de la Provincia que tiene 26 miembros y se eligieron los tres senadores a la Cámara Alta del Congreso de la Nación y tres de los cinco diputados nacionales con que cuenta la provincia.

llevando sólo candidatos para cargos locales, ya que legalmente se hallan impedidas para participar con candidatos a elecciones provinciales o nacionales conforme los artículos 1º, 13º y 14º de la ley provincial 1176 y modificatorias[4]. Lo interesante de este proceso, estuvo dado no sólo en que resultó novedoso, sino en el análisis proyectivo que genera ya que conlleva el interrogante respecto de si las juntas vecinales serán opciones políticas en futuras elecciones municipales o si el surgimiento y desempeño electoral estuvieron tan directamente relacionados a la crisis de los partidos políticos tradicionales, que desaparecerán en caso de que estos se rearticulen y puedan brindar respuestas a las demandas de la ciudadanía.

Por otro lado, puede tomarse como un indicador de la importancia que cobra lo local en la búsqueda de soluciones que requieren un mejor conocimiento del campo donde opera la política y de la inmediatez con que se relacionan los ciudadanos con quienes cumplen la función de la intermediación política y la representación en un régimen democrático.

1.1) SELECCIÓN DE LOS CASOS A ABORDAR:

A fines de abordar el fenómeno de la formación y surgimiento de las juntas vecinales, se han tomado trabajos anteriores (Medus, 2003:28) donde ya para el año 1991 se da cuenta de la existencia de partidos políticos municipales que presentaron listas en la competencia electoral, así como la conformación de alianzas políticas en el nivel municipal entre distintos sectores locales.

Para el período 1999-2003 y el correspondiente a 2003-2007 se acudió a otras fuentes: documentos de la Dirección de Asuntos Municipales y las actas de elecciones de 1999 y 2003 provistas por la Secretaría del Tribunal Electoral Permanente de La Pampa.

Una vez realizado este primer abordaje, se seleccionaron los municipios que actualmente cuentan con el gobierno ejecutivo ocupado por un miembro de junta vecinal y se averiguó la composición del órgano deliberativo a fines de conocer cuáles Concejos Deliberantes tiene representantes de las Juntas Vecinales.

Se tomaron los casos de General Acha, de General Pico y Santa Rosa, por la importancia que tiene estas ciudades en el contexto provincial y por las características que tuvo el proceso eleccionario en las mismas.

2) PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN:

2.1) PROBLEMA, OBJETIVOS E HIPÓTESIS:

[4] Art. 1º: "La constitución, organización, derechos, obligaciones y funcionamiento de los partidos políticos provinciales y municipales en el territorio de la Provincia, se ajustará a las normas de la presente ley"; Art 13º: "Los partidos políticos provinciales reconocidos podrán intervenir en elecciones provinciales y municipales"; Art 14º: "Los partidos políticos municipales participarán exclusivamente en elecciones para cubrir cargos ejecutivos y deliberativos dentro del ámbito comunal respectivo".

A partir de un fenómeno, las elecciones municipales de 2.003 en la provincia de La Pampa, que se constituye en el objeto de la investigación, se problematiza sobre las causas y/o determinantes que influyeron en el surgimiento de partidos políticos municipales, su fortalecimiento como institutos de la representación política y en su caso las posibilidades de proyección que tienen en el futuro en términos electorales.

En tanto los objetivos que se plantean están relacionados con
a).-indagar las condiciones de la conformación de los partidos políticos municipales,
b).-analizar el desempeño electoral de los mismos en los casos seleccionados,
c).-detectar aquellos partidos que han logrado escaños y en qué medida, esto es, si a partir de b) lograron cargos en las intendencias y en los concejos deliberantes,
d).-apreciar la relevancia del recambio político de los partidos más importantes y
e).-indagar sobre la relación entre autonomía municipal y participación ciudadana.

Las hipótesis, como conjeturas acerca de la realidad, constituyen en un primer momento la posible respuesta al problema planteado, pero deben ser en un segundo momento corroboradas o refutadas.

Como hipótesis de este trabajo planteamos las siguientes:
a).- ante el desdoblamiento producido en las elecciones de presidente y gobernador durante el año 2.003 cobró importancia la elección municipal.
b)- la crisis de los partidos políticos tradicionales influyó en la conformación de las Juntas Vecinales.
c).- la dificultad de usar los mecanismos de democracia partidaria hizo que los actores optaron por realizar actividad política por fuera de las estructuras partidarias tradicionales.
d)-aquellas juntas que lograron cargos electivos tienen más chances de mantener su estructura a los fines electorales del año próximo.
e).- en base a las normas de derecho público local, el grado de autonomía política e institucional de las municipalidades en materia electoral favorece o dificulta la participación de la ciudadanía.

2.2) METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN:

Para tal cometido se ha propuesto un diseño metodológico, entendiendo por tal la ordenación del conjunto de operaciones que guían el desarrollo de un trabajo de investigación.

A grandes rasgos, las etapas están constituídas por la selección de un problema, la formulación de los objetivos e hipótesis y el diseño de la metodología que se considera más apta para llevar adelante el trabajo es decir, que siguiendo estas etapas, de alguna manera se vayan ordenando los pasos a seguir para la consecución de un objetivo preestablecido que conjugue el empleo en este caso de técnicas propias de la investigación cualitativa y cuantitativa.

En efecto, a los fines de su análisis cuantitativo se ha recurrido a múltiples fuentes documentales (Valles, 2000: 121) entre las fuentes de datos de carácter oficial contamos con las actas de las elecciones que ha provisto el Tribunal Electoral Permanente de la provincia y datos del servicio de Estadísticas y Censos. Normalmente la investigación documental es uno de los métodos de recolección de datos más ampliamente utilizado. Uno de los documentos que se consultan con más frecuencia en las investigaciones sociojurídicas son los informes públicos, como por ejemplo los documentos gubernamentales o los informes jurídicos. A su vez prácticamente siempre se incluyen información y trabajos previos realizados por otros investigadores.

Relacionado con la faz documental de la recolección de datos para la investigación, se ha consultado el archivo periodístico del diario La Arena, advirtiendo que la fuente periodística, como fuente documental no sólo no posee oficialidad sino que suele estar teñida de subjetivismo en parte por la línea editorial que posee la institución. Aún con esta advertencia, se realiza el análisis discursivo que como técnica propia de la metodología cualitativa, permite centrar el interés en las representaciones y discursos de los actores, en los artículos publicados en las fechas inmediatamente anteriores y posteriores a las elecciones cuando se trata de recoger datos pertinentes para interpretar el objeto abordado.

Asimismo se tomaron en cuenta en la búsqueda de documentación las actas de sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia y de las Convenciones Provinciales Constituyentes de los años 1.960 y 1.994.

Creemos que estos documentos escritos (artículos periodísticos, actas de sesiones etc) pueden constituir una valiosa herramienta para justificar la representatividad de los casos seleccionados. Consideramos que a pesar de que las técnicas cualitativas no tienden a generalizar ni a formular leyes en sentido estricto, la aproximación que pueden aportar al abordaje de las elecciones municipales enriquece la perspectiva meramente numérica o estadística. En esto seguimos a Kunz y Cardinaux (2004:142) cuando dicen: *"La metodología cualitativa no sólo comprende por lo tanto un conjunto de técnicas que permiten recoger y procesar datos, sino que además puede considerarse que constituye un modo original de abordaje del mundo empírico"*.

Partimos del presupuesto que existe una crisis de los partidos políticos, la cual se enmarca en una situación de crisis de la representación política, por lo que se han seleccionado, sin perjuicio de otras, investigaciones de los autores que se citan como bibliografía al final del presente. Por la necesidad de superar el estado inicial de interés o curiosidad que suscita el tema elegido, se intenta su descripción y explicación.

Será a través del planteamiento de la estrategia metodológica que se procederá al análisis e interpretación de los datos recolectados, los que proporcionarán una base sobre la cual fundamentar los resultados de la investigación.

Es por ello que se ha procedido a una amplia búsqueda y selección de material bibliográfico, tanto de carácter teórico como empírico sobre la representación política, los partidos políticos, el régimen municipal, los sistemas electorales, constitucionalismo etc.

3) BREVE RESEÑA HISTÓRICO-INSTITUCIONAL DE LA PROVINCIA:

Hasta 1951 La Pampa constituyó el llamado territorio nacional de La Pampa Central. Por ley nº 14037 se otorga el status provincial pasándose a llamar Eva Perón. Luego pasaría a denominarse Provincia de La Pampa. Los centros urbanos más importantes en aquel momento eran Santa Rosa, General Pico y General Acha.

La historia jurídico-política de la provincia se compone de algunas fechas y hechos que representan eventos de relevancia, entre los cuales merecen destacarse las Convenciones Constituyentes que vertebraron la institucionalidad de la provincia y las etapas electorales desde la 1951 hasta 1973 y desde 1983 hasta la actualidad.

En el año 1951 se llama por primera vez a elecciones para elegir convencionales constituyentes, redactar y sancionar la Constitución Provincial. El sistema electoral que se aplicó era el de circunscripciones uninominales resultando vencedor en todas ellas el Partido Justicialista, por lo que la Convención sólo tuvo representantes de ese partido político. El padrón electoral estuvo conformado por 81027 electores, de los cuales 35878 eran mujeres que ejercían el derecho al voto por primera vez[5].

En el año 1953 se llamó a elecciones para elegir por primera vez autoridades provinciales. En aquel tiempo la legislatura se componía de veintiún diputados, presentándose los partidos Justicialista y Socialista. La mitad de sus miembros se renovó tres años después, tal como indicaba el artículo 35º de la Constitución vigente, es decir que en 1955 vuelven a convocarse a elecciones, pero el período es interrumpido por la llamada Revolución Libertadora, que derogó la Constitución Provincial.

Años después, en ocasión de las sesiones de la Convención de 1957 el convencional Borrego[6] decía que era necesario darse una nueva constitución ya que en aquel momento La Pampa se encontraba... *" en un estado que podemos calificar de cero constitucional, es decir, sin constitución" ... ya que... "El Gobierno revolucionario surgido en septiembre de 1.955, por la proclama del 27 de abril de 1.956 abrogó la reforma introducida en 1.949 a la Constitución Nacional y por su art. 4º dejó sin efecto -entre otras- la Constitución de la provincia de La Pampa"*. La Convención de 1957 finalmente no pudo sesionar por falta de quórum[7].

En 1960 se convoca a elecciones para redactar y sancionar la Constitución Provincial que regiría hasta 1994[8]. A diferencia de la primera Constitución que se sancionó a libro cerrado, en la Convención del ´60 se produjeron profundos debates que aún hoy resultan

---

[5] Según publicación de la Secretaría de la Mujer del Consejo Nacional Justicialista en la conmemoración del 50º aniversario de la primera elección para mujeres del 11 de noviembre de 1.951.

[6] Según Diario de Sesiones de la Convención de 1.957 pág 20 .

[7] Los partidos que se presentaron a las elecciones de Convencionales de 1.957 fueron la Unión Cívica Radical del Pueblo, Partido Socialista, Partido Comunista, Unión Cívica Radical Intransigente y Partido Demócrata Cristiano.

[8] Los partidos que se presentaron a las elecciones de convencionales de 1.960 fueron la Democracia Cristiana, Partido Socialista, Unión Cívica Radical del Pueblo, Unión Cívica Radical Intransigente.

de lectura obligatoria para comprender la historia y la institucionalidad de la provincia, aunque no se puede desconocer que un sector importante de la ciudadanía no estaba representado en función de la proscripción que sufrió el partido peronista.

Entre esos debates y relacionado con el tema de esta investigación, se encuentran los referidos al sistema electoral[9]. En las sesiones de la Convención se debatió sobre el sistema de representación, sobre cómo asegurar los procedimientos electorales y respecto a la presentación a elecciones de los distintos partidos políticos. Mientras la mayoría proponía dar reglas generales para normar los procesos electorales y los sistemas de partidos políticos, la minoría pretendía constitucionalizar un sistema electoral.

Se produjeron elecciones para distintas autoridades en 1.960, 1.963 y 1.973 con los graves problemas que significó la interrupción de los mandatos y los sucesivos quiebres institucionales.

A partir de 1983, las elecciones se sucedieron normalmente en el sentido de que las fuerzas políticas se avinieron al respeto de las reglas de juego democráticas. En este sentido, Pousadela (Cheresky y Blanquer, 2004:123) plantea que a partir de 1983 mientras que en el mundo en general se diluían las características distintivas de los partidos tradicionales, en la Argentina comenzaba el juego político, "la democracia de partidos", ya que a partir de esa fecha se sucedieron normalmente los gobiernos elegidos popularmente y se recuperó la incertidumbre, dando lugar al recambio político según la mayor o menor aceptación por parte de la ciudadanía de las propuestas que hiciera cada partido[10]. A este efecto se debe señalar que desde 1.983 hasta la última elección de 2.003 todos los gobernadores han sido del Partido Justicialista, habiéndose sucedido el Gobernador Marín (1.983 a 1.987), el Gobernador Ahuad (1.987 a 1.991), tres períodos consecutivos del Gobernador Marín (1.991-1.995; 1.995-1.999 y 1.999-2.003) y actualmente el gobernador Verna (desde 2.003).

---

[9]El artículo 42 de la Constitución Provincial preveía a).- la representación política en base a la población, b).- el sufragio universal, secreto y obligatorio, c).-el aseguro de la representación minoritaria, d).- la fiscalización facultativa a cargo de los partidos políticos y e).- la libertad y la igualdad políticas.

[10] Según Pousadela en el período que va desde 1.955 hasta 1.973 *"El gran problema de la época puede resumirse en pocas palabras: la insoluble "cuestión peronista" y el dramático "juego imposible" (O`Donnell,1.972) que ella propiciaba. Este tenía su origen, a su vez, en la profunda división de la sociedad en dos campos antagónicos que el surgimiento del peronismo había suscitado. Lo que estaba ausente, pues, era la pequeña pero decisiva presencia de un electorado "neutral", "independiente" o "centrista"cuyo vuelco hacia uno u otro lado hubiera podido definir la elección. Esta carencia, junto con la existencia de un campo peronista compacto y mayoritario frente a un campo antiperonista heterogéneo, echaba por tierra el componente vital de la política democrática: la incertidumbre. No se trataba solamente de que en los hechos no se produjera la alternancia política (de hecho el juego democrático nunca fue lo suficientemente prolongado en el tiempo como para poner a prueba esta situación, ni las paciencia de los derrotados) sino, más bien, de la certeza por todos compartida de que dicha alternancia era una imposibilidad casi lógica: el peronismo nunca podría ser derrotado en elecciones libres y competitivas. Dicha certeza no podía mas que tornar a los eternos perdedores en jugadores desleales hacia las reglas de juego que los condenaban"* Cheresky, Isidoro y Jean Michel Blanquer: "Qué cambió en la política Argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada. Homo Sapiens 1º Edición Rosario 2.004 pág 123.

Por último se destaca el ciclo constitucional de 1994, en el que se reformó la Constitución de 1960 adaptándose los contenidos constitucionales a la Carta Magna dictada en el mismo año, recepcionándose normas sobre Derechos Humanos, medio ambiente, nuevos órganos constitucionales etc[11].

A los efectos de esta investigación, la Constitución de la provincia no contiene norma similar a la del artículo 38 de la Constitución Nacional.

La última reforma que se realizó en la Constitución de la provincia fue la de 1998 que permitió la re-reelección de gobernador y vicegobernador conforme el artículo 74º mediante el dictado de la ley 1812 de necesidad de la reforma parcial.

4) CONTEXTO GEOGRAFICO, ECONOMICO Y SOCIAL:

Para entender los fenómenos sociales se requiere proceder a su contextualización en el tiempo y en el espacio, no se explican por sí mismos, sino en función de la concurrencia de las más variadas circunstancias, que operan como lazos concausales describiendo un proceso de vinculación entre las condiciones estructurales y las acciones concretas de los actores.

Por ello, consideramos que describir brevemente la situación geográfica, el contexto económico y social de la provincia coadyuva a un mejor entendimiento del fenómeno abordado.

La provincia de La Pampa está ubicada en el centro geográfico del país, en una franja de transición entre la llamada pampa húmeda o región central y las regiones de Cuyo y Patagónica. Tiene una extensión de 143.440 kilómetros cuadrados. La población en 1991 era de 259.996 habitantes mientras que para el último censo nacional del 2001 era de 299.294 habitantes, dando como resultado de estas dos variables, una densidad demográfica de 1,8 hab/km2 y 2,1 hab/km2. El contraste surge de observar los datos de 2001 que surgen del anexo I, por ejemplo, la densidad demográfica del departamento Capital que se eleva a 38,4 hab/km2 y ubica la ciudad de Santa Rosa con 96.920 habitantes , en tanto el departamento Lihue Calel tiene una densidad de 0 hab/km2 y 547 habitantes en total.

Se actualizan los valiosos estudios de Agulla (1984:30), quien describía la estructura regional de la Argentina como el resultado de un proceso bifronte: por un lado la integración nacional y la organización de la sociedad nacional, y por otro la diversificación de las regiones al interior del territorio, según cuáles fueran las funciones que debieran cada una asumir para consolidar el proyecto nacional . En tal sentido, La Pampa es la última parte de la región pampeana conquistada y asimilada al territorio nacional, fin de vías para extraer las riquezas y transportarlas al puerto. Podríamos decir que, el mayor desarrollo de la provincia y el auge del proceso de poblamiento, se da en la etapa entre el comienzo del siglo y la crisis mundial de 1.929,

[11] Como por ejemplo los art 4º sobre inserción de la provincia en la zona patagónica, art. 18º sobre el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, art. 107 creando la Fiscalía de Investigaciones Administrativas.

momento según el autor en que se advierte el límite estructural de la región, seguida de un incipiente proceso de industrialización, que no fue homogéneo en todo el territorio de la región, sino que se concentró en Buenos Aires y la periferia portuaria.

A nivel de las características climáticas pueden distinguirse tres grandes regiones: pastizal, caldenal y jarillal, determinadas por condicionantes de calidad de los suelos, las lluvias y las temperaturas, variables que operan para diferenciar y condicionar las actividades económicas de los pobladores.

Es en base a estas condiciones que los niveles de desarrollo social y económico disminuyen de norte a sur y de este a oeste, ubicándose las zonas más desarrolladas y más densamente pobladas en la parte nororiental de la provincia.

En el Anexo I se expone la población por Departamento en la provincia de La Pampa según Censo de 2.001según datos brindados por la Secretaría de Estadísticas y Censos de la provincia.

Las limitaciones agroambientales han sido mermadas por la intervención del ser humano en el hábitat, manifestándose principalmente en la construcción de infraestructura de obras públicas y la mayor participación de la tecnología aplicada al campo productivo.

A fines de ilustrar más acabadamente lo que se viene explicando, se ha tomado la clasificación de los centros urbanos que realizó la Subsecretaría de Planeamiento de la provincia en base a la armonización de criterios tales como: la población y la tasa de crecimiento, lo que posibilitó el ordenamiento en el siguiente esquema:
*Capital y ciudades industriales: son las que organizan la red urbana provincial, tanto por la cantidad de población como por las actividades socioeconómicas que se desarrollan: Pertenecen a esta categoría Santa Rosa, General Pico y Toay.-
*Ciudades industriales medianas: poseen un grado de industrialización moderado: Son las ciudades de General Acha, Eduardo Castex y Realicó.
*Cabeceras micro-regionales: organizan el espacio provincial con distintos grados de importancia y magnitud, son ciudades medianas a pequeñas vinculadas a la explotación agroganadera. Por las notables diferencias entre ellas, la Subsecretaría procedió a colocarlas en niveles de influencia diferentes, destacándose tres subgrupos[12]. Por último una categoría reservada a los llamados Centros de Servicio Rural que son pequeñas poblaciones de enlace entre las explotaciones agroganaderas y las ciudades industriales.

Por otro lado, y teniendo en cuenta las actividades económicas predominantes y las condiciones agroecológicas, la Subsecretaría procedió a realizar otra clasificación, la que sumada a los criterios anteriores se ajusta más adecuadamente a la realidad de la provincia.

Según esta última clasificación se diseñaron diez micro-regiones (orientadas de Norte a Sur y de Este a Oeste) conformadas por las siguientes ciudades y localidades:

[12] Nivel I: con ocho localidades; Nivel II: con quince localidades y Nivel III: con cinco localidades (Subsecretaria de Planeamiento:2.003).

*Micro-región UNO: Realicó, Rancul, Quetrequén, Maisonave, Adolfo Van Praet, Falucho, Ingeniero Luiggi, Embajador Martín, Parera
*Micro-región DOS: General Pico, Coronel Hilario Lagos, Sarah, Bernardo Larroudé, Intendente Alvear, Ceballos, Vertiz, Alta Italia, Trenel, Speluzzi, Agustoni, Dorila, Metileo, Monte Nievas, Villa Mirasol, Quemú Quemú, Miguel Cané y Colonia Barón.
*Micro-región TRES: Eduardo Castex, La Maruja, Pichi Mahuida, Caleufú, Arata, Conhelo.
*Micro-región CUATRO: Santa Isabel, La Humada, Puelén y Algarrobo del Aguila.
*Micro-región CINCO: Victorica, Telén, Carro Quemado, Loventué y Luan Toro.
*Micro-región SEIS. Santa Rosa, Winifreda, Toay, Ataliva Roca, Anguil y Mauricio Mayer
*Micro-región SIETE: Macachín, Relmo, Catriló, Tomas de Anchorena, Lonquimay, Miguel riglos. Uriburu, Doblas y Rolón.
*Micro-región OCHO: General Acha, Limay Mahuida, La Reforma, Chacharramendi, Puelches. Cuchillo Có y Quehué.
*Micro-región NUEVE: Guatraché, Unanue, Colonia Santa María, Alpachiri, General Campos, Perú, Colonia Santa Teresa, Abramo, Bernasconi, General San Martín, Jacinto Aráuz.
*Micro-región DIEZ: Colonia 25 de Mayo, Gobernador Duval y La Adela

Por otro lado esta regionalización es la derivación operativa de lo normado en el artículo 4º de la Constitución Provincial que permite organizar el territorio en regiones atendiendo a las características de comunidades de intereses, las afinidades poblacionales, las características geográficas, económicas y las formaciones sociales, a fines de ejecutar las planificaciones correspondientes[13].

La cantidad de municipios de la provincia es la respuesta político-institucional que ha dado el Estado a la inmensidad del territorio y al despoblamiento.

En el mismo artículo, la Constitución provincial ha ratificado la vocación de La Pampa de ser parte de la región patagónica, cuyo antecedente es la ley nº 23.272 cuyo proyecto fue presentado por el senador nacional por la provincia Dr. Berhongaray[14].

Por otro lado, la provincia no estuvo ajena a la crisis económica de fines de 2.001 que remontaba sus orígenes en una sostenida recesión económica. Los índices

[13] En la 4º sesión ordinaria de la Convención Constituyente de 1.994 fue aprobado el artículo 4º de la Constitución vigente, en la misma prevaleció finalmente los fundamentos de la mayoría que estuvieron basados en estas ideas: *"1º: acogimiento favorable del tema regional del territorio provincial, 2º apelar a esos fines a la necesidad de planificación, creación de organismos y celebración de acuerdos o convenios a diversos niveles, 3º facultad de legislación para proveer a la organización regional del territorio provincial y 4º vocación pampeana de inserción regional."* Actas de Sesiones pág 200.

[14]Además del dictamen de mayoría que se cita precedentemente, en lo estrictamente referido a la inserción patagónica el dictamen de la primera minoría planteó el exceso de competencia en fijar tal texto en la Constitución en razón de existir una ley nacional que ya lo determinaba. ídem pág 204. Mientras tanto el despacho de la segunda minoría expresa: *"La Pampa forma parte de la región Sur o patagónica"* siendo defendida esta postura diciendo que *"..queda claro para nosotros la pertenencia de La Pampa a la región sur o patagónica es algo más que una vocación, no es solamente una determinante histórica sino también que es un proyección estratégica"*Actas de sesiones Convención Constituyente de 1994 pág 205.

proporcionados por la Dirección de Estadísticas y Censos de la provincia así lo corroboran.

El cuadro que sigue muestra la evolución económica de los principales indicadores económicos por actividad o sector expresados en millones que componen el producto bruto provincial.

Cuadro nº 1

Actividad o sector[15]	Año 2.000	Año 2.001	Año 2.002	Año 2.003	Año 2.004
Primario	399,68	401,00	965,92	909,62	1.257,12
Secundario	287,16	258,70	254,52	262,26	289,97
Terciario	1.466,33	1.419,86	1.867,79	2.075,47	2.225,98
Totales	2.153,17	2.079,56	3.088,23	3.247,35	3.773,07

Es decir que los factores geográficos, económicos y sociales, se conjugan de alguna manera, para dar fisonomía a los procesos políticos locales, permitiendo en el caso de los Municipios y Comisiones de Fomento de La Pampa una novedosa y persistente forma de articular la pertenencia territorial y los problemas de la localidad con el factor poder, desagregado en cuestiones tales como los sistemas de participación política, sistemas de partidos y régimen electoral.

5) CARACTERIZACION DE MUNICIPIO:

El régimen municipal argentino emana directamente de la Constitución Nacional. Sin que el presente tenga el propósito de desarrollar extensamente la naturaleza del municipio, ni los debates en torno a su caracterización; sí podemos decir que como institución tiene antigua raigambre en nuestro derecho. El artículo 5º de la Constitución de 1853 dio importancia a esta institución, no sólo por su devenir histórico sino en carácter de requisito a cumplir, tanto como para que el gobierno federal garantice a las provincias el goce y ejercicio de sus instituciones.

Actualmente se complementa con la cláusula del artículo 123 que establece la autonomía municipal en sus distintas esferas.

Sin perjuicio de volver sobre el tema de la autonomía de los municipios en las provincias, nos avocaremos brevemente a considerar algunas definiciones en torno a este instituto.

