



Proyecto de Investigación DeCyT: “40 años de Democracia en Argentina: balance y desafíos respecto de los derechos de participación política”.
Aprobado por Resolución (CD) 284/22.

1. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

Código del Proyecto: DCT2226

Programación: 2022-2024

Directora: Prof. María Alejandra Perícola

Codirector: Prof. Santiago Lauhirat

Integrantes: Gonzalo J. Linares, Patricia Soland, Félix Saimolovich, María Agustina Giaroli Nogueira, Federico Licciardi, María Belén Balestrieri, Federico A. Moia, Guido Dorsa.

2. PLAN DE INVESTIGACIÓN

2.1 Resumen

La génesis de la legitimación en los sistemas políticos democráticos es la elección. Por ello, el desarrollo y la consolidación de la democracia representativa requiere elecciones libres, periódicas y transparentes, equidad en la participación, libertad de expresión, libertad de asociación, la adopción de las decisiones por la mayoría numérica y, naturalmente, el respeto del derecho de las minorías. Así como la alternancia en el poder político; con el reconocimiento del derecho al voto universal, igual, libre y secreto.

Partiendo de esta proposición, el objeto de este proyecto de investigación es analizar, por un lado, el avance de los derechos políticos en Argentina, tomando como punto de partida el proceso de transición a la democracia iniciado en 1983. Por el otro, considerar los desafíos pendientes en torno a la participación política de los grupos vulnerables y estudiar los fenómenos distorsivos de la representación política más relevantes.

2.2 Estado actual del conocimiento sobre el tema

El concepto de democracia implica: soberanía popular y participación ciudadana; igualdad, pluralismo; gobierno de la mayoría y respeto de las minorías; división y control del poder; alternancia en el poder; primacía del Derecho.

La transición a la democracia en Argentina inicia en 1983, luego del último gobierno de facto iniciado en 1976 y definido por la corrupción y los crímenes de lesa humanidad.



La apertura democrática se concreta a través de la convocatoria a comicios generales para la elección de las autoridades de la Nación, de las Provincias y sus municipios, de la Capital Federal y el -aún- Territorio Nacional de la Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sud, para el 30 de octubre de 1983, mediante la ley de facto 22.847.¹

En este contexto las argentinas y los argentinos mayores de 18 años pudieron volver a ejercitar sus derechos políticos tanto en su faz activa (derecho a elegir) como pasiva (derecho a ser elegida/o).

Así, a partir de este momento, los derechos políticos se identifican como un derecho humano de importancia fundamental pues, "... junto con otros derechos como la libertad de expresión, la libertad de reunión y la libertad de asociación [...], hacen posible el juego democrático".²

La cuestión de los derechos de participación política comienza a ser objeto de estudio tanto en el académico como político. Y, en este sentido, una de las primeras manifestaciones se observó en el seno del Consejo para la Consolidación de la Democracia, creado por el Presidente de la Nación Raúl Ricardo Alfonsín el 24 de diciembre de 1985, con "la misión de contribuir a la elaboración de un proyecto transformador fundado en la ética de la solidaridad y en la democracia participativa, en orden a la modernización de las estructuras culturales, científicas, educativas, productivas y estatales de la sociedad argentina".³

En este espacio, en el que se discutió la posibilidad de reformar la Constitución Nacional, se consideró, -respecto del objeto de esta investigación-, que uno de los principales aspectos a ser tenidos en cuenta era el del "sistema electoral" para la elección de los diputados nacionales, senadores nacionales y la fórmula presidencial, propiciando la "elección directa" y cambios en la fórmula de conversión de votos en cargos y en la duración de los mandatos.⁴ Y, con relación a la necesidad de consolidar la democracia participativa, se aconsejó la necesidad de incorporar al sistema político argentino "formas semidirectas de democracia" (iniciativa popular, plebiscito y referéndum).⁵ También, desde el Consejo se propició la "constitucionalización de los partidos políticos"⁶ y se sugirió prever en la reforma "la continuidad y vigencia de la Constitución, aunque deje de observarse por acto de fuerza o se derogara por modos distintos a los que ella prevé", con la finalidad de garantizar la defensa y vigencia del Estado de Derecho.⁷ Asimismo, se descartó la idea de aconsejar lisa y llana el cambio del régimen presidencialista por uno parlamentario y se aconsejó la adopción de un "sistema mixto" que atenuara las debilidades funcionales del régimen presidencialista mediante la inserción en él de características propias de los regímenes parlamentarios, a través de la institución de la figura de un jefe de Gabinete, Presidente del Consejo de Ministros o Primer Ministro.⁸

¹ B.O. 14/07/1983.

² Corte IDH, "Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos", sentencia de 6 de agosto de 2008, Serie C N° 184, párr. 140. Véase también: Dalla Via, Alberto Ricardo, *Derecho Electoral. Teoría y Práctica*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 2021, pp. 157-229.

³ Decreto 2246. B.O. 31/12/1985. Art. 1.

⁴ *Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia: Sección V "Los poderes del Gobierno Federal"*, Buenos Aires, EUDEBA, 1986, pp. 60-62; pp. 210-220.

⁵ *Ibidem*, pp. 74-78.

⁶ *Ibidem*, pp. 224-242.

⁷ *Ibidem*, pp. 417-418.

⁸ *Ibidem*, p. 49 y sigs.

Luego, la reforma constitucional de 1994, modificó el sistema de elección presidencial y de los senadores nacionales y le otorgó un nuevo criterio de representación política a la ciudad de Buenos Aires por sí y no como distrito federal tanto en la Cámara de Diputados⁹ como en la de Senadores, de conformidad con el nuevo estatus prescripto en el artículo 129 de la Constitución Nacional (CN). Al mismo tiempo, se dispuso en el artículo 77, segundo párrafo,¹⁰ que los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos requieren ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras y, se excluye la materia electoral y el régimen de los partidos políticos del dictado de decretos de necesidad y urgencia por parte del Presidente en el artículo 99 inciso 3.

