ISBN 978-987-702-272-8

LOS PROCESOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COMPILADORES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
CONFINGERE HOMINEM COGITANTEM

FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

CIPS
Centro de Investigaciones de Políticas Sub Nacionales

CEFE
Centro de Estudios Federales y Electorales
UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN
ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

Los procesos electorales en perspectiva comparada: desafíos y estrategias de administración y justicia electoral / V. Gastón Mutti ... [et al.] ; compilado por V. Gastón Mutti ; Aníbal Germán Torres . - 1a ed . - Rosario : UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2018.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-702-272-8

1. Proceso Electoral. I. Mutti, V. Gastón II. Mutti, V. Gastón, comp. III. Torres , Aníbal Germán , comp.
CDD 324.65

DISEÑO DE TAPA, EDITORIAL Y DIAGRAMACIÓN

Eugenia Reboiro

eugenia.reboiro@gmail.com

ÍNDICE

Presentación 6

Introducción general 9
V. Gastón Mutti y Aníbal Torres

PANEL CENTRAL I: ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL EN SISTEMAS FEDERALES

Introducción 20
Sofía Perotti

Desarrollo del panel 23
Elena Gómez
Gustavo Zonis
Luis Puebla Mauna
Claudia Catalín
Leonardo Valdés Zurita

PANEL CENTRAL II: GOBERNANZA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y REFORMA POLÍTICA

Introducción 44
V. Gastón Mutti

Desarrollo del panel 47
María Inés Tula
Marcelo Escolar
Alejandro Tullio

PONENCIAS DE EXPOSITORES

Introducción..... 72
Carlos Varetto

EJE INSTITUCIONES DE GOBERNANZA ELECTORAL

El control de financiamiento de los partidos políticos en Argentina..... 79
Mauro Toso

El rol de la administración electoral en elecciones “accidentadas”: casos de Bolivia y Argentina..... 95
Julio Ascarrunz

Las políticas públicas de gobernanza electoral en la democracia federal. El caso de Entre Ríos en el período 1983-2013..... 113
Aníbal Torres

Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: instituciones garantes de la democracia en México..... 134
Enrique Chaires Velasco

EJE COMPORTAMIENTO ELECTORAL

Proceso de territorialización política en las elecciones provinciales: Córdoba 2007-2015. Análisis multinivel del poder provincial..... 152
Paola Seminara

Realineamiento partidario entre las elecciones primarias y generales de Santa Fe desde 2007 a 2015..... 194
Christian Scaramella, Adrián Contursi Reynoso y Silvia Escobar

Evaluación de los efectos de la Boleta Única Electrónica: Evidencia experimental de las elecciones en Chaco 2015..... 217
María Belén Abdala y Pedro Antenucci Benesch

EJE REFORMAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La Reforma Política en la provincia de Buenos Aires. Dimensiones para el análisis y el debate 235
Luciana Caccianini, Emilio Raffo y Luis Raffo

Boleta Única por categoría o Boleta Única Electrónica: Una mirada desde la experiencia santafesina 262
Claudia Catalín

Las PASO: Impacto y prospectiva en la provincia de Mendoza en el período 2011-2015 291
Gabriela Bazán, Cecilia Juri, Liliana Diez y Leila Mucarsel

EJE UNIVERSIDAD Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

La observación electoral en la UNL. La experiencia de articulación en 2015 y su función pedagógica para los estudiantes de Ciencia Política 302
Agostina Tibaldo

Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR. Trayectoria e impacto de sus actividades 311
Lourdes Lodi, Laura Sartor Schiavoni y Elisa Caballero Rossi

PRESENTACIÓN

El libro que presentamos culmina una preocupación que se incrementó en los últimos meses de 2015 en el contexto de los comicios para los diferentes cargos de gobierno en las distintas jurisdicciones: nacional, provinciales y locales. En ese momento estaban aún muy presentes distintos episodios ocurridos a nivel nacional y en algunas provincias argentinas en relación con las elecciones de ese año.

Así, por ejemplo, se produjeron ciertas demoras en comunicar los resultados provisorios en distintos distritos. El diario *La Nación* titulaba: "Elecciones 2015: escandalosa demora de seis horas en la difusión de los datos oficiales". Por su parte *Clarín* lo hacía señalando: "La demora en la carga de datos fue escandalosa y hubo demoras". Desde otra óptica *Página 12* reproducía una entrevista a Alejandro Tullio, en su momento Director Nacional Electoral, en la que se titulaba: "Fue un escrutinio complejo".

También se produjeron acusaciones cruzadas en medio de elecciones reñidas. De esta situación fueron paradigmáticos los comicios provinciales de Santa Fe en los que se conocieron los resultados de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) con quince días de demora y un escándalo de por medio que derivó en la renuncia de funcionarios electorales. En ellas se discutía el recuento realizado por el Tribunal Electoral, en el cual Miguel del Sel (PRO) se consagró el precandidato más votado de la categoría gobernador sobre Miguel Lifschitz (Frente Progresista Cívico y Social) por una exigua cantidad de votos.

Además se registraron hechos de violencia y quema de urnas, e incluso decisiones judiciales polémicas. Entre los casos a considerar se destaca la Provincia de Tucumán en la cual se desarrolló una jornada electoral marcada por graves hechos de violencia, en los que los periódicos informaban sobre heridos en distintos episodios confusos, decenas de urnas quemadas (lo cual también implicaba un enfrentamiento sobre la cantidad real que habían sido siniestradas) y denuncias sobre presuntas irregularidades,

Estos hechos colocaban en el centro de la agenda política el interés de algunos sectores políticos por impulsar procesos de reforma institucional tanto en el nivel federal como en el subnacional. Tales acontecimientos conducían también a percibir que, aquello que la prensa presentaba de forma un tanto alarmista, ameritaba nuevas contribuciones académicas, a la luz del campo abierto dentro de la ciencia política con los estudios dedicados a las políticas públicas de administración, gestión, resolución de controversias y certificación de los procesos electorales.

La formulación, implementación y evaluación de estas políticas constituyen aspectos de gran importancia para los regímenes democráticos en sus diferentes niveles y demandan fortaleza institucional e imparcialidad de los árbitros electorales que es fundamental para el desarrollo del juego político en condiciones libres y justas, es decir, íntegras.

Fue así que en una de las reuniones donde comenzaban a tratarse las tareas de planificación del XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR), desde el Centro de Investigaciones de Políticas Sub Nacionales (CIPS) surgió la iniciativa de realizar el Primer Simposio Sobre Procesos Electorales en Perspectiva Comparada, con especial énfasis en la administración y la justicia electoral, pero sin perder de vista otras dimensiones relacionadas con los comicios. Esta propuesta rápidamente fue bien recibida y encontró el acompañamiento institucional en el ámbito de la Facultad por parte del Comité organizador del Congreso. Más aún, en virtud de una fecunda cooperación académica que se ha venido dando a lo largo de los años, se invitó a ser parte de la coordinación de las actividades del simposio al Centro de Estudios Federales y Electorales de la Universidad Nacional de San Martín (CEFE, UNSAM).

De manera que, a partir de la dilatada experiencia del CIPS (con diferentes iniciativas, entre ellas el Observatorio Electoral de la UNR) y del CEFE, y de la sinergia entre ambos centros, se avanzó en la organización de las actividades.

Este espacio fue concebido como un ámbito institucionalizado para generar el debate entre docentes, investigadores, funcionarios electorales, políticos, alumnos y otros participantes. Así se analizaron diferentes desafíos y experiencias, como las estrategias relacionadas con el proceso político de reforma de las reglas y los organismos de la llamada "gobernanza electoral".

Por supuesto que estas temáticas ya estaban presentes de alguna forma en las anteriores ediciones del Congreso sobre Democracia, pero la realización del Simposio apuntó principalmente al logro de dos objetivos: por una parte, a nivel académico, incentivar la profundización de los estudios en las temáticas referidas y en relación con el contexto mencionado, y, por otra, a nivel operativo, reunir en un mismo ámbito las presentaciones vinculadas con diferentes aspectos de los procesos electorales.

De manera que, distribuidas entre los días 14 y el 15 de septiembre de 2016, las actividades programadas constaron de dos paneles centrales: uno sobre "Administración y justicia electoral en sistemas federales" y otro sobre "Gobernanza electoral, sistema de partidos y reforma política". A ellos se sumaron seis mesas de presentaciones de ponencias, las que fueron agrupadas en los ejes "Instituciones de gobernanza electoral", "Comportamiento electoral", "Reformas de los sistemas electorales" y "Universidad y observación electoral". De esta forma, el libro que presentamos reúne gran parte de las intervenciones realizadas en el marco de las actividades del Simposio.

Desde ya que estas actividades no hubieran sido posibles sin el apoyo de un importante grupo de personas. En primer lugar, a quienes brindaron el acompañamiento y apoyo institucional tanto para la realización de dicho evento académico como así también para la publicación de este libro: Franco Bartolacci (Decano Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR), Cintia Pinillos (Secretaria de Planificación y Gestión Institucional, Facultad de Ciencia Política y RRII, UNR), Marcelo Escolar (Director CEFE, UNSAM), Sofía Perotti, Diego Gantus, Lourdes Lodi (CIPS, UNR), Carlos Varetto y Andrés Martin (CEFE, UNSAM). Además, agradecemos especialmente a todos los invitados que participaron del Simposio: Leonardo Valdés Zurita (BUAP), Elena Gómez (Cámara Nacional Electoral), Gustavo Zonis (Secretaría Electoral Juzgado Federal de Paraná), Luis Puebla Mauna (Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales), Claudia Catalín (Secretaría Electoral Provincial de Santa Fe), María Inés Tula (UBA-CONICET) y Alejandro Tullio (UNSAM).

Y también agradecemos a quienes realizaron tareas auxiliares de difusión, coordinación y edición: María Zayas, Laura Sartor, Elisa Caballero Rossi, Federico Fabbioneri (UNR), Julio Ascarrunz y Mauro Toso (UNSAM). Como a todos los ayudantes alumnos durante el congreso y también a los asistentes a cada una de las actividades que con su participación nos ayudan a pensar.

Mg. V. Gastón Mutti - Mg. Aníbal Torres

INTRODUCCIÓN GENERAL

En ciencia política la literatura convencional sobre sistemas de partidos y sistemas electorales se ha centrado fundamentalmente en el estudio de las instituciones. Así se han descripto aquellos aspectos formales de los sistemas electorales, el tamaño de las circunscripciones electorales, la relación entre los sistemas políticos y los poderes judiciales, la calidad de la democracia, la fortaleza de los líderes y su capacidad para alcanzar la reelección, las crisis de gobernabilidad, la primacía del Ejecutivo para distribuir recursos, entre otros (Micozzi, 2013: 408; Fontaine, 2015: 83). Sin embargo otras discusiones no han estado en el centro de estas agendas.

Es por ello que en muchos de estos estudios las instituciones están en el foco del debate. Pero más allá de su definición como objeto de estudio, han interesado en tanto variables independientes de las conductas individuales y colectivas (Fontaine, 2015: 81). Buscando sobrepasar esta visión, los debates del Simposio navegaron la tensión que se produce entre las instituciones, las estructuras y el poder, y procuraron aclarar las relaciones que se establecen entre estas dimensiones.

Carlos Acuña y Mariana Chudnosvsky nos sugieren una pregunta que nos parece pertinente destacar: "¿Son las instituciones las que forjan los procesos sociales o son los procesos sociales los que crean su institucionalidad?" (Acuña y Chudnovsky, 2013: 19). Para ello es relevante que establezcamos que, a pesar de que se piensa que las instituciones son importantes, no se ha dicho demasiado sobre lo que interesa de ellas y por qué.

Como es sabido, las opciones para analizar este lugar de las instituciones han sido desarrolladas con amplitud por diferentes enfoques. Guy Peters nos ha propuesto un recorrido que agrupa diferentes visiones que muestran el poco consenso sobre lo que una institución es, y como interactúa con los individuos para producir instituciones. Es a partir de ellos que debemos entender al "nuevo institucionalismo" como un género que contiene diversas especies (Peters, 2003: 10 y 14).

Sin embargo, podemos definir algunos "elementos básicos". Peters considera que el elemento más importante de una institución es convertirse en un rasgo estructural de la sociedad. Ésta puede actuar tanto de una manera formal como informal trascendiendo a los individuos e implicando a grupos de manera predecible (Peters, 2003: 36).

Luego, se encuentra cierta estabilidad en el tiempo que otorga previsibilidad a los comportamientos de los individuos que las componen. La tercera característica es la capacidad de

las instituciones de afectar y restringir el comportamiento individual. Así, los límites, formales e informales, deben existir. Por último, aunque no necesariamente, y según la teoría institucionalista de que se trate, entre los miembros de las instituciones se debe dar un sentido de valores compartidos y rutinizados que permiten que todos los participantes se sientan comprendidos.

Podemos observar que con el liderazgo teórico institucionalista se coincide en la perpetuación de un sentido común según el cual los problemas latinoamericanos ya no deben atribuirse a factores como la cultura política o la estructura socioeconómica, sino a sus instituciones que son caracterizadas como informales o débiles, inestables y poco eficaces. Sin embargo a partir de cada caso concreto se puede indagar cómo algunos actores buscan intencionalmente crear o mantener instituciones débiles e informales para alcanzar un objeto político, las cuales pueden ser exitosas como para alcanzar otros propósitos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 25 y 27).

Estas consideraciones son de fundamental importancia ya que una supuesta debilidad o informalidad de las instituciones puede ser un objetivo deseado por alguno de los actores para que lo posicionen con ventajas en el reparto del poder. Por lo dicho, el estudio estático y descriptivo de las instituciones sin prestar atención a sus orígenes y sus efectos puede deparar

> (…) diagnósticos sobre la poca capacidad política de algunos actores cuando, en realidad, las reglas débiles pueden constituir un éxito objetivo de su accionar. Observar que las instituciones o las reglas son débiles basándose en su poca capacidad de cumplimiento no permite concluir ausencia de institucionalidad o de orden en el proceso bajo análisis. Estas instituciones pueden responder a una lógica política en la que la debilidad institucional no constituye un problema, sino una solución. Pueden también responder a una lógica en al que esa debilidad o incumplimiento enmascara la tremenda fortaleza de las redes informales, ancestrales, no escritas, que son conocidas y cumplidas por todos (Acuña y Chudnovsky, 2013: 27).

Lo dicho es de importancia para introducir las intervenciones en este Simposio. En él se destacó el estudio de la génesis de las instituciones, es decir los motivos que llevaron a algunos actores a tomar una decisión en uno u otro sentido especulando con alcanzar mayores cuotas de poder político por medio de la opción. Por otra parte, como ya señalamos, debemos recordar que una "debilidad institucional" puede ser algo positivo para algunos de los actores implicados en las relaciones de poder. Es más, puede convertirse en un elemento que encamine un conjunto de maneras por medio de las cuales se establecen las relaciones sociales constituidas en un orden político. Por ello, las instituciones no sólo pueden influir sobre las variables ideológico-culturales y socioeconómicas y también sobre los actores, sino que la relación puede ser inversa.

Recordemos que para Acuña y Chudnovsky esto implica la noción de *matriz política* que es un sistema de variables socioestructurales, político-institucionales o ideológico-culturales

que fija los límites para la realización de intereses de grupos sociales y políticos; define probabilidades para la realización de esos intereses; y brinda a los actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales (Acuña y Chudnovsky, 2013: 29).

Por ello los procesos políticos que fueron analizados durante el Simposio se desarrollan en condiciones estructurales que fijan los límites en que se dan las estrategias de los actores. Este tipo de enfoque se aleja de aquella perspectiva en la cual el análisis de la trilogía *sistema de gobierno*, *sistema electoral* y *sistema de partidos* presupone la centralidad de las dos primeras variables ya que allí es donde se decide entre el presidencialismo y el parlamentarismo, y entre la representación por mayorías o la representación proporcional. "La tesis que tal vez mejor refleja este pensamiento, sostiene que en la política las instituciones tienen mayor incidencia que los hombres" (Nohlen, 1996: 22). De esta manera, en muchos estudios el sistema de partidos ha sido considerado en su conformación como una variable dependiente de las variables institucionales. Por ello se establece una asimetría entre los conceptos ya que en lo que refiere al sistema de partidos su materialización depende de variables histórico-sociales.

De esta manera, el sistema de partidos es un factor decisivo para los resultados que se dan y las valoraciones que merecen las instituciones. Todo sistema de partidos puede ser visto como una variable dependiente, pero "no sólo es dependiente de factores institucionales, sino en la misma o aun mayor medida de factores socioestructurales e históricos (…) es el nexo entre historia y estructuras sociales, por un lado, y lo institucional, por el otro". Pero también, puede ser considerada una variable independiente ya que tiene una decisiva importancia en tres sentidos: "en la opción, en el comportamiento y en los efectos de las instituciones políticas" (Nohlen, 1996: 22).

En esa interrelación influye tanto la relación Estado-sociedad, con la fuerza de las estructuras corporativas o del factor clientelismo, la fortaleza del sistema representativo, y los modos de comportamiento de los actores y la clase política. Por ello es importante destacar la importancia de las variables no institucionales para el análisis del funcionamiento de las instituciones.

Es a partir de este contexto que se presenta la política de la reforma política. A lo largo del presente libro se encuentra en el centro de las preocupaciones el tema de la gestión de las reformas. Es decir, no sólo cuáles han sido los instrumentos criticados o deseados, sino las acciones que llevaron a que ellos fueran derogados o validados y, por supuesto, con el surgimiento de ganadores y perdedores en el reparto del poder.

De este contexto no escapan los cambios en los instrumentos de votación y de reforma política que se han dado tanto en el ámbito nacional como provincial. Sin embargo estos cambios en las legislaciones tuvieron particularidades, como han sido la recurrente utilización en di-

ferentes provincias de la separación de las elecciones locales o del distrito de las nacionales para aislar los intereses parroquiales de aquellos que se dan en la escala nacional.

Por ello, la utilización de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias se constituyó en otro de los instrumentos legales que según el distrito y el interés de cada gobernante o partido en el ejercicio del poder fue utilizado o descartado. Y aun instituyéndolas como mecanismo formal de selección de candidatos en muchas oportunidades, los propios partidos políticos buscaron los medios internos para evitarlas con candidaturas únicas. La ciudadanía quedaba desplazada de esa responsabilidad.

Lo mismo ha ocurrido con las cuotas de género ya que, como se afirma en el libro, algunos distritos han buscado argucias para evitar esta obligación. Sin embargo, en este aspecto es sin duda en uno de los cuales más se ha avanzado respecto de una desigualdad que ha sido constante en la política de nuestro país.

En este sentido, muchas de las afirmaciones que se realizan en cada una de las presentaciones están sustentadas en estudios que se han dedicado a analizar dos aspectos del sufragio. Por una parte, los modos de votar, el análisis de las prácticas ciudadanas durante los comicios. En otras palabras, cómo la observación de los actos puede brindar una explicación densa de las prácticas electorales que refleja cómo los ciudadanos votan, no qué votan. Cuáles son sus comportamientos antes, durante y después de emitir su voto, no deteniéndose en sus preferencias. Por otra, el análisis de los patrones de la implantación geográfica del voto, entrecruzando los datos de la geografía electoral con los de las condiciones socioeconómicas y políticas.

Además, tal como lo reflejan algunos análisis contenidos en este libro, las políticas referidas a los procesos electorales suelen también responder de alguna forma a otras cuestiones que han ido ganando lugares relevantes en la agenda pública, sea que se trate de contextos democratizadores o donde el régimen democrático ya esté consolidado. Entre aquellos aspectos problematizados desde la ciudadanía o desde las propias elites partidarias y estatales, sobresale lo que generalmente suele denominarse como "el financiamiento de la política".

Desde un enfoque sistémico, advertimos que en realidad esto comprende un vasto universo, donde se encuentran incluidas cuestiones tales como: los límites y modalidades (las reconocidas jurídicamente y las realizadas en forma ilegal) para el gasto de las agrupaciones políticas en tiempos de campaña y en lo que hace a su funcionamiento permanente, las definiciones sobre la inversión pública que demanda la realización misma de los comicios en forma periódica (en lo que hace al suministro de los instrumentos de emisión del sufragio, la adquisición de tecnología para alguna/s de las fases del proceso, la adecuada depuración del padrón de electores, los pagos a los ciudadanos afectados a las tareas comiciales, entre otros aspectos) y las decisiones sobre las afectaciones presupuestarias para sostener a los organismos electorales en su delicado rol de árbitros del juego político.

Nos parece pertinente llamar la atención sobre los problemas que se ciernen sobre la amplia cuestión del "financiamiento de la política", dificultades a las cuales se hace referencia en este libro, particularmente desde sus implicancias para los sistemas federales. Ciertamente que el más obvio es el problema que supone para el vínculo entre representantes y representados, el hecho de que las agrupaciones y los candidatos reciban contribuciones de grandes empresas o inclusive de actividades ilegales, particularmente del narcotráfico, todo lo cual introduce severos condicionamientos a los candidatos que resultan electos, reintroduciendo así una suerte de mandato imperativo en el sistema político. En vinculación con lo anterior, está la cuestión "candente" de garantizar grados razonables de equidad financiera en la competencia electoral, lo que se ve lesionado en regímenes que directa o indirectamente permiten un escenario de agudo desequilibrio entre los participantes de la compulsa democrática, habilitando manipulaciones mediante las cuales se penaliza a las fuerzas más pequeñas y se es más condescendiente con los principales espacios políticos, aplicando una lógica de escaso control sobre las fuentes de financiamiento y el uso de los fondos por parte de algunos y de excesivo formalismo para el contralor de los recursos y gastos de otros.

Desde luego, advertimos que sería un error considerar las exigencias de transparencia solamente para quienes compiten en la arena electoral, dejando por fuera a las tecnologías empleadas en los comicios y a los organismos electorales. Más aún, no se puede soslayar que la "rendición de cuentas" es uno de los "imperativos contradictorios" que junto a la "neutralidad política" y la "eficiencia administrativa" deben ser atendidos y armonizados por las políticas de gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler, 2002: 8). En este sentido, la fortaleza institucional y, más todavía, la *integridad electoral* se ven incrementadas cuando la transparencia rige también en todo lo que hace a los procedimientos de adquisición de útiles y equipamientos (no olvidando que la propia tecnología comicial debe ser transparente para los ciudadanos) y al uso de los fondos públicos por parte de los responsables institucionales electorales.

Al momento de discernir las reales dimensiones de tales problemáticas, habrá que considerar entonces tanto su incidencia en el adecuado gobierno de las elecciones en general, como así también los actores que a ellas aparecen vinculados y, como nos señala Dieter Nohlen, el contexto cultural en el cual se insertan (Nohlen, 2015: 67 y 76). Pues, por ejemplo, el tema usualmente presentado como "costo electoral" (sea en relación con los instrumentos de emisión del sufragio o con el financiamiento público a las agrupaciones políticas) no pocas veces aparece en cierta prensa con un enfoque reduccionista, más aún, eficientista, que *in extremis* termina presentando a la democracia como una pesada carga para la sociedad, favoreciendo el descrédito sobre el régimen político representativo.

Además, es pertinente tener presente que el contralor de la "financiación de la política" se circunscribe a la tensión entre la tradición del Estado de Derecho y la tradición democrática. De esta manera, el análisis de los problemas no nos debe hacer olvidar que toda regulación (como los intentos de aumentar el control sobre el origen y uso de los fondos electorales) surge, como sostiene Marcelo Escolar, endógenamente de las elites políticas o de aquellos

árbitros a los cuales se le ha delegado las correspondientes atribuciones en tal temática (Escolar, 2010: 59 y 62).

Con lo cual, entendemos que preguntarse por ¿qué alternativas existen en cuanto a regímenes de contralor? ¿qué actores institucionales deben ser los responsables del mismo?, ¿hasta dónde se los deja controlar en un determinado contexto cultural?, ¿limita el federalismo los intentos de regulación o más bien potencia los controles cruzados entre los actores institucionales de diferentes niveles?, ¿a quién conviene o perjudica un determinado tipo de régimen de contralor? ¿éste sólo pueden concebirse como conjunto de normativas a cumplimentar?, ¿pueden igualarse la legitimidad democrática y la transparencia de los procedimientos?, revisten cuestiones relevantes para la consideración de algunos problemas típicos de administración electoral y para toda política de reforma de la misma.

Como podemos apreciar, el proceso político de modificación de las reglas electorales supone colocar en consideración de los decisores públicos una agenda que contiene aspectos que van más allá de las tradicionales discusiones sobre las fórmulas que traducen votos en bancas, las magnitudes de los distritos, las cuotas para la representación de las minorías, las modalidades de sufragio o los límites/habilitaciones para la constitución de coaliciones. Junto con estos importantes elementos, clásicamente asociados por la literatura con los sistemas electorales, también los procesos de reforma suelen dar atención a las características de los actores a los cuales desde los sistemas partidistas se les confía total o parcialmente (según cada diseño institucional) establecer las regulaciones del juego político en general (Pastor, 1999: 6-7, Cfr. Escolar, 2010), tal como nos ilustran algunas de las contribuciones contenidas en este libro.

Más allá de que en las negociaciones partidarias para el surgimiento y reforma de dichos árbitros incidan las necesidades de cada contexto particular (por ejemplo la búsqueda de nuevos mecanismos de financiamiento de los partidos políticos, la equidad en la competencia electoral, los procesos de pacificación posteriores a comicios atravesados por conflictos agudos o incluso las revisiones sobre el rol de los funcionarios electorales), lo cierto es que prácticamente en todos los regímenes democráticos la agenda de reforma incorpora en determinado momento la cuestión del diseño de los organismos electorales, lo que en la literatura internacional frecuentemente se refiere como *electoral management bodies* (EMBs) (Van Ham y Lindberg, 2015: 2-3).

Si bien aún persiste en algunos sistemas políticos la clásica autocalificación de las elecciones por parte de los Parlamentos, esta atribución comúnmente coexiste con formas variadas de administrar, gestionar y certificar los comicios y canalizar institucionalmente los conflictos electorales. De manera que las configuraciones de gobernanza electoral tienden más bien a ser híbridas.

Aun así, en este libro se hacen alusiones expresas e implícitas a las diferentes tipologías que se han ido elaborando desde mediados del siglo XX, las cuales en general no coinciden so-

bre el rol de la política en los procesos electorales. Mientras que ciertas clasificaciones se esfuerzan por relegan el partidismo sólo al nivel de la competencia cuyas reglas a primera vista han decidido otros actores, existen clasificaciones que especifican lo problemático e incluso normativo que resulta tal presupuesto, sobre todo al reparar en el estrecho nexo entre las autoridades electorales y las fuerzas partidarias que intervinieron de algún modo en su nominación.

De manera que, según observamos, también en la cuestión de los árbitros electorales se puede correr el riesgo de caer en análisis que los colocan en un lugar anodino, por fuera de toda lucha de poder, perspectiva que también suele adoptar parte de la prensa y algunas organizaciones de la sociedad civil ante elecciones polémicas, enfatizando la atención en aspectos que en realidad son marginales para el gobierno de las elecciones.

Por el contrario, nos parece pertinente enfatizar que el campo de la administración y de la justicia electoral se encuentra en el núcleo mismo de la política democrática, lo que los expone a tensiones en las cuales los árbitros comiciales estatales resultan un terreno de disputas. En tal sentido se inscriben desde las discusiones de teóricos y decisores políticos sobre si el diseño de gobernanza electoral debe priorizar la independencia de los organismos y sus miembros o la interdependencia de los mismos, hasta los análisis sobre el rol expansivo que viene asumiendo la Judicatura en los procesos electorales de diferentes geografías.

Como ya señalamos, si bien lo más común es que tal presencia se registre en arquitecturas comiciales híbridas, lo cual expresa que las atribuciones electorales han sido conferidas por las elites también a organismos administrativos y/o políticos-partidarios, ciertamente en los análisis se puede caer en una visión demasiado edulcorada de los estrados judiciales y los magistrados. Remarcar esto parte de tomar realmente en serio la línea de reflexión abierta en los años 30' del siglo XX con la célebre polémica entre Carl Schmitt y Hans Kelsen y que en las últimas décadas ha tenido nuevas e importantes contribuciones académicas (Cfr. Herrera, 1994; Fix-Zamudio, 2001; Córdova Vianello, 2009; Dyzenhaus, 2015).

Por supuesto que eso no implica de modo alguno desconocer los aspectos positivos aportados por la tradición del Estado de Derecho, sobre todo en lo que hace a la *eficiencia* en materia electoral, particularmente en aspectos como la codificación, los criterios jurisprudenciales y la defensa de los derechos políticos en tanto derechos humanos. Pero resulta insoslayable al mismo tiempo reconocer que aquella está en tensión con la tradición democrática, donde no sólo se constituye el vínculo representativo sino que remite a la *eficacia* de la administración electoral.

Esto se demuestra en las situaciones críticas, donde el Derecho se revela insuficiente si no se cuenta con algún tipo de acuerdo entre las elites partidarias. Así, se pone de manifiesto que, al final de cuentas, el gobierno de los comicios es un proceso político y las autoridades electorales no están fuera del mismo. De manera que al pensar en el criterio de la *credibilidad* y

legitimidad de los proceso electorales, no tenemos que perder de vista el equilibrio inestable en el cual se encuentran ambas tradiciones y los actores que las representan.

Ahora bien, estas cuestiones parecen prescindir de las características mismas del Estado, como si a primera vista el carácter dual o unitario de la soberanía, vale decir, la configuración estatal de tipo federal o unitaria, no tendría alguna incidencia en el diseño y la reforma de las instituciones electorales. En tal sentido, el presente libro contribuye con diferentes miradas no sólo sobre el reparto de atribuciones comiciales en los sistemas federales (por ejemplo en lo que hace a la delicada cuestión de la fijación del calendario electoral), sino también con las implicancias que tienen sobre esto las dinámicas políticas nacionales y subnacionales. Desde estas perspectivas se amplía el abordaje de los árbitros electorales, pues el federalismo nos enfrenta a la cuestión de la diversidad de organismos, del alcance de sus resoluciones (si se circunscriben solamente al ámbito nacional o al subnacional) y de los mecanismos de coordinación entre niveles estatales, de manera de lograr equilibrios entre preservar la federación y la autonomía de las unidades que la componen.

De manera entonces que el tipo de Estado no es inocuo respecto a los procesos electorales, como se ve al momento de formular una reforma política, sea que se trate sobre definiciones de las características del instrumento de votación o más a nivel general de la administración de las elecciones. Más aún, no son pocas las veces que los procesos de modificación institucional no prosperan, al haber dado escasa consideración a tal aspecto, descuidando que junto al criterio oficialismo-oposición, aparece la necesidad de avanzar en acuerdos de coordinación entre la periferia y el centro o, como nos recuerda Acuña, "entre jurisdicciones territoriales, lo que nos lleva al problema del gobierno multinivel" (Acuña, 2017: 213-214).

Realizado este recorrido introductorio, señalamos que el libro presenta a los lectores herramientas teóricas y metodológicas que resultan útiles al aproximarse a las implicancias de los procesos electorales y generar nuevos análisis.

V. Gastón Mutti - Aníbal Torres

Rosario, 2018

Bibliografía

Acuña, Carlos (2017), "La coordinación como un doble desafío para las políticas públicas" en J. Saguir (comp.), *Los Desafíos del Bicentenario: Argentina 1816-2016. Tomo II. Perspectivas en crecimiento y desarrollo económico. Estado, gestión y políticas públicas*, Ente Provincial Bicentenario Tucumán/Imago Mundi, Buenos Aires, 213-221.

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013), "Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Acuña, Carlos (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones?,* Siglo XXI, Buenos Aires, 28-64.

Córdova Vianello, Lorenzo (2009), *Derecho y poder: Kelsen y Schmitt frente a frente*, Fondo de Cultura Económica, México DF.

Dyzenhaus, David (2015), "Kelsen, Heller and Schmitt: Paradigms of Sovereignty Thought", *Theoretical Inquiries in Law* 16 (2), 337-366.

Escolar, Marcelo (2010), "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", en *La reforma política en Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros-Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, 51-81.

Fix-Zamudio, Héctor (2001), "Justicia constitucional y judicialización de la política", en J. Orozco Henríquez (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas,* UNAM, México DF, 11-38.

Fontaine, Guillaume (2015), "Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas", *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. V, N° 2, 80-98.

Herrera, Carlos M. (1994), "La polémica Schmitt-Kelsen sobre el guardián de la Constitución", en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 86, 195-227.

Micozzi, Juan Pablo (2013), "Ellos los representantes, nosotros los representados: reflexiones sobre la representación y la conexión electoral en la Argentina contemporánea", *Revista SAAP,* Vol. 7, Nº 2, noviembre, 401-411.