El municipio es al decir de Hernandez (h) (1997:246)*: "la sociedad organizada políticamente en una extensión territorial determinada, con necesarias relaciones de*

[15] La actividad o sector primario abarca dos grandes ramas: Agricultura, caza, pesca y silvicultura y Explotación minera y canteras; el secundario contempla a Industrias manufactureras, Electricidad, gas y agua y Construcción; por último el terciario comprende Comercio mayorista y minorista, Hotelería, Transporte, Actividad inmobiliaria, Administración pública y defensa, Servicios sociales y de salud. Se destaca que en el sector terciario, el subsector Administración Pública y defensa alcanza totales mayores a todo el sector secundario salvo en el año 2.000.

vecindad, sobre la base de la capacidad económica, para satisfacer los gastos de gobierno y con personalidad jurídica estatal". Es decir que para considerar al municipio se debe tener en cuenta la existencia de un conjunto de personas, vecinos, que debido a las necesidades que deben satisfacer entablan vínculos políticos; una actuación que tiene base espacio territorial determinada según los distintos criterios, sea por el alcance de los servicios que prestan; por el territorio a gobernar designado por la ley; por la vinculación y características que lo hagan relacionarse más o menos inmediatamente con el ámbito rural; la posibilidad cierta de contribuir a los gastos que demande el gobierno común orientado hacia el bien de la comunidad y que le sea dada una personalidad jurídica que establezca la forma de ejercer las competencias.

Por otro lado, Rosatti (1.997:11) considera que: *"La doctrina municipalista está en deuda en la tarea de explicitar qué es el municipio"*, carencia a la que adjudica gran importancia ya que es la que permitirá delimitar las atribuciones del ente, su organización jurídico institucional.

No obstante, hay elementos alrededor de los cuales la doctrina de los autores se ha puesto de acuerdo a fines de caracterizar el municipio, sin que las definiciones encapsulen la realidad y la inmovilicen.-

A fines de dar mayor precisión conceptual a los términos utilizados, Rosatti (1.997:149) aclara que corresponde diferencia al municipio de la municipalidad. Mientras que *"La municipalidad es la expresión institucional, revestida de potestad estatal, de la organización de los servicios e intereses que se administran y gobiernen en un municipio";* el municipio *"es una realidad que surge por el reconocimiento atributivo de caracteres jurídicos (status jurídico, competencia, etc) a aquellos elementos sociales, territoriales, económicos y políticos"*.

Para el autor hay una sucesión lógica en la construcción de ciudad, municipio y municipalidad y esta realidad es tomada por el derecho para reconocer un status jurídico determinado.

Los distintos autores identifiquen en el municipio los tres elementos del Estado, a saber: a) el territorio; b) la población y c) el poder, ostentando autonomía en diversos grados o con distintos alcances. Lo que el estado municipal no tiene es el atributo de la soberanía.

El territorio es la base espacial del municipio, es su supuesto físico. La configuración espacial del mismo tiene que ver con la competencia del legislador para establecer sus límites. Rosatti (1997:22) ejemplifica los sistemas de asignación territorial de los municipios partiendo del sistema de municipio partido caracterizado por un ámbito de obligatoriedad jurídica que no coincide con el área geográfica de real influencia comunitaria; un segundo sistema relacionado con la proyección de las relaciones sociales de vecindad y por último el sistema que relaciona la extensión del municipio con la efectiva prestación de servicios públicos.

Por otra parte Hernandez (h) (1997:446) clasifica los distintos sistemas de asignación territorial relacionándolos con la competencia municipal, a saber: municipios de ejido

urbano o de villa, más cercanos a la idea de vecindario y ciudad; y municipios de tipo condado, departamento o distrito en los que no queda área que no esté comprendida por algún municipio.

Por otra parte, Brugge y Mooney (1998:500) explica los sistemas adoptados por las distintas provincias argentinas caracterizando al municipio partido; municipio ciudad o ejido urbano y municipio distrito.

La población es la base sociológica del municipio, no cualquier grupo de personas conforman un municipio. Hernandez (h)(1997:255) nos dice que: *"Este ingrediente de voluntad, de fuerza espiritual, de destino común, es esencial para cada municipio, y es lo que a lo largo del tiempo va perfilando la organización local y distinguiendo a unas de otras"*, siendo discrecional las clasificaciones de municipios según el número de habitantes.

Emparentado con lo que venimos diciendo Rosatti (1997:50) plantea la cuestión del premunicipalismo, municipalismo y posmunicipalismo, al entender que estas categorías relacionan los elementos (objetivos) de la población y el espacio con un elemento (subjetivo) que tiene que ver con la vecindad y el sentimiento de affectio municipalis, caracterizando el equilibrio en la segunda categoría; y atendiendo la situación de que todavía no se llegue a ser o bien que por desarmonización se haya dejado de ser.

Por otro lado, en el orden de la Comunidad Europea tenemos la definición de ciudad que nos da la "Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la ciudad" dentro de un marco socio-político, por el que:*"La ciudad es un espacio colectivo que pertenece a todos sus habitantes que tienen derecho a encontrar las condiciones de su realización política, social y ecológica, asumiendo deberes de solidaridad. Las autoridades municipales fomentan, por todos los medios de que disponen, el respeto de la dignidad de todos y la calidad de vida de sus habitantes"*. Este es un encuadre que combina en el aspecto normativo, valores individuales y colectivos, particulares e institucionales sobre la base de derechos humanos, dignidad y solidaridad. Se consagra el ejercicio pleno de la ciudadanía y la gestión democrática de los intereses de los habitantes y de la ciudad.

García Delgado (2000:75) acerca una posible explicación al renovado interés por lo local. Para el autor confluirían en este proceso dos grandes vertientes: la reforma del estado y la globalización. Este interjuego denota nuevos roles en lo económico, social y político del municipio. Para el autor, la transición estaría marcada por el paso del modelo burocrático al gerencial; del modelo partidario al de redes sociales. Cabría a la vez un mayor dinamismo en lo económico y una nueva gestión de lo social.

Resta finalmente analizar el elemento poder en la esfera municipal. Según Bidart Campos (1998:425) el poder significa la capacidad, competencia o energía para alcanzar un fin, y en este caso el municipio tiene poder ya que tiene por objeto alcanzar el "bien común". Por su parte, no se confunde poder con gobierno, aunque éste se apoye en el poder para ejercer las funciones que le competen.

El concepto se completa con la idea de justificación del poder. Fayt (1995:243) apunta que existen doctrinas positivas y negativas al respecto. Entre las primeras, a su vez se encuentran las positivistas que justifican el poder por su función, por el derecho o por la obediencia; y las tradicionales que lo basan en la religión, la fuerza, o factores sicológico-morales. Las segundas encuentran su versión en el marxismo y el anarquismo.

Del último elemento analizado, surge que la autonomía municipal está directamente vinculada a las relaciones que el municipio puede establecer con un ente de jerarquía superior y al cual está subordinado. Dentro de un esquema clásico, es el Estado nacional quien tiene soberanía, es decir no reconoce otro poder superior por sobre sí, mientras que las provincias y los municipios no poseen este atributo, aunque poseen autonomía.

Históricamente la construcción de estado-nación significó un debilitamiento de las autonomías locales. Este tendía a la generalización y uniformación del derecho, tal como operó en la práctica el proceso codificador. Su autoridad y la organización del trabajo estatal, es decir, las burocracias estatales; se extendían a lo largo del territorio y llegaban a cualquier punto del mismo. Este debilitamiento podría ser explicativo de que aún cuando los Cabildos en nuestro país fueron durante una larga época protagonistas de la vida política e institucional, cuando se perfila la organización y consolidación nacional, se procede a suprimirlos. Ya en las discusiones de la Convención Constituyente de 1853, la escasa discusión acerca del significado de "régimen municipal" nos indica el alcance de este proceso.

Por otro lado basta recordar el pasaje de las poliarquías medioevales a los estados nacionales europeos como factor de conjunción y unificación, sea mediante la fuerza física (guerras, anexiones, conquistas territoriales) o utilizando métodos más sutiles: el derecho, el lenguaje oficial, la nacionalidad etc. Es decir, si bien en algún momento histórico el proceso de fortalecimiento de uno, implicó la merma de importancia del otro; es dable preguntarse si el debilitamiento de los estado-nación en su concepción clásica, trae o no aparejado un aumento de los niveles de autonomía locales e indagar sobre cómo opera actualmente el proceso inverso, y si conlleva grados de construcción de autonomía para los espacios locales[16], mas teniendo en cuenta cómo pueden operar los efectos de la globalización sobre el municipio[17].

El problema del status municipal, es decir, el reconocimiento de la autonomía municipal ocupó a la doctrina constitucionalista durante largo tiempo. Por un lado se

---

[16] Al respecto Alejandro Médici en *"El derecho a la ciudad. Poder local, participación y democracia" VII Congreso de Sociología Jurídica. La Plata noviembre de 2.006 dice: "Este proceso de relocalización, viene a aportar uno de los vectores fundamentales por los que el estado –nación, cede centralidad a favor no sólo de las instancias supranacionales, sino también a favor de un nuevo localismo democrático. En realidad, no se trata de trazar una línea rígida de demarcación entre lo local, nacional y lo global…pareciera que la potencialidad de la democracia participativa y el desarrollo humano sustentable centrados en el nivel local derivan de la crisis de la democracia representativa y de la pérdida de escala de la misma, concomitante a los fenómenos de la globalización"* pág 6.

[17] Ver las consideraciones de Pedro J. Frías que cita Federico Justiniano Robledo en: "La necesaria revitalización del federalismo argentino" pág 251, en Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003) Tomo II en Academia Nacional de Derecho y Ciencias de Córdoba. Editorial Advocatus Córdoba 2003.

encontraban los partidarios de un régimen municipal que implicaba la autonomía en diversos grados y aspectos, como por ejemplo Bidart Campos (1.998:451); mientras que otros autores sostenían la autarquía municipal como descentralización del poder de las provincias. Así Bielsa (1959:835) sostiene en base a la postura mantenida en aquella época por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que:…*"Las municipalidades-como ha declarado la Corte Suprema- no son más que delegaciones de los poderes provinciales, circunscriptas a fines y límites administrativos que la Constitución ha previsto como entidades del régimen provincial y sujetas a su propia legislación (principio del art. 5) para lo cual ejercen también facultades impositivas y coextensivas en la parte de poder que para ese objeto les dan las constituciones y leyes provinciales, en uso de un derecho primordial de autonomía"*.

En lo que al ordenamiento jurídico respecta, se ha aceptado el fin de la disputa entre las posturas sobre la autonomía o la autarquía municipales, habiéndose solucionado a favor de consagrar constitucionalmente la primera. El esfuerzo municipalista se ha visto coronado con la claúsula del artículo 123º de la Constitución Nacional, luego de que la jurisprudencia[18] reforzara la tesis autonomista. De todos modos, el concepto de autonomía se encuentra íntimamente emparentado con el de federalismo. Sabido es, de los traspiés del federalismo en la práctica institucional de nuestro país. Y en este sentido cabría preguntarse qué factores influyen en torno a la aplicación de mayores niveles de federalismo y descentralización al interior del país, no ya simplemente para dar cabal cumplimiento a la ley, sino para evitar que la centralización del poder refuerce las ya notorias desigualdades regionales en la Argentina.[19]

Compartimos con Rosatti (1997:63) que actualmente el debate se plantea en torno a los grados de autonomía del que gozan los entes municipales teniendo en cuenta por un lado la demanda de democracia y participación ciudadana absolutamente posibles en el ámbito municipal y por otro la eficacia en la prestación de los servicios que forma parte de la esencia del municipio, sin permitir que la eficacia destrone la democracia. Douglas Price (1997:31) sostiene que *"el núcleo duro del debate vinculado con el Poder Municipal es una confrontación de niveles de descentralización democrática y acercamiento del estado al habitante, con crecientes exigencias de eficacia en el plano de la igualdad material. Por todo ello, sostenemos que el fortalecimiento de la participación popular en el funcionamiento de las instituciones municipales es uno de los principales modos de resolverse a favor de la igualdad efectiva de los actores sociales, lo que implica, a nuestro modo de ver, la autonomía integral"*. El mismo autor refiriéndose a la prestación de servicios apunta que existe una correlación entre democracia y eficacia administrativa, la eficacia administrativa está vinculada a unos ciertos grados de descentralización y además del control de revisión a instancias de la participación popular.

---

[18] A tal fin el fallo "Rivademar, Angela B MG de c/ Municipalidad de Rosario" (312:326) propulsó el debate doctrinario absorbido en gran manera por la Convención Constituyente de 1.994. Ver asimismo Antonio María Hernandez (h): "El federalismo en Alberdi y la Constitución Nacional de 1853 y 1860" pág 190 en Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003) Tomo II en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Editorial Advocatus Córdoba 2003.

[19] Ídem nota 17.

Tomamos el término autonomía como significante de las facultades por las cuales un ente no sólo se da su propia norma en sentido formal, sino que se responsabiliza por las consecuencias. Al decir de Rosatti (1.997:91) *"la posibilidad de autonormarse es el comienzo y el fin de la autonomía"*.

Mientras que Brugge y Mooney (1998:105) expresa que la autonomía significa por un lado la posibilidad de gobernarse a si mismo, dar las propias leyes, elegir gobernantes, fijar las propias fuentes de recursos, el autor continúa diciendo que ..." *autonomía no significa independencia absoluta, sino que, tanto la facultad de darse sus propias leyes, como la capacidad de actuar, debe estar subordinada a un ordenamiento superior*". Es decir, se vuelve a la idea de que la autonomía municipal conlleva la subordinación jurídica a las Constituciones Nacional y provincial.

Debemos abordar el tratamiento de lo que implica la autonomía en sus diversas facetas o aspectos a saber[20]:
a) política: relacionada con la facultad de organización y de contar con un gobierno representativo de base popular;
b) económica-financiera: referida a la posibilidad real de afrontar con recursos propios los gastos que demande la atención de las necesidades de la comunidad; para crear, recaudar e invertir rentas, sin contralor de otro poder, salvo el jurisdiccional;
c) administrativa: se la entiende como la atribución de organización y prestación de servicios públicos en el ámbito territorial;
d) institucional: que se asegura a través de la facultad de dictarse la carta orgánica, mediante el ejercicio del poder constituyente de tercer grado y con la claúsula de que salvo excepcionalidades y de absoluta provisoriedad, ningún otro poder puede intervenir en la vida institucional del municipio.

En base a las consideraciones reseñadas, nos resulta útil la advertencia de Zarza Mensaque (2003:224) en cuanto expresa: "*El sistema reconocido constitucionalmente no es uniforme para todos los estados provinciales, estos podrán tener distintas modalidades y otorgarles mayor o menor amplitud a las competencias comunales, de acuerdo a las necesidades y desarrollo de cada provincia. Pero dentro de esa diversidad, deben garantizarse a los municipios las potestades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos básicos"*. Al respecto, cabe decir que la autonomía admite dos grados: plena, para aquellos municipios que tienen autonomía institucional para darse sus cartas orgánicas, los llamados municipios de convención; y la semiplena o relativa, para aquellos municipios que no pueden dictarse su carta fundamental.

Revisados entonces los elementos del estado municipal y la característica de ser entes que ejercen en menor o mayor grado los distintos aspectos de la autonomía, debemos armonizar estas definiciones a los fines de la investigación, lo que nos permitirá estudiar: a) en relación al territorio: las divisiones que hace el sistema electoral del ámbito espacial correspondiente al municipio; b) respecto a la población: la base personal del cuerpo de electores y finalmente c) en referencia al poder: las autoridades

[20] Seguimos a Rosatti, Horacio: "Tratado de Derecho Municipal" 2º Edición actualizada Editorial Rubinzal Culzoni Santa Fe 1997 pág 92 y a Brugge Juan y Alfredo Money: "Derecho Municipal Argentino. Aspectos Teóricos y Prácticos" Francisco Ferreira Editores 2º Edición actualizada Córdoba 1998 pág 106.

que surgen de la forma democrática de participación municipal a fines del ejercicio del mismo, para aproximarnos a la autonomía que los municipios ejercen.

5. 1) EL SISTEMA MUNICIPAL EN LA PAMPA

Teniendo en cuenta el desarrollo efectuado precedentemente, estamos en condiciones de abordar la caracterización de municipio en la provincia de La Pampa.

Por mandato de los artículos 5º y 123º de Carta Magna, el convencional provincial estatuyó los lineamientos correspondientes al régimen municipal en la Sección V de la Constitución de La Pampa.

El artículo 115º de la Constitución de La Pampa establece que son municipios los centros de población que cuenten con más de quinientos habitantes. Como excepción, aquellos que no cuenten con tal cantidad de población, lo serán, sólo si a criterio de la ley que se dicte al efecto cuentan con desarrollo y posibilidades económico-financieras. Se garantiza la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de las municipalidades.

La ley 1597 denominada Ley Orgánica de Municipalidades (L.O.M) establece en su artículo 1º: *"El gobierno y administración de los intereses y servicios comunales de la Provincia, corresponde a las municipalidades o comisiones de fomento en su caso, de acuerdo a lo establecido por la Constitución Provincial y la presente ley*". Es decir que se reconocen dos entidades: las municipalidades y las comisiones de fomento.
Mientras municipalidad es todo centro de población con más de quinientos habitantes o que sin tenerlos cuente con desarrollo y posibilidades económico-financieras y una ley especial la haya declarado como tal determinando el ejido que le corresponde; Comisión de Fomento es según el art 3º de la L.O.M: *"…los centros de población cuyo número de habitantes no alcance al mínimo indicado precedentemente y una ley especial no los haya declarado Municipalidad; serán regidos en orden local por autoridades electivas, aplicando en su funcionamiento las disposiciones establecidas en este ley en el Título respectivo*" remitiendo al art 139 que dice: *"En todas aquellas localidades cuya población no exceda de quinientos (500) habitantes y no hayan sido declaradas Municipalidad por una ley especial, podrá el Poder Ejecutivo, promover la creación de Comisiones de Fomento con su respectivo ejido, las que tendrán a su cargo, la administración de los intereses locales"*. Deben tener crearse por ley y tener un centro urbano y posibilidades económico financieras tanto en la zona urbana como rural de su ejido que asegure fuentes tributarias y la obtención de recursos suficientes (art 140 L.O.M).

En La Pampa hay cincuenta y ocho (58) Municipalidades y veintiún (21) Comisiones de Fomento. En 2006 mediante ley 2112 se creó la Comuna de Casa de Piedra, la que por el momento cuenta con un Comisionado.
Sin perjuicio de la diferencia basada en la población la L.O.M ha querido poner en un pie de igualdad a ambos entes. Así el art 142º L.O.M dice*: "Las Comisiones de Fomento tendrán las mismas atribuciones y deberes que las Municipalidades y se regirán, en lo aplicable, por las disposiciones generales o esenciales que para los*

organismos electivos fija la presente Ley y las reglamentaciones que dicte el Poder Ejecutivo. Dichas Comisiones reúnen en sí las atribuciones y deberes que competen a los Departamentos Ejecutivo y Deliberativo de las Municipalidades…"

5.1.1).- La autonomía política de las Municipalidades y Comisiones de Fomento está reglada por los artículos 117º y 118º de la Constitución provincial. A los efectos de la representación política, conforme el artículo 117º la base es la población y el cuerpo electoral de cada ente se forma con todos los electores residentes en el ejido e inscriptos en el padrón.

El artículo 1º de la ley 1197 reglamentado mediante decreto 525/91 otorga la posibilidad de inscribirse en el padrón local de electores a los extranjeros mayores de dieciocho años que tengan una residencia mínima de seis años en la provincia y por lo menos de tres años en la municipalidad o comisión de fomento donde se domicilian.

Estatuye que el voto no será obligatorio y a nuestro juicio establece la discriminación de agrupar a los extranjeros en padrones separados salvo que los inscriptos fueran menos de cincuenta en cuyo caso el Tribunal Electoral Permanente los anotará en el padrón común, pero deberán votar en sobre de color a fines de permitir un escrutinio separado. Si la norma preveía distinguirlos, lo hace perfectamente, pero si la intención era integrarlos por lo que aportan a la comunidad, el medio es a todas luces incorrecto.

En lo atinente a la conformación del cuerpo electoral municipal la ley electoral 1593 en el artículo 10º que: *"Para su elección, formarán el cuerpo electoral de las comunas, todos los electores domiciliados e inscriptos en el padrón respectivo"*. Debió decir municipalidades y comisiones de fomento en vez de comunas, ya que legalmente al tiempo de la sanción de esa ley no existían estas últimas. La ley electoral 1.593 establece que el ejido constituirá distrito único para la elección de las autoridades locales.

Del juego armónico de normas constitucionales y legales surge:

1) la conformación del cuerpo electoral: basado en la población empadronada en el respectivo ejido;

2) la base territorial de las autoridades electas: el ejido demarcado por ley de la Legislatura Provincial y

3) sistema electoral: Para la rama ejecutiva (intendente municipal y presidente de Comisión de Fomento) se establece la votación directa y a simple pluralidad de sufragios (arts 9º y 141º L.O.M) mientras que para la rama deliberativa (Concejales y Vocales) rige la ley electoral provincial (art 12º de la Ley 1593).[21]

La Constitución de la provincia asegura la representación minoritaria en los órganos electivos colegiados en el art 49º que dice: *"Se sancionará una ley electoral uniforme para toda la provincia, de acuerdo a los siguientes principios: a) la representación política tendrá por base la población; b) el sufragio será universal, secreto y obligatorio; c) asegurará el pluripartidismo.…d) establecerá la fiscalización*

[21] Art 12 Ley 1593: "Sistema de Elección: Los intendentes y presidentes de Comisión de Fomento serán elegidos directamente y a simple pluralidad de sufragios. Los concejales y vocales de las Comisiones de Fomento serán elegidos por el procedimiento que establece el art 3º de la presente ley".

facultativa cargo de los partidos políticos reconocidos y e) asegurará la libertad e igualdad política".

Tal uniformidad se logra a través de la sanción de la ley 1593 que rige las elecciones para autoridades electivas provinciales, y locales, sean municipalidades o comisiones de fomento.

En el nivel local no existe mecanismo de ballotage, lo que posibilitaría la formación de alianzas locales con miras a lo que se denomina segunda vuelta. Sin embargo al estar consagrado el sistema de elección a simple pluralidad de sufragios, la mayor cantidad de votos obtenida por un partido político, le permite acceder al cargo correspondiente a la rama ejecutiva.(art 12º ley 1593).

La representación proporcional queda asegurada en el art 12 de la ley 1593 para la rama deliberativa. El acceso a cargos en los órganos colegiados locales se canaliza a través del mismo mecanismo que se utiliza para cubrir los cargos en la Legislatura provincial. El art 3º de la ley 1593 dice: *"..Los diputados provinciales se elegirán con arreglo al siguiente procedimiento: 1) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres (3%) por ciento del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir. No participarán en la asignación de cargos las listas que no logren el mínimo precedentemente indicado en el distrito correspondiente. 2)los cocientes resultantes con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir. 3) Si hubiere dos o más cocientes iguales, se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas y si estas hubieran logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la autoridad electoral competente, 4) a cada lista le corresponderá tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el apartado 2)".*

El sistema republicano en el orden local se manifiesta con la constitución tanto en las Municipalidades como en las Comisiones de Fomento de dos ramas: ejecutiva y deliberativa.[22] La primera es unipersonal y está a cargo de Intendentes o Presidente y la segunda es colegiada a cargo de Concejales o Vocales (arts 7º a 12º y 141º L.O.M).

Según su importancia y en orden a la organización de la rama deliberativa la ley establece que habrá Concejos Deliberantes con distinta cantidad de miembros (art 11º L.O.M) en tanto que todas las Comisiones de Fomento tienen tres vocales titulares (art 141º L.O.M).

En el cuadro que sigue se muestra la relación entre cantidad de habitantes y cantidad de concejales en los centros urbanos que son considerados municipalidades.

[22] También son autoridades elegidas popularmente en el ámbito local, los denominados jueces de paz, que son funcionarios legos, auxiliares del Poder Judicial de la provincia y autoridades del Registro Civil.

Cuadro nº 2 Miembros titulares del Concejo según arts. 11º y 166º (ley 1.597)

Cantidad de Habitantes	Cantidad de Concejales
Hasta 1.150	3
Desde 1.150 a 2.300	5
Desde 2.300 a 4.000	6
Desde 4.000 a 15.000	8
Más de 15.000	12

En el siguiente cuadro se consigna la cantidad de centros urbanos considerados municipalidades y la cantidad de habitantes sobre cuya base la ley 1.597 dispone la cantidad de concejales.

Cuadro nº 3

Cantidad de Habitantes	Cantidad de Municipalidades
Hasta 1.150	22
Desde 1.150 a 2.300	14
Desde 2.300 a 4.000	10
Desde 4.000 a 15.000	10
Más de 15.000	2
Total	58

Tal como habíamos consignado precedentemente, en la provincia existen 79 centros urbanos (58 son municipalidades y 21 son Comisiones de Fomento). Además de las veintidós Municipalidades que tienen hasta 1.150 habitantes se debe tener en cuenta que todas las Comisiones de Fomento tienen menos de quinientos, por lo que el 54,5% de los centros urbanos tiene menos de 1.150 habitantes, 17,7% poblaciones tienen entre 1.150 y 2.300 habitantes, 12,6% tienen entre 2.300 y 4.000 habitantes, 12,6% entre 4.000 y 15.000 y 2,6% centros urbanos cuentan con más de 15.000 habitantes.