En el artículo 36 de la CN reformada, “se sintetiza el intento de contener mediante normas jurídicas los hechos de fuerza directa o indirecta contra el orden institucional”.¹¹

Además, la reforma constitucional de 1994 reconoció expresamente, en el marco de los Nuevos Derechos y Garantías, los derechos políticos. Específicamente reconoció el derecho al sufragio universal, igual, secreto y obligatorio y la igualdad de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios.¹² Asimismo, se constitucionalizó la institución de los partidos políticos¹³ y se incorporaron mecanismos de democracia semidirecta, en particular, la iniciativa de ley por parte de la ciudadanía¹⁴ y la consulta popular.¹⁵

Ahora bien, con la jerarquización constitucional de los once instrumentos internacionales de derechos humanos mencionados en el artículo 75, inciso 22, de la CN, la nómina de los derechos políticos se vio fuertemente ampliada.¹⁶ A a partir de ello, y, considerando el art. 75 inciso 23 de la CN¹⁷, el objeto de esta investigación será, por un lado, analizar los avances y efectuar un balance en torno a los derechos de participación política de las mujeres (el camino iniciado en 1991 con la ley de cupo 24.012 hasta la ley de paridad electoral 27.412 sancionada en 2017); el voto de los nacionales en el exterior (ley 24.007 de 1991); el derecho de sufragio activo de las personas privadas de libertad con prisión preventiva (Ley 25.858 de 2003); el voto joven (ley 26.774 de 2012); el derecho de participación política de las extranjeras y los extranjeros en el ámbito

⁹ La composición y forma de elección de la Cámara de Diputados de la Nación no fue susceptible de reforma alguna.

¹⁰ El segundo párrafo de este artículo fue incluido por Ley 24.430 según texto publicado en el Boletín Oficial del 10 de enero de 1995. Se trata del artículo 68 bis que no fue incluido -por un error material- en la articulación final del texto constitucional votado en la Convención Constituyente de 1994.

¹¹ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y Concordada*, Buenos Aires, La Ley, Tomo I, 2018, p. 667.

¹² Cfr. art. 37 de la CN y Cláusula Transitoria Segunda.

¹³ Cfr. art. 38 de la CN.

¹⁴ Cfr. art. 39 de la CN.

¹⁵ Cfr. art. 40 de la CN.

¹⁶ Para un tratamiento sobre las consecuencias derivadas de la jerarquización de los instrumentos internacionales vía el art. 75, inc. 22, en el sistema de la CN, consultar: Ferreyra, Raúl Gustavo, *Fundamentos Constitucionales*, Buenos Aires, Ediar, 2ª ed., 2015.

¹⁷ El art. 75 inc. 23 CN ordena al Congreso federal legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos; en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad.



provincial y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA); y el desarrollo de las formas semidirectas de democracia.

Por el otro, observar los desafíos pendientes en torno a la participación política de los grupos vulnerables y las distorsiones de la representación política en Argentina. En cuanto a los primeros, estudiaremos la situación de las/os electoras/es con discapacidad; las personas mayores; las personas privadas de libertad con condena firme; la participación electoral de los pueblos indígenas; los derechos políticos de las denominadas “identidades diversas” y el colectivo LGBTIQ+. Y, respecto de las distorsiones que presenta el sistema representativo, prestaremos especial atención al “transfuguismo político”, “las candidaturas testimoniales” y la tensión entre libertad e igualdad respecto de “el financiamiento político en el contexto de los derechos de participación política”.

2.3. Objetivos de la investigación

- 1) Analizar el estado de situación de los derechos políticos en Argentina, en sus diversas dimensiones: legal, política, histórica, social, cultural y jurisprudencial.
- 2) Determinar el grado en que el Estado garantiza la pluralidad de derechos en términos político-electorales, para asegurar la efectiva participación de las mujeres.
- 3) Revisar la regulación sobre el derecho de participación política de las/os electoras/es residentes en el exterior.
- 4) Analizar el alcance del derecho de sufragio activo y pasivo de los jóvenes.
- 5) Estudiar la legislación argentina a nivel provincial sobre los derechos políticos de las/os extranjeras/os.
- 6) Observar el grado de desarrollo de las formas de democracia semidirecta como espacios de participación política.
- 7) Reconocer los mecanismos destinados a garantizar el pleno ejercicio del voto de las personas mayores y de las/los electoras/es con discapacidad y/o con limitaciones.
- 8) Examinar la regulación legal del derecho de sufragio de las personas privadas de libertad con prisión preventiva, e identificar la jurisprudencia a favor del reconocimiento del derecho de sufragio activo para los condenados por delitos dolosos a pena privativa de la libertad.
- 9) Identificar y comprender el rol de los pueblos indígenas como actores políticos y su impacto sobre la democracia y la gobernabilidad.
- 10) Evaluar el grado en que el Estado garantiza la pluralidad de derechos en términos político-electorales, para asegurar la efectiva participación del colectivo LGBTIQ+ y las identidades diversas.
- 11) Indagar sobre los fenómenos que pueden considerarse “distorsivos” para la formación del gobierno representativo, entre ellos: el transfuguismo político, las



denominadas candidaturas testimoniales y la agregación ilimitada de dinero privado en las campañas electorales, como cuestión central de la regulación del financiamiento político.

12) Efectuar aportes para el fortalecimiento del gobierno representativo considerando la progresiva igualación y universalización de los derechos de participación política.