Mozaffar, Shaheen and Andreas Schedler (2002), "The comparative study of electoral governance –Introduction", *International Political Science Review*, Vol. 23, Nº 1, 5-27.

Nohlen, Dieter (1996), "La trilogía sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos", Memoria de la III Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales, Conferencia Magistral dictada en el Museo Nacional de Antropología, 3 de julio, México DF, 3-24.

Nohlen, Dieter (2015), "Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral", *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad*, Nº 10, diciembre, 66-82.

Pastor, Robert (1999), "The role of electoral administration in democratic transitions: Implications for policy and research", *Democratization*, 6 (4), 1-27.

Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.

Van ham, Carolien and Staffan Lindberg (2015), "When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity", *Irish Political Studies*, *30* (4), 454-481.

PANEL CENTRAL I

"ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL EN SISTEMAS FEDERALES"

INTRODUCCIÓN

Sofía Perotti
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario
E-mail: sofiperotti@gmail.com

Durante el Simposio "Procesos Electorales en perspectiva comparada", celebrado en el marco del XII Congreso Nacional y V Congreso Internacional sobre Democracia, tuve el honor de coordinar el Panel titulado "Administración y justicia electoral en sistemas federales". El mismo se desarrolló en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, y contó con la participación de destacados expositores: Elena Gómez, Pro-Secretaria de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina; Gustavo Zonis, Secretario Electoral del Juzgado Federal con competencia electoral de Paraná, Entre Ríos, Argentina; Claudia Catalín, ex secretaria del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe, Argentina; y Luis Puebla Mauna, Vocal Titular en la Mesa Ejecutiva del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina. A su vez, a modo de cierre el panel contó con los comentarios de Leonardo Valdés Zurita, Profesor Visitante de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y ex presidente del Instituto Federal Electoral de México.

Dentro de los distintos ejes temáticos propuestos en el Simposio, el Panel abordó específicamente los desafíos de la administración electoral entendida como una arena de política pública, y de la regulación jurídica de los asuntos electorales en un contexto federal, como es el de nuestro país. Desde su inicio, el desarrollo del panel puso de manifiesto una tensión constitutiva entre las dos perspectivas jurisdiccionales, la nacional y la provincial, que necesariamente coexisten, colaboran, pero también colisionan en la implementación y puesta en acto de los procesos electorales en el territorio. En este sentido, los aportes de los panelistas fueron situando de qué manera las herramientas e instrumentos que regulan cada aspecto de los comicios necesitan ser, al decir de Nohlen, respuestas técnica y políticamente viables en un determinado contexto histórico.

En primer lugar, Elena Gómez abordó un tema fundamental para el sistema democrático, como es el financiamiento de las campañas electorales y de la vida institucional de los partidos políticos. En este sentido, su exposición destacó por un lado la asimetría existente entre el nivel federal y el nivel provincial en materia de regulación del financiamiento de campañas (distribución de espacios en los medios audiovisuales, distribución de dinero público para las campañas, tope de gastos para las campañas, obligatoriedad para la presentación de infor-

mes sobre los gastos de campaña) y las dificultades que se presentan cuando hay elecciones simultáneas, con distintas normativas y autoridades de aplicación. Y por el otro, la expositora subrayó con preocupación la heterogeneidad propia de veinticuatro normas provinciales en materia de financiamiento. En este sentido, Elena Gómez señaló la oportunidad y la necesidad de establecer un sistema uniforme para las provincias, discusión que podría darse en el marco de la agenda de reformas electorales provinciales.

Por su parte, Gustavo Zonis comenzó su alocución postulando la necesidad de un órgano de contralor puramente judicial en Entre Ríos, es decir una instancia de administración de justicia en materia electoral independiente y especializada a nivel provincial. Atento a la dimensión política de toda decisión sobre el diseño institucional, señaló además el valor de la tarea del control de la constitucionalidad de los órganos judiciales, como válvula de comunicación entre el derecho y la política. Por último, planteó la problemática de la simultaneidad de las elecciones provinciales y federales (que en Entre Ríos, tiene fuerza de ley), como una transferencia de jurisdicción del ámbito provincial al federal, que es preciso revisar.

En su exposición, Luis Puebla Mauna valoró positivamente de qué manera el plano federal fue recogiendo experiencias, iniciativas, y propuestas de innovación electoral surgidas en las provincias, acerca del sistema de elecciones primarias o la modalidad electrónica para la emisión del voto, por ejemplo. De todas maneras, señaló con preocupación la excesiva centralización en la administración electoral, propia de modelos como el INE mexicano, y reclamó que se respeten las facultades provinciales no delegadas a la nación. En este sentido, compartió con Zonis las consideraciones en relación a la simultaneidad de las elecciones provinciales y nacionales, como una pérdida de poder decisorio por parte de las provincias sobre sus propios procesos políticos.

A su turno, Claudia Catalín se detuvo especialmente en describir la estructura y competencias del órgano que regula los comicios en Santa Fe: el Tribunal Electoral, que con un formato mixto se encuentra bajo la conducción bicéfala del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo de la provincia. Asimismo, analizó los aspectos y potencialidades de una posible reforma de este órgano, para el cual se necesita un mejor diseño, competencias más claramente establecidas y recursos especializados, con capacidad para gestionar procesos electorales con eficiencia y apego a la normativa vigente.

En sus comentarios finales, retomando los aportes de los expositores, Leonardo Valdés Zurita remarcó el sentido esencialmente político de toda reforma electoral, como una serie de acuerdos políticos y sociales que tienen lugar en un determinado contexto histórico. Procesos direccionados, muchas veces por actores políticos que creen o quieren modificar las reglas del juego en su propio beneficio, pero donde finalmente es la ciudadanía quien tiene la última respuesta. A partir de esta reflexión, el académico describió lo que dio en llamar el proceso de deconstrucción pacífica del sistema hegemónico mexicano, y su sustitución por un sistema plural. Entre numerosos ejes de este largo proceso de reformas Valdés Zurita también abordó la dimensión territorial, señalando que fue necesaria una hipercentralización de

la administración electoral. En este sentido, la constitución de una autoridad administrativa autónoma (IFE, luego INE), fue determinante para nuclear funciones clave como controlar el registro de electores y la gestión de los padrones electorales, organizar las elecciones, otorgar financiamiento público a los partidos políticos y fiscalizar el uso de los recursos por parte de los mismos, aportando así a la eficiencia y la transparencia de los asuntos electorales en todo el territorio mexicano. Un proceso, claro está, no exento de disputas y tensiones con los cuestionados órganos locales de administración electoral. Finalmente, se refirió también a la polémica sobre la simultaneidad entre elecciones a nivel subnacional y federal. En este sentido, destacó que progresivamente México ha ido avanzando hacia la simultaneidad entre los comicios estaduales y nacionales, y que producto de este proceso, se ha registrado una recuperación de la participación ciudadana en las elecciones

Luego de este somero recorrido introductorio, considero oportuno volver a señalar esta idea subyacente en las distintas exposiciones de los disertantes, aún desde puntos de vista diversos, y hasta opuestos en algún caso. Me refiero a la centralidad de la dimensión territorial de los procesos electorales, y en este sentido, a la necesidad de considerarlos desde la perspectiva de las políticas públicas. Es posible detectar, así, la tensión constitutiva de los procesos electorales cuando son implementados en el territorio, regulados por una cantidad de normas y agencias de distintos niveles que interactúan, cooperan, pero también colisionan y muchas veces se contradicen. Procesos con una temporalidad específica y una técnica propia, que se desarrollan en el marco de una coyuntura histórica y un sistema político, con sus reglas, actores y tradiciones. Que no pueden desconocer tampoco la transformación y el impacto de las tecnologías de la comunicación en las formas que adquiere la política, en el vínculo entre gobernantes y gobernados, y en la forma en que el Estado debe reconocer y regular estos aspectos, garantizando derechos y promoviendo el fortalecimiento de las instituciones.

Por último, quiero destacar el valor de formular estos interrogantes desde una pluralidad de voces, discutir sobre estos desafíos durante el Congreso Nacional e Internacional sobre Democracia. Todo ello en el marco de una Universidad Pública comprometida con la agenda de su tiempo, como espacio de construcción colectiva de conocimiento socialmente relevante.

DESARROLLO DEL PANEL

Elena Gómez
Gustavo Zonis
Luis Puebla Mauna
Claudia Catalín
Leonardo Valdés Zurita

Elena Gómez

Cámara Nacional Electoral (Argentina)

Una parte esencial de todo proceso electoral en países federales, es el financiamiento de las campañas electorales, y cómo éste influye en dichos países para las cuentas de los partidos políticos. Ahora bien, en esos países, en general las normas para las autoridades federales son nacionales, y las normas para las campañas de autoridades locales o provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) son bajo normas de su jurisdicción. Cuando hay elecciones en simultáneo, las normas que rigen son las locales. Y acá entonces vemos que, en materia de financiamiento, en Argentina tenemos veinticuatro normas distintas.

En nuestro país, por ejemplo, hay provincias que aceptan los aportes de personas jurídicas para las campañas, hay provincias que no, y está también el régimen federal que no lo permite. Hay provincias que no establecen un tope de límite de gasto para la campaña, mientras que en el sistema federal sí. Y así sucesivamente, veremos que la heterogeneidad en materia normativa de financiamiento hace que cuando haya simultaneidad de elecciones de autoridades locales y federales, se apliquen distintas normativas y autoridades para su cumplimiento, y también distinto financiamiento.

Esto se ve reflejado, por ejemplo, cuando en el ámbito federal se dicta una norma en el año 2009 que se aplica por primera vez en 2011, donde se establece que la publicidad audiovisual en los medios va a ser solventada por el Estado. Esto ha hecho que gran parte de lo que gastaban los partidos políticos en campaña, para la publicidad en televisión y radio, sea aporte del Estado y no de cada una de las agrupaciones políticas. Pero a nivel local eso no ocurre, no es el mismo sistema. Por lo demás, muy pocas provincias (Chaco, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, etcétera) sí tienen un sistema de publicidad audiovisual.

Quizás esto no les parezca tan importante, pero quizás un mismo partido o agrupación lleva en ambos ámbitos un candidato, entonces, ese del nivel local utilizaba la publicidad del ámbito federal y puede hacer su campaña en detrimento de lo que no buscaba la ley nacional. Este desequilibrio es lo que no persiguió aquella ley de 2009, que buscaba que los partidos no gasten tanto dinero en publicidad y además quería dotarlos de un proceso de equidad, que todos tengan la misma cantidad de espacio, y después de acuerdo a la proporcionalidad de votos darles más o menos espacio para que aparezcan en los spots publicitarios. Pero a partir de eso es donde se empiezan a ver las grandes diferencias que hay en los terrenos de campaña. Aquellas provincias que dan dinero para las campañas y aquellas que no (Corrientes, por ejemplo). Cuando el Estado federal da aportes, el partido local que a su vez pertenezca a un partido nacional, se toma de ese aporte, en infracción de la normativa federal. Pero el problema está en el partido que es provincial, que no forma parte de esta agrupación nacional, se queda sin recibir ningún tipo de aporte público y por otro lado tampoco percibe publicidad en los medios de comunicación. Ahora, esto se acrecienta, porque la normativa federal establece un límite de topes con el fin de evitar que se gaste mucho en campañas, y la mayoría de las normativas provinciales no los establecen. Entonces, a veces los aportes para un partido nacional vienen del partido provincial, de vuelta, en infracción con la norma federal.

Estas asimetrías que vemos en las campañas y financiamientos también las vamos a ver en lo que sería el desenvolvimiento institucional partidario. Nuestra Constitución a partir de la reforma de 1994, señala que el Estado va a contribuir en el financiamiento de las agrupaciones políticas. Pero esta contribución trae como correlato dar publicidad del origen y destino de los fondos. ¿Cuánto gasta un partido político en campaña o en su vida institucional? Un tema sensible que debe ser dotado de mecanismos de control para establecer la transparencia, y además el compromiso para la ciudadanía que tiene el derecho de saber cuánto gasto, cómo lo gasto, dónde lo gasto. Aquí entra también una distinción muy importante, ya que hay muy pocas provincias donde está claro si las agrupaciones políticas tienen que presentar o no informes de financiamientos de campaña. Y no sólo eso. Algunos distritos serán como la CABA, que lo presentan ante la Auditoria de la ciudad, otros como Mendoza, ante el Tribunal de Cuentas, pero lo que sí es una tarea casi mesiánica en Argentina, es encontrar esos informes. Esto, en cuanto a la normativa federal, la ventaja es que es uniforme. Y estamos ante una situación donde en veintitrés provincias más CABA, la normativa es completamente disímil. Por ejemplo, en CABA no hay aporte para el desenvolvimiento de la vida institucional de los partidos políticos, sólo se les da espacios en la vía pública. Así, encontrar un informe en CABA es casi imposible, y más aún encontrar la auditoría.

En materia provincial nos vemos bastante desprovistos en esta cuestión, que es tan sensible para la ciudadanía. Hoy podemos encontrar que estamos debatiendo cuánto gastaron las pasadas candidaturas presidenciales. ¿Por qué? Porque salieron en todos los diarios, porque es público y está a disposición, y en plena auditoría. Habrá un proceso judicial luego de esta auditoría, pero la información está al alcance de la mano de todos los ciudadanos. Entonces,

no tener a disposición cuánto gastaron un gobernador en su candidatura, legisladores y jefe de Gobierno, es algo que tenemos que tener en cuenta, y más cuando estamos hablando de reformas electorales provinciales, donde nos referimos al cambio del sistema de votación, a las agrupaciones políticas, si primarias *sí*, si primarias *no*, a la modificación de la edad, etcétera. Pero no hablamos a niveles locales del financiamiento de las agrupaciones políticas. Así, sería aconsejable establecer un sistema uniforme.

Y esto porque hoy, a modo de ejemplo, en caso de simultaneidad de elecciones, dependemos de si el gobernador adhiere o no, en materia de publicidad en los medios masivos de comunicación, al sistema federal. Esto es una facultad privativa del gobernador, en vez de ser un derecho de las agrupaciones políticas. Así también vamos a poder ver en el ámbito provincial si hay o no topes en las contribuciones. No se establece si los informes van a ser publicados o no, y bajo que parámetros van a ser revisados esos informes, a pesar de haber un órgano jurisdiccional. Con algunas provincias sí se estableció una uniformidad de cómo se iba a mostrar la información. Para las agrupaciones políticas es un derecho, antes de participar en una contienda electoral, saber cuáles van a ser las reglas de juego. Además, está algo tan importante como saber si pueden tener o no participación en los medios, si van a tener o no fondos públicos, si tienen topes para pedir financiamiento privado o no.

A nivel federal se está debatiendo si la prohibición desde 2009 para que las personas jurídicas puedan aportar a una campaña debe ser aplicada o no. Lo cierto es que a nivel federal estamos discutiendo una reforma de financiamiento. Y lo que llama poderosamente la atención es que a niveles locales no estén discutiendo algo que es medular para el sistema democrático: cómo hacer para que la participación de todos los candidatos sea en condiciones de equidad en la contienda electoral, y cómo lograr satisfacer el deber de información de los ciudadanos respecto a qué hacen las agrupaciones políticas, con esto que es tan oscuro, como el dinero en las campañas electorales. Muchas gracias.

Gustavo Zonis

Secretaría Electoral Juzgado Federal con competencia electoral (Entre Ríos, Argentina)

Me voy a referir al órgano de administración y al órgano jurisdiccional. El órgano de contralor, estamos de acuerdo, debe ser judicial. Un órgano de "paladar negro", o sea, jurisdiccional puro. Respecto a la reforma electoral, no digo que la boleta partidaria esté agotada, pero sí que al cuerpo electoral hay que ofrecerle la forma más sencilla. ¡Demasiados estropicios han causado algunas instituciones jurídicas, empezando por la Ley de Lemas, las listas colectoras, las candidaturas testimoniales, las adhesiones indefinidas, etcétera! Voy a hablar un

poco desde la perspectiva del Derecho, de ubicar a la Constitución en el centro de la escena, como una válvula. En cuanto al Derecho y la Política, ¿quién es el encargado del control de la constitucionalidad? Es el órgano judicial. Esta válvula comprime y descomprime tensiones sociales, mantiene vigente permanentemente el sistema de la democracia. Acá aparecen las cuestiones políticas necesariamente sujetas al Derecho. El Derecho Electoral, las cuestiones relativas al poder, deben estar sujetas a las instituciones. Esta es la perspectiva cientificista que tiene la Ciencia Política, que tiene el Derecho Constitucional, y que tiene el Derecho Electoral.

En estas cuestiones de la reforma política, los procesos han avanzado casi democráticamente. Entonces acá aparece una democracia electoral. Y esto lo vemos. Los procesos de reforma son estructurales, pueden ser democráticos o de consenso. En la provincia de Entre Ríos estamos viendo una reforma electoral de consensos que se inició tres años antes. Allí la Justicia Electoral hace todo lo que debe hacer, porque la provincia está muy cómoda con su ley. El proceso electoral es entonces un proceso de consenso, ésta es la lógica de la democracia electoral: la Ley Sáenz Peña, el pacto de Alfonsín y Menem, donde hubo un proceso con un pacto férreo que terminó reconociendo una cuestión.

¿Qué se van a poner a discutir en Entre Ríos? Se van a poner a discutir el órgano electoral de la provincia. ¿Cómo es este organismo? Es "una obra en construcción". ¡Pero lleva 80 años en eso! Ni Buenos Aires se animó a quitarle a la Legislatura su capacidad para ser juez de la elección. En cambio, en Entre Ríos, esa facultad se la dieron al órgano electoral. Como vemos, nace así, con esta fuerza, después de la reforma constitucional provincial de 1933. Pero se quedó ahí. Con el régimen de simultaneidad seguido en Entre Ríos, el organismo provincial no hace nada (solamente oficializan los candidatos), pero hay una prórroga de jurisdicción permanente, y los partidos políticos solventan la prórroga hacia la jurisdicción nacional.

Y en relación a los órganos, me interesa, básicamente recalcar que hay tres tipos de instituciones electorales: encontramos el "clásico" donde hay una delegación de tipo técnica, conformada por técnicos que controlan el proceso y lo llevan adelante. Por otro lado, la institución "mixta" (que conocemos todos) es aquella en la cual los pesos y contrapesos son órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial interactuando. Pero en algún punto todos los organismos son "híbridos", porque se reservan la garantía de ejercer el control de constitucionalidad, porque no serían administrativos, son de jurisdicción de decisión. El Tribunal Electoral debería tener, desde su fundación, órganos de revisión por encima de la organización institucional. No hay entes administrativos que le resuelvan revisar sus decisiones.

No quiero tampoco, dejar de hablar de la reforma política ni de la causalidad de la misma. Ustedes dirán: ¿una causalidad judicial? Sí, porque vemos una Cámara Nacional Electoral proactiva que gobierna por sus fallos, que por sus incumbencias reconduce los procesos. Y acá "se planta" y se fija en el presupuesto, porque no hay reforma sin dinero, ¡mucho dinero! Brasil y México saben de esto, nosotros todavía estamos con una Justicia Electoral imperfecta porque los jueces electorales todavía no son órganos especializados. Esta es una de las

causalidades. Cuando la Cámara Electoral nos dice que no dejemos seguir "privatizando" el proceso electoral, recordamos que a nosotros el escrutinio provisorio nos lo hace una empresa brasilera…

Pero hay otras causalidades. Está el factor mediático, en donde desde los comicios salíamos a pedirle a la prensa y a la ciudadanía paciencia y prudencia. Y la otra causa que hay que tener en cuenta para la reforma, una de las más importantes: los clivajes. Lo que tenemos que tener en cuenta cuando vamos a hacer una reforma es: ¿si todo funciona en todo el mundo por igual, por qué no lo hacen los sistemas electorales? Max Weber decía: "la política es un lento pulir de duras maderas". Este es el clivaje que se debe tener en cuenta, porque hace a las reglas, las reglas hacen a los partidos, éstos cambian las reglas, y éstos transforman las tensiones sociales en normas jurídicas.

Para finalizar, no quiero dejar de decir que la reforma en Entre Ríos tiene una expectativa, que es separarse de la simultaneidad de elecciones, tratar de hacer un órgano electoral capaz de hacer todo desde un comienzo, al menos marchar hacia ahí. ¡Y ni hablemos de las reformas que sólo tratan de repartir poder y no simplemente ser enmiendas de textos reformulados! De manera de poder ir avanzando hacia quizás una reforma electoral, que como ustedes saben, toda reforma electoral es una reforma política. Pero no agrego nada más. Les agradezco por vuestra atención.

Luis Puebla Mauna

Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales (Argentina)

Me voy a concentrar en los organismos electorales provinciales y en la reforma electoral nacional. ¿Cómo ha sido la intervención de los organismos electorales a través de las diferentes reformas en la República Argentina? Debo remitirme al siglo pasado donde tenemos dos procesos de reforma, para mi entender, los más importantes: la Ley Roque Sáenz Peña y la incorporación del voto femenino.

La Ley Roque Sáenz Peña se puso a prueba en Santa Fe y en Buenos Aires en 1912. Recién se la utilizó en las elecciones presidenciales en 1916. O sea que ya las provincias tomaron lugar para hacer uso de las nuevas ideas. La reforma del 47', que se pone en práctica en 1951 para la incorporación del voto femenino, tiene un precedente en las provincias: San Juan y Santa Fe ya habían reformado sus legislaciones y habían incorporado el voto femenino. Y esto se había visto truncado por la revolución del 30'.

Pasando a este siglo, tenemos la reforma de 2009, mal llamada de "las PASO" (por las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias), y en este 2016 se nos anuncia que tenemos una gran reforma en puerta, donde se ha mandado al Congreso parte de esa reforma, y que teóricamente se enviarían otras propuestas más adelante.

Con respecto a la reforma de 2009, quisiera extenderme un poco más. ¿Por qué le digo "mal llamadas"? Porque la reforma de 2009 no sólo abarca las PASO, también reformó el Código Nacional Electoral, reformó la Ley de Partidos Políticos, la Ley de publicidad, y creó la Ley de Democratización de los Partidos Políticos. Esta reforma abarca muchos aspectos, no sólo la incorporación de las PASO. Hubo reclamos históricos de las provincias que se incorporaron a la reforma de 2009, por ejemplo la reforma del artículo 17° que seguimos reclamando para que se cumpla y nos den acceso al padrón electoral. ¡Que no nos sigan diciendo que por una incompatibilidad informática no podemos acceder! En las provincias podemos comprar una maquina con el software y el hardware necesarios para que nos conectemos.

Esta reforma de 2009 tuvo como precedente las reformas provinciales de Salta con las PASNO (es decir, no obligatorias), de Santa Fe con las PASO, y de Córdoba con todas las reformas que fueron después trasladadas a la reforma nacional: la limitación de las postulaciones de los candidatos en distintas listas y en distintos partidos, la limitación de las campañas, la profesionalización de los presidentes de mesa, algo que no captó la ley nacional pero sí lo tiene Córdoba. Y algunas otras que quizás pasan desapercibidas, pero que de algún modo se incorporaron a la ley nacional.

¿Qué fue lo que generó el contenido de la reforma de 2009? Nos generó un problema serio, aún no la terminamos de asentar y poner en práctica. Surgieron seis procesos distintos a los cuales tienen que atender aquellos abogados que pretenden litigar en la Justicia Nacional, sin contar con los conocimientos específicos que tiene el tema de la propaganda, la rendición de cuentas de los fondos, y sin tener en cuenta toda la temática de faltas y delitos electorales. Estamos hablando de seis procesos electorales, a los que podríamos agregar, por lo menos, tres o cuatro más. Si a eso le sumamos los que se dieron en las provincias, que son distintos, estamos en un "mar de normas" sumamente profundo. Yo veo que los estudiantes de Derecho en muchos casos no lo están estudiando. Son muy pocas las Facultades donde se está estudiando esto. En muchos casos sólo en posgrados.

¿Qué aspectos marca esta reforma que se debate actualmente? Primero, el voto electrónico. Para las provincias, esto no interesa, porque desde 1997 se viene estudiando el problema. Y no se le ha sacado todo "el jugo" a los procesos de Salta, Misiones, Buenos Aires, Tierra del Fuego, y las que vendrán en Mendoza. Las provincias han respondido con legislación y estudios de campo. El mismo Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales tiene elaborado un dictamen sobre voto electrónico, donde se establecen las pautas mínimas y necesarias para que se implemente un sistema de voto electrónico, y que se está usando. O sea, ¡las provincias vuelven a anticiparte a la nación, vuelven a tomar la iniciativa! Hemos visto con agrado que la nación en el proyecto que envía al Congreso, ha captado muchas de las

propuestas de las provincias. En algunos casos se podría decir que lo ha captado no porque apunte al voto electrónico en general, sino porque apunta a la boleta electrónica exclusivamente. También las provincias se han adelantado en la elaboración de proyectos propios, en la creación de organismos electorales, y no sólo esto, sino que hay otros órganos que han desarrollados iniciativas. Misiones, por ejemplo, tiene desarrollado un sistema electrónico, salvo por la última parte. Hay provincias que se están moviendo en este tema, para que salgan de empresas públicas, sino del Estado.

Esto de todas maneras, no soluciona el tema de la participación del electorado. Hay otros cambios que debe generar la clase política que los tiene que propiciar en todo su accionar para que se inicie el cambio en la participación y en la representación. ¡No creamos que un sistema nos va a solucionar esto!

¿Cuáles son las dos preocupaciones de los organismos electorales provinciales? Una está relacionada con esta incorporación del acotamiento de la capacidad del elector en la elección de su candidato. Cuando uno elige en las PASO determinado candidato, de una categoría, de un candidato de determinado partido político, no se puede salir de ese espacio, a lo sumo puede elegir dentro de las líneas internas del partido, pero no puede saltar en la categoría siguiente a otro partido. Este es una restricción y se contradice con el voto electrónico. ¿Por qué? Porque cuando uno enfrenta al ciudadano con el voto electrónico, lo primero con lo que éste se encuentra es que rompe el "voto sábana" en sentido horizontal. Y que le permite elegir en el sistema electoral entre todos los candidatos que hay o grupos de candidatos que existen. Sujetar a que el elector vote por un partido, va en contra del principio de participación. Al contrario de alimentarlo, estamos en contra de él.

¿Cuál es la consecuencia que nos generan a las provincias con esta reforma? Si nosotros adherimos al régimen de simultaneidad de elecciones, y esto se aplica como tal en la ley nacional, sucede que por más que la ley provincial diga otra cosa, estamos atados a lo que disponga aquella norma. En consecuencia, perdemos la posibilidad de elegir.

Resulta que ahora, en el proyecto de reforma, extienden el alcance del régimen de simultaneidad de elecciones a las PASO. El proyecto nuevo dice que por extenderse ese régimen en las PASO, la autoridad de aplicación va a ser el juez federal con competencia en lo electoral, y consecuentemente va a ser la Cámara Nacional Electoral quien haga el grado de apelación. Y así la provincia va a perder su intervención en el proceso. Ahora bien, ustedes me dirán que el régimen de simultaneidad "es voluntario", y tengo que contestarles que sí, que lo es. Ahora, como verdad económica, no lo es. Y les voy a hacer un *racconto* muy pequeño de una situación real. Una provincia con 1,3 millones de electores gasta para una PASO $20 millones para el organismo electoral, para que adquiera todos los elementos necesarios, y pague todas las horas electorales, menos seguridad, horas de publicidad, combustible para todos los efectores para que cumplan su función. Gasta también $19 millones en boletas (no electrónicas). En las generales $20 millones de nuevo, $10 u $11 millones para las boletas. O sea, gasta $70 millones en total. Ahora en el voto electrónico, se calcula seis dólares por elector.

A un dólar de $14.20, y siendo 1,3 millones de votantes, $118 millones de pesos cuesta hacer una elección con voto electrónico. Además está el gasto del organismo electoral, que de $20 millones baja a $11 millones. Y ese sí, no varía en las PASO y en las generales. Vuelven a haber $118 millones, más $11 millones. Es decir, más de $230 millones contra los $10 u $11 millones que puede tener que agregar la provincia si es en simultáneo con las nacionales. De manera que la provincia no tiene por dónde escapar, prefiere utilizar los fondos para otros servicios, para adquirir otros bienes.

Pero hay otra cuestión por la cual el régimen de simultaneidad se puede llegar a imponer. Las provincias no queremos que por vía indirecta caigamos en un IFE [Instituto Federal Electoral] mexicano, que está probado que no funcionó y entonces tuvieron que migrar a un INE [Instituto Nacional Electoral]. Pero tampoco nos gusta el INE, porque en éste se centralizó todo, se hicieron desaparecer los institutos de los estados, se transformaron en meros prestadores de servicios administrativos, a pesar de que se integraron a representantes de aquellos. ¡Lo que sí queremos desde las provincias es que se respete la Constitución Nacional, y que se respeten las facultades no delegadas a la nación! Eso es todo. ¡Gracias!

Claudia Catalín

Tribunal Electoral Provincial (Santa Fe, Argentina)

En mi caso, voy a referirme a los organismos electorales desde una perspectiva "santafesina", por decirlo de algún modo. ¿Qué son estas instituciones electorales? Básicamente son aquellas que llevan adelante el proceso electoral, que es cada vez más complejo, tal como ya hemos hablado con los colegas sobre lo que fueron las últimas elecciones en la provincia, y cómo se han ido complejizando todos estos procesos electorales. Para decirlo de un modo resumido, en la provincia de Santa Fe conformar el calendario electoral hace que confluyan sobre él más de 25 normas, partiendo de la Constitución Provincial, las leyes provinciales, sus decretos reglamentarios e inclusive el Código Nacional Electoral en su tarea supletoria. ¡Menuda tarea es llevar adelante el proceso electoral en la provincia de Santa Fe para 2 millones de electores, siempre defendiendo la autonomía, de que siempre las provincias nos demos nuestros gobiernos locales, nuestras propias elecciones a partir de las normas, la Constitución Provincial, nuestros reglamentos y normativa, que en el caso de Santa Fe es la Boleta Única!

Los organismos electorales manejan básicamente quién puede elegir, quién puede ser elegido, conducen el proceso, hacen el escrutinio definitivo y proclaman las autoridades electas. En este tema los autores tienen tres clasificaciones: uno es el órgano "independiente", que

es autónomo, que no tiene otro órgano al cual rendir cuentas más allá de la normativa, en cada caso, como el Poder Legislativo, por ejemplo, o algún organismo contable dependiendo de cada organización provincial o nacional correspondiente. Otros, tienen una característica "gubernamental", es decir que están dentro de una rama ejecutiva (Ministerio de Gobierno, de Justicia e incluso en municipios). Por último, tenemos el caso del "órgano mixto", que es donde podríamos encuadrar a nuestro Tribunal Electoral de la provincia de Santa Fe, que es aquel que tiene dos "patas", una en el Poder Ejecutivo y otra en el Poder Judicial.

Me pareció importante destacar algunas características que son necesarias en esto de pensar desafíos, cómo seguiríamos, y cómo reformaríamos un órgano electoral en la provincia de Santa Fe, más allá de la reforma que queda pendiente aún a nivel nacional. Me pareció que estos "tips" de independencia, imparcialidad e integridad son importantes para que un organismo electoral pueda tomar decisiones y que pueda hacerlo siempre en una medida justa e igualitaria para todos. Y esto porque no puede haber interferencias políticas en las decisiones que toma un organismo electoral, y tiene que tener un comportamiento ético. De manera que desde el primer empleado hasta el último tienen que tener un comportamiento respetable que sea en el marco de la Constitución y las leyes.

Respecto de la transparencia, hoy en día todos los gobiernos locales y nacionales aspiran a que se transparente la gestión pública. En esto la Secretaría Electoral desde el año 2011 publica las normas y todo lo demás en la página web. Con esto se aspira a que haya controles tanto desde todos los actores políticos como de la ciudadanía en general.

Con respecto a las campañas y las financiaciones, nuestra ley es muy vieja y escueta, apenas da algunas facultades donde hemos tratado de hacer algunos cambios en los controles, donde realizamos paralelos con la legislación nacional actual. Sin embargo, siempre que alguien nos ha pedido que publiquemos información sobre las campañas, el Tribunal Electoral siempre ha decidido reservársela para su trabajo, teniendo en cuenta esto de las "dos patas", una en cada Poder. Esto es así, ya que la Ley de Transparencia sólo obliga al Poder Ejecutivo a publicar y mostrar todas sus resoluciones, no así al Poder Judicial, por lo tanto, han decidido guardárselas para sí, por lo que todavía no está publicada esa información; ¡es una buena tarea para llevar adelante en las reformas!