El ámbito territorial donde se organizan las funciones y se ejercen las competencias del municipio es el ejido. Según el artículo 68º inc.11º de la Constitución provincial, es facultad de la Legislatura: *"Fijar divisiones territoriales para la mejor administración, reglando la forma de descentralizar la misma; crear centros urbanos y dictar la ley orgánica de municipalidades, a las que podrá acordar subsidios cuando sus rentas no alcancen a cubrir sus gastos; para fijar divisiones territoriales, crear centros urbanos y acordar subsidios, se requiere ley sancionada con el voto de la mayoría absoluta del total de los miembros".*

Es decir, la ley puede modificar los ejidos con motivo que sea necesario dar status de Municipalidad o Comisión de Fomento a algún centro urbano en razón de cumplirse los presupuestos de los arts .4º y 165º de la ley 1597. Consideramos que si bien la ley habla de ejidos municipales, estos a veces son tan extensos territorialmente que más bien se parecen a departamentos o partidos, es decir nunca podría el municipio llegar a todos sus habitantes con servicios, ni las relaciones de vecindad abarcarían a todos los habitantes que viven en ese ejido. El sistema diseñado por el legislador ostenta la característica de comprender áreas suburbanas y rurales, sin que quede en la provincia

territorio sin municipio, tal como luego se plasma en la ley 754 de Creación de Ejidos Municipales. El art 122º de la Constitución provincial de 1.994 traspasa todas las tierras fiscales provinciales que no tengan un uso específico o reservado a las municipalidades, las que deben realizar los trámites pertinentes ante el Catastro provincial .

Hernandez (h) (1.997:251) trae a colación la afirmación de que el territorio de los municipios no es inmutable, y señala los casos que pueden darse: " 1º. Por modificación de límites con respecto a los de los otros municipios, por la declaración de que partes del territorio constituyen terrenos no pertenecientes a municipios y por la anexión de estos terrenos …; 2º. Por la nueva formación de un municipio, en la que terrenos determinados de municipios existentes se agrupan para formar un nuevo término municipal. 3º. Por la disolución de un municipio, cuyo término se incorpora a otro u otros municipios y 4º. Por la fusión de dos o más territorios de municipios para formar un nuevo territorio único".

En cuanto al concepto de autocefalía, según Rosatti (1.997:110) debiera entenderse no sólo la potestad del ente municipal de elegir sus propias autoridades, sino también ha de incluirse la atribución de optar entre distintos sistemas electorales, sistemas de gobierno, de decidir la elección y la destitución de sus autoridades.

Es dable ante este panorama referirse al grado de autonomía política del que gozan las municipalidades. Por un lado queda en claro la facultad de elegir sus representantes. Así lo establece el artículo 9º de la ley 1.597 mientras que la destitución está mediada por los mecanismos dispuestos por el art 117º y siguientes para el caso del intendente y 124º y siguientes para el caso de los concejales.

Para el caso que se remueva al intendente, o se produzca otra causa de acefalía en la rama ejecutiva de la municipalidad la L.O.M establece que será el viceintendente el funcionario que asume tales funciones (art 20 y 21).-

Los reemplazos transitorios o definitivos en la rama deliberativa están previstos en el art 26 L.O.M: *"…Cuando el Presidente se aleje de sus funciones en forma transitoria, será reemplazado por el Viceintendente; cuando el alejamiento sea definitivo, previa incorporación del suplente respectivo, se elegirá un nuevo Presidente del Concejo Deliberante"*

En el caso de las Comisiones de Fomento no hay mecanismo de destitución expresamente normado, la L.O.M prevé la situación de acefalía. En dicho caso el Poder ejecutivo provincial tiene la facultad de designar un reemplazante (art 146º).

Es decir, el electorado elige sus representantes y estos se destituyen o suspenden entre sí; no hay mecanismo legal de revocatoria de mandatos en el ámbito local como tampoco en el orden provincial. Por otra parte, puede ocurrir que los procedimientos de remoción de funcionarios municipales electos, establecidos por la Ley de Municipalidades sean manipulados por las mayorías circunstanciales de los órganos deliberativos, impidiendo a la ciudadanía expresar la voluntad popular ante hechos graves que deslegitiman la acción política.

Los mecanismos de democracia semidirecta no están establecidos constitucionalmente sino que están contemplados en la ley 1593 que regula en su artículo 33º el procedimiento de referéndum o consulta popular y dice*: "La ley especial que ordene el referéndum o la consulta popular, establecerá el padrón que se utilizará y el porcentaje de votos necesarios para su validez. En ningún caso se considerará válido el referéndum o consulta popular, cuando no haya participado de la elección la mayoría absoluta del padrón utilizado"*. Estos instrumentos se caracterizan por canalizar necesidades del sistema político a la ciudadanía y no de ésta hacia aquel, de lo cual resulta una restricción a la participación política. En el ámbito local es aplicable al referendum o consulta popular el art 138º L.O.M. Es la rama deliberativa la que con una ordenanza sancionada con una mayoría agravada decide someter a referéndum o consulta popular todo asunto de interés general municipal. Tal proceso tiene carácter vinculante para el órgano o rama a que se refiere y debe darse intervención al Tribunal electoral provincial para el contralor del proceso eleccionario.

La autonomía política de los entes locales es limitada: no cuentan con autoridades electorales[23], no están encargados de confeccionar el padrón correspondiente a su ejido, les puede ser modificada su base territorial[24] pudiendo por ese medio sustraer electores a un municipio, ley provincial les fija un sistema electoral determinado, siendo prácticamente nulo el margen de acción que poseen en materia electoral, cuestión que es oportuno recordar constituye la base sobre la cual se construye la elección para autoridades municipales. Estas consideraciones resultan de extrema importancia ya que creemos que el ámbito local, situado entre lo familiar y lo social, implica la oportunidad de una gestión que tome en cuenta el efecto directo de las decisiones políticas constitutivas del poder local sobre el conjunto de la población.

Es posible que cualquier propuesta de otorgar mayores de niveles de autonomía municipales en la provincia, más en materia electoral, tropiece con la objeción de que siendo en muchos casos localidades de muy poca cantidad de electores, no puedan o ni siquiera sea conveniente políticamente. A ello puede contestarse que es posible conformar sistemas de Junta Electoral ad-hoc; con funcionarios que pertenecen a la administración, como auxiliares del Tribunal Electoral provincial, compuesto de las más diversas maneras. Otro punto a rebatir es que hay por lo menos tres municipalidades que bien pueden organizar su propio régimen electoral, son centros urbanos importantes tanto en lo poblacional como en lo político, es decir existen municipilidades que por su tamaño, características y posibilidades fácticas puedan llevar adelante estos cometidos.

La circunstancia de que ninguna ente municipal, ni siquiera las más importantes en cuanto a número de habitantes y con mayores posibilidades de organizarse administrativa, económica, institucional y políticamente, puedan darse una carta orgánica, deja in extenso las facultades de la legislatura provincial de inmiscuirse en los

---

[23]. A diferencia de provincias en las que los municipios cuentan con órganos electorales, así Córdoba y Río Negro que organizan la Justicia Electoral previendo el funcionamiento de Juzgados Electorales Municipales y Comunales. Ver Foro Federal de Organismos electorales Provinciales Aniversario 1996-2006. Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Junta Electoral. Buenos Aires s/fecha de edición. pág 27.

[24] Así lo posibilita la ley 754 de delimitación y creación de ejidos municipales. Dicha ley no prevé ningún mecanismos de consulta al electorado del ejido que se modifica cuando la necesidad de crear otro así lo requiere.

asuntos municipales[25], todo ello sin perjuicio de que existan consensos para una criteriosa planificación de las políticas a llevar a cabo desde un nivel a otro de gobierno.[26]

El artículo 10º de la Ley de Municipalidades establece que las elecciones para cargos provinciales y municipales deben realizarse conjuntamente. Compartimos la crítica que hacen Brugge y Mooney (1998:339/340) en cuanto a que lo local se ve directamente influido en materia electoral a la tensión de los intereses provinciales y nacionales, cuando se apela a la simultaneidad de las elecciones, recomendando para el afianzamiento de la democracia local, desdoblar, sino en tres por lo menos en dos las elecciones: nacional y provincial o bien; provincial y municipal.

Son interesantes los numerosos estudios sobre los efectos que produce la celebración de elecciones concurrentes para distintos cargos. Así se ha determinado que la elección del candidato a un cargo considerado más importante por el elector, arrastra su voto hacia el candidato al cargo que sigue en la lista (por ejemplo presidente a diputados o senadores nacionales; gobernador hacia intendente que va en la misma lista partidaria) aunque por otro lado no debe descartarse la tendencia al llamado corte de boleta (Cheresky y Blanquer, 2004:184).

5.1.2).-En cuanto a la autonomía económica-financiera pueden reconocerse los distintos aspectos de la misma tal como se cita en Brugge y Mooney (1998:553). La Constitución de la Provincia norma en su artículo 116º sobre el sistema de coparticipación obligatoria y automática a las municipalidades y demás centros que no alcancen dicho carácter.

Además, los artículo 121º y 122º complementado con los artículos 5º y 6º de la Ley de Municipalidades establecen la manera en que ellas forman su tesoro*: "Son bienes propios de las Municipalidades y Comisiones de Fomento, todas las tierras fiscales que se encuentren dentro de los límites de sus respectivos ejidos…"* y *"Todas las tierras fiscales que a la fecha de sanción de la presente Ley, carezcan de reserva expresa, serán inscriptas a favor de las respectivas Municipalidades o Comisiones de Fomento…"*.

Respecto del presupuesto, los artículos 37º y 67º inc 10º de la Ley 1.597 establecen las facultades de cada rama a los fines de que la Municipalidad cuente anualmente con su presupuesto, señalándose que el presupuesto constituye el límite cualitativo y cuantitativo autorizado al intendente para los gastos.

---

[25] Es el caso, por ejemplo, de la reforma del art 28 de la ley de Municipalidades. El texto de la norma prescribe sobre la elección del presidente del Concejo Deliberante. Mientras que el antiguo art 28 establecía que en caso de empate en la votación se designaría al concejal que hubiera obtenido mayor cantidad de sufragios en los comicios, el actual texto agrega que en la segunda votación no puede3 designarse el presidente lo será quien siga el candidato que siga en la lista. El problema se planteó en la Legislatura no por que se modificara la norma, sino por que la modificación hallaba su fundamento en una situación totalmente coyuntural por la que atravesaba el Concejo Deliberante de la capital, lo que generó en rechazo de la oposición y la reforma fue votada solo por el oficialismo.

[26]Así lo señala Frías cuando dice que las ideas de descentralización, autonomía y planificación no son inconciliables. Frías, Pedro J. "Introducción al Derecho Público Provincial" Editorial Depalma Buenos Aires 1980 pág 42.

El Concejo Deliberante tiene a su cargo entre otras funciones las de: aprobar o desechar la cuenta de inversión, establecer el sistema contable, llevar el registro de las operaciones financieras y patrimoniales, autorizar empréstitos, autorizar ventas de bienes municipales. Como exteriorización de la autonomía financiera pueden dictar el Código Fiscal Municipal, crear bancos etc.

En tanto la rama ejecutiva tiene múltiples funciones en este aspecto a saber: presentar anualmente el presupuesto y la cuenta de inversión, aceptar donaciones o legados, recaudar las rentas del municipio, disponer reestructuraciones presupuestarias, perseguir cobros, recibir pagos, solicitar la contratación de empréstitos al Concejo Deliberante.

Por último los artículos 102º y siguientes tratan de los recursos y rentas municipales. Sin que sea objeto de la presente investigación, analizar el alcance de la autonomía económico-financiera de las Municipalidades, se señala que el artículo 103º dice. *"Se declaran recursos municipales ordinarios los tributos, tasas, derechos, licencias, contribuciones de mejoras, retribuciones de servicios, rentas y multas por transgresiones a las ordenanzas municipales o sanciones disciplinarias y entre ellas las siguientes*:.." pero existe la claúsula del artículo 104º que reza: *"Para la creación de nuevos tributos municipales sobre cuestiones o materias que no hubiesen sido especificadas en la presente Ley, las Municipalidades, como requisito previo deberán requerir obligatoriamente la conformidad del Poder Ejecutivo"*.

¿Cómo puede armonizarse esta fórmula de la Ley de Municipalidades sancionada el 26 de diciembre de 1.994 con el artículo 115º de la Constitución Provincial, vigente desde el 7 de octubre del mismo año? Creemos que debe interpretarse como una verdadera limitación a la creación municipal de otros recursos tributarios, que deben ser armonizada con las prescripciones del artículo 68º inc 12 de la Constitución Provincial que faculta al Poder Legislativo para dictar la legislación impositiva y la referencia del artículo 151º de la Ley de Municipalidades que prescribe que las Municipalidades y Comisiones de Fomento mantendrán sus relaciones con el Gobierno de la Provincia por intermedio del Ministerio de Gobierno y Justicia, las que podrán formular por escrito y hacer consultas sobre todos aquellos puntos no regidos o previstos en la misma. No podría entenderse que la referencia al poder ejecutivo es al intendente, por que a éste la alcanzaría con vetar la ordenanza que propone nuevos recursos distintos a los legislados en la Ley de Municipalidades, por lo que la interpretación que hacemos es la de que en caso que los municipios pretendan crear nuevos recursos tributarios deben solicitar conformidad al Gobernador.

En otro orden de cosas, la autonomía económica-financiera de las Comisiones de Fomento está claramente limitada por el art 143º L.O.M. Si bien las referencias a la asimilación de funciones y atribuciones de las Comisiones de Fomento a las Municipalidades son múltiples, el art 143º L.O.M establece: *"Las atribuciones y deberes que se especifican en el artículo anterior, se ejercerán con las siguientes limitaciones:1º) presupuestos de gastos y cálculo de recursos; 2º) ordenanzas generales o especiales de creación, aumentos o derogaciones de tributos en general; 3) servicios públicos, concesiones, tarifas, modalidades y prórrogas, 4º9 creación de vacantes presupuestarias, 5º) comprar, vender o gravar bines inmuebles, transmitir por*

donación o recibirlas con cargo, y 6º) contratación de empréstitos. Para los actos especificados en los indos precedentes, la Comisión de Fomento deberá contar con la previa autorización del Poder Ejecutivo que se gestionará por conducto del ministerio de Gobierno y Justicia, en quien podrá delegarse dicha facultad"

Estas entidades están sujetas a la autorización del Poder Ejecutivo, mediante comunicación al Ministerio de Gobierno y Justicia, y en el caso particular de sus cuentas públicas, están sujetas al control del Tribunal de Cuentas Provincial (artículos 145º y siguientes de la Ley de Municipalidades).

Emparentado con la autonomía institucional, el Tribunal de Cuentas monitorea las cuentas de las municipalidades sólo en caso de intervención conforme el artículo 124º de la Constitución Provincial que dice: *"El Departamento Ejecutivo administrará los fondos municipales y las inversiones que realice estará sujetas a la fiscalización y aprobación del Departamento Deliberativo. Sólo en caso de intervención, el Tribunal de Cuentas de la provincia tendrá a su cargo la función de contralor de las cuentas del municipio intervenido"*.

Considerando los aspectos de contribución y distribución de los recursos entre los niveles provincial y municipal, analizamos brevemente la ley de coparticipación nº 1065 que establece una masa de aportes conformado por :
1).- el producido de la recaudación de todos los impuestos provinciales, excepto aquellos que tengan afectación específica.
2).-el 51% de lo que recibe la provincia proveniente de fondos: a).-coparticipación federal de impuestos, b).-de aportes no reintegrables del Tesoro Nacional, c).-del impuestos nacionales. Por su parte los fondos se distribuyen en un 79% para la provincia, 18% para las Municipalidades y Comisiones de Fomento, 2% para el Fondo de Desarrollo Comunal y 1% para el Fondo de Aportes del Tesoro Provincial a Municipios.

Respecto de los criterios de distribución la ley fija los siguientes: a).- 5% por partes iguales; b).-20% en base a la población; c).- 40% según los recursos propios; d).- 20% en función de su participación en el total de impuesto a los vehículos y e).- 15% en función de lo que le corresponda por impuesto inmobiliario. Los fondos a los que refiere la ley están orientados a financiar total o parcialmente obras e inversiones, equipamiento o bien para financiar déficits de funcionamiento o emergencias de los municipios.

5.1.3).- La autonomía administrativa de las Municipalidades y Comisiones de Fomento está enmarcada bajo la conformidad de las prescripciones que hace la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipalidades.

En cuanto a los servicios públicos, la Constitución declara que son originariamente a cargo del Estado provincial o los municipios …*"se propenderá a que la explotación de los mismos sea efectuada preferentemente por el Estado, municipios, entes autárquicos o autónomos, o cooperativas de usuarios, en las que podrán intervenir las entidades públicas*" y continúa el mismo artículo 42º diciendo que *"Una ley especial determinará las formas y condiciones de la explotación de los servicios públicos por la provincia,*

municipalidades, concesionarios y demás entidades autorizadas a prestarlo". Complemento de esta claúsula es el inc. 4º del artículo 68º que dice : *"legislar sobre servicios públicos de la provincia, establecidos fuera de la jurisdicción municipal"*. En la práctica sería muy difícil que se diera el caso de reglar sobre servicios públicos fuera del ámbito espacial de ejido municipal, ya que no hay espacios físicos que no constituyan territorio de una Municipalidad o Comisión de Fomento; por lo que la norma se refiere a los servicios públicos intermunicipales, o a aquellos cuya gestión no está a cargo de la autoridad local (escuelas, hospitales, construcción y mantenimiento de vías de comunicación, transporte interurbano provincial, etc).

En base en estas prescripciones la ley 1.597 permite a los municipios crear organismos descentralizados para la prestación de servicios públicos, en la práctica han cobrado vida en los entes de saneamiento ambiental de diversas municipalidades.

A su vez, la misma ley establece el desdoblamiento entre aquellas facultades que son propias de los Concejos Deliberantes y las que corresponden a la rama ejecutiva., y el correlato con las autoridades de Comisión de Fomento.

A la rama deliberativa le atribuye, entre otras, la facultad de establecer el sistema de registro de las operaciones contables y financieras, dictar las ordenanzas de contratación de obras y servicios, establecer montos para los distintos sistemas de elección de contratante, aunque los montos que imponga no pueden ser inferiores a los que fija la reglamentación provincial. La práctica indica que salvo los municipios en que las contrataciones son por montos importantes, los demás aplican subsidiariamente normas provinciales.

Mientras tanto, el artículo 65º de la ley 1.957 dice: *"La administración general del municipio y la ejecución de las ordenanzas, corresponde exclusivamente al departamento ejecutivo"*. El intendente expide órdenes para realizar inspecciones, nombra y sanciona a los empleados, autoriza la construcción de obras públicas, ejerce el poder de policía municipal, como asimismo está obligado a comunicar al Ministerio de Gobierno y Justicia, las separaciones que se produzcan y los interinatos que se dispongan en su cargo y en el Concejo Deliberante.

Por el artículo 76º se fijan las obligaciones y las atribuciones de los secretarios municipales, quienes acompañan al ejecutivo en la tarea diaria de administración municipal.

Las facultades otorgadas al intendente para llevar a cabo la función de administrar y gestionar el municipio son amplias. Por lo que en cuanto a la autonomía de la que goza el municipio en el aspecto administrativo, consideramos que su ejercicio es el que se efectiviza con mayor amplitud.

5.1.4).- Por último, la autonomía institucional establecida en la Constitución Nacional (artículo 123º) y en la Constitución Provincial (artículo 115º) es prácticamente nula, ya que si bien la manda Constitucional Nacional se concreta … "*asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido*"… la ley sancionada por la Legislatura pampeana, bajo la vigencia de la Constitución Provincial de 1.994,

simplemente la declama, ya que a tenor del artículo 1º de la ley 1.597 no les está permitido a las municipalidades dictarse su carta orgánica.

Los municipios en La Pampa carecen de atribuciones constituyentes. Si esto puede entenderse como el ejercicio de la ciudadanía local del poder constituyente de tercer grado, ello ha sido rechazado de plano por la Legislatura provincial que después de la sanción de la Constitución provincial de 1.994, dictó la ley 1.597 categorizando dos tipos de entes: Municipalidades y Comisiones de Fomento; sin establecer diferenciación al respecto del ejercicio del poder constituyente ni siquiera a fines de otorgar mayor autonomía institucional a las tres centros urbanos más importantes en cuanto a cantidad de habitantes y complejidad urbana: Santa Rosa, General Acha y General Pico; negándoles la posibilidad de la sanción de su propia carta orgánica.

Señalamos que poseyendo personalidad jurídica, el intendente es el representante del ente ante otros municipios, las provincias, el estado nacional y terceros, pudiendo actuar por sí o a través de representantes en defensa de los intereses municipales.

Por último queremos resaltar que resulta aplicable a la autonomía institucional de los municipios pampeanos la expresión de José M. Perez Corti (s/f ed.: 67) respecto a las provincias cuando dice: *"En cualquiera de sus facetas, el derecho electoral deviene en el instrumento jurídico imprescindible a través del cual se efectiviza el principio de autonomía institucional que rige nuestro federalismo a nivel provincial, nacional y, en distinto grado, a la Ciudad de Buenos Aires. Efectivamente, el mandato constitucional según el cual las provincias se dan sus propios ordenamientos, eligen a sus propias autoridades locales y se rigen por ellos (Cf. C.N.Arts. 5, 122 y 123) no puede cobrar vida sino a través de las regulaciones contenidas en el derecho electoral"…* para concluir que *"Lo expuesto, nos permite concluir que la autonomía institucional se traduce en que en la elección de gobernadores, legisladores y funcionarios, cada provincia posee una* potestas *que no depende ni puede ser igualada por otro poder*"

Concluyendo, los municipios pampeanos no pueden dictar cartas orgánicas, es decir no hay posibilidad de existencia de Municipios por Convención; lo que restringe la autonomía institucional de estos entes.

Sin embargo, las cuestiones electorales en sí mismas no podrían ser esgrimidas por ejemplo para intervenir el Municipio. Como reaseguro de esta faceta de la autonomía, la Constitución pampeana reglamenta las facultades de intervención del gobierno provincial en los asuntos municipales en los arts. 119º y 124º y las causales están restringidas a la acefalía o subversión del régimen municipal permitiendo la intervención por el plazo máximo de ciento ochenta días con el deber de restablecer el funcionamiento y convocar a elecciones. Según los datos que nos fueron proporcionados, sólo un municipio fue intervenido luego del restablecimiento de la democracia, mediante decreto 1.081/85. Por otra parte el Superior Tribunal de Justicia, no resulta competente para atender problemas institucionales intramunicipales, El artículo 97º inc.b) otorga competencia al S.T.J en los conflictos de las municipalidades entre si; y entre éstas y los poderes de la Provincia.

6) EL SISTEMA DEMOCRATICO. LA PARTICIPACIÓN Y LA CONSTRUCCION DE LA CIUDADANÍA.

Las palabras expresan el contexto histórico en el que se desenvuelven las instituciones sociales que mentan. La palabra democracia no es ajena a ello. Con esto queremos advertir de las variadas connotaciones y ambigüedades que conlleva el uso del término. Fayt (1995:364) dice que: *"Los diferentes aspectos que la democracia presenta influyen en su indeterminación conceptual, haciendo poco menos que imposible captar en una definición omnicomprensiva sus diferentes matices formales y materiales"*. A partir o bien en razón de esta salvedad, pasamos breve revista a conceptos o aportes de algunos autores reconocidos para acercarnos a una definición.

Para Fayt (1995:367) *"En la actualidad, el criterio dominante configura a la democracia como una forma de gobierno en la que el orden social resulta engendrado por los sujetos a él, esto es, por el pueblo. Democracia significa identidad de dirigentes y dirigidos, del sujeto y del objeto del poder del Estado, y el gobierno del pueblo por el pueblo"*. Entre el Estado y la colectividad tiene lugar la organización de grupos, de voluntades coincidentes que persiguen fines políticos. La democracia necesaria e inevitablemente requiere de un Estado de partidos. El gobierno democrático es producto de la participación responsable y conciente de todos y cada uno de los individuos. Desde esta óptica, la democracia no sólo organiza el poder sobre bases de autogobierno del pueblo, sino que constituye un orden social destinado a realizar la plena personalidad del ser humano.

Desde el derecho constitucional, Bidart Campos (1998:251)expresa que *"Cuando valoramos la democracia como forma de estado, los derechos políticos, los partidos y el régimen electoral encuentran su ámbito"*, por ello afirma que la democracia participativa conlleva el protagonismo político de las personas y agrupaciones. Para el autor, lo que no surja expresamente de las normas de la Constitución, debe entenderse en sus valoraciones, en las prescripciones del art 33º o en el espíritu de l misma.

Desde la Ciencia Política, Sartori (1992:279) nos acerca una concepción de democracia compuesta por tres aspectos:

a).- la democracia como principio de legitimidad, tiene que ver directamente con el "demos", con el poder derivado del pueblo;

b).- la democracia es un sistema llamado a resolver problemas de la interacción de las personas entre sí, por lo que en sociedades modernas el problema se traslada del autogobierno a la limitación y control del gobierno;

c).- como la democracia es un ideal, se distinguen una democracia en sentido descriptivo, lo que es; y una democracia en sentido prescriptivo, lo que debería ser. En este sentido, el autor manifiesta que las dos nunca coinciden, que mientras progresa la democracia real otros ideales surgen como para que siempre exista una brecha entre ambas. Agrega el autor que las modernas democracias están basadas en sistemas de representación política, debido a la creciente imposibilidad del autogobierno.

Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997:441) en su Diccionario de Política sostienen que en la teoría contemporánea de la democracia confluyen tres vertientes: la teoría

clásica; la teoría medieval y la teoría moderna, para finalmente construirse en el siglo XIX una teoría de la democracia entre los contrastes del liberalismo y del socialismo.

La riqueza del concepto pareciera inagotable, también son enorme los matices que presenta, sin embargo y a pesar de su vaguedad, el concepto de democracia está presente en al vida cotidiana de las comunidades, emparentado con lo republicano, con ideales de igualdad y libertad.

A partir de estos análisis cobran relevancia para plasmar la vida democrática dos elementos fundamentales: los partidos políticos y los sistemas electorales, que como instituciones e instrumentos contribuyen a viabilizan la participación ciudadana. Nos acercaremos seguidamente a conceptos e ideas en torno a "participación" y "ciudadanía".

El término "*participación*" ha adquirido relevante uso en las ciencias sociales: Se refiere a prácticas, orientaciones y procesos en los que intervienen personas, grupos, clases, organizaciones, movimientos. Remite a acciones organizadas de alguna manera que buscan incidir sobre decisiones, imponer determinados cambios, o temas en la agenda pública. No es menos importante la participación espontánea.

