

La Democracia (A) Reglada. Misiones y las Reformas Electorales

María Elena Martín (Coordinadora)

Editorial Universitaria Universidad Nacional de Misiones. 2019. 220 páginas.

Carlos Gervasoni

<https://doi.org/10.46468/rsaap.15.1.R1>

La endogeneidad de las instituciones políticas (y de las reglas electorales en particular) ocupa un lugar central en la ciencia política, y es uno de los centros teóricos de la abundante literatura sobre política subnacional argentina. Numerosas obras sobre democracia, partidos, elecciones y sistemas electorales en nuestras provincias documentan la notable frecuencia y facilidad con la que en varias de ellas se alteran constituciones, leyes, e interpretaciones judiciales para habilitar reelecciones, cambiar fórmulas electorales o rediseñar distritos legislativos. *La Democracia (A) Reglada* (2019) identifica 45 reformas a la ley electoral misionera en el período 1983-2017, o una cada nueve meses. Desde la perspectiva normativa del libro, el mayor problema no es “que las reglas electorales se reformen frecuentemente”, sino que tales reformas “siempre se realicen por iniciativa de los oficialismos, sin participación y deliberación ciudadana” (2019:24).

El libro presenta un notable estudio de caso, llevado a cabo por un sólido grupo de investigadoras/es de la Universidad Nacional de Misiones liderado por María Elena Martín. La interdisciplinariedad de este grupo permite que la mecánica y los detalles de la endogeneidad institucional misionera sean analizados desde perspectivas diversas: politológicas, jurídicas, históricas y comunicacionales.

Uno de los aspectos más destacables del libro es su identificación y descrip-

ción no solo de cambios institucionales políticamente motivados pero realizados razonablemente dentro de las reglas del juego, sino también de situaciones en las que las reglas fueron forzadas o directamente ignoradas. Por ejemplo, se explica en detalle cómo en las elecciones de 2011 el Tribunal Electoral de la provincia ignoró la disposición de la Constitución provincial (art. 48, inc. 5) que asegura una “representación a la minoría o minorías, que no podrá ser inferior al tercio del total” en la Legislatura y los Concejos Deliberantes, asignando 18 de las 20 bancas provinciales en juego al oficialismo (y quitando a la oposición 5 de las 7 que le correspondería). Esta “reinterpretación” de la Constitución provincial ocurrió a partir de la reelección del Frente Renovador de la Concordia en 2007 y a pesar de que, hasta ese año, el piso de un tercio para la minoría era respetado y estaba respaldado por “una jurisprudencia arraigada en el Tribunal Electoral de la provincia desde sus orígenes y con diversas composiciones” (2019:117).

Es notable que estas instancias de endogeneidad institucional ocurran en una provincia que, de acuerdo a los índices de democracia subnacional existentes, no siempre ha estado entre las más hegemónicas del país. En Misiones ha habido no solo alternancia de partidos en el poder (en 1987), sino también una derrota clave del oficialismo en 2006 (en las elecciones de convencionales constituyen-

tes impulsada por el gobernador Rovira para instaurar la reelección indefinida) y varias elecciones competitivas en las que el oficialismo vio amenazada su continuidad, como las de 1995 (Puerta vs. cuatro lemas de la UCR), 1999 (Rovira vs. Barrios Arrechea) y 2007 (Closs vs. Tschirsch). Efectivamente, las elecciones razonablemente competitivas han sido poco frecuentes, o directamente inexistentes, en las provincias menos democráticas del país: Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero y Santa Cruz. Ciertamente, los abrumadores resultados en favor del gobernante Frente Renovador desde 2011 sugieren la posibilidad de que el régimen político misionero se haya acercado a los de estas provincias durante la última década.