Respecto de la eficiencia y la efectividad, en esto (teniendo en cuenta los recursos escasos) es importante que un organismo electoral lleve adelante todo su desarrollo con una mayor eficiencia, donde la vocación de servicio y la profesionalidad creo que deben ser elementos importantes en empleados que ejerzan sus roles en una Secretaría Electoral o en un Tribunal Electoral. En el caso del organismo electoral de Santa Fe, en nuestra Constitución está previsto desde el año 1962, sin reformar aún, en un capítulo especial que tiene dos artículos que son el 29° y el 30°. En el artículo 29° específicamente se habla de que una ley establece la composición y atribuciones del Tribunal Electoral. Así, estamos regidos por una ley que es paradójicamente anterior a la reforma, porque es de 1958 (la Ley 4.990, que reforma la Ley 2.600) y que establece cómo se estructura el Tribunal Electoral. Entonces aquí nos dice, en

función del artículo 29°, que este organismo estará conformado por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la provincia, dos vocales, uno de Cámara civil y otro de Cámara penal (uno tiene que ser de Rosario y otro de Santa Fe). En cuanto a los mandatos, ejercen sus funciones los tres miembros de modo anual y los dos vocales se sortean. También el organismo tiene un procurador Fiscal Electoral que es el procurador General de la Corte Suprema y tiene un secretario Electoral que tiene algunas de sus previsiones en el artículo 36°. Esto implica que los jueces en el tiempo del escrutinio se instalan una semana en Santa Fe dejando de lado sus trabajos y funciones de instancias primarias y todo lo que ello implica, además de la especificidad del Derecho Electoral. Me parece importante, como aspecto a reformar, que los jueces que compongan el Tribunal no sean civiles ni penales, sino que sean especialistas en Derecho Electoral.

El secretario Electoral, que está previsto en la Ley 4.990, tiene algunas particularidades. Pero antes me parece importante rescatar las discusiones que se dieron en la Convención reformadora de 1962. Se discutió mucho acerca de la importancia de la independencia del Tribunal Electoral a la hora de decidir, y que no se inmiscuyeran los actores políticos dentro del organismo. También se discutió sobre el tema de ser "juez y parte" y estar "de los dos lados del mostrador", y las inhabilidades de tipo ético de los que han desempeñado cargos políticos o tienen una filiación político partidaria para poder participar del órgano electoral.

Retomando en cuanto a la Secretaría Electoral, ésta tiene un decreto de estructura que data del retorno de la democracia que la ubica dentro de la órbita del Ministerio de Justicia y Culto. La única modificación que hubo fue la del Decreto 1.491 del año 1991 (que aún sigue sin ser reformado). Básicamente, a este decreto lo dictaron con motivo de la sanción de la Ley de Lemas.

Por lo dicho, el Tribunal Electoral está compuesto por los tres jueces y el procurador. El secretario electoral hace la mayor cantidad de veces de secretario del Tribunal, hace funciones de un secretario de un Juzgado. Pero a la vez, el Poder Ejecutivo dictó un decreto donde estableció que ese funcionario comicial era la cabeza de un órgano del Poder Ejecutivo, de una Dirección General que es esta Secretaría Electoral. Entonces el secretario electoral depende de los tres jueces, que durante el proceso electoral son la máxima autoridad del proceso y actualmente, en año no electoral, depende del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado del Poder Ejecutivo, con lo cual en materia de gestión debo reconocer que desde el Poder Ejecutivo es mucho más fácil resolver algunas cuestiones. Pero ocurre que uno tiene sobre su cabeza dos autoridades, con lo que es muy importante mantener el equilibrio y la imparcialidad, la equidad y la ecuanimidad, ia veces se puede llegar a complicar!

Puedo decir respecto al 2011 que fue el año más complejo, por la implementación de la Boleta Única en dos meses y medio. Había una gran decisión política, y una gran coordinación que se ha mantenido, pero en este momento crítico, que fue la primera vez, existía una fuerte decisión del Poder Ejecutivo y un buen manejo desde el Tribunal Electoral. Existía mucha predisposición a trabajar en conjunto, lo mismo que en el 2013, donde fuimos en simultáneo

y votamos con boleta tradicional en el régimen nacional y con Boleta Única de papel en el nivel provincial. O sea que en la mesa se hacían los dos actos, uno a continuación de otro, con un escrutinio único. Es destacable la buena predisposición tanto de la Cámara Nacional Electoral, como del Tribunal Electoral y el Poder Ejecutivo, que firmaron un convenio tripartito donde se fueron acordando estas cuestiones generales para llevar adelante el proceso en simultáneo, y que lograra concretarse.

Señalo ahora algunos desafíos como para pensar en pro de una reforma, ya que necesitamos un mejor diseño y establecer muy claramente las competencias, que no están bien definidas. Entonces, en la Secretaría Electoral, ante las dudas, dependíamos de la buena memoria de los empleados más antiguos que nos dijeran como se hacían las cosas, porque a veces no existía ni siquiera la documentación de la historia de la Secretaría Electoral. Así, definir las competencias es crucial a la hora de saber si queremos un órgano "mixto" o un órgano "independiente", que esté en el Poder Judicial.

Otra cuestión pendiente en Santa Fe es definir la jurisdicción electoral, ya que, en ésta, el Tribunal Electoral es de última instancia, prácticamente. Es decir que después del organismo, la única vía recursiva que queda es la Corte Suprema, en queja o en inconstitucionalidad. Respecto de las autoridades, es crucial el proceso de su selección, mantener en cierta forma su permanencia, para no empezar "desde cero" cada año. La imparcialidad y la profesionalización también son cuestiones importantes.

También es muy importante definir una estructura, de manera que el organismo electoral pueda tener capacidad de gestión. En la Secretaría, por ejemplo, había tres "patas" en la organización. Estas eran la administrativa, la operativa, y la tecnológica. Además, los recursos adecuados para el organismo electoral es algo fundamental a tener en cuenta.

Por último, una reforma requiere los recursos tanto humanos como financieros, y como desafío de máxima está la obtención de organismos electorales fortalecidos, ya que esto va a mejorar los procesos electorales, y nos va a dar más calidad institucional y democrática. Les agradezco a todos por la atención.

Leonardo Valdés Zurita

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)

Voy a hacer mi comentario al panel a partir de mi experiencia. Yo soy un académico mexicano, que por razones de la política pude ser presidente del Instituto Federal Electoral, el IFE. Fui su último presidente, antes de que se transformara en el Instituto Nacional Electoral, el INE.

Las reformas electorales, decía el doctor, son reformas políticas; y esto es absolutamente cierto. Por ahí hay un politólogo francés que dice que el sistema electoral es ese gato que el legislador acaricia en las largas tardes de verano cuando llueve y cuando hay receso legislativo. Y lo acaricia porque siempre regresa al período de sesiones con ideas de cómo transformar el sistema electoral para lograr su reelección o la continuación de su partido. Pero este mismo politólogo dice que las reformas que se hacen así, buscando la perpetuación en el poder del legislador, del grupo de legisladores o del partido político, se enfrentan con la realidad de que las elecciones nos convocan a los ciudadanos y ellos deciden (con las reglas que se le han impuesto) si el legislador, el grupo de legisladores o el partido se mantienen en el poder o no.

Muchas veces, reglas que parecen favorables a un partido, cuando vota el ciudadano a partir de esas normas puede favorecer a otro partido político. Digamos que ahí está la "magia" de la soberanía popular, que es la que manda al final del día en los procesos electorales. Y en esto de que las reformas son políticas, son acuerdos políticos, creo que no se puede ni debe olvidar que siempre se producen en un contexto, el cual está alimentado por la historia. La reforma electoral de principios del siglo XX del sistema electoral argentino tiene un contexto histórico y produce una consecuencia histórica para la democracia argentina. En el caso mexicano, nosotros tenemos una experiencia mucho más joven en términos democráticos, producto de que después de la revolución de principios del siglo XX tuvimos un partido hegemónico que estuvo rodeado por muchos años de partidos muy débiles. Estos representaban para el común de la población, para la mayoría de los ciudadanos, un movimiento de construcción de una nación moderna, socializada, mejor desarrollada, resolviendo problemas de la población, y eso le dio una enorme legitimidad. Ésta, por supuesto, se fue desgastando y al final, ese partido que a principios tenía gran apoyo popular, terminó haciendo fraude para poder mantenerse en el poder. Así, decíamos en la academia mexicana: "las reglas del sistema hegemónico son dos. Regla número uno: el partido hegemónico nunca pierde. Regla número dos: cuando el partido hegemónico pierde, se aplica la Regla número uno, y hay fraude, entonces el partido hegemónico gana." Por supuesto, esto que se convertía en escandaloso cuando se trataba de elecciones presidenciales, era lo cotidiano en las elecciones locales. Sucedía en los comicios de los miembros municipales, de los gobernadores, de los integrantes de los Congresos locales. Y lo que hemos vivido en México es la deconstrucción pacífica de un sistema de partido hegemónico; y subrayo "pacífica", porque ha habido experiencias a nivel internacional en las que, para quitar al partido hegemónico, hubo que hacer una revolución de tomar las armas, correr a todos, sacar al gobierno y poner uno nuevo. Nosotros ya traíamos una revolución que fue así a principios del siglo XX, que costó 2 millones de vidas (con una población de 40 millones de habitantes) y que no queríamos repetir.

Para nosotros entonces fue muy importante la deconstrucción pacífica del sistema hegemónico y su sustitución por un sistema plural. Eso nos llevó a que la primera reforma electoral, que inició la transición democrática, en los años 70', fuera una reforma en la que el partido hegemónico aceptó que la oposición empezara a tener mayor representación, sobre todo en

el órgano legislativo, en la Cámara baja, en la Cámara de Diputados; y aceptó que se crearan nuevos partidos políticos. En esa aceptación, la oposición (sobre todo la de derecha, la más liberal, la más cuidadosa de las instituciones constitucionales y legales) empujó y logró que se inscribieran algunos principios para el sistema electoral mexicano: legalidad, imparcialidad, objetividad, autonomía de los órganos electorales, equidad en la competencia y máxima transparencia en toda la información que tiene que ver con las decisiones que se toman en las instituciones electorales y en los recursos que ocupan los partidos políticos para que la sociedad conozca de dónde salieron los fondos y en qué se ocuparon.

Con estos principios, se fueron tomando decisiones. Y corresponde decirlo: México tuvo un proceso de reforma electoral muy lento. Las oposiciones querían reformas radicales "de una vez y para siempre" y el partido hegemónico no quería soltar el control que tenía de los órganos electorales y de la propia ley electoral, de manera que iba cediendo poco a poco. Tuvimos que pasar por varias decisiones, algunas de ellas muy traumáticas en términos de elección presidencial, como en la de 2006, que se resolvió por una diferencia entre el primer y segundo lugar de 0.56% de los votos. Esto quiere decir una diferencia mínima, que por supuesto estuvo a punto de poner en crisis al sistema electoral mexicano, si no hubiéramos logrado que las instituciones funcionaran adecuadamente.

¿Qué está en la base de ese proceso largo de reformas? Algo que acá se dijo, y que es un tema muy importante: el registro de electores. El padrón de electores en el sistema hegemónico era una facultad nacional pero local, y lo que teníamos era que en cada elección de gobernador, el registro electoral crecía impresionantemente mucho más que la población, porque el gobernador nuevo quería tener más votos que su antecesor. Como necesitaban tener más votos para legitimarse, el órgano electoral local, decíamos nosotros, falsificaba el padrón para darle más votos al próximo gobernador. Por eso, se tuvo que tomar la decisión en esa reforma de los años 80' de centralizar el padrón electoral e impedir que los órganos locales tuvieran la posibilidad de modificarlo.

Se tuvo que llegar a un sistema informático, donde la credencial para votar en México se convirtió en el carnet de identidad, es el documento exclusivo para la identificación electoral. Pero fue necesario una hipercentralización y una vigilancia de todos los movimientos de los padrones electorales: trámites de alta, cambio de domicilio, y los partidos lo verifican constantemente. Y, como dije, hubo que construir un sistema informático.

Como segundo paso: los órganos electorales. Se decidió el modelo, que no es exactamente "mixto", de una autoridad electoral administrativa autónoma, electa por la Cámara de Diputados por la mayoría de dos tercios. Los consejeros del IFE (ahora INE) también son electos por la Cámara de Diputados, por esa mayoría era calificada. El partido hegemónico antes tenía los dos tercios, pero ahora ya no es así, de tal suerte que tienen que negociar con grupos parlamentarios para elegir a los consejeros y son los responsables de la autoridad administrativa. Ésta, además de organizar las elecciones, se dedica a dar el financiamiento público a los partidos políticos y a fiscalizar el uso de los recursos por parte de los partidos. Otra decisión: crear

un órgano jurisdiccional. Sucede que todas las decisiones de la autoridad administrativa se revisan en un órgano jurisdiccional, el Tribunal Electoral que es parte del Poder Judicial de la Federación. Son jueces permanentes, especializados en cuestiones electorales, electos por la mayoría de dos tercios del Senado de la República a propuesta de la Suprema Corte de Justicia. Entonces, digamos, aunque forma parte del Poder Judicial, dicho órgano es una Sala especializada en asuntos electorales y no conoce de otra cosa, ni de delitos, ni de cuestiones civiles, porque se dedican única y exclusivamente a asuntos electorales.

Finalmente, se creó una Fiscalía especializada en delitos electorales, un órgano del Poder Ejecutivo especializado en buscar delitos electorales y llevarlos frente a la Justicia regular y eventualmente castigar delitos.

Se decidió además un sistema de financiamiento público preponderante, esto quiere decir que no pueden aportar dinero a los partidos ni las empresas, ni los sindicatos, ni las iglesias, ni los extranjeros. Tienen prohibición absoluta. Un partido puede obtener como financiamiento privado sólo el 10% de sus ingresos, esto quiere decir que el 90% es financiamiento público. Y los privados no pueden otorgar más que el 10% de sus ingresos para cada partido político, y eso, además, se hace en un sistema, se transparenta y se pone en internet, de tal suerte que cualquier ciudadano en cualquier momento puede saber quién aportó a qué partido político y cuánto.

Hay también tope al gasto de campaña, no sólo al límite de donaciones. El financiamiento se calcula en términos de equidad, un 30% igualitario para todos los partidos, un 70% proporcional a la votación obtenida en la elección anterior. Esto quiere decir que partidos muy votados son muy ricos y que partidos pocos votados son muy pobres, pero hay tope al gasto de campaña, de tal suerte que si un partido rico sobrepasa el límite de gasto, en la fiscalización puede ser sancionado por haberlo sobrepasado. Es una sanción normalmente económica que la autoridad electoral cobra de una manera muy eficiente: el partido no tiene que venir a pagar la multa, sino que se descuenta de sus mensualidades que se le entregan como financiamiento y por ley, esos recursos que se cobran por la multa se van al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología para aportar al desarrollo científico de México. La verdad es que es una buena ubicación que se les da porque los partidos con mucha frecuencia cometen irregularidades financieras y son sancionadas por ley.

Además, se decidió la coincidencia de elecciones. Teniendo en cuenta que nosotros tenemos 31 estados y el Distrito Federal, es decir, 32 jurisdicciones diferentes, hoy se ha ido caminando hasta hacer coincidentes las elecciones, evidentemente por un mandato de la Constitución Federal que obliga a los legisladores locales a fijar la fecha de sus elecciones simultáneas con la elección federal, a diferencia de otras naciones donde el gobernador decide cuándo son las elecciones. Nosotros sí sabemos que día van a ser. Y la coincidencia ha incrementado la participación. México, como muchos otros países, traía problemas de incremento de la abstención. Nosotros no tenemos el voto obligado, somos como Estados Unidos, donde el voto es un derecho y lo ejerce el que quiere, de tal suerte que traíamos un crecimiento de la

abstención bastante importante, y lo que hemos vivido en los últimos tres procesos electorales ha sido una recuperación de la participación producto de la coincidencia. Parece que al ciudadano le interesa votar el mismo día el presidente de la República, los senadores federales, los diputados federales, el gobernador de su estado, los congresales municipales y los legisladores locales, eso motiva la participación y vamos recuperando bien.

Otra reforma que fue más reciente y más radical fue prohibir a los partidos políticos comprar medios de radio y televisión, prohibirle al monopolio tener los dos servicios hegemónicos muy poderosos, impidiendo que venda tiempo en radio y televisión; también prohibirle al Gobierno hacer propaganda de sus logros durante las campañas electorales y, en consecuencia, el tiempo del Estado que en radio y televisión se dedica a la propaganda de los partidos políticos es gratuita y también se entrega en términos equitativos: el 30% del tiempo igualitario para todos los partidos, el 70% restante proporcional a la votación obtenida en la elección anterior, de tal suerte que los partidos con más votos tienen más presencia, y los de menos votos tienen menos presencia. Por supuesto que la reforma da la posibilidad a las autoridades electorales locales de administrar el tiempo listado para campañas electorales en los medios locales. Aquí se tomó la misma decisión que a nivel nacional, se centralizó en el IFE, se creó un sistema muy sofisticado informático para la distribución de los tiempos pero sobre todo para el monitoreo y la vigilancia de lo que efectivamente se transmite en radio y televisión. Sobre todo porque hay un algoritmo de equidad, es decir, como ejemplo: el mensaje del "partido uno" hoy sale a las seis de la mañana, mañana sale a las siete de la mañana, pasado mañana a las ocho de la mañana, de tal suerte que durante de campaña llegue a todas las audiencias, y que el "partido dos" también llegue a todas las audiencias sin importar que uno tenga más o menos tiempo. Ese papel es fundamental, sobre todo el del monitoreo, el rol de garantizar que eso está sucediendo, que por más que sea tiempo del Estado son recursos públicos y que si no se transmite se está cometiendo un delito por parte de los funcionarios.

Con eso llegamos a las elecciones de 2012, en donde las fuerzas políticas decidieron firmar el "Pacto por México", un listado de 110 reformas muy importantes para el país, donde entre ellas se encontraba la reforma político-electoral. La reforma estuvo nutrida de tres ideas: crear una Ley General de Partidos (en México no había Ley de Partidos), ya que las agrupaciones se regían por un capítulo del Código Electoral. Entonces se decidió crear una ley así, sobre todo porque teníamos sólo ese capítulo que era bastante riguroso en la parte de la fiscalización de los recursos pero teníamos 32 Códigos locales que le daban dinero a los partidos nacionales y federales, pero la fiscalización a veces se hacía en momentos de guardar en cajas de archivos que iban a ir a una oficina. Entonces se decidió esta ley nacional que tiene que ver con todo lo del financiamiento y la cristalización de los partidos nacionales y locales, y se centralizó en el IFE.

Una segunda cuestión, dado el nivel de equidad en la competencia que se había alcanzado en el IFE, fue que decidieron que el Código Federal se convirtiera en un Código Nacional de organización de las elecciones. No desaparecieron los órganos locales, sólo que hoy no tie-

nen leyes locales que aplicar, sino que tienen que regirse por una ley nacional, además hoy son designados no por la Legislaturas locales sino por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tratando de abogar por la imparcialidad del proceso electoral.

Finalmente, se discutió esto de la autoridad nacional electoral, siendo que los partidos de la oposición querían que desaparecieran los órganos locales. El partido en el poder no quiso que desaparecieran estos organismos, entonces se llegó a un "híbrido", donde hay una autoridad nacional y también autoridades locales con una distribución de competencias muy interesante y con un elemento de emergencia: si por algún motivo un proceso electoral local no se está realizando con imparcialidad, equidad y legalidad, el órgano nacional puede atraer el proceso electoral y organizar abruptamente la elección. Incluso ya hubo un caso en la elección del gobernador del estado de Colima donde se comprobó que el órgano local no había sido lo suficientemente imparcial y se decidió anular la elección. Se ordenó que el proceso electoral extraordinario la organizara el Instituto Nacional Electoral. De manera que éste, como pueden ver, sí es de un federalismo complejo. Si seguíamos con el sistema anterior, difícilmente íbamos a poder deconstruir un sistema hegemónico, en el que evidentemente el partido más fuerte, históricamente dominante, iba a seguir gobernando, y hoy tenemos un sistema electoral con posibilidades de alternancia en la Presidencia de la República. Y esto se probó en grandes crisis, donde parecía muy difícil nuestra transición, incluso que se extendería el partido hegemónico y que íbamos a tener que tener una revolución. Bueno, eso es todo de mi parte. Muchas gracias.

Preguntas de la audiencia

Pregunta 1: Con respecto a la reforma en México, ¿cuál cree que es la deuda más importante? ¿Cuál de los sectores fue el más relevante para que la reforma realmente pudiera tener el éxito que tuvo?

Pregunta 2: En el panel se habló sobre la polarización de nacionalizar elecciones o desnacionalizarlas y darles más poder a los organismos provinciales. De alguna forma, "simultaneidad sí o no". En el caso de México nos muestra que la simultaneidad, la centralización, llevó a la democracia en los estados. Quizás acá en Argentina no esté tan patente, pero hay muchas provincias que también podrían definirse como autoritarismos competitivos, que son hegemónicas. Hay provincias donde el partido que hoy gobierna no perdió nunca, desde el 83'. Sin embargo, cuando hay intentos de nacionalización se hace muy difícil que los gobernadores den el apoyo. Entonces quería preguntar, ¿cómo se hizo en México para lograr eso? Y

además conocer la opinión de la Cámara Nacional Electoral y de los organismos electorales sobre cuáles serían las formas de nacionalizar y por qué mantener las competencias en las provincias.

Pregunta 3: Teniendo en cuenta que muchas decisiones son facultad del gobernador, que muchas disposiciones están presentes incluso en la Constitución Provincial, esta idea de compatibilizar algunos criterios federales con las disposiciones provinciales implicaría en algunos casos hasta reformas constitucionales provinciales. Entonces mi pregunta es: ¿cómo ven ustedes la viabilidad de esto?

Pregunta 4: Por un lado, considerando lo técnico e instrumental, y por el otro lado, la acción política, estaba pensando sobre la simultaneidad de las elecciones. ¿Cómo podría ser complementado con otro tipo de instrumento de votación, como por ejemplo la boleta partidaria santafesina, que es una boleta por categoría electoral única y que permite una distinción entre categorías más rápida? Es decir, elecciones simultáneas, pero con un instrumento diferente, que no favorezca el efecto arrastre.

Respuesta de Elena Gómez: Primero, en relación a esto, si nacionalizar o no el tema de las elecciones: yo creo que cada país tiene su cultura y su historia, y en lo que se refiere a procesos electorales y políticos si no nos atenemos a lo que es la historia de cada país quizás estaríamos cometiendo errores y tratando de transportar institutos que acá no serían necesarios. La reforma de 1994 nos muestra algunas figuras legales que se incorporaron que hasta ahora no han surtido tantos efectos. En materia electoral, creo que también tendríamos que rever eso, ver cuál es nuestra historia, específicamente, cuál es nuestra cultura antes de decidir cuál es mejor o peor. Acá no se discuten, creo yo, las autonomías provinciales, y éste es el error donde se establecen peleas que no corresponden. Las provincias, por la Constitución Nacional, hasta ahora tienen su autonomía para elegir sus gobernantes desde la Constitución de 1860 y eso es claro. Lo que sí yo creo que deberíamos sentarnos a discutir es ¿cómo pueden colaborar en los procesos de simultaneidad? Más allá del registro de electores, que sí está nacionalizado (menos en Tierra del Fuego), si damos el padrón o no, es algo que no tiene que ver con eso sino con que nosotros, al ser Poder Judicial de la Nación, tenemos unas cuestiones de seguridad que no dependen de la Cámara Nacional Electoral. Porque al no tener separado de dicho Poder algún tipo de presupuesto, ahí dependemos específicamente de lo que es el poder Judicial de la Nación, en este caso, del Consejo de la Magistratura nacional. Pero, más allá de todo lo que creció el Registro Nacional de las Personas con las reformas de 2009, para lo que es la Justicia Nacional Electoral fueron acrecentados los controles al padrón, que desde la Ley Sáenz Peña se confirió a las Secretarías Electorales.

Lo que creo yo es que tenemos un buen proceso de colaboración entre jurisdicciones. Para constituir un partido político en Argentina todavía se necesita la representatividad de los afiliados, ya sea a nivel federal y local. Eso es una pauta en común, sólo varía el porcentaje necesario de afiliados. Los mismos son presentados frente a la Secretaria Electoral federal, y son cuestiones que se manejan en conjunto. En materia de financiamiento, lo que sostenemos es que había normativas que nunca fueron empleadas hasta que un fallo de la Cámara Nacional Electoral hace modificaciones y se dicta una norma federal que, junto con la reforma de la provincia de Córdoba, incorpora los principios de financiamiento. ¿Qué es en definitiva la ley federal? Son presupuestos mínimos donde a nivel local siempre se tienen que ampliar y extender. El problema es cuando estos presupuestos mínimos decrecen, no se amplían o no existen.

Así, cada provincia tendrá que ver qué hace con su autonomía y con su pueblo, porque es el ciudadano el que decide y tiene que tener toda la información para emitir su voto y también para ver en qué gastaron o no los partidos. En eso sí tenemos que hacer revisiones y que las normas federales sean esos presupuestos básicos y mínimos, y que en materia local siempre se vayan extendiendo y ampliando los derechos.

Otro tema que no se debatió, y en el que hay que compatibilizar criterios, fue en materia de delitos electorales. Esto corresponde tanto al nivel local como al federal, porque no es una competencia dada a lo estrictamente electoral, sino que corresponde a los jueces penales, cuando es un delito común.

Respuesta de Claudia Catalín: Respecto a eso de nacionalizar o no, recordemos que nuestro Estado está conformado por las provincias que anteceden a la nación, somos un Estado Federal. Las provincias tenemos nuestras constituciones, pero lo que pasa en la realidad es que existen distintos grados de avance en esta materia. Entonces, en la provincia de Santa Fe nos pareció raro el hecho de la simultaneidad. Es más, fue toda una conversación mediática que tuvo lugar. Se decía: "¿cómo vamos a ir en simultáneo y no tener nuestra Boleta Única?" Yo creo que el gran desafío para las provincias es, en primer lugar, fortalecer nuestros organismos electorales provinciales y que sean capaces de organizar nuestras elecciones, que estén determinados en las normas, las fechas de elecciones (obviamente que es una falencia en la provincia de Santa Fe, como tantas carencias que se alcanzaron a vislumbrar y de las cuales los legisladores deberían ocuparse de revisar y de mejorar). Porque el gobernador puede convocar a elecciones con una fecha tope pero en esto siempre influyen los factores políticos: "¿me conviene ir antes, o en simultáneo o después?" Todas estas cosas convendría que el legislador las defina de antemano, que todos sepamos qué domingo votamos. Sería sano que ocurriera.

Las provincias deberíamos ir mejorando y yendo hacia ciertos estándares mínimos, para que todas tuviéramos algunas cuestiones uniformes. Santa Fe tuvo Ley de Lemas, tuvo PASO,

tuvo Boleta Única antes que muchas otras, y así las provincias hemos demostrado que nos interesa el tema, si bien, obviamente, hay mucho camino para recorrer. Creo que sería muy sano que trabajáramos en armonizar algunas cuestiones, porque si no al final "nos hacen el cuento" a todos. En el tema de financiamiento, se llevan los papeles para todos lados y los que tendríamos que controlar eficientemente los recursos quedamos "pintados". Hay mucho por hacer y veo muy quietos a nuestros legisladores al respecto de la materia electoral. Siempre les agarra el apuro cuando tenemos el proceso encima y no se pueden cambiar las reglas de juego. Creo que es un gran desafío para la provincia de Santa Fe y para cada provincia de la Republica Argentina y a nivel nacional también.

Respuesta de Luis Puebla: Mi comienzo con el tema electoral es allá por el año 1983. Durante cinco años trabajé para la Justicia Nacional Electoral. Comencé descargando las urnas que llegaban desde Salta y terminé siendo secretario privado del juez federal. Después renuncié y rendí para el examen de secretario electoral de la provincia de Mendoza y de ahí en más he estado en ese cargo, hasta la fecha.

Eso de algún modo me ha dado un conocimiento bastante prolongado sobre la materia electoral. En algún momento con algún colega de CABA nos pusimos a trabajar en algo que habíamos entendido que en la Argentina no existía, que era una recopilación de todas las normas electorales del país y terminó siendo una obra de cuatro tomos, con más de tres mil páginas, donde estaba reflejada toda la legislación electoral de la República Argentina.

Cuando comencé, creía que la materia electoral era el reflejo del federalismo y ahora estoy convencido de que es el reflejo del caudillismo en el país, y esto impide que las buenas intenciones que ustedes tienen se vean reflejadas en la realidad. El caudillismo en la Argentina, que todavía existe en muchas provincias, es lo que va a impedir que exista un órgano único, va a impedir que las buenas prácticas que tengan algunas provincias y la nación se apliquen en otras provincias. Entonces nos encontramos con realidades como la provincia de Mendoza, donde eliminaron la fecha de las elecciones. Ya he pedido varias veces que fijen las fechas de las elecciones, incluso le he dado al Ejecutivo un proyecto de reforma de la última ley. Desgraciadamente, por las pretensiones personales de muchos de nuestros políticos, decía que podemos elegir el voto electrónico, la Boleta Única, la Boleta Única Electrónica pero no van a resolver el problema de participación y representatividad, sino que tenemos que "poner en caja" a los políticos. Ellos se tienen que "poner en caja" y determinar qué es lo mejor para el Tribunal. Mientras sigamos con el caudillismo, vamos a seguir igual.

Respuesta de Gustavo Zonis: Para responder a una de las preguntas deberíamos remontarnos mucho tiempo atrás. ¡Un siglo estuvieron transformando la cuestión de la representación política, hasta que llegaron a un fin! La verdad que el que descubra cómo se hace para que

en la simultaneidad se pueda mantener la autonomía provincial, ése va a ser un "iluminado". Una vez un profesor español vino a Entre Ríos acompañando a un juez con su secretario y un fiscal. Llegaron a la provincia porque en la elección de Baleares (España), donde se daba el derecho del sufragio a los habitantes españoles en el extranjero, se había producido un fraude y habían detectado que uno de los hitos del fraude era en Entre Ríos y venían a investigar. Habían vencido los mandatos y el hombre trataba de explicar eso. Me preguntaba: "¿Por qué no me explica la diferencia entre los federales y los unitarios?"

Nosotros somos una nación profundamente federal y eso es lo que acontece acá. Porque la causa económica es un factor que deja "atornilladas" a las provincias a una ley de los 50' como para tratar de corregir una situación que hoy, en el proyecto federal, está archivada, pero que era una de las primeras cuestiones. "¡Unifiquemos fechas aunque parezca una utopía!" Ahora, digámoslo acá, no nos puede pasar lo que les pasó a los porteños el año pasado, ¡votaron seis veces! Es un poco mucho, ¿no? La década de los años 80' es la década de la simultaneidad y de la representación jurisdiccional federal dirigiendo los procesos electorales. Esto se rompe en la década del 90', por fortalecimiento de los organismos electorales provinciales y la ruptura de la simultaneidad. Pero seguimos atravesando un puente flojo. Cuento brevemente lo que nos aconteció en Entre Ríos. Existía una ley, que se llamaba Ley "Castrillón" o de elecciones abiertas, primarias, simultáneas y obligatorias. ¿Qué tenían de diferente la PASO provincial con la nacional? Todo. No coincidían los cronogramas, las fechas, las convocatorias, las obligatoriedades mutuas para los partidos políticos, etcétera. Nos encerramos en una sala con todos los apoderados de los partidos políticos y presidentes de los partidos que participaban de los comicios y dijimos: "hasta que no saquemos un cronograma en conjunto no nos movemos de esta sala, porque esta reunión se cae". ¿Qué hicieron en Entre Ríos? Modificaron la Ley "Castrillón". Pusieron las obligatoriedades simultáneas, unificaron todo, y pusieron en el último artículo la forma de votación: adhesiones indiscriminadas. Se puede adherir de una línea interna a la otra, etcétera. ¡No había espacio para poner las boletas! Y dijimos: "acá hay que hacer algo". Ahora bien, primer punto, si se aprueba la Boleta Electrónica, Entre Ríos queda "atornillada" al proceso electoral y los partidos tienen que quedarse ahí, encorsetados. Pero, segundo punto, si sale la Boleta Única Electrónica, esa ley no funciona. Por lo cual, ¡Entre Ríos se queda siempre mal!