Bobbio, Matteucci y Pasquino (1997:1157) plantean tres aspectos o formas de participación: la *presencia*, referida a comportamientos básicamente receptivos y pasivos; la *activación* que remite a comportamientos que le son delegados al individuo o que son promovidos por él mismo y la *participación* en sentido estricto que está referida a procesos en los que se puede incidir o contribuir de una manera directa o indirecta a la definición de un problema.

Los autores observan que hay factores que condicionan, posibilitando u obstaculizando, la participación, entre ellos: estructuras u ocasiones definidos por el contexto, mecanismos de competencia, el tipo de instituciones y asociaciones.

Desde el aspecto específicamente de la participación política, nuevamente aquí encontramos la idea de ciudadanía, partidos políticos y sistemas electorales. Por que esta aparece tanto como derecho como condición necesaria para el ejercicio de otros derechos.

En este sentido Medici (2006:2) agrega que la participación puede implicar distintos grados de involucramiento, que tiene a nuestro juicio directa relación con la autonomía local. La participación puede tener un aspecto referido al acceso a la información, un segundo ligado a la consulta, un tercero que implica co-decisión y por último la participación como co-gestión[27].

---

[27] Medici, expresa que "*Formas usuales y consagradas en el derecho público provincial europeo y latinoamericano son las dos primeras, por ejemplo, a través de mecanismos que garantizan el acceso a la información de los actos y normas de gobierno local, las audiencias públicas, las juntas municipales descentralizadas con representación de los partidos y asociaciones locales, etc; de las terceras, pero con un carácter extensivo de la participación, los mecanismos municipales de democracia semidirecta como las iniciativas populares, y las distintas variantes de consulta popular. De la tercera y cuarta, con un carácter intensivo de la participación, los presupuestos participativos*". En el VII Congreso de Sociología Jurídica 2.006 La Plata Versión CD.

La idea de "*ciudadanía"* la tomamos de Marshall, (2005:21 y sigtes) para quien en su concepción clásica, ciudadanía implica básicamente la gradual construcción de derechos. La reseña aún con tintes de evolucionismo, como si cada derecho tuviera lugar luego de que se construyó su antecedente, trata de comprender cómo en Occidente se fueron amplificando los derechos a partir de las muchas luchas sociales que tuvieron lugar.

Los primeros en surgir fueron los derechos civiles, los que aparecían como inspiradores de las sociedades burguesas del inicio del capitalismo, cuyo tráfico requería del contrato, la autonomía de la voluntad y la garantía de la propiedad. Más tarde se avanzaría hasta la obtención de los derechos políticos. Se entendía que la extensión de la ciudadanía estaba asegurada con el sufragio, que sumaba sectores importantes de la vida económica y social, a la arena política. Por último, se llegaba a la consagración de los derechos sociales, en tanto derechos que reconocía una nueva formación política: el Estado de Bienestar.

El Estado ya no resultaba el árbitro de relaciones entre grupos o clases sociales, sino que se reserva un rol protagónico. Al respecto y de manera de complementar la anterior construcción de derechos, Rubinstein (1994:16) se refiere a las relaciones de complementariedad entre la sociedad civil y el estado, de allí resulta lo que el autor denomina formación política. A su entender serían dos caras de la misma moneda, inseparablemente relacionadas, en la que una refiere, coimplica, interjuega con la otra.

El autor hace depender este interjuego dialéctico de los dos elementos en la fortaleza o debilidad de las partes que lo conforman. Ciñéndose a la conceptualización de la sociedad civil, nos informa sobre la dificultad de ubicar su radio de actuación sólo en el ámbito privado, como así también la de otorgarle un ámbito de funcionamiento en lo público. Aquí es donde la caracterización del autor nos parece útil a los fines del trabajo. Apela al proceso de urbanización que operó en la modernidad como aquel en que la sociedad civil se consolida y en el que, si no se resume, por lo menos se desdibuja la oposición entre los dos ámbitos de los que hablábamos. La ciudad da lugar a relaciones orgánicas de carácter integrativo, al surgimiento de grupos secundarios, al establecimiento de interacciones mediadas, al surgimiento de redes de relaciones. La mayor o menor cantidad de redes de relaciones hace más fuerte o más débil a la sociedad civil y como consecuencia al estado propiamente dicho. Esto, trae aparejada la idea de cómo la estructuración de la sociedad, la institucionalización de determinados canales de intermediación se constituyen en mecanismos condicionantes, obstáculos o facilitadotes de la participación social y política de los ciudadanos.

Es decir, para el autor la sociedad civil se mueve entre dos ejes: uno espacio-temporal dado principalmente por la urbanización y otro netamente social, articulado modernamente alrededor del concepto de clases sociales. A su vez, consciente de la magnitud del proceso de industrialización, masificación etc y los problemas que trajo consigo, lo que denomina dislocación del ámbito habitable y social de la ciudad, sostiene la necesidad de revalorizar las unidades locales como espacios de poder, para que la vida del ser humano sea posible.

Si la idea se mueve en torno a la valorización del espacio local casi siempre urbano, como localización geográfica de fuerzas políticas y sociales que vertebran el espacio público y lo intermedian con el poder; se justifica el abordaje de aquellas instancias de poder locales tales como las elecciones en este caso municipales, la mediación política a través de agrupaciones locales, la construcción y defensa de derechos desde el ámbito municipal.

La fortaleza de una sociedad civil radicaría entonces en encontrar los modos de aumentar, facilitar, promover y consolidar las redes de relaciones que se constituyen en relaciones de amistad, trabajo, simpatías políticas etc; mientras que su debilidad implicaría la imposibilidad de generar o recuperar y mantener dichas redes. Si consideramos que las redes de relaciones vertebran los grupos secundarios, es decir trascienden en ámbito estrictamente privado de la vida humana, nos encontramos con que la ciudad vehiculiza en mayor o menor medida el espacio social donde se articulan las demandas ciudadanas. Actualmente esas demandas no sólo tienen que ver con la consolidación del sistema político en sus aspectos formales: elecciones periódicas, alternancia política, sino que están referidas a la repolitización de la sociedad civil para fortalecer al estado que es su contracara.

En el caso de la provincia de La Pampa creemos que ocurrió una repolitización de la sociedad civil, luego del repliegue que se había operado durante largos años, que articulado lenta pero persistentemente, pudo plasmarse en una importante interpelación al poder político enquistado en un estado debilitado. Sin perjuicio de que el fenómeno haya podido visualizarse más nítidamente en el aspecto clásicamente político como fueron las elecciones, puede ser considerado el inicio de un proceso más profundo de reciudadanización, de articulación de recursos de la sociedad civil y de fortalecimiento del estado.

6.1) LA REPRESENTACION POLITICA

Compartimos la cita que hace Brugge y Mooney (1.998:333) cuando expresa que según el Dr. Dana Montaño la participación política es un tipo de participación social que implica: el sufragio; el régimen electoral y los partidos políticos y los institutos de democracia semidirecta.

No entraremos en la consideración de estos institutos, sino que nos centraremos más en el proceso de participación política en las elecciones municipales del 2.003 en La Pampa, no sin antes detenernos aunque sea someramente en el significado de la representación política y el sufragio, los distintos regímenes electorales y los partidos políticos.

En sentido jurídico (Sartori,1992:225), la representación denota al representante como un delegado o mandatario que sigue instrucciones. En sentido sociológico se dice que alguien es representativo si personifica caracteres esenciales del grupo al que pertenece. Por último, la denotación de responsabilidad, nos lleva a la consideración del gobierno responsable.

Modernamente, la representación se construyó libre de ataduras de grupos particulares, ya que a medida que crecía el poder del parlamento, los representantes lo eran del estado al que confluían los intereses de la comunidad. El mismo autor plantea la importancia de la representación política como contrapunto a la representación privada, y dice que no puede haber representación política, que implica respuesta y responsabilidad del representante, sino se ofrece a los representados una manera de expresarse y protegerse de los representantes.

En principio la representación política revela que en la práctica se torna imposible el autogobierno. La Constitución Nacional prescribe en su artículo 22º que el pueblo no delibera ni gobierna sino es por medio de sus representantes y demás autoridades creadas por ella. Por lo tanto en líneas generales anticipamos que la representación política constituye un mecanismo para lograr de la mejor manera la limitación y control del poder. Esto se encuentra parcialmente atemperado por los artículos 39 y 40º de la Constitución Nacional[28].

¿Cómo canalizar el interés por la cosa pública, habida cuenta que en sociedades masificadas resulta casi imposible consultar a toda la población cada vez que se requiere tomar una decisión?. Para Fayt (1995:241)*"La representación es una forma de racionalización de la actividad del poder del Estado"*. El gobierno de un estado moderno está mediatizado por la representación, es decir que son los sistemas más o menos amplios de representación política los que arbitran los medios de canalizar concretamente el poder del grupo con los gobernantes.[29]

La representación política admite variadas formas de instrumentalizarse. Es por ello que existen diversos mecanismos, que se traducen en otros tantos sistemas electorales, sujetos a requisitos y principios determinados.

En su momento histórico la forma paradigmática de representación política estuvo dada por el ejercicio del derecho al sufragio. Respecto al punto, el sufragio como expresión de poder electoral, tiene la función de selección y nominación de los candidatos que van a ejercer el poder del Estado.

Por un lado las teorías que postulaban la soberanía de la nación, consideraban que el sufragio no es un derecho sino una función; otras posturas teóricas entendían que el soberano es el pueblo como conjunto de ciudadanos que regularmente eligen a sus representantes, es decir ejercen un derecho.

Encontramos categorías como sufragio activo, y pasivo; y principios o características que no en todas las épocas tuvo el sufragio, como por ejemplo: la de ser universal,

---

[28] Dalla Vía nos dice que: *"La incorporación de los arts. 39 sobre iniciativa popular y 40 sobre consultas al electorado abren nuevas formas de participación política por parte del electorado dentro del marco limitado que establece la Constitución Nacional, sin por ello desnaturalizar la esencia del sistema representativo-republicano establecido en el art 1º de la Constitución Nacional y en el art 22…"*en ED 10/04/03 pág 4.

[29] Esa situación es dinámica y lo específico del proceso es la vinculación entre el grupo gobernante y la comunidad política, variando el mecanismo de designación de gobernantes y la participación popular. Ver Fayt, Carlos "Derecho Político" Editorial Depalma 9º Edición inalterada Tomo I Buenos Aires 1995 pág 242.

secreto, obligatorio o facultativo, directo, libre, igual. Con esto queremos decir, que el derecho al sufragio fue producto de luchas políticas, contextualizadas en momentos históricos determinados cuya trascendencia fue expandiéndose con la consecuencia directa de extender la noción actual sobre el sufragio. La supresión de limitaciones a este derecho, fue desapareciendo gradualmente hasta llegar a lo que D. Nohlen (2004: 24) llama nivel de sufragio democrático, tan extendido como sea posible, determinándose las limitaciones en características o circunstancias muy especiales.

6.2) CRISIS DE LA REPRESENTACION POLÍTICA

La crisis de representación está ampliamente expandida en los países cuya matriz es industrial capitalista, aunque no por ello deja de tener efectos más desagradables y extremos en aquellos lugares donde el modelo fue más cruento y se impuso al servicio de intereses ajenos a los de la nación.

Por eso no es sorprendente que decaiga el Estado-Nación y con él la convocatoria de los partidos políticos, como instituciones encargadas de la mediación política. Según Sidicaro (2002:5) "*Los discursos sobre la ciudadanía y la representación democrática resistieron durante mucho tiempo el desgaste de las contrastaciones casi cotidianas que mostraban que la política era una profesión y que los dirigentes de las instituciones y de los partidos se preocupaban predominantemente por sus propios intereses. Poco a poco la sociedad o pueblo electoral se hizo más reflexivo y exigente, en buena medida por la modernización de las más diversas esferas de al vida, se volvió más heterogéneo y más individual en sus aspiraciones y, por lo tanto, más difícil de manipular, de interpelar y de "representar"*.

Por otro lado, García Delgado (2000:135) menciona entre las causas explicativas de la crisis de representación política y de la política en general a:
a).- los sucesivos incumplimientos programáticos;
b).- el fenómeno de la corrupción,
c).- la situación social declinante de vastos sectores de la población;
d).- la mayor profesionalización y especialización técnicas en las demandas de la sociedad;
e).-la crisis de los grandes relatos.

A partir de estos tópicos, debería desarrollarse un nuevo formato representativo que tenga en cuenta a la sociedad civil y las nuevas maneras de organizarse, el surgimiento de una nueva ciudadanía; la que demanda una mejor y más transparente institucionalidad política. Desgraciadamente, existe una gran incoherencia por parte de la dirigencia política, cuando postula la superación de la crisis de representación mediante la introducción de mecanismos que otorgan mayor participación a la ciudadanía[30]. En este sentido resultan interesantes los aportes de las investigaciones

[30] Me refiero por ejemplo al artículo 39 de la Constitución Nacional que incorpora la iniciativa popular, pero restringiendo los temas que son posibles de ser sometidos a ella. Con esto se plasma la esquizofrenia más absoluta, por un lado se pregona y se insta a la actividad y al compromiso y por otro se desmotiva,

realizadas a partir del año 2.002 cuando abundaban en los centros urbanos más importantes del país las asambleas barriales y la movilización de la población.

Cardinaux (Gonzalez y Salanueva:2006:28) refiere que: *"La tensión (entre participación y representación) es propia del Estado moderno, y más de su configuración actual, que por un lado demanda un alto grado de participación de los ciudadanos, pero por otro los expulsa de las decisiones políticas. Aquí se produce por un lado una fuerte crítica a la representación, pero por otro lado se eleva la pretensión de que ese lazo se relegitime. Esta tensión es irresoluble en tanto la sociedad civil parece suponer que una vez desaparecido el control permanente marcado por una participación activa, los representantes volverán a las andadas y, al no sentirse controlados, vigilados, amenazados harán lo que parece estar en su naturaleza: traicionar los mandatos de sus representados"*

Sin embargo, las mismas instituciones pueden ser vistas como parte de la crisis o como instancias para superarlas. Si no, piénsese en la figura del presidente, que comparte de manera ambivalente estas dos características, a la vez que provocó la crisis del 2.001, a poco tiempo de transcurridos esos episodios, un nuevo presidente fue votado en pasmosa calma electoral. Es decir, de lo que se trata en definitiva, tiene que ver con una crisis de liderazgos, que surtieron su efecto al interior del país y de las provincias. La diferencia, sin perjuicio de otras, entre los niveles de liderazgos están estrechamente ligado al contacto personal con el líder, su cercanía física el conocimiento que de él tienen sus seguidores.

7) BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Es en el ejercicio continuado de la vida democrática donde cobran relevancia los sistemas electorales, es allí cuando los procesos electorales sometidos a las reglas de juego que marcan los códigos electorales nacional y provinciales concentran la atención y cobran sentido. Es a través de estos instrumentos que adquiere cuerpo y consistencia la forma en que un grupo aceptará ser representado, la forma en que se validará el gobierno de una comunidad. Estas reglas de juego no están exentas de innovaciones y exigen consensos permanentes entre los actores.

Es posible hacer una crítica de los sistemas electorales en cuanto a lo que implican, al reparto de poder que legitiman, a sus efectos; sólo si pueden ordenarse y sistematizarse los datos e informaciones que producen los procesos electorales a través del tiempo con miras de estudiar la evolución en la aplicación de las normas y la necesidad de cambios en las mismas.

Como una primera aproximación al estudio de los sistemas electorales, citamos a Nohlen (1985:70) quien entiende por sistema electoral…*"el procedimiento por medio del cual -a efectos de la designación de órganos representativos- los electores expresan su voluntad en votos y los votos, a su vez, se convierten en escaños. En el ámbito del*

---

se truncan mecanismos de revocación, no se reglamentan instrumentos como los presupuestos participativos, la banca del pueblo, los consejos populares etc.

sistema electoral se regula el procedimiento que va desde la formación de la candidatura hasta la asignación de los escaños o la designación- en términos partidistas- del Parlamento en su conjunto".

El mismo autor (2004:51) menciona cuatro elementos particulares, a saber:
a).- La división del territorio en circunscripciones electorales de distinto tamaño y cantidad de escaños;
b).- las formas de candidatura; individual o de lista, y entre estas últimas lista cerrada, abierta, cerrada y bloqueada;
c).- procedimiento de votación y
d).- las reglas de la distribución de escaños.

Por su parte, expresa que se debe analizar el sistema electoral desde un enfoque [31]contextual: integrando el análisis con la organización y funcionamiento de partidos políticos, y factores tales como los económicos, sociales y políticos que dan mayor o menor estabilidad al sistema, por que en definitiva los sistemas electorales traslucen concretas relaciones de poder político en una situación histórica dada.

En lo que hace a la distribución del espacio, es decir la diagramación de las circunscripciones electorales, estas no son estáticas, por un lado están sujetas a los intereses políticos, ya que tienen importancia vital para las chances electorales de los distintos partidos políticos, y por otro lado pueden estar sujetas a condiciones más objetivas, como por ejemplo ser afectadas por procesos migratorios. Al variar o manipular la relación entre población y escaños se puede modificar la representación política a favor de determinados partidos. El tamaño de las circunscripciones determina el efecto proporcional de un sistema electoral, en circunscripciones pequeñas hay menos chances de lograr una representación proporcional que refleje las distintas tendencias políticas, mientras que en una circunscripción de mayor tamaño, este efecto puede neutralizarse con más facilidad, aunque igualmente puede estar afectada por la existencia de barreras legales.

En cuanto a cómo se presentan las candidaturas a los cargos electivos, existen varios procedimientos de votación. Técnicamente se diferencian en: a) sistema de lista cerrada y bloqueada, que sólo permite al elector votar en bloque por un partido (procedimiento de voto único); b) lista cerrada no bloqueada: el elector tiene mayor libertad para elegir a los representantes dentro de las posibilidades que le da la lista del partido político, ejerce preferencias de candidatos dentro de una lista y c) lista abierta: el elector configura su propia lista en virtud de sus preferencias políticas, pudiendo tener dos o más votos. Estos sistemas ofrecen distintas posibilidades y márgenes de acción al elector, como contrapartida el candidato está más o menos respaldado por las estructuras partidarias o bien, su candidatura depende más de las condiciones carismáticas de su persona.

[31] Otros enfoques son: normativo: es decir en base a ideales y valores; empírico estadístico: aplicado con la metodología propia de la estadística, este enfoque olvida la casuística y las particularidades del caso, al efectuar generalizaciones; y por último un enfoque empírico de orientación histórica: permitiría comprender con conceptos generales los procesos históricos en los que resultan de aplicación los sistemas electorales. Ver Nohlen, Dieter: "Sistemas Electorales y Partidos Políticos" 3º Edición Fondo de Cultura Económica México 2004 pág 38).

En cuanto al último elemento referido a la conversión de votos en escaños, cabe resaltar que la diferencia entre mayoría, que puede ser relativa o absoluta; y proporción, en cuyo caso el sistema electoral defina la fórmula o método de cómputo.

Un sistema de mayoría absoluta, ofrece la alternativa de tener en cuenta a los partidos políticos más pequeñas, a la hora de formalizar alianzas en vista a una segunda vuelta, de ser necesario. En cambio el sistema de mayoría relativa enfrenta el problema de la legitimación y de la gobernabilidad.

Los forma proporcional de asignar votos a escaños, tiende a favorecer la representación lo más exacta posible de las distintas fuerzas políticas de la comunidad. Los sistemas proporcionales adoptan métodos de cómputo por divisor (sistema D`Hont) o por cociente electoral que se caracteriza por determinar un cociente para asignar los escaños.

A la vez esta relación entre votos y escaños puede verse afectada por las barreras legales que impone cada sistema electoral a aquellos partidos políticos que no alcanzan ciertas porcentajes, con lo cual se desincentiva la actuación de partidos políticos pequeños

7.1) EL REGIMEN ELECTORAL NACIONAL Y PROVINCIAL

En nuestro país la normativa electoral se compone de tantas normas como provincias, más el Código Electoral Nacional con sus leyes modificatorias. En la provincia debemos armonizar las prescripciones de la Constitución, de las leyes 1176, 1197, 1593, 1597 y 2042, entre las que existen numerosas superposiciones y referencias a cuestiones que por no estar regladas, deben encuadrarse en la normativa nacional.

Respecto a la complejidad de las normas electorales, consideramos que es conveniente desagregar a los fines del análisis tres aspectos:
1).- territorial,
2).- personal según los derechos y obligaciones del elector como ciudadano, y
3).- la forma de conversión de votos en escaños, todo ello a los fines de la representación política.

En su primer aspecto, que corresponde al territorio, el Código Electoral Nacional determina que habrá distritos (Capital Federal y provincias); los que se dividen en secciones y a la vez en circuitos electorales (artículo 39º).

Siguiendo ese esquema, la ley 1.593 establece que la provincia será distrito único para elección de autoridades provinciales (gobernador, vicegobernador y diputados) y que la base territorial para la elección de autoridades municipales será el ejido. En el ejido municipal se eligen Intendente, Concejales y Juez de Paz. Respecto a los límites de las secciones y circuitos rige en la materia lo dispuesto por el Código Electoral Nacional en los artículos 39º a 41º.

El territorio electoral no es inamovible, sea el distrito, la sección o el circuito está sujeto a modificaciones, en principio por que depende de esta organización espacial la menor o mayor oportunidad electoral de un partido político[32]. Los cambios demográficos, las migraciones, pueden determinar un cambio en el espacio.

En la provincia, el territorio electoral se halla dividido en 95 circuitos electorales, algunos muy numerosos en cuanto a cantidad de votantes, otros con pocos electores. En el caso de Santa Rosa y General Pico, el ejido está dividido en dos circuitos. La mayoría de los circuitos coinciden con los centros urbanos declarados Municipalidades o Comisiones de Fomento. Esto da cuenta de la relación entre territorio y población (art 49º inc a de la Constitución provincial) la que habilita que el artículo 43º de la ley 1.593 establezca en veintiséis la cantidad de miembros de la legislatura provincial en base al artículo 53º de la Constitución provincial que dice. *"El Poder Legislativo será ejercido por una Cámara de Diputados elegidos directamente por el pueblo, en distrito único y en la forma que la ley establezca. Se elegirá un diputado cada diez mil habitantes o fracción no inferior a cinco mil. Después de cada censo nacional o provincial, la ley determinará el número de habitantes a quienes ha de representar cada diputado; no podrá haber menos de veintiuno ni más de treinta legisladores".* Mientras que la ley de Municipalidades, establece la cantidad de concejales en relación con la población del ejido (arts 11º y 166º) como hemos consignado en el cuadro 2, las Comisiones de Fomento tiene tres vocales.

En referencia a los electores, ámbito personal del derecho electoral, la provincia ni los municipios organizan el padrón de electores. El padrón es la lista de ciudadanos que están habilitados para votar. La ley 1.593 en su artículo 13º dice al respecto: "*Padrones: Para las elecciones que se realicen en la provincia, cualesquiera fueren los cargos, se utilizará el padrón nacional",* estableciendo en su artículo 32º que *: "Código Electoral Nacional: Será de aplicación supletoria, en todas las cuestiones no previstas, el Código Electoral Nacional, vigente o las disposiciones que en el futuro se dicten al respecto".* El Código Electoral Nacional establece la calidad de elector (art 1º) las exclusiones y sus motivos (art 3º); la forma y plazo de inhabilitaciones para ser elector (art 4º y 5º); los derechos y obligaciones como el carácter del sufragio (arts 6º a 14º) . Forman el cuerpo electoral todos los electores domiciliados en el ejido municipal inscriptos en el padrón (art 6º, 10º) para las elecciones respectivas.

En cuanto a las candidaturas, son los partidos políticos los que postulan los candidatos para los diferentes cargos. Los partidos solicitan la oficialización de las listas de candidatos ante el Tribunal Electoral Permanente, de manera similar al artículo 60º de Código Electoral Nacional, respetando la proporción y las condiciones de cupo femenino. Es aplicable a los órganos colegiados electivos de la provincia el artículo 31º de la ley 1.593 que tiene como finalidad garantizar la conformación de las listas

[32] Como ejemplo de la manipulación política del espacio electoral, Nohlen trae a colación la práctica del gerrymandering para modificar en base a intereses políticos partidarios los distritos electorales (op.cit nota 31pág 52). En La Pampa la profesora Medus sostiene que *"la sumatoria de votos netos para uno u otro partido político, significa un resultado que no refleja las peculiaridades que pueden observarse en una zona o subzona. No hay una relación resultado-localización"*. Critica asimismo que en los circuitos electorales, no pueda determinarse composición del voto por barrio, por sexo etc., ver Medus, Norma Beatriz: "Aportes a la geografía electoral de La Pampa" Instituto de Geografía Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa Anuario 1996.

partidarias con un 30% de candidatas mujeres con posibilidades de resultar electas. En otro trabajo hemos analizado la participación política de las mujeres en La Pampa desde la provincialización hasta las elecciones de 1.999, y hemos corroborado que a pesar de no existir impedimentos formales al acceso a cargos electivos, la presencia de mujeres en las listas partidarias, era una situación de infrarrepresentación[33].

El sistema normado es el de lista cerrada y bloqueada[34] en la que el elector tiene un solo voto. El artículo 14º de la ley 1593 dice: *"El sufragante en todos los casos votará solamente por una lista de candidatos oficializada, cuyo número será igual al de los cargos a cubrir con más los suplentes previstos en los casos que corresponda. El sufragio será universal, secreto y obligatorio", mientras que el Código Electoral Nacional lo caracteriza como individual (art 9º).* A su vez*: "El escrutinio se practicará por lista sin tomar en cuenta las tachas o sustituciones que hubiere efectuado el votante" (art 15º).*

En cuanto a los sistemas electorales, básicamente pueden ser de dos tipos: elección mayoritaria y elección proporcional, implementados para establecer la relación entre votos escaños. El primero tiende a asegurar la gobernabilidad mientras que los segundos intentan reflejar lo más fielmente posible la composición plural de la sociedad.