El libro consta de un prefacio (escrito por María Elena Martín) y cinco capítulos. El informativo título del primero es “30 años de manipulación de las reglas de juego electorales” (María Elena Martín y Milva Carlino); el segundo capítulo analiza las enmiendas constitucionales como “trajes a medida para el poder político de turno” (Ricardo Biazzi); el siguiente estudia “la validez constitucional de los cambios de criterio del Tribunal Electoral” (Martín, Yolanda Urquiza y Biazzi); el capítulo cuarto versa sobre medios masivos de comunicación, ciudadanía y democracia (María Rosaura Barrios), y el quinto realiza un análisis del mencionado “paso de las elecciones competitivas a la configuración hegemónica” (Carlino y Martín). El hilo conductor de estos capítulos es “la conexión entre la manipulación de las reglas electorales y constitucionales, la falta de información –y participación– de la ciudadanía, y la concentración del poder político”. La conclusión más amplia es que, “aun ateniéndonos a una definición mínima, Misiones presenta graves déficits democráticos” (2019: 24).

Una fortaleza del libro es su carácter de obra colectiva, que permitió integrar productivamente líneas de investigación típicamente politológicas (como las de Martín y Carlino, centradas en los partidos, las legislaturas y las reglas del juego político-electoral), con otras de naturaleza jurídica (donde se destaca el aporte de Biazzi), histórica (Urquiza) o comunicacional (Barrios). Así, el análisis no queda circunscripto a las clásicas instituciones ejecutivas, legislativas y electorales, sino que incluye también el rol político del poder judicial y de los medios de comunicación. Los capítulos dedicados a estos dos temas muestran cómo, con frecuencia, jueces y medios hacen su contribución a la manipulación de las instituciones, en particular con interpretaciones de las normas controvertidas o directamente indefendibles (en el caso del poder judicial) y con silencios informativos acerca de reformas de gran importancia para la provincia (en el caso de los dos medios estudiados, los diarios *El Territorio* y *Primera Edición*). La dependencia política y/o económica respecto del poder político – en particular cuando los temas en juego son vitales para los intereses del oficialismo provincial – es una de las causas que explicaría la indiferencia o complicidad de estos actores. El libro adhiere a una descripción de Misiones y otras provincias similares como “regímenes híbridos”, en buena medida por la debilidad de tribunales y medios, que en una democracia saludable deberían controlar a los gobernantes.

Otro aspecto a destacar es la presencia de varios gráficos, tablas y mapas que sistematizan información sobre elecciones, reformas electorales y actores políticos, facilitándole al lector no familiarizado con la política misionera la comprensión de una realidad que desde 1983 ha sido compleja, fluida, y crecientemente desnacionalizada (lo cual dificulta la uti-

lización heurística de esquemas analíticos derivados de la política nacional).

La contracara del énfasis descriptivo del libro es el poco espacio dedicado a la explicación. Cada lector decidirá si esto es una debilidad o una característica necesaria de una obra que da un primer paso necesario para que puedan, luego, darse otros de naturaleza más causal. Queda entonces pendiente un encuadramiento más claro del caso misionero en las teorías explicativas que han sido propuestas para dar cuenta de los diversos niveles de volatilidad institucional y democracia en las provincias argentinas. ¿En qué medida lo ocurrido en Misiones puede ser explicado en términos de enfoques de agencia, de las relaciones entre el oficialismo provincial y el nacional, de su (moderado) grado de rentismo fiscal, de sus (intermedios) niveles de patronazgo, clientelismo y otras formas de dependencia económica del estado, de su (relativamente bajo) nivel de desarrollo económico, o de su (no tan bajo) grado de diversificación productiva? A esta pregunta general se agrega una propia de Mi-

siones (y otras pocas provincias con marcada varianza temporal): ¿qué factores explican la agudización de los síntomas descriptos en los últimos 10 o 15 años?

En conjunto estos capítulos y autoras/es brindan un descripción clara, amplia e iluminadora del funcionamiento del régimen político y electoral misionero y de sus implicancias para la vigencia subnacional de derechos y libertades, en el contexto de una democracia federal con un sistema de partidos en buena medida desnacionalizado. Misiones ilustra como pocas provincias estas cuestiones, habiendo comenzado su vida democrática en 1983 bajo un gobierno de la UCR, transitado a un dominio del PJ entre 1987 y 2003, y llegando a partir de la elección de este último año a su actual situación de dominio por parte de una fuerza provincial sui generis.

Es de esperar que esta valiosa obra sirva de ejemplo, modelo y motivación para investigadoras/es que quieran encarar esfuerzos similares (y muy necesarios) en otras provincias argentinas.