PANEL CENTRAL II

"GOBERNANZA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y REFORMA POLÍTICA"

INTRODUCCIÓN

V. Gastón Mutti
Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales,
Universidad Nacional de Rosario
E-mail: vgmutti@gmail.com

La reforma política, como se expresó en el panel, es un elemento clave del proceso de regulación política. Esto se hace evidente ya que de los estudios realizados surge que las reformas políticas están directamente vinculadas con el sesgo partidario ya que los decisores siempre se benefician de sus opciones de cambio de las reglas electorales (aún perdiendo las elecciones).

A partir de estas ideas, tres fueron los ejes desarrollados por los participantes, los que fueron abordados por ellos a lo largo de sus exposiciones. María Inés Tula puso el eje de su análisis en los avances en la equidad electoral de género y por qué es necesaria una Ley de Paridad. Luego, Marcelo Escolar reflexionó sobre la relación que existe entre la gobernanza electoral, el sistema de partidos y el proceso de reforma política. Por último, Alejandro Tullio profundizó sobre el tema de la gobernanza electoral en Argentina, especialmente enfocado en la división de funciones administrativas y jurisdiccionales entre el Ministerio del Interior y la Cámara Nacional Electoral.

El intercambio entre los panelistas fue la constante. Y una pregunta recorrió las intervenciones: ¿cuánto cambio soporta la política?

El primer tema desarrollado fue el de la equidad electoral de género. En el análisis se confrontó la Ley de Cuotas en Argentina y la necesidad de una ley de paridad.

Todos los análisis partieron de un hecho claramente constatable: la sub-representación de las mujeres en los Parlamentos en el mundo hasta los años '90 y la necesidad de las acciones afirmativas como las cuotas legales de género. El impacto de estas acciones se relacionó con el sistema electoral, con las propias características de las leyes de cuotas en los distintos regímenes electorales, y con la cultura dominante en los diferentes países de América Latina. Por lo tanto, esto impactó sobre el mandato de posición, es decir, si las leyes contemplan o no lugares expectantes para mujeres candidatas.

Por este motivo, las leyes deben ser analizadas en sus impactos a partir de las maniobras que han practicado los diferentes partidos políticos. A pesar de ello, desde el punto de vista de la

visibilidad, las cuotas han tenido impacto y éste ha sido progresivo hasta alcanzar el debate sobre la paridad. Así, se busca plasmar una medida que se instala para transformar los Parlamentos con criterios igualitarios y de representación "vertical" en las listas partidarias.

Estas afirmaciones reflejan un debate subyacente (y ocultado) entre la "capacidad" de las mujeres para integrar las listas partidarias y su condición de género, cuestión que no es requerida a los hombres. Se suma como condicionante a estas iniciativas el impacto de la legislación sobre los sistemas electorales de lista cerrada o abierta, o en distritos con diferentes magnitudes.

El cupo femenino fue una primera respuesta a la pregunta sobre cuántas mujeres permite la política. La paridad otra, en otro momento. Sin embargo aún hay provincias que no cumplen el cupo, o intentan alterar la integración de las listas. Es de interés comparar cómo esta situación que se ha modificado sustancialmente en la política, no tiene su correlato en otros ámbitos sociales como el mundo sindical o empresarial.

En este tema el debate también se focalizó en la posible integración de los grupos LGTB (gays, lesbianas, transexuales, y bisexuales). Para los panelistas esta situación se resuelve dado que la integración se produce por el género y no por el sexo. El género es auto-percibido (no es asignado arbitrariamente por un tercero) y cualquiera puede pedir su modificación legalmente, lo cual se recepta automáticamente en el padrón electoral.

Por último se analizó la relación de un techo/piso del 50% por cada género. Por ello María Inés Tula comentó la situación en la cual se planteaba la imposibilidad de que un partido colocara más de la mitad de mujeres en su lista como lo deseaba.

La paridad es una medida definitiva.

El segundo eje del panel se centró en la relación entre gobernanza electoral, reforma política y sistema de partidos. Por gobernanza electoral se entendió al gobierno del proceso electoral que incluye los procedimientos, el marco legal que lo sustenta y también las reformas de las reglas del juego. Así, la reforma política es parte del proceso de gobernanza electoral.

Por ello los partidos políticos son actores centrales de esta discusión, y las características del sistema de partidos será el escenario en el que se llevará adelante el proceso de reforma política. Pero, como sostuvieron los expositores, nunca se legisla en forma suicida, nunca se legisla en contra de los intereses de quien tiene la mayoría. Por ello, siempre se hacen salvaguardas procedimentales en todo el proceso político.

La complicación se produce cuando se debe realizar la gobernanza electoral en un Estado multinivel, con lógicas diferentes en lo nacional, provincial y municipal. Y, aclaró Marcelo Escolar, el sistema de partidos está impactado por las instituciones políticas. Es más, aunque no se sea institucionalista, se puede decir que "alguna incidencia tienen".

En este contexto se revalorizó la producción académica que discute sobre sistemas políticos multinivel ya que la "teoría estándar" parte del supuesto de que el sistema político finalmente siempre se va a centralizar.

Nuevamente, la pregunta sobre cuántos partidos soporta el sistema político fue colocada en el debate. Argentina tiene alrededor de seiscientos. Ahora, esto tiene impacto sobre la capacidad para disgregar, congregar, o agregar representación en quienes tienen poder.

Se afirmó que el sistema de partidos en Argentina es fragmentado verticalmente y heterogéneo horizontalmente, en otras palabras, desnacionalizado. La implicancia de esto es que la gobernanza electoral también está fragmentada. Centralizarla sólo será posible por medio de acuerdos para-constitucionales en la que las provincias cedan sus atribuciones.

En la última exposición se discutieron los tres principales cambios propuestos por el gobierno de Cambiemos desde el inicio de su gestión: modificar el sistema de emisión del voto y en parte la oferta electoral; uniformar el calendario electoral del país; y crear un ente autónomo para las funciones de administración electoral. Sin embargo el centro de los debates y propuestas desde el Ejecutivo Nacional durante la última década y media se focalizó en la emisión del voto. Es sabido que el voto electrónico permite, además de la emisión del sufragio de manera electrónica, un cómputo automatizado en el lugar donde se lo emite. Sin embargo, se destacaron sus inconvenientes en la aplicación ya que la posibilidad de que se realice automáticamente el escrutinio no funcionó por problemas tecnológicos.

En un segundo lugar quedó la creación de un órgano extrapoder. Ante su inexistencia es la Cámara Nacional Electoral la que ha asumido las funciones jurisdiccionales y administrativas delegadas, desarrollando con el paso del tiempo la noción de "jurisdicciones expansivas", no sin la complicidad de los propios partidos políticos.

Sin embargo estas ampliaciones pueden ser un importante freno al federalismo ya que se hacen primar las decisiones electorales nacionales sobre las provinciales. Paradójicamente provincias que constitucionalmente tienen la atribución de darse su propio gobierno sin intervención de la Nación.

Por ello, ¿cuánta intervención aguanta la política? Esto nos conduce a la pregunta sobre quién puede conducir una reforma a nivel nacional, y la respuesta esbozada fue: el poder político. Las reformas políticas no son suficientes si son sólo reformas legales, si se quedan en lo externo, en lo cosmético. Son cambios que prosperan sólo cuando expresan una realidad que se desea cambiar.

Pasemos al desarrollo de estas ideas.

DESARROLLO DEL PANEL

María Inés Tula
Marcelo Escolar
Alejandro Tullio

María Inés Tula

Universidad de Buenos Aires – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

Me voy a concentrar en cuáles han sido los avances en la equidad de género y por qué es necesaria una Ley de Paridad. Me parece muy prudente, en este debate, tirar algunas líneas de análisis sobre qué diagnóstico podemos hacer de cómo funcionó la Ley de Cuotas acá en Argentina y por qué se establece la necesidad de una paridad, de una ley paritaria.

En principio, partamos de un diagnóstico que es hacia los 90', la representación femenina en el mundo, en los índices de *Inter Parliamentary Union* (que es una página web que ustedes pueden ver), representaban entre el 4 y el 5% a nivel mundial. Esto generó una voz de alerta en muchos organismos internacionales que lo que hicieron fue tratar de trabajar para ver cómo podían revertir esta situación, es decir, la sub-representación de las mujeres en los Parlamentos en el mundo era visto como un déficit de la democracia, ¿y básicamente por qué? Porque los Parlamentos, que tienen que ser un reflejo de la sociedad, no representaban a un sector que no era minoritario; es decir, los partidos políticos, sin muchos marcos legales, muchas legislaciones en el mundo, contemplaban bancas reservadas o cuotas partidarias precisamente para favorecer a sectores que eran minoritarios, como afro-descendientes, multilinguales, multireligiosos, pero no había ninguno que contemplara un proceso participativo de las mujeres, con excepciones muy limitadas de algunos partidos de corte ideológico básicamente de izquierda a nivel europeo. Pero éste no era el caso, por ejemplo, en América Latina, con algunas excepciones muy puntuales, como en Argentina el Movimiento Feminista y Eva Perón.

Entonces, partiendo de esa realidad, el motor para el cambio estaba en las acciones afirmativas, y un producto de éstas son las cuotas legales de género, esto es: la obligación que por ley haya un mínimo porcentual de representantes mujeres en las listas de los partidos políti-

cos. Entonces las cuotas legales no son cuotas partidarias, ni tampoco son bancas reservadas, esa es la diferencia principal.

Y así, como les digo a mis alumnos, la Argentina no solamente es conocida a nivel mundial por Maradona, Messi, o el Papa Francisco, sino también porque fue el primer país en el mundo en sancionar una Ley de Equidad de Género. Si bien había países que habían armado proyectos en esta dirección (como Ecuador, como Costa Rica), Argentina fue el primer país en el mundo en sancionarla. Posteriormente, 17 países de América Latina copiaron este modelo, muchos de ellos, cinco ya, tienen paridad. La Ley de Cuotas, también, fue una reforma política a nivel regional muy importante, quizás una de las más importantes a nivel de la extensión geográfica que ha tenido. ¿Qué impactos tuvo entre 1991, que fue el primer país del mundo donde se sancionó, y hasta 2016? El impacto fue muy heterogéneo, fue muy dispar en distintos países de América Latina, y ese impacto diferenciado tiene que ver básicamente con tres elementos que se combinan: uno es el sistema electoral, el otro refiere a las propias características de las leyes de cuotas en los distintos países, y el otro elemento es la cultura dominante en distintos escenarios sociopolíticos de los países de América Latina.

La combinación de estos tres factores hizo que el impacto cuantitativo en el acceso a la representación de las mujeres sea diferente en distintos países de América Latina. Ahí tenemos, por ejemplo, un Brasil que no supera el 10% de mujeres, y tenemos países como por ejemplo la Argentina, que oscila entre un 37 y 38%, y los otros países, como por ejemplo Bolivia, que superó el 50% en la última elección. Entonces, estas diferencias están dadas básicamente por las características propias que han tenido cada una de estas leyes de cuotas, y tienen que ver en principio con algunos elementos: en cuanto a la letra de la ley, los porcentajes mínimos de representación, que oscilaron entre un 20 y 45% (un porcentaje que es absolutamente arbitrario, porque no representa ningún parámetro de género en la sociedad ni en las propias estructuras partidarias, sino que respondió básicamente a la negociación político-partidaria de ese momento), o cuál era el límite que se le daba a las mujeres para participar en las listas.

El porcentaje es un aspecto, el otro es el mandato de posición, esto es si las leyes contemplan o no lugares expectables para mujeres candidatas. No todos los países tienen mandato de posición, con lo cual las mujeres son ubicadas en los lugares últimos de la lista o en los suplentes. Y, por otro lado, el sistema electoral, que funciona, digamos, como un filtro en la competencia política de poder. Entonces claramente en aquellos lugares en donde hay listas cerradas y bloqueadas y se eligen muchos candidatos, es decir listas plurinominales, hay mayores posibilidades de que puedan entrar las mujeres que con casos de listas abiertas o magnitudes de distrito pequeñas.

Entonces esa combinación de elementos impacta en el número de mujeres que tienen acceso a la representación. Y por otra parte, está la cultura, que es muy difícil de medir, pero básicamente se observa en las maniobras que han practicado los diferentes partidos políticos para burlar las leyes y evitar el acceso de las mujeres, en algunos casos, impidiendo su acceso obligándolas a renunciar para que los hombres accedan a los cargos. En otros casos,

visualizando esta Ley de Cuotas no como una herramienta tendiente a la equiparación entre hombres y mujeres en los partidos políticos, sino visto en formato de "amenaza política", esto es: visualizándolo como si todo lugar donde entra una mujer implica que hay un cargo de un hombre que se pierde.

Y esa básicamente fue una regla conocida en los 90', en todos los partidos políticos, donde la fracción perdedora de las internas "pagaba" la mujer. "El que pierde pone la mujer" era el argumento que se usaba en esa época en varios partidos políticos. Todo este combo de cuestiones generó impactos diversos en los distintos escenarios políticos de América Latina. Entonces, ¿funcionaron o no funcionaron las leyes de cuotas? Más allá de estos impactos diferenciados, ¿funcionaron o no funcionaron? Claramente han tenido una importancia decisiva sobre todo en su carácter simbólico, tocando órganos como los Parlamentos. Por un lado, poner a las mujeres en lugares visibles ha logrado naturalizar la posición de ellas en sitios expectables, en lugares dominantes. Y también ha logrado que esa posición de liderazgo que se tenga en los partidos políticos, pueda ser copiada en otros ámbitos también culturales, en otros espacios de organizaciones políticas también, en organismos del Estado, por ejemplo la Justicia, y también en los sindicatos. Entonces desde el punto de vista de la visibilidad, las cuotas han tenido impacto y éste ha sido progresivo. Por otro lado, el hecho de que aumentara el número de mujeres en los Parlamentos, también ha dado lugar a que pudieran sancionarse una serie de normas y de leyes que de otra manera hubiera sido mucho más difícil por la propia temática que involucran esas leyes. Entonces, ¿el aumento cuantitativo importó? Sí, claro, fue una condición para una posibilidad de que se pudieran sancionar más leyes relativas a las mujeres.

Entonces, la pregunta que sigue es: ¿y si funcionó bien, para qué es necesaria la paridad? Ese es otro interrogante que se plantean generalmente los partidos. El punto es que estas leyes de cuotas también tuvieron un límite, y ese límite estuvo dado por este condicionamiento que han impuesto los partidos políticos de considerar ese piso mínimo de la ley como un techo máximo, y eso, en algunos estudios que se han hecho, se visualiza como una "ley de hierro" en todos los partidos, cualquiera sea su condición ideológica. Todos cumplen a rajatabla con lo que dice la ley, en una actitud que hemos denominado, junto con Nélida Archenti, "burocrática y minimalista", esto es: se cumple con el mínimo del 30% en los lugares que dice la ley, respetando una configuración de género que generalmente es hombre-hombre-mujer, y así a lo largo de toda la lista pueden repetirse más mujeres en la medida que esos lugares ya no son tan "salidores". Entonces, esto ha generado un efecto "meseta" en el acceso de las mujeres a la representación, es decir, ha generado que no puedan seguir creciendo mucho más, como era esperable con la Ley de Cuotas, que se equiparara en un 50%. Es decir, el objetivo de esta norma era forzar un incremento cuantitativo gradual hasta lograr la igualdad, eso no se consiguió y al estilo de Bobbio, en muchos casos se consideró como una promesa incumplida de las cuotas el no haber logrado esa igualdad que se pregonaba en un principio. A raíz de estos problemas que se vienen suscitando en muchos países de América Latina (en algunos casos, si se quiere mucho más salvajes, porque cuando hablamos de violencia

hacia las mujeres, en algunos países como Ecuador o Bolivia, se las ha amenazado para que no accedan a sus bancas) incluso se han sancionado leyes de violencia política hacia las mujeres, precisamente para preservarlas en su condición de poder ser candidatas en iguales condiciones que los hombres.

Todas estas cuestiones de alguna manera son resueltas con la aplicación de la paridad. Entonces, a ésta no solamente se la entiende como una medida no ya transitoria, sino definitiva, que no busca sólo equiparar las cuotas, sino instalarse y transformar esos Parlamentos con criterios igualitarios, partiendo obviamente de los partidos políticos que son la llave de los procesos de selección de candidatos. Se busca que éstos presenten una lista equitativa, hombres y mujeres en un 50%, siendo alternativa y secuencial esa confección en la nómina, lo que se denomina una paridad de tipo "vertical". La idea de paridad también tuvo que ser resuelta por los Tribunales, porque así como nosotros entendemos hoy a la paridad como una consecución alternativa y secuencial entre hombres y mujeres, eso tuvo que ser resuelto en un Tribunal en Ecuador porque en algunos casos era considerada la paridad por bloques, es decir que podían ser cuatro hombres y luego cuatro mujeres, o cinco hombres y luego cinco mujeres. Eso hizo que la Constitución de Bolivia considerara la paridad como binomios y la asumía también en esta alternancia y secuencialidad. Es decir, entonces, que uno no puede hablar de paridad si no habla de la alternancia y la secuencialidad en cuanto a la confección vertical de la lista. Esta medida definitiva que busca la igualdad, resuelve también los problemas de tipo operativo que han tenido las cuotas, porque la paridad ya no tiene un porcentaje arbitrario, sino que precisamente responde a una condición de igualdad de la sociedad y también resuelve la cuestión de la ausencia del mandato de posición en las leyes electorales, ya que está condicionado por la alternancia y la secuencialidad. Entonces, también actúa en este caso como una medida de tipo operativa para lograr el mayor acceso a la representación.

Esto es lo que se está discutiendo en este momento en la Cámara de Diputados en el nivel nacional, a partir de una reunión de inter-bloques que se hizo con diputadas y diputados, quienes acordaron presentar un dictamen para que pueda ser incluido en el proyecto de reforma política enviado este año por el Ejecutivo. Ese texto no contempla la paridad, mantiene el formato de 30%, pero en un borrador de un dictamen, que anda dando vueltas, incorporaría la paridad. Y también, es importante señalar, es una discusión que se está dando a nivel provincial. Menciono que en la provincia de Buenos Aires hoy tenía tratamiento un proyecto sobre estas cuestiones en el Senado bonaerense, pero tengo entendido que no salió la media sanción. También está en discusión en la Ciudad de Buenos Aires un proyecto que va a enviar el Ejecutivo a la Legislatura; y hay tres provincias que ya cuentan con la paridad incluso mucho antes de que se sancionara a nivel regional la paridad, entonces la Argentina también fue adelantada en esto.

Estas discusiones, como decíamos en un principio, remueven de alguna manera pautas patriarcales. No sé si habrán escuchado el monólogo de Jorge Lanata del 21 de agosto pasa-

do, donde cuestionó precisamente la incorporación de mujeres por su capacidad en una afirmación un poco violenta, al decir "vengan retardadas, armemos una lista". Quizás con un tono menos provocador, pero igual desinformado, el presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, Pablo Tonelli, también dijo, "las mujeres tienen que integrar las listas por su capacidad", interponiendo como una disyunción entre el género y la capacidad, poniéndolos como incompatibles. Así se vuelve siempre al cuestionamiento y debate sobre la capacidad cuando se trata de incorporar cargos para las mujeres, pero no se discute eso ni la idoneidad para los cargos que son ocupados por los hombres. Entonces, una vez más, en el trasfondo de ese discurso está la idea de que las mujeres tienen que demostrar que pueden participar y que pueden ser tan capaces como los hombres.

Termino esta reflexión sobre la cuestión de la paridad diciendo que los cinco países de América Latina que la sancionaron, lo han hecho en algunos casos de manera gradual. Y esto porque otro de los inconvenientes que se plantean en algunos gobiernos latinoamericanos es que cuando se debaten proyectos, se antepone el argumento de que no hay mujeres para ocupar el cargo. De manera que la respuesta fue la incorporación gradual, para que este cambio cultural que implica de pronto la incorporación de mujeres en la actividad política, sea percibido como un aumento que tiene que ser progresivo en los partidos políticos. Y ese ha sido el caso de Ecuador, también de Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Mientras que en otros casos el cambio ha sido de manera mucho más violento, como en México, pasando de un 30% a un 50%, trabajando además las posibilidades de aplicación de esa ley de paridad en cada uno de los Estados. Allí además se trató de conciliar esto que decíamos, de cómo aplicar la paridad en los casos donde hay sistemas electorales con cargos uninominales o con baja magnitud de distrito, cómo conciliar esa situación. Y me parece interesante rescatar también dos casos que se contrarían a la teoría, que son los casos de Ecuador y de Costa Rica. Por un lado la teoría lo que dice es que en listas grandes, cerradas y bloqueadas, las posibilidades de acceso son mayores, y éste no ha sido el caso en ambos países. En Ecuador, que tiene listas abiertas (esto es, cada elector puede confeccionar su lista como quiera, eligiendo los candidatos que más le gustan), por lo tanto el escenario de la combinación de una ley de paridad (donde la oferta tiene que ser equitativa, combinada con un sistema electoral que habilita al elector a armar sus propias listas sin ningún mensaje de paridad) resulta conflictiva. Sin embargo, la variable que actuó como moderadora de este impacto ha sido la disciplina partidaria. En el caso del partido de Rafael Correa, Alianza PAIS, el presidente en las dos últimas elecciones mandó a votar por lista completa, mandó a votar por "plancha", manteniendo así el orden originario de sus listas partidarias. Esto hizo que en su mayoría las listas permanecieran iguales a las que se habían ofertado por los partidos políticos. De manera que este es un escenario donde con listas abiertas la paridad se pudo mantener.

El otro caso opuesto es Costa Rica, el país que tenía más altos niveles de porcentajes de mujeres, en donde existe una ley que cubre toda la cuestión de los derechos de la mujer. Sin embargo, en la última elección, en donde se aplicaba por primera vez la paridad, el resultado fue mucho menor a los porcentajes que tenía Costa Rica antes de la Ley de Cuotas, y esto originó

también una serie de reflexiones posteriores, porque este país tiene magnitudes de distrito que son variables, es decir, tiene regiones donde se eligen muchos candidatos, entre 11 y 18, y otras provincias donde eligen menos candidatos, 5 candidatos como mínimo. Además, se combinaban dos variables particulares que hicieron que se reduzca el impacto de los partidos que entraban. Por un lado, Costa Rica tiene una fragmentación del sistema de partidos y, por otro lado, posee una competencia político electoral que es dispersa. Por lo tanto, con muchos partidos y cada uno de éstos con un poquito de votos, hubo situaciones en donde una provincia como Limón (que elige cinco candidaturas), fueron electos cinco diputados, cada uno por un partido diferente. Esto porque los encabezamientos de listas eran notoriamente masculinos, así que por esa provincia entraron cinco hombres, una situación que se repitió en el resto de las siete provincias. Este resultado llevó también a que se empezara a hablar de cómo coordinar los encabezamientos de listas en estas situaciones para evitar este retroceso. Y hoy en Costa Rica hay un nuevo artículo que tiene esta ley, que refiere a la paridad de tipo horizontal, esto es: la obligación de los partidos también de tratar de coordinar los encabezamientos entre hombres y mujeres cuando son partidos nacionales en todo el país. Los dejo con esta reflexión. Muchas gracias.

Marcelo Escolar

Centro de Estudios Federales y Electorales, Universidad Nacional de San Martín

Primero les agradezco a los organizadores la oportunidad de participar. Yo voy a hacer el intento de compartir con ustedes algunas reflexiones sobre la relación que existe entre gobernanza electoral, sistema de partidos y proceso de reforma política, así que mi planteo va a ser un poco más teórico y voy a tratar de dar algunas ejemplificaciones.

La primera cuestión es qué entendemos por gobernanza electoral, que es un término no muy lindo, ya la palabra "gobernanza" no es algo muy simpática. En una época usábamos la terminología de "administración y gestión electoral", pero la "gobernanza electoral" pareciera ser que por el solo hecho de que es un término raro, abarca un poco más que eso. Pero eso de que "abarca un poco más" es como cuando un intelectual dice "de una manera compleja", una expresión que muestra que no tiene la menor idea de lo que está diciendo. Bueno, esto es más o menos lo mismo, pero trataremos que no sea que tenemos "la menor idea". Al hablar de "gobernanza electoral" estamos incorporando obviamente el proceso de gobierno de lo que antes solamente definíamos como "administración y gestión" del proceso electoral. Hay ahí otra confusión, cuando uno habla de proceso electoral tiene dos tipos de proceso: el proceso vinculado al procedimiento y el proceso vinculado al proceso legal que sustenta al procedimiento. Como en español se puede usar de la misma forma el término, y de esto con

Alejandro Tullio hemos discutido los últimos 15 años, creo que es una cuestión importante marcarla. O sea, es el gobierno del proceso electoral entendiéndolo como el conjunto de los procedimientos y por supuesto también de los procesos legales vinculados a él. Esto es muy amplio, porque la gobernanza electoral debería incluir también aquellos hechos donde se reforman las reglas del juego que regulan ese proceso y esos procedimientos. De manera que la reforma política, que es en general fundamentalmente electoral, aunque no exclusivamente eso, forma parte del proceso de gobernanza electoral, no está fuera. Es como si uno quisiera dejar afuera a los procesos de reforma constitucional de las instituciones políticas, lo cual es medio ridículo.

Y ahí viene la cuestión del vínculo con los partidos políticos. La gobernanza electoral incorpora a la reforma política y ésta es un hecho político, salvo que pensemos que no lo es. Ciertamente, algunos piensan que la reforma política no es política, pero por favor, ¡no nos riamos! ¡Como si la reforma política fuera una discusión de café entre constitucionalistas que no tienen posturas políticas! Pareciera que los constitucionalistas no tienen postura política, nunca, ni por *default*, ¡ni se lo permiten! Entonces, suponiendo que, quizás, alguna posición tienen, y no estaría mal, aun en el café ese, la discusión va a ser política. Por lo tanto, la reforma política es quizás el hecho más político de todos los hechos políticos, es el que fija las reglas del juego, indudablemente en un contexto democrático. Y básicamente, en el caso electoral, esas reglas, ¿qué es lo que determinan? Pues quiénes son los que forman parte del juego político, o sea quiénes son los que se van a sentar la próxima vez en esa mesa para hacer la próxima reforma política, con lo cual es bastante difícil decir que no es un hecho político una reforma política, y que no tenga un fuerte impacto y connotaciones de ese tipo. O sea, todo el mundo se pone nervioso en una reforma de esas características, porque se están modificando los mismos criterios por los cuales los que están discutiendo la reforma tienen derecho a discutir la reforma como representantes. ¡Ese es el punto central!

En nuestras democracias, en la Argentina, que es una democracia de partidos y además lo es legalmente (no porque podamos hacer un análisis y decir que lo es o podamos decir que quizás ya no lo es tanto), formalmente, los partidos son las únicas entidades que tienen autorización legal para la presentación de candidaturas, son las únicas que están legitimadas para presentar candidatos a la competencia electoral. Por lo tanto, el sistema de partidos y sus características serán en última instancia el escenario en el cual se llevará adelante un proceso de reforma política. Es decir que si un sistema partidista está muy fragmentado, el proceso decisional de una reforma va a ser más difícil, presumiblemente, que en un sistema de partidos que no esté tan fragmentado y que haya una clara mayoría. ¿Por qué? Porque la decisión en todo caso será un problema de discusión interna dentro de la mayoría y si ésta se llegara a partir, habrá alguna participación de la minoría, pero quiero decir que presumiblemente va a ser menos compleja que en un sistema fragmentado. Pero siempre estamos hablando de un sistema de partidos que se vincula a un solo tipo de gobernanza electoral y dentro de ésta a un solo tipo de reforma política. ¿A qué me refiero?

Puede haber una reforma en un Estado multinivel que afecte al ámbito nacional, como es el caso de lo que en este momento estábamos hablando o sabemos que está sucediendo. Esa reforma política a nivel nacional abarca los aspectos sobre los cuales se puede legislar en ese plano, porque hay otros elementos que no son legislables a nivel nacional y que se pueden legislar en el plano (pensando en el caso argentino) provincial. Éste a su vez sería el segundo nivel estatal y eventualmente en algunas provincias, donde a nivel municipal hay autonomía para tomar decisiones de reforma política en el plano electoral (en otras provincias no), se puede legislar en ese tercer plano. Por lo tanto, cuando estamos llevando adelante un proceso de reforma política, estamos impulsando un proceso de reforma en un nivel de ese Estado multinivel, salvo que haya una modificación global, como podría ser un proceso de reforma política constitucional. Si en la Constitución yo modifico la autonomía de las provincias para organizar sus propios procesos electorales, dejaría de haber un sistema político multinivel en el ámbito electoral en la Argentina, aunque el país fuese un Estado federal (y de hecho hay Estados federales donde esto no existe). ¿Se comprende? Argentina en ese punto es muy descentralizado, probablemente es uno de los países más descentralizados en el mundo. Además es el país que tiene mayor heterogeneidad en sus instituciones electorales y en sus normas comiciales de segundo nivel (no la de tercer nivel) en el plano mundial. No es que tenga algún país que le siga cerquita, el que está más cerca, está muy lejos, o sea que en ese sentido, Argentina es un caso muy particular.

Y con el sistema de partidos, ¿qué pasa? Éste está influido, como presumiblemente uno puede creer que va a estar impactado, por las instituciones políticas (y acá no importa si somos apenas un poquitito institucionalistas, vamos a decir que alguna incidencia tienen, no es necesario ser institucionalista completamente, pero algún impacto van a tener). Entonces, si las instituciones tienen algún impacto, seguramente no va a haber un sistema de partidos como en realidad la literatura imagina, teniendo en cuenta que el 90% o 99% de la producción académica presume, salvo honrosas excepciones, que los sistemas políticos son nacionales. Hay muy poca literatura que discuta seriamente sobre sistemas políticos multinivel. Es más, en realidad la teoría estándar, que asumimos por omisión o por conocimiento pero que está presente, es que independientemente de cómo sea la organización política del Estado, o sea si es un Estado multinivel o no, las características del proceso político que tiendan a la centralización (lo voy a hacer sencillo) con el tiempo van a transformar a cualquier tipo de organización política que no tenga alcance nacional en parte o en nada dentro del sistema político nacional, porque el sistema político finalmente se va a centralizar. En realidad el argumento es al revés, cuando Riker quiere justificar por qué no es un problema el federalismo político, por qué la descentralización política no es un problema en la organización del Estado, él dice: "no importa, lo relevante no es mirar cómo está organizado el Estado, lo importante es saber cómo están organizados el sistema de partidos y los partidos. Si los partidos están centralizados, el sistema político es un sistema político centralizado, y a mí entonces qué me importa que el Estado sea totalmente centralizado, o que el sistema de toma de decisiones esté descentralizado".

Si le hacemos caso a Riker, podríamos dar vuelta el argumento y decir que al final parece que él dijo que los partidos se iban a centralizar o estaban centralizados. Siguiendo, hasta Schattschneider dijo: "bueno, creamos o no que esto es así, se va a producir". Todos creemos que los sistemas de partidos y los partidos políticos están centralizados y eso es una creencia quizás hoy día no tan asumida en Argentina, pero es la que nos permite sostener afirmaciones "nacionales"; si eso no se verifica empíricamente, tenemos una alternativa, decir: "esto es anormal, estamos muy mal, porque debería ser de otra forma", y hay muchos colegas que piensan eso (y no conozco quiénes son los psicólogos y los médicos para solucionarlo). Bromas aparte, esa es entonces una alternativa; y la otra opción es decir: "y bueno, en una de esas la teoría es restrictiva, y eso ya más que un cisne negro es en realidad, para seguir con la metáfora popperiana, un conjunto de cisnes negros", o sea, tenemos una laguna llena de "cisnes negros", con lo cual probablemente tengamos que tomarnos en serio esto y quizás lo que Riker planteaba era un poco más limitado o asumir que tenía connotaciones más locales, entendiendo por locales Estados Unidos o algunos otros países del hemisferio occidental. A modo de síntesis, si el sistema de partidos en Argentina es fragmentado verticalmente y heterogéneo horizontalmente (y cuando estoy diciendo esto no estoy refiriendo que existan partidos provinciales), estoy diciendo que el PJ de Santa Fe no tiene nada que ver con el PJ de Rosario, y no tiene nada que ver con el PJ de Entre Ríos, ni con el PJ de Corrientes, puede ser que alguna facción tenga que ver con la otra, pero seguramente hay otras que no están, y ni siquiera la política de alianzas es igual en un distrito que en el otro, entendiendo por distrito a cada provincia, y mucho menos al interior de ese distrito. Eso habla de la complejidad de la política argentina, que sigue funcionando y funcionó así (sobre esto podría haberles traído una cartografía electoral de Argentina en 1912 que estoy terminando).