La Constitución establece distintos procedimientos electorales según se trate de elección para cargos unipersonales o colegiados. Para la elección de las ramas ejecutivas de los gobiernos provincial y locales se establece la elección directa a simple mayoría de sufragios normado por el art 73º de la Constitución provincial y por el art 9º L.O.M[35]; mientras que el sistema proporcional de divisor se implementa para la elección de cargos para órganos colegiados (Legislatura provincial y Concejos Deliberantes o Vocalías de Comisión de Fomento) .

---

[33] En dicho trabajo pudimos establecer tres estadios de participación: los primeros gobiernos peronistas después de la provincialización, donde si bien no existía ley de cupo, el partido peronista tenía reglamentariamente la constitución de la rama femenina que llevaba un 33% de candidatas, por eso la Convención constituyente de 1.951 y las legislatura constituída subsiguientemente tuvieran ese cupo de mujeres; una segundo estadio de gobiernos de facto, interrupción constante de los períodos constitucionales en que el movimiento de mujeres, como movimiento social, se repliega y los gobiernos democráticos desde 1.983 hasta 1.991 en que la presencia femenina es casi nula y un tercer estadio de participación y representación bajo la vigencia de la ley 24.012 y la provincial 1.593. Ver Zaikoski, Daniela "La participación política de las mujeres en La Pampa" Ponencia al IV Congreso de Sociología Jurídica Tucumán 2003 publicado en versión CD.

[34] Ver Nohlen, Dieter op cit nota 31 pág 65. En referencia a la desmedida importancia que se le da a la lista sábana, ver Ernesto Calvo y Marcelo Escolar: " Reforma Electoral y Calidad de la Representación" en Revista Pent Aportes versión informática 2.005, quienes consideran que la lista sábana es un seudo problema dado que hay un alto nivel de personalización del voto lo que hace que el promedio de candidatos que ingresan por cada lista es llamativamente bajo (2,48%) entre aquellos partidos que accedieron a bancas legislativas entre 1983 y 2001. Respecto a la llamada lista sábana consiste en la elección de candidatos para distintos cargos en una misma boleta, mientras que la lista cerrada o bloqueada tiene que ver con la imposibilidad del elector de efectuar tachas, preferencias por determinados candidatos

[35] Art 73º CP: "El Gobernador y el Vicegobernador serán elegidos directamente por el pueblo a simple pluralidad de sufragios; durarán cuatro años en el ejerció de sus funciones y cesarán indefectiblemente el mismo día en que expire el período legal", art 9º L.O.M: "El Intendente será elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios…" y art 141º L.O.M: "Los Presidentes serán elegidos en forma directa y a simple pluralidad de sufragios…"

La Sección primera Capítulo III de la Constitución de la provincia establece el régimen electoral en su artículo 49º que dice: *"Se sancionará una ley electoral uniforme para toda la provincia, de acuerdo a los siguientes principios: a) la representación política tendrá por base la población; b) el sufragio será universal, secreto y obligatorio; c) asegurará el pluripartidismo. Los diputados se elegirán con arreglo al siguiente procedimiento:1) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número total de cargos a cubrir; 2) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; 3) si hubiera dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de votos obtenidos por las respectivas listas y si estas hubieran logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a tal fin deberá practicar la autoridad electoral competente; 4) a cada lista le corresponderá tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el apartado 29; 5) para la elección de los miembros d el arma deliberativa e los municipios se aplicará el sistema indicado en los puntos precedentes, considerando al ejido municipal como distrito único. D) establecerá la fiscalización facultativa a cargo de los partidos políticos reconocidos; e) asegurará la libertad e igualdad política."*

Como vemos, el artículo 49º establece el sistema electoral para la elección de cargos para los diputados provinciales, normativa que es aplicable a los concejos deliberantes municipales (artículo 9º ley 1597), lo que implica por un lado que el régimen no puede modificarse en lo sustancial por una simple ley de la Legislatura. La otra implicancia de la manda constitucional tiene relación directa con la autonomía institucional y política del municipio: Estos no pueden legislar sobre derecho electoral, por ejemplo no pueden convocar a elecciones en una fecha diferente a la convocada por autoridades provinciales, no pueden establecer un sistema distinto de asignación de votos ni establecer otra base poblacional para la representación política.

La ley 1593 reglamenta los artículos 49º, 73º y 118º de la Constitución provincial estableciendo la forma de elección para cargos unipersonales (gobernador e intendentes) mediante mayoría simple de sufragios, y para órganos colegiados (Legislatura y Concejos Deliberantes) mediante un sistema proporcional de asignación de escaños entre aquellos partidos políticos que hayan obtenido al menos un 3% de votos del padrón electoral del distrito, por lo que el sistema fija como barrera electoral ese porcentaje de votos (art 3º inc 1º ley 1953).

En cuanto a la convocatoria para elecciones, la ley 1.593 expresa que cada nivel de autoridad hará la convocatoria para los cargos correspondientes, así el gobernador la efectúa para ese cargo, el de vicegobernador, para diputados (artículo 2º y 7º); los intendentes para autoridades electivas de su ejido (artículo 11º). Según la Constitución Provincial la convocatoria a elecciones la hace de ordinario el Poder Ejecutivo (artículo 81º inc 13º) pudiéndola suspender en caso de graves circunstancias (artículo 52º). En caso de que el Gobernador no llame a elecciones en tiempo y forma, el artículo 68º inc 9 permite a la Legislatura hacer la convocatoria y la ley 1597 en el artículo 67º inc 1º faculta a los intendentes a hacer el llamado en sus respectivos ejidos.

7.2) EL FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL ELECTORAL

El órgano de aplicación de la normativa electoral y de partidos políticos es el Tribunal Electoral Permanente que está integrado según el artículo 51º de la Constitución provincial por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General de la Provincia y un Juez de Primera Instancia de la Capital que se designe por sorteo. El Tribunal es asistido por un Secretario.

La materia electoral más allá de la previsión constitucional de crear un Tribunal Electoral Provincial, se encuentra sujeta en algunas cuestiones a normas nacionales ante la inexistencia de instrumentos legales con que operar[36].

Al respecto Sesin (2.006:116) nos ilustra sobre los sistemas de integración de los Tribunales Electorales según tengan:
a).- funciones judiciales: a.1) órganos pertenecientes al poder judicial; a.2) órganos de justicia electoral con independencia funcional "auxiliares" del poder judicial integrados sólo por magistrados judiciales; a.3) órganos de justicia electoral con independencia funcional "auxiliares" del poder judicial integrados por magistrados judiciales (mayoría) y miembros de otros poderes(minoría);
b).- o tengan función jurisdiccional administrativa: b.1) órganos de justicia electoral con independencia funcional no integrados en su mayoría por miembros del poder judicial; b.2) Juntas Electorales municipales; b.3) Juntas Partidarias o de Colegios Profesionales; y b.4) órganos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo.

Esta diferenciación resulta muy importante a efectos de atribuir las funciones que les corresponden a los órganos electorales en tanto que el sistema constitucional argentino garantiza el control judicial suficiente, es decir, se debe adjudicar una competencia clara a los órganos electorales a los fines de establecer las vías posibles de impugnación de los actos que emiten. Según sean actos administrativos o jurisdiccionales, el o los interesados tendrán distintos caminos a seguir.

Aquellos órganos electorales que tienen función administrativa, dictan resoluciones que no poseen el carácter de actos judiciales, por lo que son pasibles de recursos ante los órganos electorales con función judicial que prevea cada sistema.

El autor enmarca el sistema pampeano entre los órganos con funciones judiciales del grupo a.2), es decir, órganos de justicia electoral con independencia funcional "auxiliares" del poder judicial integrados sólo por magistrados judiciales. Este sistema armoniza la norma del artículo 51º de la Constitución Provincial, los artículos 5º, 6º, 57º y siguientes de la ley 1.176 de partidos políticos.

---

[36] En un aspecto como los delitos la materia electoral recibe un refuerzo de parte de la Constitución provincial al prohibir que el Gobernador indulte o conmute penas por delitos electorales(art 81º inc 10) pero a la vez, carece de suficiente desarrollo, por ejemplo por que debe recurrir supletoriamente a la aplicación de otras normativas vigentes para ser operativo, en vez de fortalecerse como fuero especializado.

La ley 1176 reglamentaria, en este aspecto del artículo 51º de la Constitución Provincial establece las funciones del Tribunal Electoral Permanente, que tiene competencia en: la aplicación de las normas electorales; gestiona ante las autoridades todo lo necesario para el desarrollo de su cometido; dispone medidas de vigilancia y orden sobre documentos, urnas etc; resuelve en instancia única sanciones pecuniarias a infractores; dicta su reglamento interno; designa, supervisa y controla por intermedio de veedores; lleva a cabo los procesos de afiliación, la convocatoria, y lleva el registro de partidos políticos.

La ley 1176 establece la única instancia ante el Tribunal Electoral (art 6º) y a partir del artículo 57 establece el sistema impugnatorio que posibilita la articulación de revocatoria. Se aplica supletoriamente las normas del Código Procesal Civil y Comercial, debiendo acentuarse en el procedimiento los principios de inmediación, concentración, y celeridad.

Al efecto de la tutela judicial efectiva, y aún cuando la norma no prevé recurso al Superior Tribunal de Justicia, se requiere la articulación de algún recurso local a fines de posibilitar el remedio del recurso extraordinario federal[37].

Ante el Tribunal Electoral se tramitan el reconocimiento de personería de los partidos políticos políticos provinciales y municipales, uso de nombre y emblemas, determinación de la caducidad o extinción[38] del partido, intervenir en el reconocimiento de alianzas o fusiones de partidos[39], impone multas por infracciones a las leyes electorales, le compete la fiscalización del financiamiento partidario, para lo cual la norma fija pautas similares a la ley 25600.

Por otro lado la ley 1.593 establece la competencia del Tribunal Electoral para la constatación de los domicilios de los electores (art 34º), recibir denuncias por radicaciones en fraude a la ley (art 36º),[40] pudiendo constituirse en las localidades del interior (art 40º) para llevar a cabo su cometido. Luego de la instrucción sumaria

---

[37] Sesín expresa que aunque en el órgano electoral haya un miembro del Superior Tribunal, como es el caso de la provincia de La Pampa, la resolución no es suficiente a los fines del recurso previsto por la ley 48, por lo que la sentencia del Tribunal Electoral no constituye último tribunal de la causa. Apunta que esto no sólo tiene el efecto de resguardar los derechos constitucionales de los particulares sino que tiene la alta misión de resguardar también la autonomía provincial, frente a la cuestión electoral. Ver Foro de Organismos Electorales Provinciales Aniversario 1996-2006 s/f de Ed. Publicado por Boletín Oficial de la Provincia e Buenos Aires pág 121.

[38] Recientemente el Tribunal Electoral Provincial, ha tenido oportunidad de pronunciarse respecto a la extinción de un partido político, solicitada por su apoderado luego de decidir el Consejo Partidario por mayoría de cinco miembros sobre tres la disolución del mismo. A ello se opone un miembro del partido argumentando la nulidad de esa resolución por no cumplirse con la mayoría de dos tercios para decidir la extinción. El Tribunal resolvió no hacer lugar a la petición de dar de baja al partido político .

[39] En cuanto a las impugnaciones recibidas por la presentación de alianzas el Tribunal Electoral dijo: "La posibilidad de modificar las listas, en cuanto a los lugares implicaría desconocer, en algunos casos, lo acordado por los partidos que las integran, en lo que fue fundamental para la concertación y constitución de las mismas", respetándose en consecuencia el mínimos numérico legalmente dispuesto. Diario La Arena 04/10/03 pág 13

[40] Normalmente en época de elecciones se efectúan denuncias por radicaciones en fraude a la ley. Así en 2.003 el Tribunal Electoral permanente debió realizar instrucciones sumarias a los efectos y elevarlas al juzgado Federal en razón de que es la justicia federal electoral la encargada de depurar los padrones. Diario La Arena 12/10/03 pág 17.

(art35º) en la que se garantiza el derecho de defensa (art 38º) debe resolver y elevar las actuaciones a la Justicia Electoral Federal (art 41º) en razón de que las resoluciones derivan normalmente en la modificación de lo datos del padrón electoral. Resultan de aplicación supletoria las normas del código procesal penal de la provincia,. Por otro lado, más allá de contar la provincia con un órgano especial a los efectos electorales, su tarea se ve sometida a las normas nacionales de la materia.

8) CARACTERIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Si en algún momento histórico, los partidos políticos tuvieron un fuerte anclaje en un grupo o clase social, hoy día, esta identificación se ha debilitado y ha dado paso a otras configuraciones partidarias, más móviles y dinámicas. Gelli (2006:418) expresa que: *"Desde el punto de vista sociológico, los partidos políticos han sido siempre organizaciones mixtas: parte comunidad de identidad y parte comunidad de intereses. Cuanto más se acercan los partidos a la figura de comunidad de identidad mayor es el peso de los intercambios simbólicos y mediatos para su reproducción institucional. Los adherentes contribuyen con trabajo voluntario y votos, los partidos retribuyen símbolos de identificación poderosos y políticas basadas en compromisos ideológicos fuertes. Cuanto más se acercan los partidos a la figura de comunidad de intereses mayor es el peso de los intercambios materiales e inmediatos: los contribuyentes aportan dinero,. Los partidos retribuyen decisiones del gobierno que promueven los intereses de los contribuyentes"*

Según Sartori (1992:40) la tipología histórica los distingue en partidos de notables, partidos de opinión y partidos de masa, quien agrega que si bien son necesarios, tal necesidad no lo redime de sus "pecados". La crítica de sus desventajas no debe soslayar el estudio de los sistemas de partidos.

Aún con estas advertencias, y con el presupuesto de una crisis recurrente de los partidos políticos, ellos surgen y resurgen de sus propias cenizas. No de otra manera puede explicarse que en el año 1999 haya habido un demostrado entusiasmo por lo menos en la faz electoral en la fórmula que renovaba el gobierno nacional. Ni que poco tiempo después en el 2001, la desesperanza cundiera a tal punto de hacer bajar ostensiblemente la participación en el proceso electoral de renovación de bancas a cargos nacionales, a tal punto que derivó en una grave y aguda crisis de legitimidad del gobierno nacional que desembocó en la renuncia del presidente.

Estos cambios frecuentes y cada vez más inciertos, en definitiva reflejan cambios más profundos en el electorado y en la participación política. Con todo, los partidos políticos existen y por el momento son los encargados de postular a quienes se desempeñarán en los cargos electivos. Tal vez de esta incerteza se deriven las dificultades para conceptuar acabadamente a estas instituciones de la política.

Los autores dan cuenta de las numerosas dificultades para conceptuar a nivel teórico a los partidos políticos. Siguiendo Agozino (1997:258) podría decirse en una primera aproximación que partido político es una organización en la que los miembros

desarrollan un actuación conjunta para conseguir o dar el poder a una o varias personas haciendo valer y ganar una ideología determinada.

Lo mismo ocurre según Abal Medina (2004:12) quien sostiene que hay tantas definiciones de partidos políticos como autores. Por su parte la idea de partido remite a la existencia de partes del todo social que al no coincidir en sus intereses, disputan políticamente para obtenerlos.

Por otro lado, no puede soslayarse la transformación que han sufrido en los últimos años, lo que llamamos partidos políticos, tanto en lo que a estructura se refiere como en su relación con la ciudadanía. Lo que los caracteriza según Pousadela (Cheresky y Blanquer, 2004:112) es la centralidad del Estado como objeto de la actividad del partido, la importancia en la obtención de los cargos en el gobierno, la función de agregación de intereses y la presencia de una determinada forma organizativa.

A pesar de las divergencias, pueden hallarse algunos puntos en común. Para el primero de los autores nombrados se necesita:
a).-una organización duradera, cuya esperanza de vida sea superior a sus dirigentes,
b).-una organización aparentemente duradera que mantenga relaciones a nivel nacional,
c).- la voluntad deliberada de sus dirigentes nacionales y locales de tomar y ejercer el poder, solos, o con otros, y no sólo de influir en el poder,
d).-el deseo de obtener el apoyo popular a través de las elecciones o de cualquier otro medio.

Mientras que para el segundo, es una institución voluntaria y se requiere:
a).-buscar explícitamente influir en el Estado, tratando de ocupar posiciones en el gobierno a través de elecciones u otra forma legítima de apoyo popular
b).-poseer una organización que pretenda ser o al menos se presente como duradera y estable,
c).-usualmente consiste en expresar algo más que un interés particular de la sociedad e intentar agregar intereses distintos.

Por su parte Andrés Gil Domínguez (1997:181) dice: "*Los partidos políticos políticamente son sujetos auxiliares del Estado y jurídicamente son personas jurídicas de derecho público "no estatal*". Tienen miembros, ideología y un fin político. "*Al constituir los canales de expresión de la voluntad popular y ser instrumentos de participación e integración del gobierno, estamos en presencia de un sistema democrático que podemos definir como Estado de partidos*".

Por último Pousadela (Cheresky-Blanquer:113) sostiene que a pesar de no haber una definición precisa de partido político, nadie sostendría que no existen, sino que su vitalidad, su solidez, sus contornos, varían de acuerdo a la identificación que logran por parte de votantes, si el partido está identificado por una cantidad de seguidores, si se lo asocia a un determinado programa o ideario, si se lo vincula con determinada estructura.

Desde una perspectiva sociológica, Agulla (1994:3) expresa una explicación a la crisis experimentada por los partidos, que se fundamenta en la dificultad de adaptarse a

nuevas circunstancias. El autor plantea que existe acuerdo en sostener que los partidos políticos (y tal vez los políticos) son absolutamente necesarios, por lo menos en cuanto se pretende defender un sistema democrático como fundamento político de la vida social.

¿Cómo entender la aparente contradicción entre la crítica a los partidos y a los políticos y su necesidad? La explicación radica en que los partidos fueron representantes de los intereses de clase y sus propuestas fueron consecuencia de la vigencia de una sociedad cuya estructura de dominación era clasista, una estructura de poder burocrática y una ideología nacional y liberal, apropiada para un momento histórico en que las sociedades nacionales se consolidaban. A desaparecer o por lo menos modificarse en gran medida esta matriz, los partidos ya no "representan". Para salir de la crisis, la solución propuesta por el autor, tiene que ver con organizar una propuesta alternativa frente al cambio estructural, buscando representar a sectores emergentes de una sociedad cada vez más fragmentada.

En lo que respecta a los candidatos y dado que los partidos están encargados de ofrecer las candidaturas al electorado, puede decirse que el partido provee al postulante una asociación de tradiciones y un legado partidario y una particular plataforma o programa político (Cheresky y Blanquer, 2004:112 y sigtes) aunque los partidos no sustituyen la relación entre el elector y el candidato.

Por su parte Agulla (1994:7) se pronuncia por la alternativa de que se amplíe la democracia al interior de estas organizaciones, a fin de que no dependan exclusivamente de los afiliados la elección de candidatos, sino que se realicen elecciones primaria y abiertas a la ciudadanía, como opción superadora. En este sentido, y con el ánimo de relegitimar la actividad política en la Argentina tras la crisis, se dictó la ley 25.611 de internas abiertas, obligatorias y simultáneas[41]. Actualmente se ha derogado la ley mediante el restablecimiento de la vigencia de la 23.298 a través de la 26.191.

8.1)NORMATIVA SOBRE PARTIDOS POLITICOS. LA REGLAMENTACIÓN DE LA ACTIVIDAD PARTIDARIA EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA

La reglamentación existente sobre organización y funcionamiento de los partidos políticos nos provee de pautas para comprender la construcción positiva respecto al tema, cómo el sentido de lo democrático se fue instalando y cómo han operado los distintos actores a la hora de someterse a las reglas del juego.

Por un lado encontramos la regulación legal de los partidos políticos, antes de su consagración constitucional mediante la ley 23298 que menciona en el artículo 3º los requerimientos para que un grupo de personas constituya un partido político, a saber:

[41] Los hechos demostraron cuanto de interés político partidario hubo en la sanción de la ley 25.611, a tal punto que finalmente fue suspendida, pasando por la el reconocimiento de la Justicia electoral de la imposibilidad material de realizar internas abiertas obligatorias en el Partido Justicialista en el fallo "Menem, Carlos y otro…" que finalmente permitió que se postularan tres candidatos por ese partido en las elecciones generales.

"La existencia de los partidos políticos requiere las siguientes condiciones sustanciales: a) Grupo de ciudadanos, unidos por un vínculo político permanente, b) Organización estable y funcionamiento reglados por la carta orgánica, de conformidad con el método democrático interno, mediante elecciones periódicas de autoridades, organismos partidarios y candidatos, en la forma que establezca cada partido, c) Reconocimiento judicial de su personería jurídico-política como partido, la que comporta su inscripción en el registro público correspondiente.", tanto como su encuadre operativo dentro de las prescripciones de los artículos 14º y 33º.

Lo que en un momento histórico fue objeto de interpretaciones divergentes, como el aspecto referido a si los partidos tenían o no la exclusividad y monopolio de presentar candidatos, imposibilitando la presentación de ciudadanos independientes sin estar postulados por ningún partido político, pareció quedar resuelto en "Ríos, Antonio Jesús" (fallos 310:819), ocasión en que la Corte Suprema de la Nación se pronunció acerca de que no es irrazonable la reglamentación que establece el art. 2º de la ley 23298. En la reforma constitucional de 1994 se incorporó el artículo 38º que no impone el monopolio de las candidaturas, sino que fija la competencia de los partidos para ofrecerlos, estatuyendo que: *"Los partidos políticos son instituciones fundamentales del sistema democrático. Su creación y ejercicio de sus actividades son libres dentro del respeto a esta Constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democrático, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y la difusión de sus ideas. El Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes. Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio."*

La cuestión tuvo oportunidad de ser tratada posteriormente a la reforma por la Cámara Electoral Nacional en "Padilla, Miguel M s/ inconstitucionalidad del art 2º ley 23.298" El cuerpo dijo que la Constitución no impone ni prohíbe el monopolio de las candidaturas, por lo que corresponde al Congreso establecer el sistema más adecuado. En este sentido, Gelli (2006:425) opina que si pudo ser adecuada en 1987 la solución admitida para el caso "Ríos", en que el máximo Tribunal se pronunció acerca de la institucionalidad de los partidos políticos manifestándose por encuadrarlos como personas de derecho público no estatal e intermediarios en la vida política, años después bien pudo la Cámara Electoral Nacional tomar la doctrina de las inconstitucionalidades relativas, que se construyen a través del tiempo, con la modificación de las circunstancias, ya que la crisis de los partidos políticos alienta la búsqueda de nuevas soluciones, como la de que los candidatos sean independientes de las estructuras partidarias, aspecto del cual se muestra pesimista que sea justamente el Congreso quien lo modifique.

En la faz internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos que tiene rango normativo constitucional en virtud del art 75º inc 22º de la Carta Magna, al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos y Pacto de Derechos Civiles y Políticos instituye el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o a través de representantes, a ejercer el derecho del voto y a ser elegido, caracteriza al sufragio libremente expresado, todo ello en condiciones de igualdad en el acceso a los cargos públicos.

En razón de que la misma convención admite la reglamentación [42]del ejercicio de los derechos, es admisible la solución del fallo "Ríos, Antonio…" o la del caso "Mignone, Emilio Fermín s/ promueve acción de amparo" si la ley menoscaba los derechos de la Convención o el fallo "Alianza Frente para la Unidad".

Según Bidart Campos (1.998:260), constitucionalmente los partidos políticos son sujetos auxiliares del estado (o del poder) y jurídicamente son personas de derecho público no estatal, conformadas por un grupo de afiliados o miembros, que portan una ideología, tienen un fin político para consolidar su proyecto ideológico y un fin inmediato que es la conquista o retención del poder.

Las líneas directrices que marca la Constitución respecto a los partidos políticos son:

a).- libertad para su creación y sus actividades;
b).- representación de las minorías;
c).- competencia par postular cargos electivos
d).-acceso a la información pública y difusión de sus ideas;
e).- contribución económica del estado para su sostenimiento y capacitación.

En de La Pampa, no contamos con norma de similar rango constitucional, que nos remita a los partidos políticos de manera directa aunque se asegura el multipartidismo en el artículo 49º, cuestión que más bien corresponde al régimen electoral, mientras que los partidos políticos están mencionados en el artículo 68º cuando dice. *"Son atribuciones de la Cámara de Diputados…inc 15) dictar la ley electoral y de organización de los partidos políticos"*.

Sin perjuicio de que la ley 23298 establezca en su artículo 5º que se aplicará a los partidos políticos que intervengan en la elección de autoridades nacionales, su análisis resulta de utilidad para comparar los requisitos sustanciales y formales que sostiene con los presupuestos exigidos por la ley provincial 1.176.

En cuanto a la reglamentación sobre partidos políticos, el art 1º de la ley 1176 prescribe: *"La constitución, organización, derechos, obligaciones y funcionamiento de los partidos políticos provinciales y municipales en el territorio de la Provincia, se ajustará a las normas de la presente ley"* mientras que el art 2º dice: *"Los partidos políticos que se reconozcan como tales tendrán personería jurídico política y serán además personas de derecho privado."*

En realidad en su artículo 7º les impone una serie de requisitos para obtener su reconocimiento que, consideramos, son de carácter formal: solicitud, acreditación de la cantidad de afiliados, presentación del acta de fundación, nombre y domicilio del partido, declaración de principios, entre otros.

[42] Con estos fundamentos y en la presunción de inocencia se ha presentado proyecto de ley en la legislatura provincial para declarara la inconstitucionalidad de los arts. 118º y 128º de la ley de Municipalidades que prevén la suspensión del intendente y concejales respectivamente en caso de que se les impute un delito doloso y quede firme el procesamiento.

Las previsiones respecto al reconocimiento, la fusión o conformación de alianzas, uso del nombre, emblemas, símbolos, régimen de los bienes, libros y documentos, la extinción y caducidad son similares a los de la ley 23298 y modificatorias. Asimismo se prevén los requisitos de redactar y presentar la declaración de principios, la carta orgánica, el régimen de la afiliación, impedimentos de igual forma. En el Anexo V se muestra brevemente una comparación entre las concordancias y divergencias entre las leyes 23298 y 1176 con sus respectivas modificatorias.

En 2003 y fundamentándose en la crisis política del 2001, la Cámara de Diputados sancionó la ley 2042 de elecciones abiertas y obligatorias, lo que significó, a nuestro criterio, una clara ingerencia en los asuntos internos de los partidos políticos[43]. Poco tiempo después se celebraron elecciones internas en aquellos lugares donde los diferentes partidos disputaron los cargos electivos con sus precandidatos[44].

En Santa Rosa, se realizaron elecciones internas para candidatos del Partido Justicialista y en el caso del radicalismo, finalmente el precandidato a intendente ganador de la interna no postuló para el cargo en las elecciones generales en razón de que el partido U.C.R. efectivizó una alianza con otras fuerzas políticos postulando a otro candidato a intendente. En definitiva se violó la voluntad popular y el artículo 9º de la ley 2.042 que dice que finalizado el acto electoral de internas abiertas queda consagrado candidato oficial del partido para el cargo correspondiente quien haya obtenido simple mayoría de sufragios.

Posteriormente, mediante ley 2.155 se modificó el sistema instituyendo la simultaneidad de las elecciones, no sólo que fueran abiertas y obligatorias. El art 9º bis ordena que el precandidato no podrá serlo para varios cargos, los ganadores no pueden ser reemplazados salvo situaciones de fuerza mayor para lo cual se integra un régimen de sustituciones y establece la inhibición de los precandidatos que se presentaron a internas para presentarse como candidatos por nuevos partidos políticos.

Los partidos políticos municipales quedan fuera de la exigencia de la simultaneidad ya que la ley obliga a que las elecciones interna, abiertas y obligatorias sean simultáneas para aquellos partidos que ofrezcan candidatos para cargos provinciales (art 2º ley 2042).

8.2) CARACTERIZACION DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS MUNICIPALES. NORMATIVA APLICABLE

Las llamadas Juntas Vecinales son la denominación vulgar que se dio a los partidos políticos municipales, por lo que a los fines de la investigación se utilizarán indistintamente ambas denominaciones. Bajo esa denominación les ha sido reconocida

[43] La Constitución Nacional garantiza la organización y funcionamiento democrático de los partidos políticos. De allí no puede colegirse que el carácter de las internas deba ser abierto a todo el electorado, ni simultáneas con otros partidos, a lo que si están obligados es a respetar la democracia interna y la representación de las minorías.

[44] Así por ejemplo, el Partido Justicialista realizó elecciones para cargos municipales en 22 localidades. ver edición de La Arena del 1 de setiembre de 2.003 pág 11.

su personalidad política, por las autoridades electorales provinciales. De esa manera han ofrecido su propuesta política al electorado en las localidades pampeanas y no deben ser confundidas ni asimiladas a las Comisiones Vecinales que son entidades barriales sin personería jurídica y funcionan a modo nexo entre las autoridades y el barrio.

Los partidos políticos municipales se han avenido al cumplimiento de las formalidades legales impuestas por la ley electoral provincial nº 1176 a fin de su participación como tales en las elecciones municipales del 2003, haciendo una oferta electoral para los cargos electivos, con base territorial en el ejido municipal, es decir cumpliendo una función de intermediación política para una ciudadanía que como veremos en muchos casos optó por el uso de este recurso ante la oferta electoral que le daban los partidos tradicionales.

Lo corrobora el hecho de poseer las características sustanciales similares a las analizadas para el caso de los partidos políticos, tales como:
a).- ser un grupo de personas,
b).- que mantuvieron o mantienen un ideario muy cercano a las necesidades de la comunidad donde actuaban o actúan políticamente,
c).- buscando el acceso al poder mediante las elecciones.

A los efectos de conformar un partido político en una comunidad, es importante hacer mención a cómo opera la bipolaridad global-local[45]. Lo global impone una única racionalidad, su lugar es el mundo, utiliza una población dispersa y se organiza en torno a instancias externas a la escala de lo cotidiano. En cambio lo local se asocia a una población reunida en torno a un territorio, con interacciones constantes, basadas en parámetros de vecindad, intimidad y cooperación.

El proceso de formación de las Juntas Vecinales o partidos políticos municipales dista de ser uniforme, por que estando tan comprometido el aspecto local, las agrupaciones debían aprovechar las circunstancias que más las favorecían en cada caso.

Según los informantes clave con que se ha trabajado[46] las agrupaciones se constituyeron a partir de la conjunción de dos voluntades: la de aquellos que tenían experiencia en la política partidaria de algún partido tradicional, es decir, tenían alguna participación en política, habían participado en anteriores campañas, habían estado afiliados etc. más allá de que su participación anterior no tuviera la relevancia que tuvo en las elecciones de 2.003 y la de aquellos cuyo primer acercamiento a la vida pública era la de constituir un partido político y comprometerse en la cuestión comunitaria sin tener experiencia previa.

---

[45] Santos, Milton. "De la Totalidad al lugar" Editorial Oikos.Tau.1996 Barcelona, pág 157.El autor dice que "En el espacio local se reúnen en una misma lógica los distintos elementos: hombres, empresas, instituciones, formas sociales y jurídicas y formas geográficas" y agrega " El cotidiano inmediato, localmente vivido, trazo de reunión de todos esos datos, es garantía de comunicación" mientras que lo global produce y circula información.

[46] Se pudo entrevistar a funcionarios electos de partidos políticos municipales, uno por localidad en las siguientes: General Acha, Catriló, Intendente Alvear y Adolfo Van Praet.

Por otro lado, dado el medio en que se articularon las demandas políticas en las localidades y ciudades del interior, la posibilidad de la comunidad local de tener relación cara a cara con las personas, numerosos casos fueron aquellos de personas relevantes en el medio que en la coyuntura electoral politizaron su imagen como profesionales, comerciantes, integrantes de otras organizaciones de la sociedad civil, para sumarse a la convocatoria electoral y aportar su experiencia en un ámbito al que recién arribaban.

Consultados los entrevistados sobre cómo surge la idea de formar una Junta Vecinal, los grandes disparadores rondaron en torno a la sensación de cansancio de la clase política y de renovación y superación de la propuesta tradicional. Los vecinalistas se representan como gente joven, legitimados por sectores importantes de la comunidad. La experiencia de la Alianza a nivel nacional es visualizada como el punto de partida de nuevas opciones. Por otro lado reconocen que se movilizaron por que consideraban que las estructuras tradicionales de la política estaban desgastadas y sin credibilidad, tal vez por que los partidos tradicionales no permitían la incorporación de gente nueva. Es decir, sintieron la necesidad de participar en ese momento por la falta de transparencia, por el estancamiento social, laboral, cultural de su comunidad.

Se transcriben textualmente las distintas formas en que los candidatos de las juntas vecinales se perciben a sí mismos, a sus partidos y a las posibilidades de las elecciones.- Así, el hoy intendente de Intendente Alvear manifestaba: "*Si (las elecciones) se hacen hoy, somos ganadores. Pero no sabemos con que se va a aparecer el oficialismo, con mas asistencialismo, más regalos…*" (20/09/03 pág 30 del diario La Arena). Otro candidato decía: *"La idea es volcar a los lineamientos generales, que ya contempla la plataforma de gobierno, todas las sugerencias e inquietudes de los habitantes de General Acha, para tratar de confeccionar una propuesta que sea integradora y representativa*" (07/09/03 pág 26 diario La Arena). En otra localidad el candidato reconocía: …"*A todos no falta experiencia política, pero sobran ganas de trabajar y conductas para hacerlo"* (22/09/03 pág 20 diario La Arena).

Respecto a las ventajas y desventajas que tuvieron que afrontar a la hora de formar un partido político municipal, la participación anterior es vista de manera disímil entre los entrevistados. Por un lado, algunos piensan que la ventaja fue contar con miembros con experiencia y para otros, eso representaba una desventaja. Lo que si es claro que se representan con capacidad para organizar opciones políticas nuevas, responden a la renovación de la actividad política en sus comunidades y sus actores tienen credibilidad frente al vecino. La presión de los aparatos de los partidos políticos "grandes"sobre la gente del pueblo dificultan la participación masiva de las personas. Un dirigente manifestó como un obstáculo lo siguiente: *"La falta de participación de la gente en general y la lucha de los partidos mayoritarios…por la presión que ejercen sobre las personas que dependen del estado u otras prácticas*". Más allá de estas dificultades, valoran como muy positiva la experiencia de participar políticamente en la comunidad.

En vistas a una futura presentación de listas se les preguntó si participarían en las próximas elecciones. Debe tenerse en cuenta que faltando más de un año para las mismas cuando fueron entrevistados, los dirigentes se manifestaron con cierta

indecisión, como que este es un asunto que para responder se debe consultar con los demás integrantes.

Por otra parte, consultados sobre la actividad partidaria, manifiestan que al principio informaban regularmente a la comunidad, una de las Juntas editó un pequeño pasquín semestral reseñando la actividad de los ediles electos; otro dice que son muy pocas por que la localidad es muy pequeña, y el trabajo se ve a diario entre la gente. Un intendente que pertenece a un partido político local, expresa que *"El Frente…. Tiene conformada una Mesa Directiva que hace reuniones periódicas de sus miembros, éstos con el Intendente, con los Concejales, Secretarios y con comisiones ad-honorem formadas al efecto…mujer, cultura,…el comedor municipal.. y además mensualmente abiertas al pueblo y a veces en distintos barrios para no discriminar al vecino".*

A tenor de la información que ha podido recolectarse, uno de los obstáculos con las que se enfrentan los partidos políticos municipales, es la capacidad organizativa de sus estructuras, que en algunas localidades no están nítidamente conformadas. Es decir que este elemento, la organización permanente o por lo menos duradera, que caracteriza a los partidos políticos según los autores que hemos citado, sería débil o prácticamente no existiría en el caso de muchas de las Juntas Vecinales, lo que plantea el problema de su proyección futura, sobre todo aquellas Juntas que se presentaron por primera vez en el año 2.003.

Por otra parte, se pone de manifiesto la desventaja que tiene este tipo de organizaciones políticas respecto de los partidos tradicionales en cuanto a la obtención y organización de los recursos materiales. A lo largo y ancho de la provincia, las Juntas Vecinales apelaron al uso de recursos cedidos gratuitamente por simpatizantes y personas recién afiliadas. Es el caso de los inmuebles utilizados para abrir el local de campaña, el uso de teléfono y los automóviles para viajar a Santa Rosa a hacer los trámites ante el Tribunal Electoral Permanente, etc. Ni hablar de costear los gastos para la impresión de boletas u otros que se generan durante la campaña[47], lo que pone de relieve que en parte el sistema está organizado en función de aquellos partidos que han podido superar las etapas iniciales de puro voluntarismo y cuentan con infraestructura material y logística para desempeñarse en un momento crucial de la política como son el período de elecciones[48].

---

[47] No existe en la provincia financiamiento para partidos políticos provinciales y municipales, la ley 1.176 no prevé la financiación de actividades de tales agrupaciones. Existe proyecto de ley en la Cámara de Diputados para crear el fondo de financiamiento permanente para los partidos políticos. Esto establece una clara discriminación entre aquellos partidos que por ser nacionales y distritales reciben fondos, y aquellos que por no ostentar esa categoría no los poseen, y por lo tanto también en el control de la financiación de los mismos. En la práctica por ejemplo los gastos de impresión de boletas está a cargo de la imprenta oficial del Estado provincial.

[48] A tal efecto, devienen aplicables las observaciones por Robert Michels cuando describía el funcionamiento y la organización burocrática de grandes organizaciones, entre ellas y a modo de ejemplo los partidos políticos alemanes. La idea principal del autor se basa en la imposibilidad mecánica y técnica del gobierno directo por parte de las masas. Estas se organizan su cooperación mediante grandes y sólidas estructuras al precio de perder capacidad de decisión, o más bien cederla a los líderes del partido. Con el tiempo los líderes se afianzan y según el autor deviene lo que denomina la "ley de hierro de las oligarquías" con lo que desaparece la democracia. Ver Michels, Robert: "Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna" Vol I Editorial Amorrortu Editores 5º reimpresión Buenos Aires 1996 pág 67)

En los partidos que tradicionalmente participaron del juego político en la provincia, dos son los que en mayor medida están organizados bajo premisas de corte burocrático: El Partido Justicialista y al Unión Cívica Radical, en menor medida se presenta la organización del Partido Socialista. Es decir, estos partidos tienen locales estratégicamente diseminados en las localidades, organizan eventos y conmemoraciones tiene en una palabra, presencia activa en la vida cotidiana de la ciudad.

No por ello, la democracia interna de los partidos más importantes es más intensa. Parte de la explicación que se viene dando respecto del surgimiento de las Juntas Vecinales tiene que ver con esa carencia o limitaciones. Justamente esta observación es la que lleva a Michels (1996:13) a plantear que existe un dilema entre tener instituciones grandes y participar en ellas sin ceder el poder efectivo de quienes están en la cúspide de tales organizaciones.

Sin embargo la característica de la organización de los nuevos partidos, responde a un fenómeno no sólo detectado en las Juntas Municipales, sino que se hace extensivo a la organización de partidos de actuación provincial y nacional, aunque consideramos que distintos motivos.

La tendencia en las nuevas formas de organización de los partidos sobre todo aquellos con actividad política a nivel nacional, tiene que ver con su capacidad de adaptación a un medio político cada vez más mediatizado por herramientas tales como la exposición en los medios de sus principales dirigentes, la utilización de técnicas de sondeo, encuestas, la connotación como fuerzas de tipo profesional-electoral, todas ellas que se revelan como indicativas de la decadencia de los partidos de masa de los que salvo en épocas de elecciones, resta poco en cuanto a su capacidad de movilización. Como dicen Pousadela y Cheresky (2004:19) si clásicamente los partidos de masa tuvieron la función, entre otras de identificar políticamente al elector, hoy esa función se difumina y una herramienta electoral cobra importancia trascendente: la campaña, no sólo se aspira con ella a confirmar la identidad sobre todo del elector cautivo, sino que se forma opinión y se seduce al votante casual.

Por un lado las Juntas Vecinales lógicamente no constituyen partidos de masa; tampoco, salvo excepciones de dirigentes que ocupan cargos, aparecen o disponen de los medios de comunicación para formar opinión y sondear periódicamente al electorado, sino que la explicación de su esencia la debemos buscar por otro lado. No es más ni menos que el conocimiento directo que el vecino tiene de su representante. ¿Qué otra imagen requiere un dirigente vecinalista que mantenerla alta en su radio de acción que es el municipio?. ¿Qué imagen pueden proyectar los medios de comunicación, si es buena o está deteriorada en la arena política donde actúa? Considerando que es en la instancia local donde el elector resuelve la cuestión individual como ciudadano; la social como integrante de un grupo y la territorial como perteneciente a un lugar, deviene importante el efecto vecindario, mantener una imagen ya que la exposición social es muy grande.

Después del desarrollo socio-político de surgimiento de las Juntas Vecinales, en lo que sigue, se aborda el contexto jurídico en el cual los partidos políticos intermedian en

la esfera del poder, en este caso local, por lo que se debe recurrir en primer término a la normativa de la ley 1.176 de Partidos Políticos.

El art 1º de esta ley prescribe: *"La constitución, organización, derechos, obligaciones y funcionamiento de los partidos políticos provinciales y municipales en el territorio de la Provincia se ajustará a las normas de la presente ley"*.

Similar al art 4º de la ley 23298 es el art 2º de la ley 1176 por el cual se otorga personalidad jurídico-política a los partidos políticos en al provincia, los que además tiene personalidad de derecho privado.

En cuanto a las funciones que la ley atribuye a los partidos políticos tanto provinciales como municipales es la de nominar candidatos para cargos electivos, es decir que les reconoce la fundamental tarea de la representación política del electorado a fines de la concreción de la democracia delegativa.

La ley 1.176 contiene normas sustantivas, es decir aquellas que reconocen derechos y atribuyen deberes a las agrupaciones que pretendan ser reconocidas como partidos políticos; como asimismo contiene normas procedimentales para hacer valer esos derechos y cumplimentar dichas obligaciones (arts 7º a 9º).

En términos generales la ley es similar a su par nacional, 23298 por lo que se ha confeccionado el anexo V. Por su parte la ley provincial hace consideraciones respecto a los partidos políticos municipales a los que diferencia en algunas cuestiones de los provinciales.

Así por ejemplo los partidos políticos provinciales pueden concertar alianzas, y ofrecer candidatos tanto para cargos a nivel provincial como municipal (art 13º). Por su parte los partidos políticos municipales no pueden reunir sus fuerzas políticas en alianzas, dado la prohibición del art 11º, como tampoco pueden ofrecer candidaturas para cargos electivos que no sean municipales. Este dice: *"Solamente los partidos políticos provinciales reconocidos podrán concertar alianzas con fines electorales, siempre que sus respectivas cartas orgánicas lo autoricen"* y remata el art 14º *"Los partidos políticos municipales participarán exclusivamente en elecciones para cubrir cargos ejecutivos y deliberativos dentro del ámbito comunal respectivo"*.

Al igual que sus pares provinciales, la ley 1176 exige a los partidos políticos municipales que tengan un nombre, que es un atributo exclusivo, teniendo derecho al registro del nombre y al uso de símbolos y emblemas.

Paradójicamente la ley 1176 del último gobierno provincial de facto prescribe que los partidos que se conformen en los ámbitos provincial y municipal deben sostener el sistema democrático, representativo, republicano pluripartidista, deben respetar los derechos humanos y no auspiciar el uso de la violencia. Los partidos redactan una carta orgánica y una plataforma electoral (art 21º a 25º). Además practican la democracia interna con elecciones partidarias periódicas (art 35º a 39º).

A diferencia de las leyes nacionales de financiamiento o de la actividad partidaria, en la Pampa no existe financiación a las agrupaciones políticas provinciales y municipales. Sin perjuicio que la ley 1176 prescribe sobre bienes y recursos, ni el estado provincial ni los municipales contribuyen económicamente al sostenimiento de la actividad partidaria, lo que hace que en la práctica sólo tengan fondos públicos los partidos políticos distritales y nacionales, quedando en evidente desproporción de fuerzas para afrontar períodos de campaña, como la formación política y capacitación de sus miembros y adherentes.

El control del patrimonio y la contabilidad de los partidos políticos provinciales y municipales está bajo la supervisión del Tribunal Electoral.

Para ser afiliado a un partido político municipal se requiere estar domiciliado en la jurisdicción del ejido y las exclusiones son similares a las del art 31º del Código Electoral Nacional. No existe la doble afiliación y esta se extingue por renuncia, expulsión o por afiliación posterior (art 28 a 32º) .

Es decir, el ámbito de actuación de las Juntas Vecinales es estrictamente local, no pudiendo aliarse ni a otro partido municipal ni a otro de carácter provincial o nacional que presente candidatos para cargos locales.

Otro problema que se visualiza en el caso de los partidos políticos municipales, tiene que ver con la actividad partidaria. Según la información recolectada ésta no es muy intensa, sea por que el medio local es pequeño y no se considera necesario la mediatización del partido o por que se hace dificultoso por la escasez de medios económicos, en este caso, su futuro político está directamente relacionado con la posibilidad de movilizar estratégicamente los escasos recursos que son capaces de obtener. La ley 1176 establece en el artículo 41º y siguientes el patrimonio de los partidos, la forma de recibir contribuciones, donaciones y la exención del pago de tributos.

Por un lado esto atento último atenta contra este tipo de propuesta política. Desde el Estado no se brinda capacitación, ni financiamiento de actividades según criterios similares a los que prevé la ley nacional. El círculo vicioso se cierra a favor de los partidos que ya están organizados, que tiene trayectoria y que participan en escalas ajenas a lo local, como por ejemplo los partidos de distrito que si cuentan con financiamiento del Ministerio del Interior.

8.3).- LAS ELECCIONES DE 2.003.

La principal diferencia de las elecciones del 2.003 con otras anteriores, fue que se desarrollaron separadamente de las elecciones para presidente de la república. Mientras este cargo se había dirimido en abril del mismo año, las elecciones para autoridades municipales, provinciales y diputados y senadores por la provincia al Parlamento Nacional se realizaron en octubre.

A este respecto, el profesor Frías (1985:190) decía que las provincias y agregamos los municipios se ven claramente influidos por una economía electoral que a la larga, termina perjudicándolos, restando protagonismo a las elecciones provinciales y municipales.

Esa influencia se refleja en :

a).- la simultaneidad de las elecciones, que abrevia el costo operativo electoral,

b).-el uso del padrón único.

Como contrapartida, según el autor las elecciones generales simultáneas deprimen y son negativas para la política provincial y municipal.

A este respecto, el desdoblamiento o concurrencia puede ocurrir entre las elecciones para presidente y legisladores nacionales; para cargos nacionales y provinciales, para cargos provinciales y municipales. A ello debemos agregar la simultaneidad o no de las elecciones municipales.

En la provincia de La Pampa, la situación de desdoblamiento se dio por primera vez en 2.003 y el caso corresponde a la no concurrencia entre elecciones para el ejecutivo nacional, por un lado y cargos nacionales, cargos provinciales y municipales, por otro. Es decir que en todo caso, la elección más relevante era la de gobernador y vicegobernador, frente a la estrictamente local, porque en principio puede sostenerse que cuando coinciden dos o más elecciones para distintos cargos, la elección que es representada o visualizada como de mayor importancia por el elector tiene un efecto arrastre sobre las demás.

En este sentido la concurrencia de las elecciones para renovación de cargos provinciales y municipales fue sin duda la que operó un arrastre de la preferencia de los votantes hacia aquellas listas en las que figuraba la candidatura a Gobernador y diputados provinciales, respecto de las listas de las Juntas Vecinales que legalmente les están impedidas de postular candidatos más allá de los cargos municipales, según lo establece el artículo 14 de la ley 1176.

En la provincia, más allá de la prescripción de la ley 15.262 de simultaneidad de las elecciones, la Constitución atribuye al Gobernador la convocatoria a elecciones de acuerdo a las leyes que se dicten (art.81º inc 13º). Asimismo la Ley de Municipalidades le ordena igual tarea al intendente municipal.

8.4).- ELECCION DE FUNCIONARIOS PROVINCIALES Y NACIONALES

A nivel de las elecciones para gobernador y vicegobernador, el año 2.003 resultó crucial para la política en La Pampa. Por un lado, el Partido Justicialista estaba imposibilitado de lanzar como candidato a Rubén Hugo Marín para el ejercicio de un nuevo período como gobernador. El partido oficialista debía impulsar una candidatura distinta, circunstancia que hizo aparecer sectores dentro del hasta entonces monolítico partido, que pujaron por imponer una fórmula para gobernador y vicegobernador, sin

que se registraran finalmente elecciones internas para dichos cargos, designando la cúpula del partido al ingeniero Carlos Alberto Verna y la profesora Norma Durango respectivamente, quienes resultaron vencedores en tales elecciones.

Por otro lado, para las demás fuerzas políticas, principalmente la Unión Cívica Radical, el momento representaba una oportunidad nada desdeñable, ya que no era habitual competir con un candidato justicialista que provenía de una situación interna más frágil que en otras circunstancias, dado que los candidatos justicialistas para gobernador y vicegobernador no había sido elegido en internas partidarias.

La situación fue aprovechada por otras fuerzas políticas que anudaron una alianza denominada Frente Alternativa Pampeana, que si bien perdió las elecciones contra la fórmula del Partido Justicialista a gobernador y vicegobernador, logró conseguir la primera minoría en la Cámara de Diputados, seguido por los candidatos de la Alianza Frente para la Victoria- ARI-MID-Acción Desarrollista. En cuanto a las elecciones para cargos nacionales tanto para senadores como para diputados el Partido Justicialista obtuvo la mayoría de votos seguido por el Frente Alternativa Pampeana.

El cuadro que sigue permite resaltar la participación electoral en La Pampa para las elecciones de presidente (8 abril de 2003) y representantes nacionales (26 de octubre de 2003).

Cuadro nº 4[49]

Cargo	Voto Positivo	Voto blanco	Voto nulo	Total	Abstención	Electores habilitados
Presidente de la Nación	97,60%	0,73%	1,67%	180.532	18,66%	221.942
Senadores	85,58%	13,50%	0,93%	181.511	19,90%	223.802
Diputados Nacionales	84,58%	14,67%	0,75%	181.510	18,90%	223.802

En el siguiente cuadro se reflejan los datos del acta de escrutinio definitivo del Tribunal Electoral Permanente para las elecciones de Gobernador y vice y diputados provinciales, en la misma sólo constan los votos positivos para cada partido y cargo[50]:

[49] Elaboración a partir de datos del Ministerio del Interior y Tribunal Electoral Permanente de la provincia.

[50] El Tribunal Electoral Permanente aportó en soporte informático los datos que corresponden a votos blanco, anulado, recurrido impugnado, los que no constan en el acta de escrutinio definitivo. Asimismo en ninguno de estos documentos se menciona el total de votantes habilitados, porcentajes, ni abstención electoral.

Cuadro nº 5
Elecciones para cargos provinciales 2003

Partido Político	Gobernador y Vice	Diputados
P.J	77910	72632 (-)
P.P.R	1385	1495 (+)
P.PN	2812	3050 (+)
Al. FPV	31701	27962 (-)
FRAP	40771	40797 (=)
P.H	2782	2871 (+)
M.U.P	1766	1865 (+)
Total	159.127	150.672 (-)

Los votos blancos alcanzaron para gobernador 20.587 y 28.863 para diputados provinciales, mientras que se registraron 1.413 y 1.309 votos nulos para cada cargo respectivamente.

Es decir, para los pampeanos resultaron de mayor interés en líneas generales, las elecciones para presidente de la Nación (176.204 votos positivos) y para autoridades para el Congreso de la Nación (181.511 votos positivos para senadores y 181.510 votos positivos para diputados) que las elecciones provinciales. En efecto para gobernador y vice se registran 159.127 votos positivos mientras que ese guarismo decrece cuando se trata de votos positivos para diputados provinciales, elección que registra 150.672 votos positivos, aumentando considerablemente la cantidad de votos blancos para esa categoría de cargos.