Cuando uno analiza la situación de desnacionalización de Argentina desde 1912 hasta ahora, la condición era más o menos la que tenemos actualmente. En el 12' fue subiendo hasta la época del peronismo y volvió a bajar hasta ahora, pero siempre estuvo desnacionalizado, o sea que la creencia en una época dorada de sistemas de partidos nacionales, en realidad es falsa, por lo menos empíricamente no se corrobora. Si eso es así, y siempre ha habido fragmentación, y de distintas formas, la pregunta entonces es: ¿qué tiene de raro que la gobernanza electoral también esté fragmentada en la Argentina? Para mí no tiene nada de extraño, más allá de que siempre ha habido intenciones de centralizarla, de tratar de lograr que el proceso de gobierno, administración y gestión electoral, y también el proceso decisorio sobre los cambios en las condiciones que regulan ese proceso, o sea la reforma política, sea centralizado. Eso tiene un límite, y es que en realidad hay que hacer una reforma constitucional en lo fundamental. Pero nosotros sabemos que en condiciones de diseño constitucional rígido como es el argentino, donde las reformas solamente pueden hacerse a partir de un proceso de convocatoria con mayorías especiales, etcétera (o sea que no hay posibilidad de hacer reformas parciales y mucho menos de hacer reformas todo el tiempo), el proceso de reforma muchas veces va por un camino inconstitucional. Sin ir más lejos, nuestro sistema electoral en la categoría de diputados nacionales es inconstitucional. ¿Por qué? Porque la Constitu-

ción dice con total claridad que los diputados se eligen a simple pluralidad de sufragios por provincia, lo dice así desde el 60', no lo cambiaron en la reforma del 12' y no lo cambiaron en la reforma del 94', ¿por qué? Porque no es necesario. ¿Y por qué no lo es? ¡Porque estamos todos de acuerdo! Es fácil, si estamos todos de acuerdo, ¿para qué lo vamos a cambiar? Eso se llama consenso para-constitucional. ¿Qué quiero decir con esto? Que uno podría realizar cambios, aunque sea inconstitucional, si hubiera acuerdo legislativo. Y quiero decir, presumiblemente uno podría llegar a hacerlo, podría quitarle potestades a las provincias, podría regular sobre las provincias, ya que éstas para ponerse de acuerdo primero tendrían que ponerse de acuerdo hacia adentro y después tendrían que ponerse de acuerdo entre ellas. Esa es la ventaja de los Poderes Ejecutivos centrales en un Estado multinivel y era el argumento básico de Riker. Puede ser que el Poder Ejecutivo empiece con una sola competencia, pero las decisiones (salvo que el titular de ese Poder sea esquizofrénico), las toma consigo mismo. En cambio, a nivel de los estados, en este caso provincias, las decisiones tienen que coordinarse. Y así, el que toma la decisión solo, puede generar un acuerdo según el "dilema del prisionero" con cada uno de los integrantes del nivel inferior logrando la cooperación, porque los demás no saben si los otros cooperan. ¿Qué significa esto? Que ante esta situación lo que hay es delegación permanente y la centralización, esa es la teoría dicha rápidamente. O sea que hay algunas partes de esta reforma que se está discutiendo ahora (quizás Alejandro si "toma el guante" lo va a explicar con mayor detalle) que son inconstitucionales, sobre todo las que avanzan sobre cuestiones que claramente son provinciales como las distintas formas de emparentamiento de listas, como las listas espejo, las colectoras, y otros nombres que les inventamos en Argentina. Pero eso no significa que la reforma no vaya a salir y que no tenga impacto. Un constitucionalista diría: "¡no, de ninguna manera!". Yo le diría: "mire, sin ir más lejos, cuánto tiempo hace que existía la Ley de Coparticipación, y era totalmente inconstitucional", y podemos seguir con otras cosas. O sea, hablemos claro, ya que estamos en una Facultad de Ciencia Política: ¡eso es política!

Entonces, para resumir y concluir lo que quiero decir: la reforma política es un elemento clave, y sobre todo en Argentina, del proceso de regulación política. Ustedes van a pensar que yo estoy loco, pero no es así, hace mucho tiempo junto con Ernesto Calvo y también con Pablo Micozzi medimos la relación que había entre las reformas políticas y los resultados electorales, o sea los resultados de la competencia política. Lo que encontramos ahí es que en realidad las reformas políticas estaban directamente vinculadas no al sesgo mayoritario del sistema, sino al sesgo partidario. Para decirlo "en castellano antiguo", siempre beneficiaban al *incumbent*, aun cuando el *incumbent* perdía, que significa que si perdía, perdía en mejores condiciones que si no hubiera reforma, por supuesto que hay excepciones, ¡porque la política es humana! Por lo tanto, en Argentina, los cambios de las reglas electorales son parte del proceso regulatorio de esa misma regla. Es decir, nosotros tenemos incorporado en la negociación política el cambio de las reglas electorales, ustedes me dirán: "¡pero eso es manipulación política!". Bueno, díganme qué parte de la política no es manipulación y entonces podemos hacer el corte. ¡Quizás estoy un poco rikeriano! (*risas*)

Entonces, creo que particularmente en Argentina, la relación entre gobernanza electoral, reforma política y sistema de partidos está muy clara. ¿Cuándo iba a lograr la Cámara Nacional Electoral lo que estaría por conseguir ahora, o sea, que le entreguen gran parte de las competencias que otrora tenía el Poder Ejecutivo? Cuando hay un cambio en el sistema de partidos, y eso se expresa en un cambio en el predominio momentáneo y quién ha obtenido la mayoría para acceder al Poder Ejecutivo. Así, el actual Presidente de la Cámara Nacional Electoral puede por primera vez obtener eco a nivel del Gobierno y eso obviamente en un país presidencialista permite que la presentación de la ley y la negociación en el Congreso lo favorezca. Por supuesto que el presidente de la Cámara Nacional Electoral diría que esto es una barbaridad, pero lo que escribe y dice va en esa línea. Se argumenta ahí desde el punto de vista del "buen gobierno", de manera que en realidad su postura es un posicionamiento de gobernanza electoral. Pero lamentablemente esta posición solamente funciona en un contexto político partidario, que es en el cual él puede lograr la efectividad de su postura. Así, decir que no es político el proceso de reforma por el cual se hace la modificación de la gobernanza electoral en Argentina, y que no tiene nada que ver con el sistema de partidos, es no ver cómo son las cosas en la realidad. Por lo tanto, creo que estas tres cosas están claramente vinculadas, no está nada mal que lo planteemos, lo estudiemos, y lo analicemos empíricamente, creo que es necesario hacerlo, y que no nos superpongamos a los abogados y sobre todo a los constitucionalistas que lo estudian normativamente. ¡Nuestro trabajo no es estudiarlo con ese enfoque porque no somos abogados, somos politólogos (aunque yo no lo soy, así que puedo decirlo, no hay ningún problema)! Pero creo importante avanzar sobre estos temas que generalmente se tratan normativamente. Por supuesto que hay que tener conocimiento normativo, pero no hay que caer en una discusión normativa. Nosotros tenemos que vincular la reforma política y las instituciones políticas y electorales a los sistemas políticos, no los podemos tratar por afuera. Ése es el desafío y en un Estado multinivel más aún. Muchas gracias.

Alejandro Tullio

Universidad Nacional de San Martín

¡Me han cambiado todo lo que iba a decir! (*risas*) Tenía algo pensado pero tengo que retomar a los veinte minutos después de que termine de hablar. Pero también, tengo que hacer alguna referencia complementaria en la misma línea sobre la paridad, quería hacer ciertas preguntas para compartirlas, pero voy a arrancar por esto último que lo tengo fresquito, ¡además porque "resucitó" el Escolar que yo conocía! (*risas*)

A ver por dónde comienzo de todas las cosas que dijiste, Marcelo. Te escuchaba y lo malo es que lo has puesto en último lugar al tema de la gobernanza electoral en Argentina, de la división de funciones administrativas y jurisdiccionales entre el Ministerio del Interior y la Cámara Nacional Electoral. Cuando este gobierno asumió, planteó en enero de este año (demasiado temprano para mi gusto) tres desafíos: modificar el sistema de emisión del voto y en parte la oferta electoral; uniformar el calendario electoral del país, después empezaron a virar hacia la Constitución (una cosa, yo tampoco les hago caso a los constitucionalistas, pero un poquito hay que hacerle caso a la Constitución); y en tercer lugar, creación de un ente autónomo para las funciones de administración electoral. La bienvenida se la dimos todos, a todos los temas, con un poquito de sorpresa el caso de la unificación, porque recordamos que la Constitución prohibía eso. Pero sacando ese pequeño vicio constitucional, le dimos la bienvenida a la posibilidad de modificar el sistema de votación de una manera que pudiera garantizar la integridad de la oferta electoral en cada una de las mesas de votación del país. Que no quede supeditada a la capacidad logística y hasta financiera de los partidos políticos la posibilidad de que un ciudadano entre a un "cuarto oscuro" (cuando había el "cuarto oscuro") y faltara algún tipo o parte de la oferta electoral, que no hubiera alguna boleta.

Entonces, como es un deber del Estado la integridad de la oferta electoral, o un derecho del ciudadano que toda la oferta esté disponible y por lo tanto es un deber indirecto del Estado, pero lo es, ¡bienvenida entonces esa posibilidad! Pero no así, en todo caso, que eso se atase a una sola alternativa, que era a través de incorporación de tecnología. Pero bueno, nos permitía avanzar también, cuando se presentara el proyecto, al estilo de la iniciativa del diputado D'Agostino, de Entre Ríos, que decía: "se votará con Boleta Única, si es con tecnología de esta manera, si es de papel de esta otra manera". Y eso nos iba a dar un gran y riquísimo debate. Debate que no ocurrió, pero que todavía está ahí latente y está por ser "enterrado" en unos días. En segundo lugar, la coordinación. Y en tercer lugar, la institucionalización de un órgano autónomo. Ustedes saben que hay leyes que se aprueban a libro cerrado y hay otras que se consideran en un solo paquete y se aprueban sin consideración de artículo por artículo: el Código de Vélez, por ejemplo, el Código Civil, se aprobó a libro cerrado. ¡Lo que pasa es que después vale la pena abrirlo para ver qué dice cuando hay que aplicarlo! Y también cuando se habló de crear un órgano extrapoder, se ve que lo leyeron "a Constitución cerrada". Porque en la Argentina no hay órganos así, no hay, sólo la Procuración General de la Nación, pero que ahora es un Poder aparte. Todos los demás órganos están insertos en alguno, incluso la Auditoría General de la Nación depende de la Comisión Revisora de Cuentas del Congreso de la Nación, de manera que no existía la posibilidad siquiera. Pero sí se podía darle absoluta autonomía y autarquía a un órgano en el marco del Poder Ejecutivo. Nos hemos pasado los últimos años redactando borrador y borrador a ver cuándo nos dejaban pasar ese decreto cuando yo ocupaba la Dirección Nacional Electoral. La cuestión es que eso también fue descartado, y se concentraron en esta cuestión de la emisión del voto y lo relacionado con ello. Y ahí la Cámara Nacional Electoral vio una posibilidad de hacer un re-equilibrio de sus funciones, capturando algunas de las que tenía o que pretendía tener. Vinculadas al recuento de

votos, que en el contexto de automatización de los procesos electorales es razonable que lo tenga la Cámara Electoral, ésta intentó hacer ese re-equilibrio con un argumento, ¡y con éxito! Un argumento paradojal. Dado que el actual Ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso, y no tiene, o al menos no se plantea una perspectiva de muchos años de seguir teniendo siquiera el Ejecutivo, entonces dicen, "más vale le damos esto a la Cámara, porque si volvemos a la oposición, tendremos posibilidad de pedir".

En esto la reforma política se emparenta con la Ley Sáenz Peña. En ésta, si bien fue fruto de una negociación bajo coacción entre Yrigoyen y el propio Sáenz Peña, el gobierno no pensaba perder. Pero por las dudas si en algún momento pudiera perder, se guardaron los dos ases "bajo la manga": les encomendaron a los jueces federales, designados por el Senado de la Nación (y que no iban a perder nunca por el método indirecto), hacer el padrón y el escrutinio definitivo de los votos. O sea, el aparato electoral seguía estando después de la Ley Sáenz Peña en el mismo lugar que estaba antes de la misma. Lo único que cambió fue la cantidad de votantes. Pasó, en promedio, de 1 o 1,5% de la población a casi todos los varones, primero, pero se hizo con resguardo. ¿Por qué? Porque como anotó Marcelo Escolar, no solamente se legisla cuando se reforma la política, sino que nunca se legisla en forma suicida. Salvo en esta provincia de Santa Fe (reiteradamente aquí se legisla en forma suicida, pero es un caso raro en el mundo), nunca se legisla en contra de los intereses del que legisla. Y además, siempre se hacen algún tipo de salvaguardas procedimentales en todo el procedimiento jurídico. Los abogados en eso "nos regocijamos": siempre tratar de burlar, de tratar sin éxito, en el fondo o a largo plazo, de moldear la realidad, siempre tratamos de manejarla, ¡y no podemos!

Entonces, en este momento, va a haber un cambio y lo va a haber "por izquierda", porque ese debate sobre re-equilibrio de las funciones entre el Ejecutivo y el Judicial se postergó y sin embargo en la reforma política va a ocurrir. Yo, que siempre he estado en contra, y a pesar de que mantengo todas mis objeciones contra la capacidad del Poder Judicial en su conjunto para administrar procesos (no de las personas, pero sí del Poder Judicial en su conjunto), creo que de todas maneras ese cambio es razonable si estuviera acompañado de las reformas intrajudiciales suficientes para que estén preparados para administrar. ¡Los abogados no estamos preparados para administrar nada! Salvo, con suerte relativa, nuestros propios honorarios, pero todo lo demás no. (*risas*)

Ahora bien, cuando hablaba me acordé de un fallo que salió hace poco, salió en marzo de este año (el que Marcelo decía), lo busqué y lo encontré. La Cámara Electoral, en un fallo interesante, también con el que estoy absolutamente de acuerdo, declara inconstitucional la prohibición de que los detenidos condenados a determinados delitos no puedan votar. En esto recuerdo que hace 10 años, en el fallo "Mignone", la Corte Suprema (primero la Cámara Electoral, pero después el máximo Tribunal) declaró inconstitucional la prohibición del ejercicio de derechos políticos a los privados de libertad sin condena. Ahora también, en un fallo que es Procuración Penitenciaria contra el Ministerio del Interior, se declaró inconstitucional que aquellos condenados por cualquier tipo de delito (aun los que no tengan ninguna rela-

ción con el Estado, ni con la administración pública, ni con los delitos contra la fe pública, ni contra la democracia) también tengan una sanción accesoria automática de inhabilitación. Bueno, más allá de eso, que es un tema interesante pero para otro momento, hay un párrafo de la Cámara Electoral que refleja exactamente lo que ellos llaman (según un vicio abogadil, hacer de los defectos, virtudes, simplemente rodeándolo de palabras), "jurisdicciones expansivas", que es ir más allá de lo que la Constitución dicen que pueden hacer. Leo esta parte del fallo: "(…) que por último, también, con razón a los efectos del pronunciamiento que aquí se emite, es que el Tribunal no puede obviar las dificultades que conllevaría en el marco de la distribución de competencias propias del sistema federal, conforme a los artículos 5° y 121° de la Constitución Nacional, la subsistencia de regulaciones provinciales discordantes de las normas nacionales o la coexistencia de distintos grados de restricción al sufragio de los ciudadanos, dependiendo de la provincia en que reside, debe por eso recordarse la garantía que establece el artículo 8° de la Constitución Nacional al disponer que los ciudadanos de cada provincia gozan de todos los derechos, privilegios e inmunidades inherente del título de ciudadano de las demás, esta norma consagra la igualdad de todos los ciudadanos en todas las provincias conforme al status uniforme que prohíbe la nacionalidad única regulada por el Estado federal".

El fallo continúa y les pido que acá presten atención si les interesa el tema. Aunque es muy árido, es fundamental para la persistencia del federalismo electoral en la Argentina, y acá se puede ver el germen de la destrucción de eso. ¡Todos los fallos que han cambiado el rumbo de las interpretaciones judiciales, comenzaron así! Se iniciaron con una nota que después no se recoge, por supuesto, porque no tiene virtualidad, pero que dice: "miren que si los ciudadanos tenemos que ser iguales, las normas tienen que ser las mismas, y si las normas tienen que ser las mismas es el Congreso de la Nación el que las debe legislar, y si no se puede lograr que éste las legisle, es el Poder Judicial de la Nación el último árbitro de los derechos políticos, porque los derechos políticos no son provinciales, son nacionales". Y por acá se rompe esa norma que es clarísima, el artículo 121°, que dice que las provincias se darán su gobierno sin intervención del Gobierno Nacional.

Ese es entonces el germen de la "jurisdicción expansiva". ¡No es para salir ahora por las calles a hacer marchas ni mucho menos! A propósito, si no lo hubiera dicho Marcelo no lo hubiera vinculado. Estudiando esto se puede ver que nunca han sido tan explícitos. Creo que vos estuviste, María Inés, en una reunión de CIPPEC, de las elecciones, cuando vino Zacarías el año pasado o el anterior. Dalla Via empezó a esbozar esto, pero nunca se había animado a escribirlo, esta es la primera vez que lo hace. Y es que los ciudadanos son ciudadanos del país y por lo tanto los derechos políticos tienen que ser tutelados por un único Tribunal porque si no, hay dispersión de derechos. Esto es cierto en un punto. En Mendoza, un joven de 17 años elige presidente pero no elige gobernador y hay varios casos. En 10 provincias estos jóvenes pueden elegir presidente, diputado y senador, pero no pueden elegir concejales, ni intendente, ni gobernador, cuando sería bastante lógico que no puedan elegir presidente, pero sí intendente o concejales. Nuestro federalismo está "dado vuelta" también, me refiero

al federalismo electoral. Se le aplica muchas veces la cláusula del artículo 31° de la Constitución, donde el foco de atracción es hacia el elector y en realidad tendría que ser al revés. En un lugar donde coexisten dos sistemas, debiera ser el más próximo el que se le aplica con supremacía respecto del otro, siempre que se garanticen la igualdad de los derechos políticos o la igualdad de los derechos en general.

Es una discusión filosófica pero que tiene una arista electoral importante, y como en el año 94', bien se dijo acá, se *bypasseó*, se "maquilló" la reforma política. Pero la reforma política verdadera de ese año fue eliminar el Colegio Electoral, ¡que no es poco! Sin embargo, no se dijo que era parte de una reforma, era parte de una negociación política. Así se eliminó el Colegio Electoral, se incorporó el tercer senador, se le dio autonomía a la Ciudad de Buenos Aires. ¡Fue una mega reforma política, y sin embargo no se la trató como si lo fuera! Es más, se agregaron las palabritas de "acción afirmativa" que venían a consolidar lo avanzado en 1991 con el cupo femenino, pero en realidad no se discutió. Era la oportunidad de poner (al igual que en todas las provincias argentinas y la Ciudad Autónoma, que la gobernanza electoral es parte de su Constitución) que hay autoridades electorales. Aunque en dos lugares no figuran: en Formosa y en la Constitución Nacional. Aquí nada se dice, no hay órganos electorales en Argentina, son decisiones legales que mañana podríamos cambiar y nadie dice nada. Porque la Constitución sólo menciona la Justicia Electoral en una cláusula transitoria vinculada con la primera elección de senadores nacionales. Como todo el mundo sabe, cuando se cumple el objeto de la cláusula transitoria, deja de tener *imperium*. Dicho esto, de paso me di el gusto de "desenmascarar" la Ley Sáenz Peña que todo el mundo la tiene por arriba.

Ahora me voy a ir de las reformas hacia el tema de la paridad. Estoy absolutamente de acuerdo con la discusión de los motivos y el concepto de paridad que dio María Inés Tula. Yo hablé de eso en la Comisión de Asuntos Constitucionales cuando se planteó. Creo que es lo que corresponde, y creo que es una palabra que no la suelo usar porque describe mucho de las posibilidades que cualquiera de nosotros pueda imponerle a otro. Creo además que es lo justo; que es una de las pocas cosas que podríamos llamarle "justo" y que habría un amplio consenso, por lo menos de la gente que no tiene intereses contrapuestos. Ahora bien, algunos podrían decir que está sobre-representada la discusión de la paridad al lado de la reforma política; "entró por la ventana", vino de casualidad. Va a salir, si sale la ley, cosa que todavía está bastante lejos. Pero va a ser aprobada porque es lo único en lo que se pudieron poner de acuerdo todos los partidos, porque en todo lo demás todavía eso no pasa. Pero el tema tiene fuertes detractores. Lo de Lanata no es poco, su programa es muy escuchado; el editorial del diario "La Nación" fue lapidario; el editorial del diario "El Día" (que en la ciudad de La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, nadie dice si "llueve" o "no llueve" sin leer "El Día", y salen en malla en plena lluvia si el diario dice que está soleado); y los malos políticos. El editorial del diario "La Nación" fue al estilo de Lanata, ¡con la educación que tienen los periodistas gráficos con respecto a los conductores televisivos! Ahora bien, lo del cupo nos obliga a hacernos unas preguntas. En análisis retrospectivo de la paridad, esto tiene puntos de referencia igual que con la gobernanza y con el sistema de partidos. En realidad las instituciones

de gobernanza electoral, al igual que los partidos políticos, son creaciones de la ficción para ordenar algo, que en el estado natural de cosas, sería inmanejable. El cupo, a diferencia de la paridad, también era una ficción, entonces me pregunté y le pregunté a mi señora, que fue diputada y que votó esas cosas: "¿por qué el cupo y por qué el 30%?" Y me dijo: "porque es lo máximo que aguantaba la política".

Y entonces, las preguntas que hay que hacerse con las reformas políticas se vinculan con cuánto aguanta la política, cuántas mujeres permite, porque no es el cupo de cuántos hombres. Entonces, ¿cuántas mujeres aguanta la política, aguantaba en ese momento y aguanta ahora? E indudablemente hubo un cambio. Después veremos de cuánto aguanta el resto de la sociedad, porque la política aguanta cosas (¡a pesar de que la política es denostada casi unánimemente!) que no aguantan los demás. Ni los sindicatos, ni las empresas aguantan nada, ¡muchos no aguantan!

En el gremio sindicalista docente más importante de la provincia de Buenos Aires, que es el más relevante cuantitativamente en la Argentina, es un hombre el que aparece, Baradel. Figura por todos lados en un sindicato que es mayoritariamente femenino, que además no lo es porque las maestras de guardapolvo blanco son buenas, sino que está permeado por problemas que conlleva los deberes de cuidado y hay una contradicción directa en el ejercicio de esta actividad laboral y tales deberes. Sin embargo, el que tiene que interpretar la forma de armonizar los deberes que ejercen las mujeres en la docencia con esta actividad y su normativa, es un hombre que no tuvo ninguna de esas cosas.

Luego, los partidos políticos. ¡Tenemos 600 partidos! ¿Cuántos aguanta la política? O al revés, ¿aguantaría la política tener solo 7 u 8 partidos? En México, cuando hubo 7 partidos en la Cámara de Diputados, impulsaron la reforma política para parar esto porque así siempre se hace ingobernable. Nosotros, en el momento que hicimos la reforma de 2009, teníamos 43 bloques legislativos, ahora mismo hay 20 y pico y en ascenso, y va a haber más. De acá a 2019 sólo puede haber más. De ahí el interés de esto de cuántos partidos aguanta la política, o cuán pocos aguanta, o cuántos le permiten a la política disgregar, congregar, o agregar representación para tener poder.

Y la tercera, la gobernanza electoral. ¿Cuánta intervención, de quién y cuán eficiente para fijar las reglas, se aguanta la política? Porque ésta, en cualquier lugar del mundo, pero especialmente en Argentina, se aguanta leyes draconianas, total, nunca es imprescindible cumplirlas. Pasaron 23 años del cupo y cuatro provincias no cumplieron el cupo en la elección del año pasado ¡Sí, 23 años! Y dicen "no se podrá" y se puede igual. Con las primarias, vienen y te consultan cómo se integran las minorías, qué prevalece, el cupo o la minoría y te lo discuten como si la minoría fuera un hecho de la naturaleza y ser varón o mujer fuera una invención del legislador, y no al revés.

Entonces, nuevamente, ¿cuántas reformas aguanta la política? Me refiero a nuestro país, que se diferencia del panorama de la región, donde las reformas políticas son cosas que marcan

eras. En Perú, que tiene un sistema de partidos y un sistema electoral totalmente agotado, desde hace tres años duerme en la Cámara de Diputados el proyecto de reforma política en el que se pusieron de acuerdo los tres órganos electorales de ese país, gran parte de la sociedad civil, Transparencia en Perú (que es una gran entidad), el PNUD e IDEA. Cualquiera que andaba dando vueltas por el mundo le preguntaban y apoyaba, sacaban libros, etcétera. Personas como Tuesta Soldevilla y todo el mundo estaba de acuerdo en la reforma política. Pero los diputados no decidieron, ni la pusieron a consideración, y ahora viene un nuevo gobierno y dice: "nosotros impulsaremos la reforma política". ¿No tiene quórum, no tienen mayoría? No, son la segunda minoría, de manera que el partido de gobierno en el Congreso no puede apoyar nada, no puede aprobar nada, si no se genera un gran consenso sobre los que manejan la Cámara de Diputados y el Senado. Sin esto no va a haber reforma política. Y eso ¿qué nos dice? Que los Congresos son reticentes a cambiar las normas por las cuales están sentados en las bancas y siguen sentados ahí. La primera pregunta que te hacen es: "bueno y cómo hago yo para volver a estar sentado acá, con voto electrónico, con voto a pilas, o sin voto; cómo hago para quedarme acá o cómo hago para volver acá". O la pregunta que hicieron en una provincia del norte, muy importante, cuando yo fui a decir: "tenemos que eliminar los acoples". Uno comentó: "bueno, pero cómo hacemos para seguir haciendo lo mismo". O cuando dijimos "primarias por agrupación", ¡perfecto! Ese es un mérito de Gerardo Scherlis y quienes lo rodean. Muy bien, ordena la oferta electoral, eso es positivo.

De uno de los partidos oficialistas, muy importante, un dirigente cercano, acá dijo: "pero, ¿cómo hacemos para ir con todos los candidatos de nuevo?" ¿Por qué? Porque la forma de construcción política toma su propio camino. La energía de la política es como un río que si le ponés un dique simplemente busca otro curso, salvo que las leyes no pretendan sustentarse en su propio poder, sino que pretendan responder a un diagnóstico sobre la realidad política y la realidad sociológica absoluta, no a la convicción de uno. Tal vez, como pocas veces en el transcurso de nuestra historia, durante los últimos 7 u 8 años estuvo muy presente aquello de Maquiavelo de que "el amor pasa y el miedo no, entonces más vale que te teman a que te amen". Y esto disciplina, nacionaliza a los partidos, o mejor dicho los pseudo-nacionaliza. Simplemente los somete a una disciplina, al igual que en Yugoslavia con las particularidades. Pero las etnias, las religiones vuelven a aflorar, igual que ahora que el Partido Justicialista vuelve a ser una federación, y tal vez una confederación de gobernadores. Pero durante los años anteriores, bien o mal, había un orden que lo contenía. Nunca el orden centralizado es muy democrático, pero disciplinaba. Al desordenarse, nos enfrentamos a que tienen que cambiar todas las palabras sin cambiar ninguna de las realidades, salvo votar con una máquina. Yo siempre estuve a favor (aunque con salvaguardas y cosas que no vienen a cuento hoy acá) de la modernización, porque pensé que era un tema menor. Siempre entendí que los procedimientos son temas menores, que es mucho más importante ordenar las primarias para que sean por agrupación, que es mucho más relevante eliminar las colectoras. También que es mucho más importante eliminar los acoples, pero está fuera del alcance de la autoridad del Congreso. Pero entonces, ¿cuál es la única autoridad mayor a la de la ley que pudiera

poner una reforma así a nivel nacional, no a nivel federal, sino nacional, de todo el país?: el poder político. Éste podría (si hubiera un fuerte poder político, sustentado en una convicción de que interpreta una convicción generalizada de hacia dónde queremos ir) imponerle a Formosa eliminar los lemas, a Santa Cruz también, a Tucumán los acoples, a Jujuy las colectoras. Y esto independientemente de que los que llegaron, lo hicieron con ese sistema. Porque el poder político, si está sustentado en una creencia social, en gran parte es estas dos cosas: es amor del pueblo por el príncipe, pero también es miedo de los administradores por el príncipe, y las dos cosas juegan en política.

El problema está cuando generamos un escenario para hacer una reforma política que no será tal, que nos quedamos con lo externo, con lo cosmético, porque esto tendría que ver con el entorno, con el cosmos, con el sistema en el que se inserta una cosa. Sin embargo, es simplemente la fachada por la cual se entra a un lugar. Si no tenemos una fuerte convicción de hacia dónde ir, hacemos encuestas donde la gente dice que no quiere que se quemen urnas como pasó el año anterior. Es difícil (para mí especialmente) recordarle a todo el mundo que se quemaron sólo dos urnas de las 2.200 que había en todo Tucumán (de las 95.000 que había en todo el país pero en otra fecha, no importa). ¡La gente piensa que una elección es "un momento donde se queman urnas"! Y para muchos una elección es "un momento donde hay miles de opciones en una mesa", cuando en muchas provincias sólo hay elecciones federales. Y sólo hubo cuatro, cinco, o seis elecciones el año pasado, por lo tanto no hay mesas kilométricas, podrán ser largas algunas en Catamarca, pero son minoritarias.

Cuando el prejuicio toma el lugar del juicio, estamos en una cosa que necesariamente va a ser injusta. Las reformas políticas no son suficientes si son reformas legales. ¡Pretender que cambiar una ley es una reforma política, es engañar y es engañarse! Tales cambios sólo pueden prosperar cuando expresan una realidad. Ni siquiera tienen que tener un apoyo mayoritario, porque estos temas no son para las mayorías. Es muy elitista lo que digo pero es así. No son para las mayorías pero no porque sean difíciles, sino porque no les importan, tienen que tener sentido común. Lo de la paridad es rechazado por Julio Saguier de "La Nación", por Kraiselburd de "El Día", ¡por diez tipos! Por Luis Alberto Romero, por Lanata, por diez más. Pero si a cualquiera uno le va a plantear el tema desapasionadamente, te va a decir que es razonable. De manera que esa propuesta de cambio va a subsistir, porque es razonable. La reforma política está subordinada a la razonabilidad. Pero en estos ocho meses de discusión sobre la reforma política, en el debate no se ha transitado por la razonabilidad de lo que se está haciendo. Simplemente se está viendo cómo se llega al número mágico de las reformas electorales: 129, entregando lo que se pida a cambio y sumando lo que haga falta. Por suerte avanzamos con la paridad, todo lo demás podrá ser mejor o peor, pero no es realmente mucho avance. Gracias.

Preguntas de la audiencia

Pregunta 1: ¿Cómo afectan las políticas de paridad la emergencia de más categorías en términos de identidad de género? Puntualmente, podemos poner como ejemplo el caso de las mujeres trans.

Respuesta de María Inés Tula: Ese es un tema que también se está hablando en América Latina. ¿Cómo integrar dentro de ese núcleo de LGTB, gays, lesbianas, transexuales, y bisexuales? Eso queda saldado por la terminología de género, porque no se incluye por sexo. Entonces dentro de esa terminología está incluido ese universo que podés encontrar en esa discusión. Quizás también viene al debate lo que plantea Lanata de una manera despectiva, diciendo: "bueno, y entonces ahora tenemos que empezar a poner cuotas de todo, cupos de todo", es decir, tenemos que poner un porcentaje de gays, como también se habló de la cuota joven también, y los Parlamentos tienen que ser sensibles a la sociedad, tienen que representar a la sociedad. No es un impedimento ni es incompatible, pero en cuanto a la ley, se tiene a partir del concepto de "género" y no de "sexo".