Analizando los guarismos del cuadro precedente surge que los partidos pequeños, con menos chances de alcanzar los votos necesarios para una banca legislativa, aumentan el caudal electoral cuando de esos cargos se trata en detrimento del candidato a gobernador. El Partido Justicialista y el Frente para la Victoria centralizan la elección en el cargo a gobernador decreciendo los votos para diputados, mientras que el Frente Alternativa Pampeana mantiene los votos para ambos cargos. Esto mostraría una identificación simbólica e ideológica más fuerte entre el partido FRAP y sus votantes, mientras que para los otros dos partidos mayoritarios, la personalización de voto se adscribiría con mayor énfasis para el cargo a gobernador y no tan fuertemente para el de diputados.

Esto no puede hacer más, que reflotar el debate acerca de la legitimación de los órganos colegiados en contraste con los liderazgos ejercidos en los cargos ejecutivos. No sólo se trata de democracia delegativa, en órganos legalmente estatuidos, sino que se trata de la minimización del rol en la democracia de los órganos donde se debate n las ideas que apoyan las decisiones que debería tomar luego el poder ejecutivo.

Por otro lado, las elecciones del 2003 a nivel de cargos provinciales fueron muy distintas a las de 1999. La crisis no era notoria y el Partido Justicialista mantenía la mayoría, aun cuando a nivel nacional ganaba de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación. Sin un candidato nacional en las elecciones de octubre de 2003 y una crisis que ya alcanzaba provincia, los votos a gobernador que obtuvo el partido

peronista disminuyeron notablemente en comparación con los guarismos que se obtuvieron para el mismo cargo en 1999.

Cuadro nº 6
Elección para cargos provinciales 1999

Partido Político	Gobernador y Vice	Diputados
Partido Justicialista	97256	87284 (-)
Partido Humanista	852	895(+)
Acción por la República	3366	4335 (+)
Alianza	68399	72501 (+)
F.Pueblo Unido Soc Auten	1326	1398 (+)
Mo.Fe.Pa	587	721 (+)
Total	171786	167134 (-)

8.5) ELECCIONES A NIVEL MUNICIPAL

Ahora bien, debemos encuadrar el fenómeno del surgimiento de los partidos políticos municipales en el contexto institucional que venimos describiendo, esto es, el municipio, el que también está determinado por factores espaciales. Es decir, que contamos con un ámbito institucional: la municipalidad; un ámbito personal: el electorado y otro espacial: el ejido municipal convertido en distrito electoral único conforme el artículo 49 inc c) 5º de la Constitución Provincial, transcripto precedentemente.

La provincia se divide en 95 circuitos electorales. El Código Electoral Nacional divide al territorio en Distritos, Secciones y Circuitos. Los circuitos, base territorial de las elecciones municipales son las subdivisiones de las secciones que agrupan a los electores en razón de la proximidad de los domicilios. En la provincia hay uno por localidad, salvo en las ciudades de Santa Rosa y General Pico, en que existen dos.

Las elecciones del año 2.003 fueron en cierta medida atípicas: por un lado no se elegía presidente y vicepresidente, porque para esos cargos ya se habían realizado las elecciones; por otro, la cantidad de partidos políticos municipales que se presentaron se mostraba como un suceso novedoso.

En octubre de 2003 se renovaron cargos electivos para diputados y senadores nacionales, todos los cargos electivos provinciales y todos los de las Municipalidades y Comisiones de Fomento.

La provincia tiene 26 diputados provinciales, 58 intendentes, 21 Presidentes de Comisión de Fomento, 300 concejales y 63 vocales de Comisión de Fomento. También se eligieron Jueces de Paz los que en la provincia son legos y tiene funciones como funcionaros de Registro Civil en la mayoría de las localidades.

Según datos extraídos del acta de escrutinio definitivo de las elecciones provinciales y municipales de 1999 y de 2003 se ha podido elaborar el siguiente cuadro, que muestra la

relación de fuerzas entre los partidos políticos que ocupan la rama ejecutiva del gobierno en las municipalidades y comisiones de fomento de la provincia.

Cuadro nº 7 Cantidad de municipios por partido político (rama ejecutiva)

	1.999		2.003	
Partido	Municipalidad	C.de Fomento	Municipalidad	C de Fomento
Justicialista	28	10	27	11
Alianza	26	7	-	-
FRAP	-	-	23	5
P.Municipales	4	4	7	5
C.I	-	-	1	-
Total	58	21	58	21

La proporción de fuerzas políticas al interior de la provincia es similar en ambos períodos, no se evidencian mayores cambios en la relación de poder de los partidos tradicionales, en cuanto a la cantidad de intendencias que cada partido retiene..

Con los datos obtenidos de la Secretaría Electoral del Superior Tribunal de Justicia, se confeccionan los siguientes cuadros, diferenciando entre municipalidades y Comisiones de Fomento en las elecciones de 1999 y de 2003 a fines comparativos.

Teniendo en cuenta la formación de numerosos partidos políticos locales, los cuadros siguientes muestran los centros urbanos en que los candidatos de las Juntas Vecinales lograron cargos en las elecciones de 2.003. Se consigna el partido a que corresponde el intendente o presidente de Comisión y la composición del Concejo o Vocalías en cada elección.[51]

Cuadro nº 8 Año 2.003

Nombre de la Municipalidad	Partido del Intendente	Composición del Concejo *
1) La Adela	**Junta Vecinal**	**Junta Vec**/PJ
2) Catriló	FRAP	FRAP / **Junta Vec**
3)Santa Isabel	PJ	PJ / **Junta Vecinal**
4)Bdo Larroudé	PJ	PJ / **Junta Vecinal**
5)Ceballos	PJ	PJ / **Junta Vecinal**
6)Intendente Alvear	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal** / PJ
7)Eduardo Castex	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal**/ PJ
8)Bernasconi	PJ	PJ / **Junta Vecinal**
9)Victorica	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal** / PJ
10)General Pico	PJ	PJ / **Junta Vecinal**
11)Puelén	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal** / PJ
12)La Maruja	**Junta Vecinal**	**Junta Vec**/ AFPV
13)Metileo	**Junta Vecinal**	FRAP/ **Jta Vecinal**
14)Trenes	PJ	PJ /**Junta Vecinal**
15)General Acha	PJ	PJ/**Junta Vecinal**

[51] Según el diario La Arena, edición del 25 de setiembre de 2003 se presentaron 32 listas de Juntas Vecinales en 29 ciudades de la provincia, pág 10.

Mientras que en 1999 hubo cuatro municipalidades con intendente vecinalista y seis Concejos Deliberantes con representación de partidos políticos locales, la representación localista se incrementa en el actual período.

En lo que respecta a las Comisiones de Fomento, la cantidad de Presidentes aumenta levemente, de cuatro a cinco para el actual período.

Cuadro nº 9 Año 2.003

Comisión de Fomento	Presidente	Vocales
1)Adolfo Van Praet	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal** / PJ
2)Alg del Aguila	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal** / PJ
3)Chacharramendi	**Junta Vecinal**	PJ / **Junta Vecinal**
4)Falucho	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal**
5)Pichi Huinca	**Junta Vecinal**	**Junta Vecinal** / PJ
6)Relmo	FRAP	FRAP/**Junta Vec**
7)Col Santa María	PJ	PJ/ **Junta Vec**

De manera similar, se incrementa la participación de los partidos políticos municipales en las vocalías. Mientras que en 1.999 había cuatro Comisiones de Fomento con vocalías provenientes de Juntas Vecinales, en el actual período hay siete.

La chance de ganar las elecciones y acceder al cargo del intendente o a la mayoría en el Concejo Deliberante, o bien conformar la oposición en ese cuerpo, pareciera tener que ver con el desdibujamiento del partido tradicional que compite con la Junta Vecinal, lo que tuvo lugar evidentemente en las elecciones de 2.003, en que la actuación política relevante del partido político local, opacó las chances de algunos de los partidos políticos tradicionales.

Por otro lado, en comparación con las elecciones de 1.999, puede observarse una mayor dispersión electoral, consecuencia de un notable incremento de participación de nuevos partidos políticos

A mayor abundamiento y tratando de precisar esta idea que hace referencia a las transformaciones por las que han pasado los partidos políticos, seguidamente se muestra cuántos partidos políticos participaron en las elecciones de 1.999 y de 2.003 en los centros urbanos en que se presentaron listas de juntas vecinales, sea que estas hayan competido solo en una de las dos elecciones, siempre discriminado las Municipalidades de las Comisiones de Fomento.

El siguiente cuadro compara las elecciones de nivel local correspondientes a 1999 y a 2003 con el propósito de reflejar el aumento de la cantidad de partidos políticos que se presentaron su oferta electoral a la ciudadanía

Cuadro nº 10

Cantidad de Partidos presentados	Cantidad de localidades 1999	Cantidad de localidades 2003
1	2	4
2	65	44
3	10	16
4 o más	2	15
	79	79

Lo que claramente surge del cuadro es por un lado el incremento de partidos políticos que han participado en las elecciones del 2.003 respecto de la del 1.999 en cada centro urbano.

Otro dato, no menor, que surge como consecuencia de la disrupción de la lógica bipartidista, es la dispersión del voto. Aumenta notablemente al cantidad de localidades en que se han presentado cuatro o mas partidos políticos, cuestión que será abordada con más detenimiento por resultar muy notable en las ciudades mas importantes de la provincia.

Esto de por si no demuestra la alternancia del partido que gobierna, comparando un período con otro, ya que tanto en un período como en otro el Partido Justicialista cuenta con 38 ejecutivos. Pareciera que la experiencia de alternancia se da entre la Alianza para el Trabajo la Justicia y la Educación o FRAP, que fueron fuerzas políticas conformadas mayoritariamente con radicales y en menor medida por socialistas y con los partidos locales.

El fenómeno de dispersión del voto en cantidad de partidos políticos, que ha ocurrido en elecciones para otros cargos, como por ejemplo la presidencial de 2.003, no tiene tanta incidencia en las elecciones para cargos del gobierno provincial (gobernador, vice y diputados) por que los partidos políticos locales sólo pueden ofrecer candidatos a cargos municipales. Les está vedado según la legislación electoral provincial la confección de alianzas con otros partidos para postular candidatos a cargos provinciales. El art 11º de la ley 1176 dice: "Solamente los partidos provinciales reconocidos podrán concertar alianzas con fines electorales, siempre que sus respectivas cartas orgánicas lo autoricen" y artículo 14 de la misma ley: "*Los partidos políticos municipales participarán exclusivamente en elecciones para cubrir cargos ejecutivos y deliberativos dentro del ámbito comunal respectivo*".

Llegado el caso, los partidos municipales debiron dejar en libertad a sus afiliados para votar a cualquier candidato o partido que postule candidatos a cargos provinciales o nacionales.

8.6) ELECCIONES EN LAS CIUDADES MÁS IMPORTANTES

Mención aparte y tal como lo habíamos adelantado, al comienzo del trabajo abordaremos las elecciones en las tres ciudades más importantes de la provincia. Los tres centros urbanos tuvieron en el período 1999-2003 y actualmente intendentes del partido Justicialista. En los anexos II, III y IV se consigna a fines comparativos los guarismos correspondientes a la totalidad de partidos políticos participantes en la elección municipal de 1999.

8.6.1) Elección municipal en Santa Rosa.

Por lo pronto, en Santa Rosa no se oficializaron listas correspondientes a Juntas Vecinales.

La característica estuvo dada por la celebración de internas en el partido Justicialista, por lo que el sector opositor a la línea oficialista tuvo la oportunidad institucional dentro del ámbito de los mecanismos de democracia partidaria de conformar la lista de candidatos mediante la aplicación de las normas de la carta orgánica. Es el caso del cuarto concejal electo por el justicialismo que fue presidente del Concejo Deliberante de Santa Rosa, hasta la modificación de la ley 1597.

Sin perjuicio de ello, y a fines de evidenciar el modo en que ocurrió la elección, se muestra la relevancia que tuvieron en las elecciones municipales, la elección de los otros cargos electivos que se votaban en la misma fecha.[52]

Se ilustra en el siguiente cuadro el resultado electoral en la capital pampeana.

Cuadro nº 11 Elecciones 2003

Partido Político	Intendente	Concejales	Gobernador	Diputados
1) P J	**19516**	**19229 (-)**	**19569**	**18950**
2) PPR	520	531	530	557
3) PH	1717	1863	1816	1861
4) PPN	884	913	945	930
5) FIP [53]	744	735	0	0
6) AFPV	9101	8914 (-)	10365	9541
7) MUP	872	932	992	1012
8) FRAP	15500	14905 (-)	14374	14004
Votos Blancos	3270	4186 (+916)	3543	5353
Emitidos	52901			
Habilitados	68765			
Abstención	15864			

En Santa Rosa, el candidato del PJ alcanzó el 36,9% de los votos emitidos. Decrece sensiblemente la cantidad de votos respecto de la elección anterior, aun cuando el padrón habilita un mayor número de votantes.

[52] En el cuadro 4 se consignó los resultados de las elecciones a Diputados y senadores nacionales, y en el cuadro 5 se consignó la suma total de votos para gobernador y vice y diputados provinciales.
[53] El Frente Integrador Pampeano es un partido político provincial que en las elecciones de 2.003 presentó candidatos solamente para el gobierno municipal de Santa Rosa.

También disminuye el voto, por los menos para los tres partidos más importantes (PJ, FRAP y FPV) en lo que hace al cargo de concejales. Cuando el ciudadano elige, prefiere otorgar mayor legitimidad al cargo ejecutivo que al órgano deliberativo.

Esto debería hacer reflexionar acerca de la representación social que tienen los electores respecto de los órganos ejecutivos, por sobre los colegiados, donde se supone que hay mayor debate, democracia, donde se buscan los consensos y por sobre todo se controla la función ejecutiva.

Se evidencia el descrédito de la política local, ante una creciente abstención electoral. Si tenemos en cuenta que el padrón estaba conformado por 68.765 electores, y se registraron 52.901 votos emitidos, concluimos con la alta proporción de abstención electoral, que llegó en la Capital pampeana a 23.06% para el cargo a intendente, resulta altamente significativa a fines de determinar la legitimación en el ejercicio del mandato del actual jefe municipal del P J cuyo caudal de votos ascendió al 36,9 % de votos emitidos a favor de su candidatura.

En números generales, el descontento de la ciudadanía se hizo notar: en 1.999 había 61.806 votantes habilitados en el padrón electoral y se registraron 53.987 votos emitidos, es decir más votos que los emitidos para el mismo tipo de elección cuatro años más tarde con un padrón levemente superior.

La paradoja consiste en que ante una oferta electoral amplia, compuesta por ocho partidos, el elector prefiere soluciones de evitación, que no contribuyen a una mayor legitimación del sistema.

Además del aumento de la abstención y en el voto en blanco, una posible lectura de estos guarismos arroja la triste conclusión de que la cantidad de partidos políticos que se presentan, si bien se constituye como una variada oferta electoral para el ciudadano, resulta una dispersión que disminuye las chances electorales de la oposición, ya que aunque con un magro resultado, el oficialismo se constituye en el ganador de las elecciones.

8.6.2) Elección municipal en General Acha

La situación en General Acha, fue parcialmente distinta. En esa localidad hasta unos pocos días del cierre de presentación de listas, el Partido Justicialista debatía quiénes iban a conformar la lista partidaria. Finalmente no se realizó elección interna y los sectores excluidos se movilizaron rápidamente para articular las fuerzas políticas de la comunidad a fines de canalizar el descontento.

Así fue que integrantes del justicialismo e independientes organizaron en poco tiempo los partidos vecinales y comenzaron la campaña electoral. Esto fue posible en virtud de que la normativa electoral [54]permitía la presentación de listas de candidatos de nuevos

[54] En 2004 se reformó la ley 2.042 de Internas abiertas y obligatorias, haciéndolas simultáneas para todos los partidos políticos. Esto implicó la imposibilidad de formar nuevos partidos políticos después de la celebración de las elecciones internas. El artículo 9 bis de la ley 2042 dice en su último párrafo: ... *"Los que participaron como candidatos de la elección interna abierta quedan inhibidos para presentarse como*

partidos después de la celebración de internas partidarias. Esto favoreció la creación de partidos políticos municipales que presentaron listas ante el Tribunal Electoral.

Las juntas vecinales cumplieron un buen papel en términos electorales. Por tal motivo actualmente el Concejo Deliberante de esa ciudad cuenta con tres representantes de dos juntas vecinales.

En el cuadro se muestra la cantidad de partidos presentados y los votos obtenidos por cada agrupación.

Cuadro nº 12 Elecciones 2003

Partido Político	Intendente	Concejales	Gobernador	Diputados
1) Partido Justicialista	**2236**	**1981 (-)**	**2930**	**2438**
2) Partido Pueblo Nuevo	107	130	18	21
3) AFPV	1529	1329 (-)	1597	1538
4) FRAP	494	517	797	715
5) Junta Vecinal	1372	1571 (+)		
6) Junta Vecinal	247	241		
7) Junta Vecinal	765	745		
MUP	0	0	54	54
Partido Humanista	0	0	53	62
P.P.R	0	0	18	21
Votos Blancos	359	573 (+214)		
Emitidos	7154			
Habilitados	9120			
Abstención	1966			

La dispersión del voto en siete partidos, reforzó las chances del candidato del oficialismo quien resultó electo intendente, renovando el cargo. De todos modos es claro que la preferencia electoral se concentró en tres partidos (PJ, FPV y Junta Vecinal).

Analizando los guarismos a los cargos municipales, se visualiza un decrecimiento importante del voto entre el intendente electo que obtuvo un 31,3% y el cargo a gobernador, candidatos por el mismo partido. El FPV logró más votos para candidato a intendente que para concejales, cuya lista estaba conformada por ex radicales y peronistas, mientras que la Junta Vecinal que más votos obtuvo, llevaba como candidata a intendente a una ex concejal peronista logrando un mayor caudal de votos para cargo deliberativo que para el ejecutivo.

También se configura el llamado corte de boleta entre los cargos a intendente y concejales en tres de los partidos presentados: el Partido Justicialista, Alianza Frente para la Victoria y Junta Vecinal, lo que significa un proceso muy fuerte de personalización de los candidatos y un proceso de mayor selectividad del mismo por

candidatos de esa u otra fuerza política y/o alianza reconocida con personería jurídica reconocida para la elección general"

parte del elector, que llegó implicar al candidato oficialista a gobernador que ten sólo obtuvo 2930 votos.

Merece destacarse que las juntas sólo llevaban candidatos para cargos municipales, lo que implica el carácter genuino de la preferencia electoral, mientras que el PJ y FPV llevaban lista completa.

En el caso de esta ciudad, los electores habilitados alcanzaban a 9.120, mientras que los votos emitidos fueron 7.154, configurándose una abstención de 1966 electores (21,55 %), apenas inferior en cantidad, a los votos positivos para el candidato del PJ, que sumó 2.236. Las mismas observaciones que se realizaron precedentemente respecto del caso de Santa Rosa, son pertinentes para esta localidad, lo que produce una deslegitimación en el cargo de intendente con el agravante de que se configura un aumento del voto en blanco para concejales.

Haciendo una comparación en esta ciudad de las elecciones de 2.003 con las de 1.999, se encuentra que en 1.999 se presentaron tres partidos con candidato a intendente y cuatro para concejales contra los siete que compitieron en 2.003.(anexo III)

La evaluación de las elecciones analizadas arroja un aumento de la abstención electoral (13,69% en 1.999 y 21,55 en 2.003) y un mayor descontento expresado en el voto en blanco hacia candidatos al Concejo Deliberante.

8.6.3) Elecciones en General Pico

Por último las elecciones en General Pico se desarrollaron en una tónica similar a la que hemos descripto para los centros urbanos anteriores. Mientras que en 1.999 se presentaron tres listas, polarizándose la elección entre el Justicialismo y la denominada Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación que congregaba mayoritariamente a los radicales y a quienes habían militado en un partido que configuraba la tercera fuerza política de la provincia, símil del FrePaSo, en 2.003 se oficializaron listas de nueve partidos políticos.

El siguiente cuadro la cantidad de votos que recibió cada partido para cargos de intendente y concejales

Cuadro nº 13 Elecciones 2003

Partido Político	Intendente	Concejales	Gob y Vice	Diputados
1) Frente para la Victoria	2963	2862	5240	4421
FRAP	-	-	2166	2137
2) Frente Todos por Pico	8342	7086	-	-
3) M.I.D	676	767	-	-
4) P.C.P	273	274	-	-
5) Partido Humanista	346	360	396	411
6) PJ	**11183**	**11529**	**16431**	**13971**
7) P.P.R	266	274	388	392
8) P.Pueblo Nuevo	1691	1578	1062	1221
MUP	-	-	168	208
9) Alianza Frente Mapa	2664	2482	-	-

Voto Blanco	2004	3076 (+1072)		
Emitidos	30645			
Habilitados	39075			
Abstención	8430			

Nuevamente se presenta el fenómeno de la dispersión electoral mediante una oferta amplia que termina por desarticular a la oposición en un espectro de partidos, algunos de los cuales no tienen la menor chance ni siquiera de ganar una banca en el Concejo Deliberante.

En esta oportunidad el candidato del PJ renovó su mandato contando con mayoría en la rama deliberativa y llevando en su lista con los candidatos del partido a cargos provinciales.

En el caso de General Pico la segunda fuerza fue una Junta Vecinal impulsada por un candidato a intendente que era un reconocido militante y funcionario radical, mientras que el Frente para la Victoria, era una alianza que se postulaba en aquel entonces como la representante del presidente de la nación en la provincia.

En el caso de la Junta Vecinal piquense, se configura una preferencia por el candidato a intendente mientras disminuyen los votos para candidatos a concejales, el corte de boleta en sentido inverso se da en el caso del partido Justicialista cuyo intendente renovaba el mandato y obtuvo menos votos que los candidatos del mismo partido para el cargo de concejales.

Debe tenerse en cuenta que según estos guarismos, los votos en blanco que alcanzaron 8430, es decir, un 21,57%, superaron a la segunda fuerza y se acercaron a los votos positivos del candidato del Partido Justicialista que alcanzó el 36,49% de los votos emitidos.

La dispersión en esta ciudad, alcanzó notables proporciones en comparación con las elecciones de 1999, configurándose como en las otras localidades analizadas un aumento del voto en blanco y de la abstención electoral.(ver anexo IV)

La dispersión del electorado en variadas propuestas partidarias puede analizarse por un lado teniendo en cuenta el fin de bipartidismo en la provincia, como etapa hasta el año 1.999, cuyo antecedente más inmediato fue la constitución de una tercera fuerza electoral en la provincia denominada Frente de la Gente. A la vez, este partido político, inauguró la era de lo que podríamos llamar los partidos sin estructuras y con reales chances de hacer la oferta electoral en torno a un candidato, cuya personalidad o ascendencia en el electorado viabilizaba una oportunidad de canalizar la preferencia del electorado independiente.

Para 1999 este partido formaba parte de la “Alianza” no bastando la estructura del radicalismo ni el carisma de nuevos dirigentes para captar los suficientes votos que permitieran ganar las elecciones al Partido Justicialista. Sin subestimar estas formaciones políticas, queda claro la existencia de un electorado al que hay que conquistar con personas y propuestas, manifestándose la disminución del voto peronista,

como demostrativa de que han perdido fuerza las estructuras partidarias, otrora monolíticas, para dar paso a un nuevo tipo de elector, al que los partidos deberán considerar como un sujeto más libre y tal vez mucho más racional a la hora de elegir y votar y desfidelizado de ideologías partidarias.

Traspolada esta idea al campo de las elecciones locales, lleva a justificar y corroborar el importante papel desempeñado por las Juntas Vecinales, en tanto agrupaciones de ciudadanos que interpelan al poder político compeliéndolo a tomar nuevas formas y a adaptarse permanentemente a nuevas modalidades.

9) COMO CONCLUSION

Luego de haber realizado una exhaustiva recopilación de datos acerca de las elecciones municipales de 2.003 en la provincia de La Pampa, efectuado una apretada comparación con las realizadas en el año 1.999, encontramos que se ha producido un sostenido desarrollo de partidos políticos municipales que elección tras elección presentan listas de candidatos para cargos locales. Como fenómeno se encontraron antecedentes desde 1.991 y en 1.995, incrementándose sucesivamente hasta destacarse como oferta electoral en 2.003.

Si bien, puede sostenerse que los partidos políticos municipales, surgen en mayor medida tras la crisis de legitimación del sistema representativo y de partidos políticos luego del 2.001, también es cierto que emergen como nuevos actores, que por lo menos desde los discursivo se hallan exentos de las prácticas más criticadas que tienen los partidos tradicionales. La falta de renovación de los dirigentes y la digitación de los candidatos en desmedro de las formas internas de democracia partidaria, originaron y dieron fuerza a un fenómeno poco común en la vida institucional de la provincia.

De allí que la consolidación de estos partidos municipales individualmente y la de esta tendencia en general, tenga que ver directamente con las posibilidades de fortalecimiento de estos grupos de ciudadanos, es decir que les sea posible institucionalizarse. El mantenimiento en el tiempo y en el espacio local es la condición de vigencia de nuevas formas de hacer política, como formas que permiten combinar eficazmente las demandas de la ciudadanía en el ámbito local con prácticas renovadas de gestión municipal, valoradas ampliamente por los vecinos. Para ello, la articulación desde el estado, la capacitación de dirigentes se ve como altamente necesaria. Aunque, es de sospechar, que confundidos el estado y el gobierno en un nivel superior de poder, esto es a nivel provincial, será más el esfuerzo grupal que la ayuda exógena la que permita lograr mejores niveles de organización para participar en la próxima elección. El fortalecimiento de estas iniciativas políticas pueden ser consideradas como expresión de un fortalecimiento que también está ocurriendo en la sociedad civil, un proceso lento pero que empíricamente evidencia la repolitización de la ciudadanía.