Respuesta de Marcelo Escolar: Quería agregar algo, una cuestión empírica y una cuestión numérica. Como la relación numérica entre géneros es prácticamente 50 y 50, y aquellos que, desde el punto de vista sexual, tienen otras orientaciones (no importa cuáles sean), generalmente éstas se distribuyen entre los dos géneros. Por lo tanto, por la ley de los grandes números, vas a tener siempre representación dentro de los dos. Lo otro sería un problema interno. O sea que no tenés ninguna dificultad, numéricamente no hay problema, vas a encontrar la representación. Pero, yendo a una cuestión empírica, cuento cuando fui constituyente en la ciudad de Buenos Aires. Ustedes saben que la Constitución de la CABA fue mucho tiempo denostada como un texto que no se ocupaba de temas constitucionales, sino que 50% de la Constitución hablaba de políticas de Estado, es decir, definía políticas. Es cierto, la mitad del texto constitucional (más o menos en tamaño) habla de políticas especiales que se regulan desde la Constitución, o sea define políticas públicas desde ahí. Por supuesto que esa es una discusión a la interna del constitucionalismo, pero no voy a firmar si es bueno o malo. Sí me acuerdo de algo muy particular: si ustedes entran en la Constitución de la ciudad, van a ver que hay políticas especiales y medidas de acción positiva para un montón de segmentaciones sociales de todo tipo. En el contexto de la Constituyente (que era muy progresista), era muy difícil decir algo razonable fundamentado. Si yo llegaba a decir lo que dije recién de los números me sacaban "volando" por la ventana. En ese momento era mucho más joven y tampoco tenía mi derecho por edad. (*risas*) Creo que si hoy fuera a hacer la Constitución lo decía, pero igual se nos ocurrió un idea (este fue el chiste, después les cuento el contenido) y era

decir: "perdón, acá hay un solo grupo que no está representado en todas las segmentaciones, no estamos poniendo los heterosexuales, masculinos y adultos. Todos los demás están representados menos nosotros", se armó un lío total. (*risas*) Ahora vuelvo para atrás. En realidad, en la Comisión que se dedicaba a estos temas surgió un argumento, que es el mismo que les acabo de plantear y que dijo Inés recién. Hay cuestiones, como por ejemplo el género, donde no hay opción. O sea, una cosa es una identidad o una característica adscriptiva y otra cosa es una identidad o una característica que sea el resultado de una decisión individual, no es lo mismo.

Por el otro lado, cuando uno trabaja en jóvenes o trabaja en viejos, tiene que definir arbitrariamente qué considera "juventud" y qué considera "viejo". Ahora, la diferencia entre género masculino o femenino no es una cuestión de opción, es una cuestión de elección del sexo, en todo caso, independientemente de tu género. A lo que se suma el hecho de que es 50 y 50. Entonces, no podemos tratar a cualquier tipo de segmentación de la misma forma que tratamos a la segmentación de género, porque en realidad la estamos denostando. Es como si estamos tratándolas en las mismas condiciones y no es así, y ese es el principal error de los Lanata *and company*. Cuando te dicen "bueno, ahora no", es porque están mezclando todo con eso de que "entonces vamos a tener que darle a cada grupo, a cada segmento, a cualquiera, una representación". ¡Esto no termina nunca!

Respuesta de Alejandro Tullio: Agrego una cosa pero muy desde el punto de vista legal, desde la óptica del nuevo Código Civil. Eso también lo resuelve el tema del género auto-percibido. Ahora uno puede pedir su inscripción en el Registro Civil (por lo tanto en el padrón) por el género auto-percibido. No es asignado arbitrariamente por un tercero, sino que uno cuando es adulto ya lo puede hacer. Las opciones sexuales son sexuales, y las identidades transgénero, si hay el cambio de género y se percibe a la persona de otro género, simplemente adscriben al otro y como tal será candidato.

Respuesta de Marcelo Escolar: Y además se va a distribuir normalmente, porque hay de los dos lados entonces. Cuento una historia: cuando era diputado de la ciudad, yo estaba en la lista, fue cuando se aplicó por primera vez el cupo y yo formaba parte del FREPASO (íbamos junto con el Radicalismo, pero el FREPASO era una confederación de partidos, adentro estaba el socialismo). Entonces, había una interna dentro del FREPASO, y después estaba la interna dentro del Radicalismo. Ambos cumplían con el cupo, pero los socialistas no, porque no tenían mujeres y no iban a ponerlas. Ubicaban mujeres en Diputados, pero no las ponían en la Legislatura, que tenían que poner muchas. Como la presentación la hacía el FREPASO, los socialistas decían: "bueno, que las mujeres las pongan ellos". Esa era la discusión, ¿y cómo se saldó? Se dijo: "presentémosla como está". Entonces, yo que estaba en el lugar 10 de mi lista, decía: "¡voy a acabar en el 18 porque me van a pasar todas las mujeres por arriba!". Y fue

así, me quedé como primer suplente y entré porque se fue un radical. Pero la razón era la misma, políticamente no se podía arreglar. ¡Ustedes saben cómo se pone difícil cuando los socialistas se empecinan! No había manera, discutían teóricamente, pero esto era concreto: "si vos no ponés, tenemos que poner nosotros", o se iban o se quedaban. ¿Quién decidió? La jueza que entendía de eso, ordenó la lista y punto.

Respuesta de Alejandro Tullio: ¡A mí me pasó lo mismo con las minorías y así me quedé afuera!

Pregunta del coordinador: Asumo que lo estamos planteando, luego les doy la palabra. ¿Ahora sí se convierte en un techo el 50%?

Respuesta de Alejandro Tullio: Sí. Porque el 50 es el 50, porque no puede haber menos de 50% de masculinos.

Respuesta de Marcelo Escolar: Ya está regulado. ¡Pero cuidado que igual siempre te va a quedar un margen!

Respuesta de María Inés Tula: Te voy a contar una anécdota. En estas reuniones inter-bloques, entre diputadas y diputados que acuerdan sacar un dictamen, una de las diputadas, Myriam Bregman, planteó la imposibilidad del 50%, porque ella decía: "en mi partido somos mayoritariamente mujeres, entonces el 50% para nosotros es un techo, pongamos que 50% va a ser el mínimo". Bueno, finalmente, lograron acordar, pero era un caso muy particular, de un partido ideológico.

Pregunta 2: La pregunta es, ya que en el marco de estas reformas electorales se piensa siempre la modernización través del voto electrónico, por qué no se la relaciona con el conteo y la rapidez que necesitan muchas veces los medios para tener el resultado lo más rápido posible. Es decir, ¿por qué no se piensa desde el lado de la informatización del conteo y no desde el voto electrónico?

Pregunta 3: Estuve leyendo un proyecto de reforma política que se está discutiendo en Diputados, y hay una parte que dice que las PASO no han salido con el objetivo con el que

fueron diseñadas, sino que son como una gran encuesta electoral, eso es lo que dice en los fundamentos del proyecto. Creo que se va a discutir en algún momento eliminar las PASO o se pensó. Entonces, la pregunta es sobre los resultados a nivel empírico de las PASO, si es que han cumplido o no con el objetivo para el cual fueron creadas en una provincia o a nivel nacional. También, qué opinión les merecen los dichos de los fundamentos del proyecto de ley. Y otra más, acerca del financiamiento, si hay algún proyecto circulando que tenga que ver con el financiamiento de los partidos.

Pregunta 4: Un poco era eso, preguntar lo que mencionaba ella. En la agenda gubernamental estaba el tema de financiamiento de los partidos, entonces quiero saber, más o menos, qué piensan ustedes sobre la relevancia de esto, de la regulación del financiamiento partidario.

Pregunta 5: Me gustó mucho esto de que la nacionalización del sistema de partidos es como el socialismo, que dice que llega pero no llega nunca. Entonces parece también que, para desear la gobernabilidad del sistema, ¿la variable de ajuste sería siempre el compromiso fiscal?

Pregunta 6: Pensaba recién en lo que hablaban con el ejemplo que dieron, con casos donde los partidos tienen más mujeres para poner. ¿Se piensa la posibilidad en un futuro de que se termine esta lógica del número, del cupo? Entiendo que quizás se logre (ya que la ley lo ha forzado, la sociedad lo ha acompañado, y los políticos lo respetaron) en un momento poder decir: "bueno, listo, ya no hace falta", y se pueda dejar libremente que los partidos decidan, incluso en un caso que tenga 70% de representación femenina y otro que tenga 70% de representación masculina. Y una última cosa: si mal no entendí, habían dicho que hay veces que los partidos no se quieren apegar a la ley. Por un lado, está la idea de decir que no se puede "enfrascar" a la sociedad con normas, pero está también la visión de que si está la ley, tendríamos que hacerle caso y hacer cumplir lo que manda. ¿Qué piensan ustedes?

Respuesta de Marcelo Escolar: ¿Por qué no al voto electrónico? Con éste se tiene, además de la emisión del sufragio de manera automatizada por un medio cualquiera (que en este caso es una Boleta Electrónica), un cómputo automatizado en el lugar donde se emite el voto que después se consolidará o no. Acá eso no existe, porque no tiene nada que ver con una teoría, es por un tema tecnológico. Pero la idea original de ese dispositivo era que se contara automáticamente, pero no funcionó, porque los *tags* no se pueden contar todos juntos sin que tenga error. Ese es el por qué no es voto electrónico.

Y respecto a lo otro que se planteaba en una de las preguntas, sólo digo no voy a entrar en una discusión sobre la ley, o sobre el rol de una ley en una sociedad. Pero aun siendo bastante rousseauniano (y del primer período), te diría que tiene que haber un consenso cognitivo y un consenso social, que es quien constituye la ley. Entonces, me parece que la pregunta tuya está por afuera de eso. Si hay consenso, pero no hay condiciones de procedimiento legales que permitan (políticamente hablando, o sea, en el contexto decisorio real, no en la teoría) tomar esas decisiones, ¿cuál es el problema? El problema está en la ley, no está en el consenso. Entonces, en las situaciones que nosotros marcamos, se trata de un problema (en todo caso) del diseño constitucional argentino. No las voy discutir yo acá, ni soy un especialista. Lo único que digo es que una cosa es cuando vos infringís la ley, y otra cosa es cuando vos, a través de un acuerdo, regulás con una ley y ésta es inconstitucional. Lo que estoy diciendo es que la ley electoral, en el caso de la formación de la lista y de la manera en la cual se definen mayorías y minorías, es inconstitucional. Y es así desde la década del 60' y lo es también desde el 12'. Lo que pasa es que en el 12' se tomaron el trabajo de *bypassear* la ley, por eso inventaron la "lista incompleta", ¿por qué? Porque vos presentabas una "lista incompleta" y entonces la decisión constitucional se tomaba sobre la parte incompleta. ¿Y con el resto qué hacemos? Pero en el 62', ni siquiera se tomaron el trabajo porque ya estaban de acuerdo, se habían olvidado. Entonces no es que no están cumpliendo la ley, en este caso están formulando una ley que es claramente inconstitucional, como lo fue también la coparticipación (hasta el momento en que se constitucionalizó, aunque todavía nunca se ha hecho la ley, como prevé la Constitución reformada en el 94'). Cuando se hace la Ley de Coparticipación, es absolutamente inconstitucional, pero ¿por qué se hace? Porque era la única forma en ese contexto de financiar a las provincias. O sea, cuando vos te encontrás con algunos constitucionalistas del interior, como Frías, te van a decir que la Ley de Coparticipación es "un atentado contra el federalismo político en Argentina". Pero en realidad, esa norma es la que permitió la transferencia, desde la región pampeana, de recursos hacia la periferia del país por medio de la coparticipación, que antes no existía. Cada provincia se arreglaba con lo que tenía, y como no poseían nada (ni siquiera tenían una base imponible), no había impuestos. Por lo tanto, no tenían Estado.

Entonces, lo que "atentó" contra el federalismo empíricamente era la situación anterior, no la reforma del texto constitucional que parece que "atentaba" contra el federalismo. Así, algo que parece que "atenta" contra el federalismo termina promoviéndolo, y lo que favoreció es la autonomía provincial. Si uno mira los presupuestos provinciales dentro del presupuesto argentino desde esa época hasta ahora, aquellos no pararon de subir. Y alguna razón es por esto que decía. Entonces, creo que hay que verlo desde esa perspectiva. ¡Nadie está diciendo que está bien infringir la ley, no es ese el argumento, obviamente que no está bien infringir la ley y ningún político lo debe hacer, estamos hablando de otra cosa!

Respuesta de Alejandro Tullio: Lo mío es muy breve, en relación con una de las preguntas. No se entiende bien qué quisieron decir en todos los fundamentos del mensaje que envió el

Ejecutivo a la Cámara de Diputados, porque no se corresponden exactamente luego con el texto. Si uno ve toda la descripción que hacen, hay una referencia macro de muchas cosas, y luego la ley no responde a eso. Es más, en algunos casos es hasta contradictorio, porque se escribieron en dos momentos diferentes, por dos personas, por dos grupos de personas con visiones diferentes. Generalmente, lo que se hace en técnica legislativa es primero ponernos de acuerdo en lo que queremos decir y luego le ponemos los fundamentos. No es un proceso académico, es un proceso político, es decir: "vamos a llegar a tal lugar por este camino", y después simplemente ponemos en prosa lo que se dice el verso. Acá hay dos cosas, una bucólica en el mensaje en la parte de los fundamentos y una norma bastante mal escrita en la parte procedimental. Ahora bien, lo que sí tengo que decir, es que la intención original de parte de la alianza gobernante era eliminar las PASO, con un punto intermedio: hacerlas no obligatorias para demostrar que va poca gente y decir que se gastan $1.000 ó $1.500 millones para una cosa a la que no concurren los ciudadanos, y así entonces decir "la próxima elección las sacamos". Como eso no pasó (porque el radicalismo se puso firme y dijo, "si se quita la obligatoriedad hasta acá llegamos"), quedaron los fundamentos de una cosa y no quedó el texto. Y, en relación con lo otro que se preguntaba, digo: ¡la verdad es que las PASO no sirvieron para lo pensado, porque ganó Macri! (*risas*)

En cuanto al tema de las bancas, señalo que estoy de acuerdo con que es necesario redistribuir la representatividad en el Congreso. Esto se puede hacer de dos maneras: desde la forma que la doctrina diría, que es quitándole toda la sobrerrepresentación a todas las provincias chicas que tienen un mínimo de cinco por una ley ilegitima. Pero, ¡andá a juntar los votos para eso! Por lo tanto, es más fácil y más barato pagar la sobrerrepresentación o pagar el reequilibrio "hacia arriba", que legislar "hacia abajo". Porque si no, se va a quedar en el mismo lugar. Es una cuestión de pragmatismo puro, *realpolitik*. Finalmente, digo que la paridad es la eliminación de la discusión del cupo. El cupo es arbitrario y la paridad no. Hace 2.000 años, un poquito más, empezó una práctica, que hace 1.900 años se incorpora al primer Código Civil del Imperio Romano: se establecía el matrimonio, una institución que a pesar de tener 2.000 años sigue estando; y se establecía el divorcio; y se establecía también la obligación de alimentos de una parte respecto de la otra; y las sanciones. Se supone que después de dos milenios, después de guerras y todo, tendríamos que ser lo suficientemente evolucionados como para que no fuera la ley la que nos dice que tenemos que alimentar a nuestros hijos. Sin embargo, en lo que se legisló nunca fue para ir hacia atrás. ¡Piensen que tuvimos que crear un registro de morosos alimentarios! La naturaleza humana no es la solución a todas las cosas, por eso, ¡mejor seguir legislando!

Respuesta de María Inés Tula: Bueno, coincido con lo que dice Alejandro, la paridad es una medida definitiva, busca directamente sopesar todos los tropezones que han tenido las cuotas de género. Es decir, en estos 25 años que han tenido entre 1991 y 2016, ese mínimo nunca avanzó en los partidos políticos.

PONENCIAS DE EXPOSITORES

El contenido de los trabajos reunidos en esta sección es responsabilidad exclusiva de los autores de los mismos. Los compiladores agradecen al Comité organizador del Congreso sobre Democracia por permitir la publicación de las ponencias presentadas dentro del Simposio realizado en el marco de dicho encuentro académico.

INTRODUCCIÓN

Carlos Varetto
Centro de Estudios Federales y Electorales, Universidad Nacional de San Martín - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.
E-mail: cvaretto@gmail.com

El amplio grupo de trabajos que siguen a esta presentación representa una buena y calificada muestra del avance de los estudios en materia electoral desde la Ciencia Política, aunque no exclusivamente, ya que resultaría más adecuado entenderlo como un objeto transdisciplinar en sí mismo.

El estudio de los sistemas electorales en Argentina se revela relativamente reciente, en gran medida porque para suscitar interés debían realizarse regularmente elecciones[1]. Por esa razón, resulta comprensible que la mayor parte de dichos trabajos se concentre en el período posterior a 1983[2]. En este marco existen varios estudios de diagnóstico en la década de 1980 y 1990 (De Riz, 1992; Cabrera, 1991, 1992 y 1993) junto a una amplia difusión de estudios respecto a los sistemas electorales subnacionales en los 90', y en particular en lo que respecta a la conocida como Ley de Lemas (Tula, 1997; Micozzi, 2001; Suárez-Cao, 2001; Borello y Mutti, 2003; Reynoso, 2004), cuestiones relativas al tipo de boletas (Tula y De Luca, 1998) y las reformas subnacionales en sentido amplio (Ratto, 2007; Suárez-Cao, 2013). En los 2000 los sistemas electorales se incorporan como factores explicativos relevantes de la situación política (Calvo y Abal Medina, 2001; Calvo y Escolar, 2005; Leiras, 2007, entre otros). Adicionalmente, no sólo se incrementan los estudios en el área, sino que se complejiza la mirada sobre los elementos que componen los sistemas electorales incluyendo factores tales como la participación e intereses de los actores externos e internos al proceso electoral, incluida "la fontanería del sistema electoral" (Cfr. Escolar, 2010).

Una referencia del crecimiento de la temática es la importancia que tuvo el estudio de las elecciones en los congresos más importantes de la Ciencia Política Argentina. El Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) incorporó en 2011 el simposio "Federalismo y Política Subnacional. Perspectivas Comparadas" que inicialmente se abocó fuertemente las temáticas relativas a sistemas electorales. En las

1. Existen sí, estudios históricos sobre procesos de reforma política previos, se puede destacar: De Privitello (2006), Devoto (1996).

2. Existen notables excepciones como la de Zalduendo (1958), Botana et al. (1985) y Corbacho (1988).

ediciones de 2015 y 2017 se conformó el simposio sobre "Reforma política y observación electoral" además de sostener el antes mencionado. Por su parte, se motoriza el simposio "Los procesos electorales en perspectiva comparada" en el XII Congreso Nacional y V Internacional Sobre Democracia en la Universidad Nacional de Rosario del año 2016.

Precisamente, parte de la producción presentada a este último simposio se publica en esta sección del libro, la cual se organiza en cuatro ejes: instituciones de gobernanza electoral, comportamiento electoral, reformas de los sistemas electorales y, por último, Universidad y observación electoral.

En el primer eje se presentan cuatro trabajos. En el primero, Toso analiza sistemáticamente desde una perspectiva formal lo relativo al control del financiamiento de los partidos políticos en Argentina. Para ello, presenta las aspiraciones normativas que debería contener la regulación en la materia, la evolución del sistema legal efectivo en Argentina y analiza sus principales fortalezas y debilidades. Concluye que si bien el sistema de control posee aristas satisfactorias es falible y requiere primordialmente de una serie de modificaciones respaldada por la voluntad política conjunta de las instituciones involucradas. El artículo de Ascarrunz aborda tres casos de comicios marcados por la conflictividad –Beni y Chuquisaca (Bolivia) y Tucumán (Argentina)- para comprender el rol de la justicia y/o la administración electoral en los mismos. El artículo ahonda la huella para un abordaje que incorpore las variables exógenas al sistema electoral – como por ejemplo el sistema partidario- pero también las endógenas –por caso, los propios actores encargados de tomar decisiones judiciales. El artículo de Torres se ocupa de dar cuenta de las características específicas que tuvo el proceso político de formación del entramado institucional de gobernanza electoral en la provincia de Entre Ríos. Un pormenorizado análisis de dicho proceso le permite sostener al autor que existió un marcado interés del oficialismo en mantener la institucionalidad heredada de tipo judicializada y dependiente del Juzgado Electoral Federal, aunque este proceso estuvo acompañado de acciones orientadas a reservarse para sí ciertas atribuciones. Finalmente, la sección cuenta con un trabajo de Chaires Velasco orientado a comprender las instituciones electorales en México. Específicamente, se propone analizar la estructura y principales funciones administrativas y judiciales del Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Luego del análisis de las estructuras, funciones y competencias de ambas instituciones el autor señala la importancia de sostener la solidez institucional de estos organismos para el mantenimiento de la consolidación democrática en México.

La segunda sección se compone de tres trabajos orientados al análisis del comportamiento electoral. En el primer artículo, Seminara aborda en profundidad el sistema de competencia en la provincia de Córdoba detallando las dimensiones centrales de la competencia partidaria en vinculación con los sistemas electorales vigentes. Muestra la complejidad del sistema electoral y un sistema de competencia partidaria con un actor predominante, aunque competitivo en la última década y media, y con comportamientos electorales del tipo centro-periferia. Seguidamente el trabajo de Scaramella, Contursi Reynoso y Escobar analiza

las condiciones de realineamiento partidario entre elecciones primarias y generales en Santa Fe. En primer término, verifican una dinámica muy volátil a lo largo del período, a partir de transferencias cruzadas de votos entre las distintas fuerzas políticas, incluso entre elecciones primarias y las generales de un mismo proceso eleccionario. En lo relativo a la distribución geográfica de las coaliciones electorales hallan evidencia de un patrón regionalizado en las transferencias de votos de aquellos candidatos que tienen un fuerte anclaje territorial sub provincial. No obstante, a lo largo del período analizado no existirían patrones regionalizados significativos de las fuerzas políticas. Por último, la sección incluye un trabajo de Abdala y Antenucci que explora mediante un diseño cuasi-experimental los efectos de la Boleta Única Electrónica en las elecciones de 2015 en el Chaco. El trabajo da cuenta de la importancia del sistema electoral sobre el comportamiento de los electores, en particular sobre las decisiones de voto negativo y el voto a partidos menores. Concretamente, el voto electrónico operaría reduciendo la proporción de votos en blanco y nulos e incrementando los votos sobre partidos menores dentro del sistema.

El tercer eje se aboca a estudios sobre la reforma electoral y consta de tres artículos. En el primero, Caccianini, Raffo y Raffo analizan el impacto que la propuesta de reforma política presentada por el Poder Ejecutivo Nacional en 2016 podría tener sobre la provincia de Buenos Aires. Los autores abordan dimensiones centrales del proceso de reforma e incorporan otras y lo hacen contemplando la complejidad del federalismo electoral argentino y los límites y posibilidades con que cuenta en cada aspecto: simplificación del calendario y oferta electoral, incorporación de nuevas tecnologías en el instrumento de votación, paridad de género, limites a la re-elección, debate obligatorio de los candidatos, transiciones gubernamentales, diseño de secciones electorales y observación electoral. Seguidamente, Catalín aborda la performance de diferentes instrumentos de votación: la Boleta Única papel en base a la experiencia de Santa Fe y la electrónica en base a otros casos en Argentina. Llama la atención sobre las dificultades de caso y la necesidad de una evaluación profunda e integral de cualquier reforma que incluya el instrumento de votación. Finalmente, Bazán, Juri, Diez y Mucarsel analizan el impacto de la implementación de las PASO en la provincia de Mendoza, a través del análisis de lo acontecido en el municipio de San Carlos. En su análisis concluyen que si bien las PASO implican un avance importante en términos de igualar las fuerzas partidarias y las candidaturas, otros factores estructurales limitan sus alcances.

Finalmente, un último eje aborda la relación entre Universidad y observación electoral. Primero, Tibaldo a partir de la experiencia de la Universidad Nacional del Litoral analiza la utilización de la observación electoral con fines pedagógicos para los estudiantes de Ciencia Política. Se sostiene en su presentación que la experiencia permite construir un conocimiento junto a los estudiantes que supere la pasividad en la transmisión del conocimiento y genere la posibilidad de ampliar sentidos, aplicar lo aprendido en la carrera e incrementar el involucramiento con el mundo social y político. Por su parte, Lodi, Sartor Schiavoni y Caballero Rossi realizan un recorrido por los 10 años de existencia del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. En este marco se

explica su evolución, su metodología y principales aportes institucionales. Resulta de sumo interés la presentación de la experiencia del equipo no sólo en observación doméstica sino también internacional -Uruguay, Chile y Brasil-. Las autoras destacan la observación como una experiencia que permite expandir el aporte más allá de la Universidad hacia la esfera gubernamental, la opinión pública y la formación ciudadana. También destacan las posibilidades de cooperación inter-institucional. De las dos presentaciones realizadas en la sección se desprende la importancia de este tipo de actividad de vinculación con el entorno político, tanto en carácter expansivo –es decir, hacia fuera de la Universidad- como para enriquecimiento de las actividades internas y la excelencia académica de las carreras dictadas en el ámbito universitario, en tanto afectan positivamente el conocimiento de docentes, investigadores y estudiantes.

En síntesis, el lector encontrará en lo que sigue una serie de contribuciones sustantivas que tienen como eje el sistema electoral, pero que en general contemplan aspectos diferentes del mismo -fórmula, instrumento de votación, financiamiento, gobernanza, selección de candidaturas- como su interrelación con un amplio abanico de aspectos como, por ejemplo, el comportamiento electoral, la trasparencia y credibilidad del sistema y los actores que lo componen y las organizaciones partidarias. Las contribuciones pueden resultar de interés para quienes hacen sus primeras incursiones al campo de los estudios electorales pero también encontraran elementos de interés quienes ya se encuentren especializados en el área.

Bibliografía

Borello, Raúl y Gastón Mutti (2003), "La Ley de Lemas en la provincia de Santa Fe", Trabajo presentado en *VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Rosario.

Botana, Natalio et. al. (1985), *La Argentina electoral*, Editorial Sudamérica, Buenos Aires.

Cabrera, Ernesto (1991), "Proporcionalidad y desproporcionalidad, en la elección de diputados nacionales: La Ley Electoral y un análisis de las elecciones legislativas nacionales de 1983, 1985, 1987 y 1989", en *Desarrollo económico*, 31 (122), pp. 279-290.

Cabrera, Ernesto (1992), "La cuestión de la proporcionalidad y las elecciones legislativas en la República Argentina", en *Revista Mexicana de Sociología*, 54 (4), pp. 153-182

Cabrera, Ernesto (1993), "Magnitud de distrito y fórmula electoral en la representación proporcional", en *Desarrollo Económico*, 31 (122), pp. 281-294

Calvo, Ernesto y Juan M. Abal Medina (2001), *El Federalismo Electoral Argentino*, Eudeba, Buenos Aires.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo, Buenos Aires.

Corbacho, Alejandro (1988), "Elecciones y representaci6n. Un enfoque experimental sobre sistemas electorales en Argentina, 1973-1985", *Documento de Trabajo N 102*, Instituto Di Tella, Buenos Aires.

De Privitellio, Luciano (2006), "Representación política, orden y progreso. La reforma electoral de 1902", en *Política y Gestión*, 9, pp. 109-134.

De Riz, Liliana (1992), "El debate sobre la reforma electoral en la Argentina", en *Desarrollo Económico,* Vol. 32, No. 126, pp. 163-184

Devoto, Fernando (1996), *De nuevo el acontecimiento: Roque Sáenz Peña, la reforma electoral y el momento político de 1912*, Belgrano, Buenos Aires.

Escolar, Marcelo (2010), "La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral" en Abal Medina, *Reforma política en la Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN, Buenos Aires.

Leiras, Marcelo (2007), *Todos los caballos del rey: la integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2003*, Prometeo, Buenos Aires.

Micozzi, Juan (2001), "Reformas institucionales en Chaco, Chubut y La Pampa. Tres procesos convergentes, ¿tres procesos idénticos?", Trabajo presentado en el *V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político*, Argentina.

Ratto, María Celeste (2007), "Eligiendo las reglas del juego. El nivel de competencia efectiva de las reformas electorales sub-nacionales argentinas, 1983-2005", en Abal Medina, *Evaluando el Desempeño Democrático de las Instituciones Políticas Argentinas,* Prometeo, Buenos Aires.

Reynoso, Diego (2004), "Las desventajas del Doble Voto Simultáneo. Argentina en perspectiva comparada", en *Perfiles Latinoamericanos*, 24, pp. 67-83

Suárez-Cao, Julieta (2001), "Innovaciones constitucionales provinciales: los casos de San Luis y Tucumán", Trabajo presentado al *V Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político*, Argentina.

Suárez-Cao, Julieta (2013), "Las transformaciones del sistema nacional de partidos: una visión federalista sobre la competencia partidaria en Argentina", en Falleti, Lardone y Gonzalez, *El federalismo argentino en perspectiva comparada*, Educa, Buenos Aires.

Tula, María Inés (1997), "Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias. Una mirada al caso argentino", Ponencia presentada en el *III Congreso Español de Ciencia Política y de Administración (AECPA)*, Salamanca.

Tula, María Inés y Miguel De Luca (1998), "Listas sábana, preferencias y tachas: algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina", Trabajo presentado a Latin American Studies Association, Chicago.

Zalduendo, Eduardo (1958), *Geografía Electoral de la Argentina*, Ancara, Buenos Aires.

EJE INSTITUCIONES DE GOBERNANZA ELECTORAL

EL CONTROL DE FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN ARGENTINA

Mauro Raúl José Toso
Universidad Nacional de San Martín-Universidad Nacional de Entre Ríos
E-mail: maurorjtoso@hotmail.com

Introducción: El control de financiamiento en los partidos políticos

Debemos destacar la necesidad de financiar a los partidos políticos, en un estado democrático basado en un sistema de partidos como en Argentina. Debido al rol fundamental que cumplen dichas agrupaciones, intermediarios entre los electores y los elegidos, atento al monopolio de candidaturas establecido en nuestra regulación legal, su existencia y permanencia es muy importante para el sistema.

La reforma constitucional de 1.994 reconoció específicamente en su art. 38 a los partidos políticos, describiéndolos como "instituciones fundamentales del sistema democrático" y estableciendo que "el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y a la capacitación de sus dirigentes".

Como podemos ver, la financiación ha sido reconocida como una cuestión central, pero también es importante su respectivo control, a fin de asegurar principios básicos como el de transparencia y equidad partidaria, fundamentales en todo sistema democrático. Para alcanzar dichos preceptos, en los diferentes países se han creado ordenamientos jurídicos específicos, a fin del respectivo cumplimiento. En lo que respecta a la Argentina, el mismo art. 38 impone a las agrupaciones políticas "dar publicidad del origen y destino de sus fondos y

patrimonio". A lo largo del presente trabajo intentaremos mostrar la necesidad de controlar el financiamiento de los partidos políticos, los perjuicios que atrae si esto no sucede, como se encuentra regulado en nuestro país, las deficiencias que presenta y propuestas a considerar.

La necesidad de establecer sistemas de control

Solventar una campaña electoral, con todo lo que esto implica, apta para colocar un candidato en condiciones de ganarla es muy costoso. Los fondos que manejan las agrupaciones políticas son muy superiores a los que realmente declaran, lo que provoca que la injerencia del dinero en la política cada vez es mayor, generando una serie de problemas.

Además de atentar contra los principios de transparencia y equidad, existe la problemática de las personas que se encuentran detrás de tales aportes, sabiendo que dichas contribuciones provocaran una fuerte influencia en los candidatos y que dicho apoyo deberá ser retribuido en el caso de acceder al poder. Esto ocasiona que los intereses buscados por el gobierno, elegido por el pueblo, se limite muchas veces a los intereses de un grupo de reducido de personas, siendo preferentes ante los del resto de la sociedad, ya sea en forma directa o en forma indirecta, intentando mantener los beneficios existentes o alcanzando nuevos. Dicha situación, es una grave amenaza a los sistemas democráticos y a la gobernabilidad, debido a la distancia que se gesta entre el pueblo y los gobernantes.

Pero una cuestión más grave aún, y que lamentablemente están apareciendo casos en la actualidad, es que dichos aportes muchas veces provienen del crimen organizado (narcotráfico, lavado de activos, enriquecimiento ilícito, etc.) lo que provoca que, dichas mafias, puedan acceder al poder político, ya sea en forma directa o indirecta.

Marcos jurídico eficiente e instituciones competentes

Como diría Daniel Zovatto, la corrupción política se manifiesta bajo diversas modalidades que van, desde la compra de votos y el uso de fondos ilegales, hasta la venta de nombramientos y el abuso de los recursos estatales. De este modo, el financiamiento de los partidos y las campañas, al verse asociado con la corrupción, lejos de contribuir a fortalecer la institucionalidad democrática, termina muchas veces produciendo el efecto contrario, es decir, agravando la crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas y poniendo a la política misma "bajo sospecha" (Zovatto, 2006: 4) .

Por tal motivo, es necesario un ordenamiento jurídico que permitan alcanzar estándares de eficiencia para el cumplimiento del fin buscado. Como así también, organismos que posibiliten la efectivización de los objetivos planteado en la normativa existente. Entre dichas características se encuentran:

- Normativa actualizada conforme al contexto social: en el mundo globalizado que vivimos, percibimos constantes cambios en todo aspecto, cuestiones que hace un tiempo era fundamentales, hoy ya no lo son tanto. Tal situación, no escapa a todo lo referido al sistema de partidos y campañas electorales, frecuentemente surgen nuevos mecanismos de financiación partidaria, de publicidad electoral, de evasión normativa, de aportes privados, etc. Por tal motivo se requiere un estado en alerta, monitoreando constantemente el comportamiento de los actores competentes, para que no caiga en un estado de inaplicabilidad o esterilidad la normativa vigente. Algunos ejemplos para poder materializar los conceptos antes esbozado, es el caso de que aquellas leyes que no se han modernizado y actualmente no comprende la publicidad electoral vía internet, medio de comunicación que crece año tras año; o el caso de aquellas publicidades efectivizadas por terceros en beneficio de una determinada agrupación, desligándose el partido de cualquier responsabilidad y obteniendo un beneficio importante al mismo tiempo.

- Ordenamiento jurídico interrelacionado: la multiplicidad de relaciones e intereses que presenta la vida política, demanda la interconexión de normas destinadas específicamente a partidos políticos, pero también a normas correspondientes a otros fueros. El claro ejemplo se encuentra en la relación existente con el derecho penal, ya que aportes incorporados a las campañas electorales de confuso origen, ya sea porque pueden llegar a ser públicos o porque los medios por los cuales se obtuvo son ilícitos, pueden llegar a causar además de la violación de normativa específicamente electoral, cumplir con las características propias de un delito. Por lo que es necesario, mecanismos aceitados para que los diferentes procesos de investigación se puedan llevar a cabo y colaborar entre los mismos.

- Organismos públicos competitivos: por supuesto comenzaremos haciendo mención a los organismos electorales, que en la mayoría de los casos, entre sus competencias se encuentra el control de financiamiento de los partidos políticos. Para esto se requiere: recursos financieros acordes, recursos humanos especializados y voluntad política para un tratamiento eficiente. Pero también se requiere de la participación de otros organismos (tributarios, unidades de investigación financiera, etc.) atento a la complejidad para detectar ciertas maniobras fraudulentas. Los organismos electorales actuando de forma aislada, muchas veces estarían imposibilitados de resolver lo pertinente al financiamiento partidario, debido a la complejidad que presenta el control de fondos, por lo que se debe acudir a otras entidades específicas para el debido tratamiento.

Principio de transparencia

Cuando analizamos la transparencia en materia electoral, lo asociamos al "derecho de acceso a la información, con los procesos de rendiciones de cuentas, o bien con el deber republicano de dar a publicidad a los actos de gobierno" (Figueiredo, 2013: 212). Todas cuestiones que, en el caso de ser cumplidas, fortalecen el sistema de partidos, la representación, la imparcialidad y competitividad de los procesos electorales.

En lo que respecta a los conceptos detallados anteriormente, podemos decir que el control de financiamiento de los partidos colabora al alcance de los mismos.

El acceso a la información, nos permite conocer cuestiones relacionadas a los fondos que manejan las agrupaciones, ya sea su origen, destino, cantidad, etc.; permitiendo al elector tener una idea de los intereses que pueda llegar a perseguir el candidato en el caso de ganar, sus prioridades y de esta forma alcanzar lo que se denomina voto informado, consistente en poder llegar a prever cierto comportamiento en un hipotético estado de poder del candidato, revelando relaciones existentes entre grupos de poder y la dirigencia política. Este acceso a la información, se logra a través de normativa específica, que exige a los partidos políticos la publicidad de los fondos que administra.

Acceder a la información actúa como incentivo para evitar conductas corruptas, permite inspeccionar el cumplimiento de las normas de financiamiento, obstaculiza el desvío de fondos públicos en beneficio del partido de gobierno, etc. (Zovatto, 2008:26-27).

En lo pertinente a procesos de rendición de cuentas, es una cuestión primordial para alcanzar estándares básicos de transparencia, el conocimiento pleno del manejo de fondos llevado adelante por las diferentes agrupaciones permitiendo detectar, mas allá de aportes excesivos que atenten contra el principio de equidad, la intromisión de organizaciones delictivas que corrompan a las instituciones partidarias, que actúan como sostén del sistema democrático en un país.

Tal como manifiesta Delia Ferreira Rubio,

> (...) el secreto sobre la fuente de los recursos económicos de los partidos y candidatos, y el misterio sobre la utilización de estos fondos representa un serio reto a los principios democráticos. En efecto, la falta de publicidad permite que ingresen recursos de dudosa legitimidad, o incluso ilegales, e impide al poder público y sobre todo a la ciudadanía un conocimiento efectivo de quién está detrás de cada partido o candidato (Ferreira Rubio, 1997: 69).

Por último, y en lo que refiere a la publicidad de los actos de gobierno adecuado al ámbito electoral, requiere "que las personas tengan la posibilidad de comprender y controlar todos

los procedimientos involucrados en el desenvolvimiento de las elecciones y en el escrutinio de los votos" (Figueiredo, 2013: 217).

El principio republicano de dar publicidad a los actos de gobierno, importa que "todos los actos emanados de cualquier órgano del Estado [...] deben ser comunicados a la opinión pública, para que los ciudadanos tenga la posibilidad de tomar conocimiento de aquéllos, de su contenido, de su gestación y de su concreción, para ejercer el control que les compete" (Ekmedijian, 2000: 152).

Dicho precepto no debe escapar al control de financiamiento de los partidos políticos, por lo que los diferentes ordenamientos jurídicos deben dictar normas destinadas a garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información relacionada a los ingresos y egresos de las agrupaciones políticos, los aportantes de las mismas, etc.; a fin de cumplimentar la publicidad de los actos de gobierno. Teniendo en cuenta, el rol trascendental que ocupan estos, en un sistema democrático.

Principio de equidad

El principio de equidad es un elemento fundamental, propio de los sistemas democráticos actuales, donde el acceso al poder se organiza a través de una contienda entre las diferentes agrupaciones políticas para obtener el voto de los ciudadanos, basado en la idea de soberanía popular y en la sumisión de todos los poderes al imperio de la ley y de la Constitución de cada país. Dicho principio tiene trascendencia especial en instancias de procesos electorales, ya que busca garantizar a los diferentes actores políticos que las condiciones de competitividad sean equitativas, existiendo las mismas posibilidades de acceder al poder.

Este principio está íntimamente relacionado con el financiamiento de los partidos políticos, esto se debe a que la agrupación que posee estructura, dinero y personas, puede ofrecer un sistema de publicidad electoral más eficiente, procurando hacer llegar el mensaje a la mayoría de las personas.

Por tal motivo, es necesario normas que limiten dicho poderío, entre las que se podrían caracterizar de dos tipos, prohibitivas y facultativas. El primero de los casos se refiere a la prohibición de ventajas exclusivas de uno o más competidores, que pondrían en un lugar de preeminencia frente a los otros. Un ejemplo de esto, sería la distribución de fondos del Estado, ya sea para solventar una campaña electoral o para el funcionamiento cotidiano, a los partidos que están en el gobierno o afines, negándosele dicho aportes a los restantes partidos o en una cuantía menor. Para esto se requiere marcos normativos específicos, que prohíban el abuso de los partidos políticos que se encuentran ostentando el poder. El segundo caso, consiste en ordenamientos jurídicos que regulen con precisión el acceso de los beneficios

establecidos (aportes públicos, espacios en medio de comunicación, etc.), a la totalidad de los partidos sin excepción, preservando las condiciones equitativas en las contiendas electorales. De más está decir, que se reconoce una igualdad entre iguales, aceptando que partidos más grandes o que le hayan ido mejor en comicios anteriores, obtengan mayores beneficios que los demás (generalmente en cuestiones de montos), conforme a principios de proporcionalidad.

Actualmente los ordenamientos jurídicos de los diferentes países, han incorporado normas con el fin de garantizar el principio de equidad, atento a la convicción plena de que su presencia, es fundamental para los sistemas democráticos. En lo que respecta al financiamiento de los partidos políticos, es donde mayormente se han percibido dichas medidas, entre las que podemos mencionar: limitación legal del período de duración de la campaña electoral con el objeto de reducir sus costos y evitar la financiación irregular de las campañas electorales; el establecimiento de límites máximos de gastos electorales; las restricciones a la libertad de campaña sobre determinadas actividades, como por ej. la publicidad en medios de comunicación; las limitaciones a la financiación privada de los partidos políticos o la regulación de la financiación pública, teniendo en cuenta criterios equitativos y proporcionales; regulación al acceso de los competidores electorales a los medios de comunicación que son propiedad del Estado, evitando abusos del partido que gobierna; previsión de limitaciones o prohibiciones de publicidad institucional en período electoral, marcos legales que garanticen la independencia e imparcialidad de los organismos estatales, etc.

El control de financiamiento en Argentina. Evolución legal

El control de financiamiento de los partidos políticos en nuestro país, durante mucho tiempo se caracterizó por su permisividad. En la Ley 23.298, existía una leve regulación sobre el tema, que no alcanzaba a los aportes recibidos y gastos realizados por los partidos, cuestión central en toda instancia de control. Sus disposiciones patrimoniales se referían fundamentalmente a los libros y documentos partidarios.

El 12 de junio de 2001 se sancionó la Ley 25.600, la que permite separar del estatuto de partidos políticos todo lo relativo al control de finaciamiento de los partidos, en el orden federal. Dicha ley actuó como base para las posteriores leyes que se sancionaeron en lo referido al control de financiamiento de los partidos políticos en la República Argentina. A continuación haremos una descripición de lo regulado en la misma y los avances alcanzados gracias a la misma.

Dicha ley estableció aportes públicos directos en dinero, destinados al desenvolvimiento institucional, político y administrativo del partido. Distribuido en un 80% de la misma, en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección y el restante 20% en forma igualitaria

para todos los partidos reconocidos. Previendo que el 20% de lo recibido debía ser destinado a capacitación, investigación y formación de dirigentes. Dicha regualción, tenía como fin la contribución del Estado hacia todos los partidos partidos, a fin de alcanzar condiciones mas equitativas para su desarrollo y competencia.

Regulaba aportes públicos de campaña, discriminando por un lado, aportes público directo extraordinario, destinados a solventar la campaña elerctoral, y por el otro lado, aportes para gastos de impresión de boletas electorales. La ley asignaba en este rubro un aporte extraordinario para campañas electorales que se repartía entre los partidos antes de la oficialización de las candidaturas del siguiente modo: 30% en forma igualitaria y 70% en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales, recibiendo dicho aporte con carácter extraordinario los dos partidos o alianzas que concurren a la segunda vuelta en la elección presidencial, en el caso que se produjera. Aquí debe destacarse un reconocimiento al principio de igualdad y participación, que los partidos sin referencia electoral participaban mediante adelanto de fondos, contra avales o contracautela.

Una cuestión para aclarar, era que la ley estipulaba como obligación para los partidos políticos, la apertura de dos cuentas bancarias, una para los fondos correspondiente a gastos institucionales y la restante para los gastos que demandan las campañas electorales.

Los partidos que oficializaban candidatos tenían asignados, como aportes público indirecto extraordinario espacios en medios de radio difusión para la transmisión de sus mensajes de campaña los que se distribuían en cuanto a su duración y cantidad en forma igualitaria entre los partidos y alianzas con ponderación de los horarios de las transmisiones a efectuar. Nuevamente el principio de equidad se encontraba presente en la normativa.

El aporte privado directo extraordinario, estaba compuesto por los aportes de las personas físicas y/o jurídicas (dinero o servicios), que entregaban a los partidos políticos o a sus candidatos en conjunto, con motivo de las campañas electorales, no pudiendo recibirse un total de recursos privados que supere el monto equivalente a la diferencia entre el tope máximo de gastos de campaña fijados por la ley y el monto del aporte extraordinario para campaña electoral correspondiente al partido o alianza. En lo que respecta a aportes privados de personas físicas o jurídicas para gastos institucionales (dinero o servicios), no podían superar en el año calendario el monto equivalente al 1% del total de gastos permitidos, mientras que para las personas jurídicas el 0,5% del total de gastos permitidos. Se intenta incorporar medidas concretas para limitar la influencia de privados en la vida interna de los partidos políticos.

En cuanto a límites de gastos, los partidos, sus candidatos y cualquier otra persona que en su favor realizase gastos en una elección legislativa nacional no debía superar la suma equivalente a $1 por elector habilitado a votar (padrón del respectivo distrito electoral debiendo considerarse un piso de 500.000 electores para todos). Si la elección es presidencial, no se podía superar asimismo en conjunto la suma equivalente a $1 por elector habilitado a votar

en dicha elección (padrón electoral de la Nación). Para la segunda vuelta electoral, no debía superar la suma de 30 centavos por elector habilitado.

La esfera de control, resultó siendo de forma exclusiva la Justicia Federal, mediante sus Juzgados Federales con competencia Electoral y Cámara Nacional Electoral, órgano de alzada de los anteriores.

La indicación del origen y destino de los fondos partidarios así como la documentación respaldatoria debía tener un control previo interno que debe realizarse por los responsables partidarios, el tesorero, el responsable económico financiero y un responsable político de campaña quedando en cabeza del presidente del partido la máxima responsabilidad en dichas cuestiones, para posteriormente pasar a los organismos de control externo, antes mencionados. Con una impronta marcada, en el carácter público de esta información y la amplísima legitimación ciudadana para consulta, sea individualmente o a través de organizaciones no gubernamentales, recordándose en este aspecto la característica republicana de la publicidad de los actos de gobierno, extendiéndose ineludiblemente a sus brazos ejecutores, que son los partidos políticos.

Los órganos jurisdiccionales controlaban los aportes públicos y privados en su origen y destino con motivo de campañas electorales, mediante el informe final detallado, presentado por los partidos, ordenando su publicación y facilitando la tarea del control ciudadano. Mientras que, en lo que respecta a los fondos para el funcionamiento, a través de la presentación de los ejercicios anuales. Dicha normativa buscaba regular el principio de transparencia, pero con sus limitaciones, como mas adelante veremos.

La pérdida del derecho a percibir contribuciones, subsidios y todo recurso de financiamiento público anual por el término de uno a cuatro años y de aportes de campaña por el término de una a dos elecciones, se aplicaba como sanción a los partidos que recibían o depositaban fondos en cuentas no previstas.

Al presidente y tesorero del partido les podía llegar a corresponder la inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos por el término de 6 meses a 10 años cuando consentían la utilización de las cuentas en las condiciones antes descriptas.

Asimismo, se sancionaba con la pérdida del derecho a recibir aportes por el término de un año al partido que no capacite a sus dirigentes y la no presentación de documentación contable correspondiente al ultimo ejercicio, se suspendía el pago de aporte para el desenvolvimiento institucional.

Los partidos y alianzas estaban obligados a restituir fondos públicos, en el caso de que retiraran sus candidatos y no se presentaran a la elección, en tiempo y forma, eran susceptibles de ser sancionados con la pérdida del derecho a percibir contribuciones por el término de uno a cuatro años así como la pérdida de los fondos para financiamiento público de campañas electorales por el término de una a dos elecciones. Esta misma sanción se aplicaba a

los partidos que recibieran contribuciones o donaciones en los casos establecidos por la ley. Asimismo, se aplicaba a la persona física o jurídica que efectuaba, aceptaba o recibía contribuciones en violación a las prohibiciones legales, una multa igual al monto de la contribución irregular y hasta el decuplo de dicho monto. Quienes incurrían en las conductas señaladas, eran pasibles de inhabilitación en el ejercicio de sus derechos políticos por el termino de seis meses a diez años.

Una de las mayores deficiencias que se podía resaltar en dicha ley, era la falta de publicidad, debido a que para poder acceder a la información de los ejercicios anuales como los informes finales campaña, era necesario acercarse hasta las Secretarías Electorales Nacionales de cada jurisdicción. Cuestión, que obstaculizaba el conocimiento por parte de los ciudadanos de los fondos manejados por las diferentes agrupaciones, limitando el principio de transparencia.

Como mencionamos anteriormente, la Ley 25.600 fue la ley que dio inicio al proceso de control patrimonial de los agrupaciones políticas en Argentina, las normas que fueron sancionadas posteriormente tuvieron como objetivo profundizar o completar lo regualado en la ley antes referenciada. Por tal motivo, de las normas 26.215 y 26.571 analizaremos aquellos aspectos que provocaron modificaciones en la normativa existente en ese momento.

Entre los cambios e incorporaciones que se suscitaron con la Ley 26.215, y que en muchos casos compone la normativa vigente, se encuentran: en lo que respecta a la asignación del fondo partidario permanente (aportes para desenvolvimiento institucional), la distribución se instrumenta de la siguiente forma: el 20% de forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos y el 80 % restante, de forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales, participando solamente los partidos que acrediten haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al 1% del padrón electoral; del 20 % destinado a capacitación, el 30 % debe ser destinado a personas menores de 30 años; aumento al 2% del aporte de persona física por año calendario; en lo que respecta a la distribución de aportes extraordinarios destinados a campaña electoral, el 50% distribuirá de forma igualitaria entre todas las agrupaciones participantes y el restante 50 % en forma proporcional a la cantidad de votos que la agrupación hubiera obtenido en la última elección de diputados nacionales, debiendo haber obtenido al menos un número de sufragios equivalente al uno por ciento (1%) del padrón electoral en la última elección de esa categoría; los partidos sin referencia, igual al partido que le corresponda menor monto; en lo que respecta a la distribución de espacios de radiodifusión, 50 % todos iguales y el restante proporcional a los votos obtenidos en la última elección a diputados nacionales; única cuenta bancaria; sanción de multa por presentación extemporánea; publicación de estados contables e informes finales, en página Web del Poder Judicial de la Nación y publicidad del partido en un diaria de circulación nacional; aumento del límite de gastos, pasando de $1 a $ 1.50 por elector a votar; presentación de informe previo, 10 días antes de las elecciones generales; facultad de los órganos judiciales para requerir información a las diferentes personas físicas o jurídicas que

hayan prestado servicio a los partidos; facultad de los partidos para destinar el remanente de fondos públicos de campaña a capacitación de dirigentes; prohibición de publicidad electoral por cuenta de terceros y un fondo anual para la Cámara Nacional Electoral, que no podrá inferior al 5 % del Fondo Partidario Permanente.

De la descripción de dicha normativa surgen avances en lo que respecta a publicidad y transparencia (publicación en página del Poder Judicial de la Nación y diario de circulación nacional), voto informado (presentación de informe previo), capacitación de dirigentes partidarios (capacitación a personas menores de 30 años y destino de remanente de fondos públicos de campaña para dicho fin) y equidad partidaria (prohibición de de publicidad electoral por cuenta de terceros).

Normativa actual y marco regulatorio

En el año 2009 se lleva adelante la denominada reforma electoral, a través de la "Ley de Democratización de Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral". La misma, genera modificaciones en lo que respecta al control de financiamiento de los partidos políticas en el orden federal.

Comenzaremos afirmando, que una de las incorporaciones más trascendentes, efectivizadas por dicha reforma, es la implementación de las Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Instrumento por el cual, el Estado se encarga de organizar, administrar y controlar la elección interna de las agrupaciones políticas y aportando a las mismas, los fondos necesarios para la respectiva participación (50 % del aporte extraordinario para campaña de elecciones generales).

Se modifican los montos atribuidos a boletas electorales, en lo que respecta a elecciones generales se transfiere dinero proporcionalmente a una boleta y media por elector, en las categorías que corresponda, y en las elecciones primarias el monto de una boleta por cada lista interna, correspondiente al cargo en disputa.

Para la elección de Presidente y Vicepresidente la distribución de fondos extraordinarios se lleva a cabo, en un 50% del monto destinado en forma igualitaria entre todas las agrupaciones que oficializaron candidato y el otro 50% se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores correspondientes a cada uno. A partir de allí, se distribuye entre las agrupaciones en forma proporcional a los votos obtenidos en la última elección general anterior para la misma categoría. En las confederaciones o alianzas, se tiene en cuenta la suma de votos que hubieren obtenido por los partidos integrantes.

Las agrupaciones que participan de la segunda vuelta, les corresponde la suma equivalente al 30% del mayor aporte de campaña para la primera vuelta.

En la elección de diputados nacionales, el monto total estipulado se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores de cada uno, el 50% del monto resultante se asigna por igual entre las listas oficializadas y el otro 50% entre cada agrupación, confederación o alianza en forma proporcional a la cantidad de votos que la agrupación hubiera recibido en la elección general anterior para la misma categoría.

Para la elección de senadores nacionales, el monto total se reparte entre los 8 distritos que renueven en proporción al total de los electores de cada uno, y el 50% de ese monto resultante es asignado en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50% entre cada agrupación conforme a los votos que cada uno hubiera obtenido en la elección anterior. En las elecciones primarias cada partido debe distribuir los aportes asignados entre sus listas de precandidatos oficializados en partes iguales.

Se elimina la figura del responsable político, debiendo designarse dos responsables económicos. Dichas autoridades, son las encargadas de administrar los fondos atribuidos a las agrupaciones políticas, siendo responsables por cualquier irregularidad que se susciten sobre las mismas.

Se realiza una discriminación en relación a los fondos, en el caso de que exista remanente en los aportes extraordinarios, los mismos pueden devueltos o dirigidos a capacitación y formación política, en cambio, los remanentes de aporte de boletas deben ser devueltos. El incumplimiento de dichas obligaciones provoca sanciones, que están establecidas en la ley.

Una de las modificaciones más sobresalientes de la presente normativa, se encuentra en la publicidad electoral en radio y televisión, debido a que el Estado pasa a tener el monopolio de publicidad mediante dichos medios, prohibiéndose de forma absoluta la contratación de forma privada. Siendo una medida importante para alcanzar condiciones de equidad entre las diferentes agrupaciones participantes, beneficiando a las más pequeñas. Regulándose sanciones para los casos que se incumpla con tal normativa. Los espacios tanto en radio como en televisión se distribuyen en las primarias como en las elecciones generales en un 50% por igual entre todas las agrupaciones que oficialicen precandidatos y el 50% restante entre todas las agrupaciones, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría de diputados nacionales. En el caso de segunda vuelta debe otorgarse a cada una de las fórmulas participantes el cincuenta por ciento 50% de los espacios asignados al que más espacios hubiera recibido en la primera vuelta.

Se crea el Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión a cargo de la Cámara Nacional Electoral, donde deben estar inscriptas todas las empresas que deseen hacer públicas encuestas o prestar servicios a las agrupaciones políticas o a terceros. Además de inscribirse, deben presentar la correspondiente ficha técnica que contenga un informe individualizado del trabajo efectuado, el detalle sobre la metodología utilizada, el tipo de encuesta realizada, el tamaño y característica de la muestra, el procedimiento de selección de los entrevistados, el error estadístico aplicable, la fecha del trabajo de campo y el nivel de confianza

bajo el que fue realizado. Todo ello con el fin de transparentar las campañas electorales y controlar los diferentes actores que intervienen en ella.

Se establece sanciones para los directores y gerentes o representantes de medios de comunicación que aceptaren publicidad en violación a lo dispuesto en el nuevo régimen, considerándose falta grave.

Se faculta al Juez, ante el incumplimiento en tiempo y forma del informe previo de campaña, a aplicar una multa equivalente al cero coma cero dos por ciento (0,02%), por cada día de demora del total de fondos públicos que le correspondiera a la agrupación en la próxima distribución del fondo partidario permanente tal como era antes. Fijándose un límite para aplicarla de hasta un máximo de nueve (9) días antes de los comicios.

Para concluir, debemos resaltar la prohibición de aportes de personas jurídicas para campañas electorales. Dicha norma es una medida muy interesante, a fin de buscar la transparencia de los procesos electorales y la equidad entre ellos. Más allá de que se establecen medios por los cuales se evita el cumplimiento de tal obligación, no quita que sean acciones satisfactorias para el debido control de financiamiento.

Deficiencias actuales y propuestas superadoras

El control de financiamiento avanzó mucho en Argentina en los últimos años. Actualmente los desafíos son más específicos y concretos, debido a que muchas cuestiones básicas para cualquier regulación se encuentran zanjadas. Desde la existencia de organismos especializados encargados del cumplimiento de dicha función (Cuerpo de Auditores de la Excma. Cámara Nacional Electoral), presentación de informes con su respectiva documental respaldatoria para el debido control, régimen sancionatorio ante cumplimientos de los partidos políticos y demás actores sociales, etc.

De lo visto hasta el momento y analizando como se desarrolla el control de financiamiento partidario, podemos detectar dos problemas importantes que atentan de forma contundente contra la transparencia de los partidos y la equidad ente ellos. Más allá de otras cuestiones que trataremos posteriormente.

Por un lado, todo el dinero que reciben los partidos políticos para afrontar las campañas electorales que no es declarado. Es sencillo percibir que, los montos que informan las agrupaciones en los informes finales de campaña, son menores a los costos de publicidad electoral que observamos en toda instancia previa al comicio. Tal como afirma CIPPEC en su informe, “el 90% de las donaciones declaradas por las campañas se realizan en efectivo y los montos que se declaran son una ínfima porción de lo que se recauda y gasta” (Pomares, Leiras y Page,

2016: 7). Esta situación pone en jaque la transparencia del financiamiento de los partidos políticos en Argentina.

El escenario antes descripto nos muestra la gravedad del caso, debiendo tomar conciencia los miembros de los diferentes poderes del Estado de las consecuencias que pueden llegar a producir esta cuestión, pudiendo amenazar seriamente al sistema democrático. Se han percibido una serie de medidas, con el fin colaborar en el tema, entre ellas se encuentran el Decreto 776/2015 del Poder Ejecutivo de la Nación, donde se estipula la posibilidad de realizar aportes mediante tarjeta de créditos e informar a las agrupaciones sobre el origen de los aportes permitiendo a estas últimas aceptar o rechazar la donación, buscando promover la bancarización de fondos. Dicha medida fue implementada en los comicios del año anterior, no produciendo resultados satisfactorios, manteniéndose los aportes en efectivo.

Otra medida fue, en este caso promovida por la Cámara Nacional Electoral, la firma de convenios de intercambio de información y capacitación con la "Unidad de Información Financiera" (UIF) y la "Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos" (PROCELAC) a fin de prevenir, detectar y sancionar el uso de fondos de origen ilícito, provenientes del lavado de activos, el narcotráfico u otras fuentes ilegales de financiamiento (Ac. Extr. 85/2014 CNE). Cuestión que es sumamente interesante, como estrategia para afrontar dicho problema, debiendo profundizarse los convenios de colaboración e información, a fin de brindar una regulación eficiente.

Estas medidas, pueden llegar a colaborar en la cuestión, pero la solución de fondo se encuentra en el acuerdo mancomunado de todos poderes públicos para un correcto control financiero de los partidos. Desde normas efectivas que regulen la cuestión, presupuesto para el Poder Judicial para el debido funcionamiento y eficiente control, la colaboración de los diferentes organismos del Estados, etc.

Otro tema importante es el uso de recursos públicos en beneficio del gobierno de turno, a fin de solventar las campañas electorales. Tal como menciona el informe de CIPPEC, "la falta de previsiones legales para evitar la discrecionalidad e impedir el uso de los recursos públicos con fines partidistas genera una ventaja para los oficialismos en los distintos niveles de gobierno" (Pomares, Leiras y Page, 2014: 7).

Dicha anomalía es fácil de percibir en la República Argentina, existe una costumbre de los gobiernos de turnos de, utilizar fondos, personal, medios de transportes, para solventar las campañas electorales. Sin interesar el partido político; el orden nacional, provincial o municipal de las elecciones; los cargos legislativos o ejecutivos que se estén disputando; todos intentan aprovechar la estructura del Estado.

Sumada a la confusión existente, en lo que respecta a la publicidad oficial. Debemos aclarar que,

> esta tiene como objetivo comunicar o rendir cuentas a la ciudadanía, y no debe convertirse en propaganda que induzca el voto o favorezca la imagen de un funcionario. No es lo mismo un anuncio indicando el calendario de vacunación, que un spot televisivo sobre las virtudes de un gobierno durante su gestión. La inclusión de los nombres, fotos e imágenes de los funcionarios, e inclusive la utilización de los colores o signos partidarios desvirtúan su objetivo y provocan un desbalance en la competencia electoral actual o en una futura (Poder Ciudadano, 2014: 6).

Esta cuestión amerita una regulación profunda sobre el tema, estableciendo claramente lo implica la publicidad oficial y su contraste con la publicidad electoral, con el fin de evitar el abuso de los gobiernos de turno. Debiendo tener en cuenta, el pertinente régimen sancionatorio ante el incumplimiento de la normativa establecida. Tales abusos, ponen en un lugar de desventaja a los partidos que no gobiernan, siendo una amenaza del principio de equidad de los partidos políticos.

Los problemas antes mencionados, demuestran deficiencias importantes, que atentan contra la transparencia y la equidad de los partidos, requiriendo una pronta regulación e implementación de medidas para controlarlas.

Asimismo, la regulación actual muestra una serie debilidades que sería interesante que el legislador actúe en consecuencia. Entre ellas se encuentra:

- La prohibición de aportes de personas jurídicas para solventar campañas electorales. Dicha normativa se vuelve muy sencilla de evadir, debido a que los partidos tienen una sola cuenta bancaria por lo que genera una confusión en el destino de los aportes. Por tal motivo, se aconsejaría la existencia de dos cuentas bancarias diferentes a fin de llevar adelante un debido control.

- Existencia de laguna de la ley (vacío legal), en lo que respecta a la publicidad electoral en internet. Cada vez es mayor la publicidad mediante ese medio de comunicación, debido a la gran cantidad de personas que navegan diariamente, por lo que amerite una inmediata regulación sobre la cuestión, ya que los partidos con mayor estructura pueden aprovechar mejor esta situación, provocando una gran ventaja considerable entre ellos.

- La necesidad de crear organismos electorales independientes del Poder Ejecutivo. Debemos recordar que la Dirección Nacional Electoral, institución que colabora con la Excma. Cámara Nacional Electoral en la organización de los procesos electorales en el orden federal, se encuentra bajo la órbita del Poder Ejecutivo y tiene como competencia, entre muchas otras, la atribución de aportes extraordinarios a los partidos políticos. Sería recomendable, a fin de asegurar la independencia e imparcialidad en el cumplimiento de sus obligaciones, encon-

trarse ajena a presiones políticas que puedan llegar a surgir por motivo de encontrarse bajo la órbita del Poder Ejecutivo. Demás está decir que, estar fuera de la órbita del Poder Ejecutivo no garantiza su imparcialidad e independencia, pero como diría Castillo Vaquera "en algunas democracias en vías de consolidación, la participación del gobierno en la organización de las elecciones se interpreta como una medida autoritaria y en sí misma injusta, puesto que los gobiernos regularían "sus propias elecciones" e incluso "se calificarían a sí mismos" (Castillo Vaquera, 2013: 64-65).

Conclusiones

De lo analizado en el presente trabajo, podemos afirmar que el sistema de control de financiamiento en la República Argentina está presente. Su propuesta legislativa es de avanzada, teniendo en cuenta muchos aspectos innovadores en comparación con cuerpos normativos de otros países.

Esto no quita que, se necesite de forma imperiosa la decisión política de regular los aportes privados a los partidos políticos. En los últimos años, han trascendido casos donde se puede comprobar la incorporación de dinero proveniente del narcotráfico en los partidos políticos, principalmente para solventar los gastos que demanda una campaña electoral. Por tal motivo, es necesario el compromiso, trasladado en hechos reales, de los diferentes poderes del Estado, desde su lugar y competencia, la implementación de medidas concretas para luchar contra estas asociaciones ilícitas, que pueden llegar a ocasionar daños inconmensurables a nuestro sistema democrático.

Debiendo considerarse una cuestión que afecta al Estado en su conjunto, gestándose acuerdos entre las diferentes agrupaciones políticas para la prohibición de la aceptación de aportes de procedencia dudosa, teniendo en cuenta que son actores principales en el presente problema.

Bibliografía

Castillo Vaquera, Jorge G. (2013), *Gobernanza Electoral y Judicialización de la política – Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006,* Editorial Zinacatepec.

Gonçalves Figueiredo, Hernán R. (2013), *Manual de Derecho Electoral - Principios y Reglas. Teoría y práctica del régimen electoral y de los partidos políticos,* Di Lalla.

Ekmekdjian, Miguel A. (2000), *Tratado de Derecho Constitucional, Editorial* Depalma.

Ferreira Rubio, Delia M. (1997), *Financiamiento de los Partidos Políticos,* Ciedla – KAS.