En estos casos, los liderazgos locales serán fundamentales, ya que el electorado ve al vecino candidato como uno más que se toma la decisión de dedicarse a la gestión y manejo de lo público. En este caso se encuentra claramente la tensión entre la participación directa de los vecinos en los asuntos comunes y la delegación al

representante otorgándole poderes de decisión y gobierno. Es por eso que los personalismos pueden hacer surgir opciones políticas o pueden ser factor de resistencia, todo depende del carisma y del grado de aceptación que el candidato y su propuesta a través de una institución partidaria, ofrezcan al electorado. Es que ocurre el "efecto contagio" en las localidades pequeñas tales como las que existen en La Pampa, donde casi es inexistente la mediación.

Por otro lado, las dos últimas elecciones, en los casos de las tres ciudades más importantes, mueve a la reflexión acerca de que aún contando con estructuras partidarias, la presencia de funcionarios y candidatos provinciales en las campañas locales, la renovación de los respectivos mandatos por los intendentes de General Pico y General Acha, fue una tarea ardua. En Santa Rosa, aun cuando se renovaba el cargo con nuevo candidato, igualmente se registró una disminución de los votos obtenidos para ese cargo.

Por lo expuesto se puede concluir que la existencia, de otrora garantías en la organización partidaria, ya no es suficiente para ganar las elecciones. Existe una fuerte personalización de la figura del o de los candidato/s, por lo cual el seguimiento automático por directivas del partido se diluye hacia formas más autónomas de emisión del voto. En este sentido la identificación del elector con un partido político y su ideología, ya no serían tan fuertes, como para captar inexorablemente su voto. Estaría más bien orientada a las propuestas concretas y posibles de los candidatos.

En otro orden de cosas, y a modo de propuesta en la provincia se vislumbra la necesidad de establecer regímenes legales diferenciados para los distintos municipios en aras a favorecer el ejercicio de los poderes autónomos. En el caso de los tres municipios más densamente poblados la posibilidad de dictarse su propia carta orgánica y ejercer el poder constituyente, posibilitaría un mayor compromiso con la ciudad en tanto sociedad local, y base de la institución municipal. Dicha postura conllevaría a establecer sistemas adecuados para la elección de representantes, para pensar el desarrollo local desde los propios intereses en concordancia con los de la región y provincia, pero en un marco de mayor autonomía. Para ello, se requiere modificar la Ley de Municipalidades y hacer efectiva la claúsula constitucional referida a los aspectos que toman cuerpo en el concepto de autonomía municipal, tratando de reforzarla en los aspectos institucional y político.

Es posible, por otro lado, que mayores grados de autonomía en cada aspecto remitan a mayores exigencias de democracia, siendo posible poner en funcionamiento mecanismos de democracia semidirecta, tan olvidados y caídos en desuso en estas tierras. Asimismo conllevará a la exigencia de consensos focalizados en las necesidades locales, emponderando a los municipios respecto a su relación con el gobierno provincial en la política de planificación de servicios y obras.

Se involucra en este proceso de ejercicio de mayor autonomía, una dinámica electoral también diferenciada de los calendarios nacionales, para resaltar la elección local y no disimularla o esconderla bajo otra de distinto nivel e importancia. En este sentido, hubo, creemos una mayor reflexión del ciudadano al interior de los intereses y necesidades de su localidad, en función de que las elecciones de 2.003 estuvieron desvinculadas de la

elección tal vez más significativa en nuestro país que es seguramente la elección para presidente de la nación. Es decir, que hubo un momento para decidir el gobierno de un nivel (nacional), y otro para elegir el gobierno local y provincial. La existencia de elecciones separadas constituye una ocasión claramente diferenciada en cuanto a intereses electorales. La investigación ha intentado hacer visibles empíricamente cómo operan las lógicas de unas y otras.

Esto trae a colación, no sólo la necesidad de reafirmar la autonomía político-institucional de los municipios en materia electoral y de partidos políticos, sino la propia autonomía provincial, relegada prácticamente a meros trámites en estos temas, subordinada al ámbito federal de competencias. Resaltar los procedimientos electorales provinciales, darles un marco más adecuado a la defensa de los intereses de los partidos y de los electores, consolida el sistema democrático. En la medida que los conflictos se canalicen por medios transparentes, los actores permanecerán jugando con las reglas del juego y en el caso de pretender modificarlas se atendrán a las previsibilidades del sistema. Es posible más allá de la previsión constitucional del artículo 51 jerarquizar la justicia electoral, es decir, la creación proyectada de un Juzgado electoral no encuentra su óbice en esa manda, sino en cuestiones netamente políticas, espúreas en todo caso, por que mantienen fuera de la publicidad y del control judicial a las decisiones que se toman en materia electoral, las más de las veces, acuerdos entre los partidos políticos mayoritarios.

En este aspecto juegan un rol preponderante las mayorías políticas, las que deben tener la prudencia de buscar consensos cuando de la modificación de las reglas del juego se trate.

El sistema de partidos en La Pampa merece una revisión, la vida interna de los mismos ha sido afectada a nuestro juicio y en esta provincia, por normas tales como la ley de internas abiertas, obligatorias y simultáneas cuya implementación estuvo en su oportunidad muy cuestionada. Actualmente el proyecto de ley de suspensión comienza a ser cuestionado también, ya que ambos (la ley y el proyecto) fueron formulados por el oficialismo, trasladando supuestamente los problemas partidarias a las esferas del gobierno.

El reforzamiento de la participación y el cumplimiento de actividades de capacitación ciudadana no puede quedar solamente en manos de los partidos que por cuya organización como partidos de distrito y nacionales tengan financiamiento partidario. En este sentido, son las propias normas las que establecen una clara desigualdad entre los partidos nacionales y de distrito que reciben fondos para cumplir sus fines, según la ley 25600 y los provinciales y municipales, para los que la ley 1176 no prevee financiamiento. Existen a tal efecto proyectos para provocar su modificación en aras a obtener una regulación más igualitaria tanto en los derechos como en los deberes que les corresponden en tanto encargados de ofrecer las candidaturas al electorado.

Queda abierta, la cuestión acerca del desempeño futuro de las Juntas Vecinales, es decir si se consolidarán como partidos políticos municipales, o si ante el proceso de rearticulación de los partidos tradicionales serán absorbidos por las fuerzas centrípetas del bipartidismo. Si en 2.003 estalló la clásica competencia entre radicales y

justicialistas, aún con similares reglas del juego electoral, estos pueden desplazar a los movimientos locales. No es entonces tanto una cuestión de leyes positivas, sino de prácticas políticas.

En el caso del oficialismo, a través del gobierno provincial podría comprometer seriamente las lógicas de acción locales en el caso de que no pertenezcan al partido gobernante, mediante la obstaculización al acceso de recursos económicos, considerando que a nivel de autonomía política e institucional, no sería posible contrarrestar esa influencia, tal como están dadas las condiciones tanto de las normas relativas a la autonomía económica –financiera como la de coparticipación.

Finalmente, creemos que el trabajo empírico que hemos emprendido, puede coadyuvar al abordaje de diversas tensiones, a hacer visibles aquellas incompatibilidades normativas en la legislación de derecho público provincial y municipal. En la medida que estos aportes y observaciones puedan ser tomados por los principales actores involucrados, es posible que la brecha entre las normas jurídicas y la realidad social que enmarcan disminuya, que se adapten con mayor congruencia las conductas a las normas. Ello sin dudas despejará algunas de las disfuncionalidades y la anomia del sistema.

10) BIBLIOGRAFIA GENERAL

*Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. República Argentina. Estudios en Honor a Pedro J. Frías"· Vol I Editorial El Copista Córdoba. 1994.

*Agulla, Juan Carlos: "Estudios sobre la sociedad argentina." Editorial de Belgrano.1984

*Agulla, Juan Carlos: "Reforma política: los partidos" en Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. República Argentina. Estudios en Honor a Pedro J. Frías"· Vol I Editorial El Copista Córdoba. 1994 pág 4 a 9.

*Anuario Estadístico de la Provincia de La Pampa Año 2006 Imprenta Casa Porta Santa Rosa 2007.

*Bielsa, Rafael: "Derecho Constitucional" Roque Desalma Editor 3º Edición aumentada Buenos Aires 1.959.

*Bidart Campos, German J. "Manual de la Constitución Reformada" Tomo I, II y III Editorial Ediar Primera Reimpresión Buenos Aires 1998.

*Bobbio, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino: "Diccionario de Política" Tomos I y II Editorial Siglo Veintiuno Editores 10º Edición México1997.

*Bonetto, María Susana y María Teresa Piñero: "Las Transformaciones del estado. De la modernidad a la globalización" Editorial Advocatus Córdoba 2.001

*Fayt, Carlos S: "Derecho político" Editorial Depalma 9º Edición inalterada Tomos I y II Buenos Aires 1995.

*Frías, Pedro José: "Introducción al Derecho Público provincial" Editorial Depalma Buenos Aires 1980.

*Frías, Pedro José y Otros: "Derecho Público Provincial" Editorial Depalma Buenos Aires 1.985.

*Gelli, María Angélica: "La Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada" Editorial La Ley 3º edición ampliada y actualizada. Buenos Aires 2006.

*Gil Domínguez, Andrés: "Constitución de la ciudad de Buenos Aires. Un recorrido crítico" Editorial Universitaria de Buenos Aires 1º Edición Buenos Aires 1997.

*Gonzalez, Manuela y Olga Salanueva: "Las asambleas barriales y el grito que se vayan todos" Editorial de la Universidad de La Plata. La Plata 1º edición 2006.

*Kunz, Ana y Nancy Cardinaux: "Investigar en Derecho. Guía para estudiantes y tesistas" Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad de Buenas Aires. Buenos Aires 2004

*La Pampa…Una mirada al horizonte. Estrategias para el futuro. Subsecretaría de Planeamiento. Gobierno de La Pampa. Edición del Consejo Federal de Inversiones Abril Santa Rosa 2.003.

*La Reforma Política en Latinoamérica. Recopilación y Análisis del Proceso de reforma en Diecisiete Países de la Región: Una Propuesta de Reforma para la Argentina. Konrad Adenauer Stiftung Buenos Aires s/f de edición.

*Marshall, T. H. y Bottomore, Tom: "Ciudadanía y Clase social"Editorial Losada . Buenos Aires 2005.

*Michels, Robert: "Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna" Vol I. Editorial Amorrortu Editores.5º reimpresión Buenos Aires 1.996

*Reca, Ricardo Pablo: "Comentarios sobre la vida local" Establecimiento Gráfico Medilgraf S.A. La Plata 2000.

*Rubinstein, Juan Carlos: "Reflexiones en torno a la Sociedad Civil" Colección Cátedra Editorial de la Universidad Nacional de La Plata La Plata s/f de ed.
*Santos, Milton: "De la Totalidad al Lugar" Editorial Oikos-Tau. Barcelona 1996.
*Sartori, Giovanni: "Elementos de teoría política" Editorial Alianza Singular. Buenos Aires 1.992.
* Sesín, Domingo Juan y José María Perez Corti: "Organismos Electorales" Editorial Advocatus Córdoba 2006.
*Sidicaro, Roberto: "La distancia sociedad-partidos" en Argumentos Revista electrónica de Crítica Social nº 1 dic. 2002 pa´g 7 consulta en http:/argumentos.fsoc.uba.ar del día 10/07/06.
*Valles, Miguel S: "Técnicas Cualitativas de Investigación social" Reflexión Metodológica y Práctica Profesional" Editorial Síntesis Madrid 2000.

11).-BIBLIOGRAFIA TEMATICA

*Abal Medina, Juan: "Los Partidos Políticos ¿Un mal necesario?" Colección Claves para Todos. Editorial Capital Intelectual. 1º Edición Buenos Aires 2.004.
*Agozino, Adalberto C.: "Ciencia Política y Sociología Electoral." Editorial Universidad. Buenos Aires 1.997.
*Brugge, Juan y Alfredo Mooney: "Derecho Municipal Argentino. Aspectos Teóricos y Prácticos: Francisco Ferreira Editores. 2º Edición actualizada Córdoba 1998.
* Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar: "Revista Pent Aportes" versión informática 2.005.
*Cheresky, Isidoro e Inés Pousadela (editores): El voto liberado. Elecciones 2003: Perspectiva histórica y estudio de casos.1º Edición. Editorial Biblos. Buenos Aires. 2.004.
*Cheresky, Isidoro y Jean-Michel Blanquer (compiladores): ¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y perspectiva comparada Editorial Homo Sapiens. 1º Edición. Rosario 2004.
*Dalla Vía, Alberto R: "El régimen electoral y los partidos políticos" en El Derecho edición del 10/04/03
*Encuentro Participación Ciudadana y Municipios. Región Comahue. Publicación conjunta del Ministerio del Interior y la universidad Nacional del Comahue. Editorial Educo. Neuquen.1.997.
*Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales. Décimo Aniversario 1.996-2.006 Junta Electoral. Provincia de Buenos Aires s/f de edición.
*Frías, Pedro J y otros: "Las nuevas Constituciones Provinciales" Editorial Desalma. Buenos Aires 1989.
*García Delgado, Daniel: "Estado-Nación y Globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio". Editorial Ariel. 2º Edición Buenos Aires 2.000.
*Hernandez, Antonio María (h): "Derecho Municipal" Vol I Teoría General 2º Edición actualizada y aumentada. Editorial Depalma. Buenos Aires 1997.
*Hernandez, Antonio María (h): "El federalismo en Alberdi y la Constitución nacional de 1853 y 1860".en Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003) Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba República Argentina Tº II Editorial Advocatus Córdoba 2003 págs 159 a 193.

*http:/www.idhc.org/esp/151_carta.asp "Carta Europea de salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad" consulta del 13/11/2006.
*Libro de Actas de la Convención Constituyente de 1.960 Santa Rosa s/f de ed.
*Libro de Actas de Sesiones de la Convención Constituyente de 1.994. Impresión de la Cámara de Diputados de la Provincia de La Pampa Santa Rosa s/f de ed.
*Medici, Alejandro: "El derecho a la ciudad. Poder Local, participación y democracia" en VII Congreso de Sociología Jurídica La Plata noviembre de 2.006 versión CD .
*Medus, Norma Beatriz y otros: "El Gobierno Local. La escala del Voto.Informe Final" Instituto de Geografía. Universidad Nacional de La Pampa 2003.
*Medus, Norma Beatriz: "El Lugar y las Elecciones. Las Alianzas en La Pampa.1999" Anuario de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de La Pampa nº 3 Santa Rosa.2001.
*Medus, Norma Beatriz: "Aportes a la geografía electoral de La Pampa" Instituto de Geografía Facultad de Ciencias Humanas. Universidad Nacional de La Pampa Anuario 1996.
*Nohlen Dieter: "El Análisis Comparativo de Sistemas Electorales, con especial consideración del caso chileno" Centro de Estudios Públicos Chile 1.985 nº 18 pág 69 a 86 http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/autore_1190.html.(consultado 13/07/06).
*Nohlen, Dieter: "Sistemas electorales y partidos políticos" Fondo de Cultura Económica. 3º edición México 2004.
*Pousadela, Inés: "Los Partidos han muerto.¡Larga vida a los Partidos!" en Cheresky Isidoro y Michel Blanquer (comp): "¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada" Editorial Homo Sapiens 1º ed. Rosario 2004.
*Robledo, Justiniano: "La necesaria revitalización del federalismo argentino" Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003) Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba República Argentina Tº II Editorial Advocatus Córdoba 2003 págs 229 a 255.
*Sidicaro, Roberto "La distancia sociedad-partidos" en Argumentos Revista Electrónica de Crítica Social nº 1 dic 2.002. pág 7 consulta en http:/argumentos.fsoc.uba.ar.del día 10/07/06.
*Tamarit, Guillermo R. "Las Nuevas Formas de Participación y Representación Política y Social en la Argentina Post Menemista. Cacerolazos, Cartoneros y piqueteros: Rol de la Sociedad Civil en la Construcción Normativa"Actas del V Congreso de Sociología Jurídica Tomo I Santa Rosa 2.004.
*Zaikoski, Daniela: La Participación Política de las mujeres en La Pampa. Ponencia al IV Congreso de Sociología Jurídica. Tucumán 2.003 publicado en versión CD.
*Zarza Mensaque, Alberto: "El federalismo argentino: ¿una utopía?" en Homenaje al Sesquicentenario de la Constitución Nacional (1853-2003) Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba República Argentina Tº II Editorial Advocatus Córdoba 2003 págs195 a 227.

12) NORMAS CONSULTADAS

Constitución Nacional
Leyes Nacionales 23.298, 25.600, 25.611, 26.191 Código Electoral Nacional
Constitución provincial
Leyes Provinciales 754,1065, 1.176, 1.593, 1.597 y modificatorias, 1.197, 2.042, 2.231

13) FUENTES PERIODISTICAS

Diario La Arena ediciones de los días 01/09/03, 07/09/03, 20/809/03, 22/09/03, 04/10/03, 12/10/03.

14) ANEXOS

Anexo I

Censo Año 2.001			
Departamento	Población	Superficie en km2	Densidad hab/km2
TOTAL	299.294	143.440	2,1
Atreucó	10.134	3580	2,8
Caleu Caleu	2.075	9.078	0.2
Capital	96.920	2.525	38,4
Catriló	6.728	2.555	2,6
Chalileo	2.517	8.017	0,3
Chapaleufú	10.787	2.570	4,2
Chical-Có	1.595	9.117	0,2
Conhelo	14.591	5.052	2,9
Curacó	886	13.125	0,1
Guatraché	9.306	3.525	2,6
Hucal	7.838	6.047	1,3
Lihuel Calel	547	12.460	0,0
Limay Mahuida	475	9.985	0,0
Loventué	8.649	9.235	0,9
Maracó	54.699	2.555	21,4
Puelén	7.757	13.160	0,6
Quemú Quemú	8.756	2.557	3,4
Rancul	10.648	4.933	2,2
Realicó	15.302	2.450	6,2
Toay	9.256	5.092	1,8
Trenes	5.324	1.955	2,7
Utracán	14.504	12.967	1,1

Anexo II Elecciones en Santa Rosa año 1.999

Partido Político	Intendente	Concejales
PJ	27.313	25328
Partido Humanista	361	388
Acción por la República	1039	1196
MoFePa	227	290
Alianza	20984	21665

Frente Unido/Socialismo	524	699
Voto Blanco	3068	4047(+979)
Emitidos	53.987	
Habilitados	61806	
Abstención	7819	

Anexo III elecciones en General Acha año 1.999

Partido Político	Intendente	Concejales
PJ	3811	3716
Acción por la República	201	276
Alianza	2921	2804
MoFePa	-	81
Voto Blanco	398	458(+60)
Emitidos	7358	
Habilitados	8526	
Abstención	1168	

Anexo IV Elecciones en General Pico año 1.999

Partido Político	Intendente	Concejales
PJ	15348	14894
Partido Humanista	345	370
Alianza	12539	12378
Voto Blanco	2656	3261(+605)
Emitidos	31110	
Habilitados	35887	
Abstención	6777	

Anexo V Comparación de las leyes 23.298 y 1.176 y modificatorias. Régimen de partidos políticos.

Ley 23.298 sancionada en 1.985 modificada por leyes 23.476,25.600 de financiamiento,25.611 de elecciones internas, 26.191 restableciendo la vigencia de la ley 23 298	Norma Jurídica de facto 1.176 sancionada en 1.982 modificada por leyes 1.102, 1351, 1490
Art 2º Nominación *exclusiva* de candidatos a cargos públicos electivos . Posibilidad de presentar no afiliados como candidatos	Art 3º Nominación para cargos partidarios y públicos electivos Ídem
Art 3ºy 4º Requerimientos para su existencia y personalidad de derecho público no estatal regidas también por el C.C	Art 2º personalidad jurídico-política y de derecho privado

Art 6º Organo de aplicación de la ley. Justicia Electoral Federal	Art 5º Tribunal Electoral Permanente
Art 7º , 8º y 9º Reconocimiento de la personalidad requisitos para P.P. distritales y nacionales	Art 7º ídem para P.P. provinciales y municipales
Art 10º Confederaciones y Alianzas	Art 10º para PP provinciales. Art 14º Imposibilidad para PP municipales
Art 11º y 12º Intervención y secesión	No hay norma similar
Art 13º, 14 y 15º Nombre. Publicidad del nombre, cambio o modificación	Art 15º y 16º
Art 18º número de identificación	Art 19º ídem
Art 19º Domicilio	Art 7º inc "b"
Art 7º inc y 21º Presentación de Carta Orgánica	Art 7º inc "d", 21º, 22º Declaración de principios, carta orgánica. Art 23º modificación
Art 22º Remisión al Juzgado competente de la carta orgánica	Art 24º y 25º ídem
Art 23º, 24º, 25º y 26º Afiliaciones. Impedimentos. Calidad de afiliado. Registro	Arts 26º al 32º
Art 27º Publicidad del padrón	Art 33º El padrón partidario será público solamente para los afiliados. Art 34º los datos relativos a la afiliación tienen carácter reservado y sólo se expiden informes a pedida de la justicia
Art 30º nombramiento de veedores	Artº 37 control de elecciones partidarias a cargo del T.E.P. bajo pena de nulidad a través de veedores
Art 31º y 32º Comunicación al Juez electoral del resultado de las internas partidarias. Resolución de las Juntas Electorales partidarias. Recursos	No hay norma similar en razón del art 37º
Art 33º Impedimentos para ser candidato a cargo partidario y público electivo	Art 38º sólo para cargos partidarios
Art 35º y 36º	Art 15º y 16º
Art 37º y 7º inc "g" Libros, documentos	Art 8º y 40º
Art 38º Símbolos y emblemas	Art 20º
Art 39º Registro a cargo de la Cámara Electoral	Art 63º
Art 40º al 48º Derogados por la ley 25600. Art 1º, 2º, 3º, 5º y 6º ley 25.600	Art 41º Régimen del patrimonio Art 44º dominio de bienes inmuebles. Art 46º Exención de impuestos
Art 7º y 8º Responsabilidad y depósito de los fondos	Art 43º
Art 9º Imputación y contabilización del	No existe norma similar

gasto	
Art 10º y ssgtes Fondo partidario permanente. Ministerio del Interior. Distribución de los aportes. Destino	No existe norma similar salvo subsidios del Estado del art 41º
Art 21º al 32º Financiamiento de las campañas electorales.	No existe norma similar
Art 33º a 39º Financiamiento privado	Art 42º y 71º al 73º multas
Art 40º al 44º Límites a los gastos	No existe norma similar
Art 45º al 47º Control del financiamiento. Art 50º y 58º	Art 46º
Art 63º Publicidad de los informes	No existe norma similar
Art 64º Incumplimiento. Suspensión de aportes	Art 71º Aplicación de multas a P.P y personas físicas por incumplimiento del art 42º
Art 49º , 50º y 51º. Caducidad y Extinción de los P.P.	Art 47º,4 8º y 49º
Art 52º Declaración judicial de la cancelación de P.P.	Art 51º
Art 53º Restablecimiento de la personería jurídica de los P.P.	Art 52º
Art 54º Destino de los bienes en caso de extinción	Art 54º
Art 55º Procedimiento sumario ante la Justicia Electoral. Principios procesales. Doble instancia	Art 64º y 66º Procedimiento para la aplicación de sanciones por faltas, reconocimiento definitivo, cambio de nombre etc Art 6º Unica instancia ante el T.E.P
Art 56º y 57º Pruebas. Legitimación para actuar	
Art 61º Procedimiento para acreditar personería	Art 65º
Art 62º y 63º Audiencia y concesión de la personería	Art 65º inc “b” Publicación del acto judicial de reconocimiento
Art 64º Apelación	Art 65 inc “c” Revocatoria
Art 65º a 70º Procedimiento contencioso. Apelación .Sustanciación. Producción de prueba denegada. Memorial. Queja	Art 57 a 60 Funcionamiento del T.E.P
	Art 61º y 62º Competencia y Controles
Art 71º Aplicación subsidiaria del CPCCN	Art 69º Aplicación supletoria del Código Procesal Civil y Comercial
	Art 72º, 73º y 74º Aplicación multas

15).-INDICE DE CUADROS

Cuadro nº 1 10

Cuadro nº 2 19
Cuadro nº 3 19
Cuadro nº 4 54
Cuadro nº 5 55
Cuadro nº 6 56
Cuadro nº 7 57
Cuadro nº 8 57
Cuadro nº 9 58
Cuadro nº 10 59
Cuadro nº 11 60
Cuadro nº 12 62
Cuadro nº 13 63

16).-INDICE GENERAL

Título 1
1).-Justificación del tema elegido 1
1.1).-Selección de los casos a abordar 2
2).-Planteamiento de la investigación 2
2.1).-Problema, objetivos e hipótesis 3
2.2).- Metodología y técnicas de investigación 3
3).-Breve reseña histórico-institucional de la provincia 5
4).- Contexto geográfico, económico y social 7
5).- Caracterización del municipio 10
5.1).-El sistema municipal en La Pampa 16
5.1.1).-La autonomía política 17
5.1.2).-La autonomía económico-financiera 22
5.1.3).-La autonomía administrativa 24
5.1.4).-La autonomía institucional 25
6).-El sistema democrático. La participación y la construcción de la ciudadanía 27
6.1).-La representación política 30
6.2).-Crisis de la representación política 32
7).-Breves consideraciones acerca de los sistemas electorales 33
7.1).-El régimen electoral nacional y provincial 35
7.2).-El funcionamiento del Tribunal Electoral Permanente 39
8).-Caracterización de los partidos políticos 41
8.1).-Normativa sobre partidos políticos. Reglamentación de la actividad de la actividad partidaria en la provincia de La Pampa 43
8.2).-Caracterización de los partidos políticos municipales Normativa aplicable 46
8.3).-Las elecciones de 2.003 52
8.4).-Elección de funcionarios provinciales y nacionales 53
8.5).-Elecciones a nivel municipal 56
8.6).-Elecciones en las ciudades más importantes 60
8.6.1).-Elección en Santa Rosa 60

8.6.2).-Elección en General Acha 61
8.6.3).-Elección en General Pico 63
9).- Como conclusión 65
10).- Bibliografía general 69
11).- Bibliografía temática 70
12).- Normas consultadas 71
13).- Fuentes periodísticas 71
14).-Anexos 71
15).- Indice de cuadros 75
16).- Indice general 76