Poder Ciudadano (2014), *Publicidad oficial: Uso y abuso,* Informe.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras y María Page (2016), *2016: año de la reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral*, Informe CIPPEC.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras y María Page (2014), *Emparejar la cancha: una agenda para fortalecer la equidad y la transparencia en la competencia electoral*, Informe CIPPEC.

Zovatto, Daniel (2008), *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales y su relación con el sistema democrático*, Primera Jornada Interamericana Electoral, OEA.

Zovatto, Daniel (2006), "Dinero y política en América Latina" en *Revista de Derecho Electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica.

EL ROL DE LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES "ACCIDENTADAS": CASOS DE BOLIVIA Y ARGENTINA

Julio A. Ascarrunz M.
Universidad Mayor de San Andrés-Universidad Nacional de San Martín
E-mail: julio.ascarrunz@gmail.com

Introducción

El año 2015 se llevaron a cabo elecciones subnacionales en los nueve departamentos de Bolivia y en 21 de las 23 provincias de Argentina. En el total (tomando a ambos países) de los 30 territorios que eligieron autoridades, se presentaron conflictos en 3 de ellos: Chuquisaca y Beni, en Bolivia, y Tucumán, en Argentina. Los conflictos surgidos en estos tres casos se dieron en diferentes etapas del proceso electoral, en Beni sucedieron en la etapa de campaña, en Tucumán tuvieron lugar al momento de la votación y el conteo de votos, y en Chuquisaca fue entre el conteo de votos y la promulgación de resultados. De igual manera, los problemas tuvieron, en los tres casos, distinta magnitud, mientras que en Tucumán se llegaron a fuertes niveles de violencia y represión, en Beni se realizó una protesta y una huelga de hambre, por último, en Chuquisaca se llevaron a cabo movilizaciones. Las diferencias de entrada que

presentan los tres casos dan lugar a la pregunta que guía esta investigación: ¿De qué manera influyen las características propias del sistema político en la actuación política de un organismo electoral (OE)[1] en los comicios que lleva adelante?

La pregunta de investigación asume de entrada que el organismo electoral, sea de cualquier tipo, tiene un rol primordial en los eventos llevados a cabo, ya sea por acciones u omisiones, que llevaron a desatar la desconfianza y la susceptibilidad de los partidos, candidatos, y hasta de la población. A esto se suma que "En procesos electorales, las inconsistencias tienden a generar 'dudas genuinas' sobre la limpieza electoral." (Schedler, 2009: 44). Así, las propuestas de Barrientos del Monte (2011) sobre los tipos de poderes de un organismo electoral y su grado de intensidad, y de Brenes (2011) sobre las facultades de interpretación de normativa electoral que, siguiendo Taruffa (2005), constituyen un acto de creación de derecho, son puestas a prueba empírica en los casos señalados.

El objetivo del presente trabajo es de dar pautas, en un sentido exploratorio, de qué elementos del sistema político, y en qué magnitud, son los que más influyen sobre el desarrollo de un proceso electoral y, en especial, sobre la actuación del (los) organismo(s) encargado(s) de llevar adelante dicho proceso; es decir, se realiza, como se estableció con anterioridad, un examen empírico sobre la base de la evidencia proveniente de las elecciones provinciales de Tucumán (Argentina) y de las elecciones departamentales de Beni y Chuquisaca (Bolivia), todos los procesos llevados a cabo el año 2015. La hipótesis que se maneja es que las características exógenas al organismo electoral, pero endógenas al sistema político como sistema de partidos, características del Estado, o correlación de fuerzas partidarias, tienen un impacto importante sobre la manera en que actúa el organismo electoral independientemente de su composición y tipo, es decir, poner a prueba, empíricamente, lo que Escolar (2010: 57) buscó tratar teóricamente: "el rol necesario de la política en la gobernanza electoral". La variable dependiente es, entonces, el rol de la administración y/o justicia electoral antes y/o después de los conflictos, operacionalizada a partir de los comunicados o resoluciones oficiales de los organismos electorales de Bolivia y Argentina, que participaron de los comicios en los tres casos, en torno a los conflictos, sea como causa o efecto de los mismos. Las variables independientes son, pues, características endógenas a la administración electoral, así como elementos exógenos a los OE –pero endógenos al sistema político–, esto quiere decir que se operacionalizan las variables endógenas en tipo de OE, conformación y forma de nombramiento de sus miembros, mientras que las variables exógenas se operacionalizan a partir del número de actores políticos del sistema, características sociales y formas de coordinación entre las élites, estructura del aparato estatal, y nociones de democracia (Escolar, 2010), aumentando la relación entre los gobiernos/partidos nacionales con los provinciales/departamentales. Todo esto se pone a prueba, de manera descriptiva, de forma cualitativa, y se espera que los resultados generen una línea de investigación innovadora para complementar

1. De aquí en adelante, los términos organismo electoral (OE), administración electoral y justicia electoral son intercambiables, salvando las diferencias teóricas y conceptuales existentes, y se precisarán dichas diferencias cuando sea necesario.

el vasto desarrollo de los estudios sobre organismos electorales y sus impactos empíricos en los procesos electorales, en específico, y en la democracia, en general.

La organización del trabajo está de cabeza. Siguiendo esta introducción, primero se describe una de las variables independientes, la variable endógena a la gobernanza electoral, es decir que se describen los modelos de administración electoral desarrollados por varios autores y la inserción de los casos nacionales en esas tipologías, sin embargo se amplía hacia la administración electoral subnacional de los casos de interés del trabajo. Un segundo apartado, trata la variable independiente exógena a la gobernanza electoral, es decir que se describen los componentes del sistema político que fundamentan la hipótesis señalada y están en concordancia con lo planteado por Escolar (2010). La última descripción, recién, es la de la variable dependiente, es decir el proceso electoral conflictivo y el rol de la administración/justicia electoral en el mismo. El trabajo culmina con los hallazgos principales de esta exploración, unas conclusiones tentativas sobre el tema, y unas reflexiones necesarias acerca de la agenda de investigación futura.

La administración electoral en Argentina y Bolivia

La clasificación de los organismos electorales en América Latina y el mundo ha sido la nueva agenda de investigación de la ciencia política y el derecho electoral en las últimas décadas; el desarrollo que estos estudios han alcanzado en un corto tiempo ha llevado a la identificación de tipos de organismos electorales que responden a características generales de los mismos para poder ganar en extensión, en lugar de enfocarse las muchas diferencias específicas que se presentan de país en país.

Como primer acercamiento, Mackenzie (1958, citado por Barrientos del Monte, 2011) toma en cuenta las variables de certificación del proceso electoral y la resolución de conflictos que de él surgen; con esto llega a la conclusión de cuatro modelos posibles: a) Parlamento/Asamblea, como la forma tradicional en la que esta institución, dotada de legitimidad, también podía decidir sobre los temas electorales finales; b) Administración Ordinaria, como una parte del poder ejecutivo pero con formas que garanticen independencia de este poder como la creación de un gobierno especial "de transición", la designación de funcionarios apolíticos, la división de responsabilidades en varios órganos, o la creación de una autoridad especial específicamente para las elecciones; c) Poder Judicial, toma en cuenta el grado de confianza que se tenga en este ente y puede ser organizado en tribunales ordinarios, tribunales especiales, y administración judicializada; y d) Comisiones Electorales, donde se toman en cuenta el grado de independencia y las responsabilidades que asume para diferenciar subtipos.

Cuatro décadas más tarde, Rafael López-Pintor (2000, citado por Barrientos del Monte, 2011) presenta una tipificación en su informe para el Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo (PNUD), y lo mantiene en su trabajo sobre reforma de los sistemas electorales (López-Pintor, 2008). El autor toma en cuenta los grados de independencia de los deferentes organismos electorales respecto del gobierno, y concluye en cinco tipos: a) comisión independiente, como el organismo más independiente del gobierno y con amplias facultades sobre el proceso electoral; b) órgano del gobierno bajo supervisión de autoridad colegiada, generalmente es una supervisión del poder Judicial y suele conformarse por una gran variedad de miembros como representantes del ejecutivo, representantes de los partidos, jueces, y profesionales; c) gobierno organiza elecciones, se trata de una oficina altamente profesional de la estructura del ejecutivo la que gestiona el proceso; d) órganos del gobierno en sistema altamente descentralizado, resulta como una variable del anterior en la que no solamente una oficina profesionalizada es la que gestiona el proceso sino son varias oficinas que se intercontrolan; y e) dos o más organismos separados, ambos independientes del gobierno, generalmente una de los organismos se encarga de la gestión de los comicios y el otro organismo se hace cargo de la supervisión del proceso y de la labor del primer organismo. El autor concluye su estudio afirmando una clara tendencia mundial hacia el primero de los modelos, asignando a este tipo una mayor profesionalización y efectividad por contar con personal permanente y, por lo tanto, debidamente formado para la labor.

A partir de allí, el estudio de los organismos electorales empezó a ganar más popularidad entre los académicos[2], y la primera categorización posterior al informe del PNUD señalado fue el trabajo de Wall et al. (2006) para IDEA Internacional, que cuenta con un trabajo previo del mismo año con autoría institucional de IDEA. Este informe tanto en su versión preliminar como final, también toma en cuenta otros elementos como el marco jurídico, las funciones y responsabilidades, la composición interna y el grado de profesionalización de sus miembros, el financiamiento, o la relación con otras instituciones estatales, entre otros; tras esto, se consideran tres modelos ideal-tipo de organismos electorales: a) Modelo Independiente, donde se toma en cuenta si las elecciones son organizadas por un organismo institucionalmente independiente y autónomo de los poderes ejecutivo, legislativo, y judicial; b) Modelo Gubernamental, cuando las elecciones las gestiona una rama del ejecutivo como una Secretaría, Ministerio, o a través de autoridades locales; y c) Modelo Mixto, donde se da una estructura dual formada por un organismo independiente y uno gubernamental, donde, normalmente, el primero tiene funciones de supervisión y vigilancia, mientras el segundo cumple con la gestión y organización del proceso electoral.

Una nueva clasificación es la que realiza Manrique (2010), quien a diferencia de los autores anteriores toma en cuenta la variable de confianza para clasificar a los organismos electorales en una "escala de desconfianza" de cuatro posibilidades en un continuum que va de mayor a menor grado de confianza: a) el máximo grado de confianza es el que se tiene sobre las instituciones ordinarias de un Estado, por lo que la organización y gestión del proceso electoral

2. Mozaffar y Schedler (2002: 5) apuntan que las elecciones de Estados Unidos en el año 2000 marcaron un hito y pusieron sobre la mesa el hecho de que "la gobernanza electoral importa".

recae en los órganos de administración ordinarios sean estos nacionales o locales; b) con menor grado de confianza que en el primer caso, la organización de elecciones recae en una oficina gubernamental, pero con supervisión de una junta electoral temporal o del poder judicial; c) bajando el grado de confianza aún más están las comisiones electorales permanentes con funciones de gestión y administración electoral pero con un control judicial superior; y d) finalmente, y con el menor grado de confianza, se instituyen los tribunales electorales permanentes con plenos poderes sobre el proceso electoral, tales como la organización de los comicios, el control del proceso, la resolución de disputas, y la decisión final.

Finalmente, la última tipologización repasada la hace Barrientos del Monte (2011) exclusivamente para América Latina, donde reordena los postulados de López-Pintor (2000) y de Wall et al. (2006) e incrementa profundidad en elementos como duración, grados de independencia, y poder de influencia sobre el proceso electoral. Este reordenamiento, más sus agregados, derivan en variables como criterio o naturaleza funcional del organismo, criterios de composición o nominación de sus miembros, criterio de independencia tanto institucional como de sus miembros, criterio de duración del organismo, y criterio de poder o influencia sobre el proceso electoral. De estas cinco variables, al autor organiza tres tipos de organismos electorales posibles, no así existentes, en la región, con sus diferentes subtipos: a) órgano electoral de composición partidista, con tres subtipos que dependen de la forma de nominación de miembros, es decir, si la composición es a partir de la representación de los diferentes partidos, si el nombramiento es hecho por el partido oficialista junto a la mayoría parlamentaria, o si los miembros son designados solamente por el partido gobernante; b) órgano electoral de composición no partidista o de expertos, donde los miembros no representan los intereses de los partidos ni del gobierno, este tipo de órganos dependen en su sub-clasificación del tipo de funciones o poderes que tiene, es decir si son puramente gestores o tienen funciones contenciosas electorales, de igual manera varía internamente del tipo de institución o instituciones que entran en la designación de miembros, como el poder judicial, por sí solo o con participación del legislativo o del ejecutivo, o si se toman en cuenta otras instituciones no políticas como universidades o colegios de profesionales; y c) órgano electoral de composición mixta, donde la diferencia de subtipos se da por quién nombra a los miembros y por quiénes pueden ser esos miembros, es decir si los miembros pueden ser de partidos y expertos y nombrados por el parlamento (Comisión Electoral II), si los miembros pueden ser igual mixtos y son nombrados por más de un poder (Comisión Electoral V), o si los miembros son nombrados por el ejecutivo junto a otros poderes (Modelo Gubernamental III).

Ahora bien, tras la identificación de las distintas tipologías, ¿dónde se introducen los casos de Argentina y Bolivia y cuáles son sus características principales? En el caso argentino, el tipo de organismo electoral es considerado , generalmente judicial (López-Pintor, 2000), mixto entre el Ministerio del Interior y la Cámara Nacional Electoral siendo esta última de composición judicial y miembros expertos (Wall et al., 2006), y dentro del "modelo compartido" entre la CNE (Cámara Nacional Electoral) dependiente del poder judicial y la DNE (Dirección Nacional Electoral) dentro del Ministerio del Interior (Barrientos del Monte, 2011); así, más allá de las

diferencias denominativas, las tres tipologías utilizadas confirman un organismo híbrido entre un ente gubernamental y una parte del poder judicial a nivel nacional, sin tomar en cuenta la potestad de las provincias en regular de manera autónoma su propia administración electoral para elecciones provinciales no concurrentes y municipales[3].

A pesar de esta caracterización, es importante tomar en cuenta que el presente trabajo tiene como caso no al conjunto nacional de la Argentina ni a elecciones presidenciales o concurrentes, sino que pone bajo la lupa del análisis a la provincia de Tucumán y los comicios para la elección de gobernador de manera separada al proceso electoral nacional. Esta diferenciación resulta importante ya que por el carácter federal del Estado argentino, "cada provincia dicta su propia legislación electoral y establece sus propios órganos de aplicación en la materia en cuanto se relaciona con la elección de las autoridades provinciales" (González-Roura y Otaño Piñero, 1993: 741).

En este sentido, la administración electoral tucumana recae en la Junta Electoral de la provincia de Tucumán, la cual está integrada por el Presidente de la Corte Suprema, el Vicegobernador[4], y el Fiscal de Estado de la Provincia; el organismo es presidido por el Presidente de la Corte Suprema, fungiendo los otros dos miembros como vocales. Las atribuciones de la Junta Electoral de Tucumán, dadas mediante la Ley 7.876 de la Honorable Legislatura de la Provincia de Tucumán el año 2007, son, entre otras, el control de todo lo referente a los partidos políticos[5], incluyendo la democracia interna de los mismos; la designación de autoridades de las mesas receptoras de votos; la determinación de la forma de votación de los recluidos en detención preventiva; el orden, vigilancia, y custodia del material electoral; la designación de veedores judiciales en cada escuela electoral; la realización del escrutinio, así como la validación de las elecciones; la resolución de faltas a la legislación electoral, así como la aplicación de las sanciones correspondientes; y la disposición del uso de la fuerza policía 48 horas antes y después de los comicios. Con esto, se aprecia que si bien la justicia electoral argentina es centralizada en elecciones nacionales y en las concurrentes[6], la administración electoral es bastante descentralizada, y las juntas electorales provinciales, al menos en el caso de Tucumán, gozan de atribuciones relativamente amplias, tanto en lo administrativo como en lo contencioso electoral.

Por otro lado, el caso boliviano es definido como comisión independiente completamente responsable de las elecciones (López-Pintor, 2000), independiente con conformación de miembros expertos (Wall et al., 2006), y como Tribunal Electoral independiente dentro del

3. Esta autonomía hace que se presenten variaciones al interior del país al punto que provincias como Córdoba también contemplan la administración electoral municipal.

4. Constitución de la provincia de Tucumán, Art. 43, inc. 14.

5. Ley 5.454.

6. Si bien cada provincia tiene también competencias en cuanto a lo contencioso electoral y una amplia autonomía para definir sobre este tema en elecciones provinciales separadas de las nacionales, existe un recurso extraordinario, una vez agotadas todas las instancias, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

modelo unificado, es decir donde la Corte Nacional Electoral (CNE) cumple las funciones administrativas y contenciosas (Barrientos del Monte, 2011); en este sentido, al igual que con el caso argentino, las diferencias terminan siendo más que todo nominales y con algunas tipologías que toman en cuenta más elementos que otras.

El caso boliviano presenta dos problemas a la hora de tomar solamente las entradas de los tres autores mencionados, el primero de ellos, al igual que con la situación de Argentina, tiene que ver con que las elecciones que aquí se tratan son del nivel departamental, por lo que otras son las entidades encargadas de su desarrollo, pero con la salvedad de que el carácter central del Estado boliviano hace que el diseño institucional de los organismos electorales departamentales sea determinado por la normativa nacional y presente homogeneidad entre los nueve departamentos; el segundo problema es que las tres tipologías presentadas toman en cuenta la estructura y organización de la antigua Corte Nacional Electoral y no así las características del nuevo Tribunal Supremo Electoral (TSE) o del Órgano Electoral Plurinacional (OEP), donde si bien se mantuvo la estructura general, sí se pueden evidenciar diferencias no menores[7].

Con la Constitución de 2009 el organismo electoral pasa a convertirse en el cuarto órgano del poder público[8] junto a los órganos Ejecutivo, Legislativo, y Judicial. Así, el OEP está conformado por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) a nivel nacional, los Tribunales Electorales Departamentales (TED) en cada uno de los nueve departamentos, los Juzgados Electorales, los Jurados de las Mesas de Sufragio, y los Notarios Electorales[9]; los tribunales departamentales, que son las instancias de interés de este trabajo, son la máxima instancia y autoridad del Órgano Electoral Plurinacional en los departamentos, con jurisdicción y atribuciones en sus respectivos territorios, bajo las directrices del Tribunal Supremo Electoral, y están compuestos, cada uno de ellos de cinco miembros, de los cuales al menos uno será de una nación o pueblo indígena originario campesino y al menos dos serán mujeres, estos miembros son designados por la Cámara de Diputados del nivel nacional a partir de la propuesta de cada Asamblea Legislativa Departamental y por el Presidente del Estado, cuatro miembros en la primera instancia y uno en la segunda. Los tribunales departamentales tienen atribuciones administrativas y jurisdiccionales de primera instancia.

7. Para un análisis de estos cambios ver Exeni (2009 y 2010) y Hassenteufel (2010) a partir del cambio de ordenamiento constitucional de 2009, y Ascarrunz (2015) tomando en cuenta la legislación electoral aprobada en 2010 y otros elementos políticos.

8. La lógica de la Constitución boliviana de 2009 deja de lado los poderes del Estado para referirse a los órganos del poder público, ya que en palabras del Vicepresidente, Álvaro García Linera, "el poder es uno e indivisible" (Conferencia "Construcción del Nuevo Modelo del Estado Plurinacional", 2013).

9. Ley 018, del Órgano Electoral Plurinacional, de 16 de junio de 2010.

Elementos del sistema político

Tras observar las diferencias en el diseño institucional de la administración y justicia electorales en ambos países y en los casos subnacionales que motivan este trabajo, es que se entra en la descripción de algunas características de ambos sistemas políticos tanto a nivel nacional como en las respectivas unidades subnacionales. Como se mencionó líneas arriba, se sigue la propuesta de Escolar (2010) y sus cuatro variables aumentando la relación nacional-subnacional.

Primero, el número de actores políticos, en el caso argentino, importa en cuanto a la correlación de fuerzas político-partidarias en dos momentos: 1) previa a los comicios que interesan; y 2) la que aprobó la normativa legal y constitucional provincial que rige la actuación de la Junta Electoral Provincial. En el caso de la provincia de Tucumán, la primera correlación es la surgida de las elecciones generales de la provincia del año 2011, mientras que la segunda es la que sale de las elecciones provinciales de 2003[10]. En este sentido, en las elecciones 2003 para la legislatura provincial participaron 10 partidos o coaliciones de partidos, el Número Efectivo de Partidos (NEP) electorales[11] es de 2,51, mientras el NEP parlamentario se reduce a 2,09; la coalición que obtiene la mayoría de votos y de escaños es el Frente Fundacional, el cual, entre otros partidos, tenía al Justicialismo, mientras que en segundo lugar, aunque con menos de la mitad de porcentaje de votos y casi un tercio de bancas legislativas, estaba el Frente Unión por Tucumán, que, entre otros partidos, tenía a la Unión Cívica Radical (UCR). Por otra parte, el ejecutivo provincial lo consiguió, también, el Frente Fundacional con José Alperovich como candidato quien ganaría su primera elección con el 44,4% de los votos.

Las elecciones de 2011, por su parte, además de contar con un marco legislativo y constitucional ya diferente a las del 2003, aumentaban el número de bancas en la Cámara de Diputados provinciales de 40 a 49. En esta ocasión, se presentaron a la contienda electoral 55 partidos o alianzas electorales, dando como resultado un NEP electoral de 8,21 partidos efectivos, y un NEP parlamentario de 4,41 partidos; la alianza dominante, manteniendo el control de la provincia, es la del Justicialismo (Alianza Frente Para la Victoria) con 31,46% de la votación y 22 diputaciones (44,9%), detrás de ellos quedó la Alianza Frente Acuerdo Cívico y Social, que entre otros tenía a la UCR, pero muy por detrás con menos de un tercio de la votación que el primero (8,4%) y alrededor de un quinto de diputaciones (4 – 8,16%). En cuanto al gobernador, Alperovich arrasó en su segunda reelección con 69,89% de los votos, manteniendo a Juan Luis Manzur como Vicegobernador quien ya había ocupado ese cargo desde la elección de 2007 y buscaba, también, la reelección.

10. Todos los datos electorales son provenientes del Atlas Electoral de Andy Tow (Fuente: http://andytow.com/atlas/totalpais/index.html) y contrastados con los datos de la Junta Electoral de la provincia de Tucumán (Fuente: www.electoral-tucuman.gov.ar)

11. Se calcula en base a la famosa fórmula de Taagepera y Laakso (1979).

En el caso boliviano, el número de actores debe enfocarse a dos niveles institucionales y dos momentos distintos. Dado su carácter centralista, se debe atender la composición de la Asamblea Legislativa Plurinacional que sancionó la Ley de Régimen Electoral y la Ley del Órgano Electoral Plurinacional, ambas en 2010, compuesta en las elecciones generales de 2009; al mismo tiempo, atendiendo a los departamentos de Beni y Chuquisaca, se atiende la composición legislativa y ejecutiva de ambos departamentos producto de las elecciones del año 2010[12].

El año 2009 se celebraron las primeras elecciones tras la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado en Bolivia, en estos comicios se eligieron las autoridades ejecutivas y legislativas del nivel nacional. Así, en la contienda electoral de aquel año mostró la concurrencia de 8 partidos, de esto, el NEP electoral fue de 2,06 partidos y un NEP parlamentario de 1,81 partidos tomando en cuenta la totalidad de la Asamblea (ambas cámaras) y de 1,85 partidos solamente en la Cámara de Diputados[13]. La presidencia la ganó Evo Morales en su reelección con el 63,9% de los votos válidos.

Por otra parte, las elecciones departamentales celebradas el año 2010 inauguraron la autonomía departamental contemplada en el texto Constitucional de 2009. En el caso de Beni, participaron 5 partidos políticos, de la competencia salió un NEP electoral de 2,78 partidos y un NEP parlamentario de 3,29 partidos[14]. La gobernación la alcanzó la agrupación Primero El Beni (PRIMERO) con 42,6% de los votos válidos. En Chuquisaca, por su parte, participaron, también, 5 partidos aunque no los mismos que en Beni, repitiendo únicamente el Movimiento Al Socialismo (MAS), de esta contienda, el NEP electoral resultante fue de 2,51 partidos, con el MAS a la cabeza con el 53,78%, seguido de Chuquisaca Somos Todos (CST) con 31,9%, y el NEP parlamentario de 1,8 partidos[15], con una clara predominancia masista que obtuvo 15 escaños (71,43%), seguido de la representación de CST (4 escaños – 19,05%) y la cuota étnica que representó el 9,52% de bancas (2 escaños). El ejecutivo departamental lo ganó el MAS con el 53,7% de los votos válidos.

Un segundo elemento, las características sociales y la forma de coordinación entre élites, se desprenden del primer punto, es decir que a partir de la conformación del sistema de partidos en cada unidad de análisis, se esbozan algunas conclusiones en relación a este segundo punto. En el caso argentino, en Tucumán más específicamente, primero se observa que la

12. Todos los resultados electorales provienen del Atlas Electoral de Bolivia, tanto en su versión electrónica en CD, como en su versión impresa (2010).

13. Se hace la distinción debido a que la Cámara de Diputados elige a los vocales de los TEDs a partir de las ternas propuestas por cada Asamblea Legislativa Departamental, mientras que la totalidad de la Asamblea Legislativa Plurinacional elige, por un mínimo de 2/3 de los votos a los miembros del TSE.

14. Resulta curioso que el NEP parlamentario sea más alto que el electoral, sin embargo, la explicación radica que cuatro escaños son reservados para pueblos indígenas y campesinos (2 a cada uno), los cuales no participan de manera directa en la contienda, si se eliminan esos cuatro escaños el NEP parlamentario reduce a 2,5 partidos.

15. Si se elimina la cuota étnica (dos escaños para pueblos indígenas) el NEP parlamentario de Chuquisaca reduce a 1,5 partidos.

tendencia general de los últimos años ha sido un fuerte y mayoritario apoyo al justicialismo, de igual manera, si se observa el Índice de Desarrollo Humano por provincias (PNUD, 2013), se aprecia que Tucumán no está ni entre los más altos ni entre los más bajos, es decir que se encuentra en una situación intermedia más cerca de los primeros puestos. Por último, la correlación de fuerzas descrita con anterioridad dan la pauta de que por el control mayoritario y dominante del justicialismo al frente del Frente Fundacional, primero, y de la Alianza Frente Para la Victoria, después, evita que se produzca una verdadera coordinación entre élites, y en caso de que necesitase de la negociación, el único contrapeso es la UCR y sus alianzas.

En el caso de los dos departamentos de Bolivia, Beni y Chuquisaca, se pueden evidenciar diferencias notables entre ellos. Mientras Beni es un departamento poco poblado, con mucha actividad agroindustrial, y entre los departamentos con IDH medio, Chuquisaca es mucho más heterogéneo étnica y culturalmente, y, al mismo tiempo, más rezagado, ya que muestra un IDH bajo para el país, solamente por encima del departamento de Potosí. A nivel nacional, las elecciones presidenciales de 2009 inauguran el período de control total por parte del partido de función de gobierno cuando éste se hace con los 2/3 de la Asamblea Legislativa Plurinacional y con la mayoría absoluta en cada cámara por separado, en cambio en los departamentos de interés, la situación varía, mientras Chuquisaca presenta la misma fuerza masista en su gobierno departamental con una aplastante mayoría legislativa y el control ejecutivo del departamento, Beni, por su parte, cuenta con un gobernador opositor y una mayoría opositora al gobierno nacional en control de la asamblea departamental, dejando al MAS como segunda fuerza política, aunque con mucha capacidad de veto. Estas situaciones hacen que la coordinación entre élites a nivel nacional prácticamente no exista, misma situación que en el caso de Chuquisaca, pero completamente diferente en Beni, donde oficialismo y oposición deben concertar cualquier tarea que lleve a cabo el gobierno departamental.

El tercer punto, estructura del aparato estatal, es de vital importancia para entender las posibles diferencias y apreciar más las potenciales similitudes entre los casos escogidos, y es que no es menor el hecho de que el federalismo argentino, tan marcado en aspectos políticos, y en especial electorales, reconozca la posibilidad de resolución de una instancia nacional como sucede con la tarea contencioso electoral, más en los casos de elecciones nacionales y concurrentes, mientras que, de manera inversa, llama la atención que el centralismo boliviano permita, a pesar de las limitaciones claras, la labor amplia de los tribunales departamentales no solamente en las tareas administrativas, sino también en las contenciosas electorales, sin importar si se trata de una elección nacional o una subnacional.

El penúltimo punto a considerar en este trabajo, pero el último propuesto por Escolar (2010), las nociones de democracia, se lo considera desde una perspectiva más empírica que teórica o discursiva. En el caso argentino, las diferencias políticas entre las provincias provocan que "Los ciudadanos de un mismo país [vivan] en distintos sistemas políticos" (Miño y Busmail, 2015: 87); la provincia de Tucumán, dentro de esas diferencias, en la legislación vigente presenta una democracia predominantemente mayoritaria (Miño y Busmail, 2015) a partir de

variables como elección y reelección del gobernador, tipo de poder de veto del ejecutivo provincial, posibilidad de reforma constitucional, el diseño legislativo, y la regla de elección de esos legisladores. En cuanto a los dos departamentos en Bolivia, el tipo de democracia que propugna el nivel departamental, por decisión de la legislación nacional, es igualmente mayoritaria, en especial tomando en cuenta el diseño legislativo donde existe *malapportionment* y esto produce una sobrerrepresentación rural, y donde el/los partido(s) mayoritario(s) se ven más beneficiados en la repartición de escaños, dejando de lado a los partidos más pequeños y su posibilidad de poder representar al (poco) electorado que los vota.

Como último punto de esta revisión, es necesario hacer un repaso por la relación de los distritos estudiados con el nivel nacional en el momento previo a los procesos electorales. En el caso argentino, antes de los comicios provinciales de Tucumán, llevados a cabo el 23 de agosto de 2015, la relación de la provincia con el nivel nacional era entre oficialistas, esto quiere decir que tanto el gobierno de Tucumán como el de la Argentina estaban en manos del justicialismo, al punto de que el candidato oficialista, Juan Luis Manzur, designado como el sucesor de José Alperovich, fungió como Ministro de Salud de Cristina Fernández el año 2009. Un escenario similar es el que se presenta en Chuquisaca, donde el candidato de las elecciones de 2015 era el ya gobernador Esteban Urquizu quien buscaba su reelección; Urquizu, perteneciente al gobernante MAS, había sido antes asambleísta constituyente por el mismo partido en 2006. Entonces, la similitud entre estos dos primeros casos es la búsqueda de reelección provincial/departamental con apoyo del nivel nacional.

En el caso de Beni, la situación es completamente distinta. A las elecciones 2015 se presenta por PRIMERO, el ex gobernador del Beni y ex candidato a la vicepresidencia, Ernesto Suárez Sattori, quien después de haber pasado por el ejecutivo departamental beniano, y haber sido removido de su cargo por su asamblea departamental, finalmente renunció al cargo de gobernador, abriendo la posibilidad de nuevas elecciones que se llevaron a cabo el año 2013, tras eso, Suárez formó parte de la alianza opositora Unidad Demócrata[16] como candidato a Vicepresidente junto a Doria Medina. En este sentido, es que el caso beniano, a diferencia de los dos primeros mencionados, es contrario y adverso al oficialismo nacional y no tiene el control total (sino apenas mayoritario con poca diferencia sobre el segundo) de la Asamblea Legislativa Departamental del Beni.

Las elecciones conflictivas

Tras la revisión de las variables independientes, endógena y exógena, queda, pues, la descripción de la variable dependiente: las elecciones conflictivas de Tucumán, Beni, y Chuqui-

16. Alianza entre Unidad Nacional del empresario, Samuel Doria Medina, y Movimiento Social Demócrata del gobernador de Santa Cruz, Rubén Costas.

saca y el rol de la administración y/o justicia electoral en dichos conflictos, sea como causa o efecto. La reconstrucción de hechos de dichos comicios se hace en base a reportes periodísticos[17], pero, desde ya, tomando en cuenta las variables descritas.

En primera instancia, el proceso llevado a cabo en Beni. El 29 de marzo de 2015 se llevó a cabo un proceso electoral concurrente en todos los departamentos del país, en el caso del Beni, participaron de la contienda electoral tres fuerzas políticas, aunque cuatro eran las inscritas al inicio de la campaña; justamente, es este fenómeno el que provoca el análisis del rol del organismo electoral en el proceso eleccionario del departamento. ¿Qué pasó con el cuarto candidato? ¿Quién era? ¿Por qué fue excluido de la contienda electoral? Estos hechos marcaron la combustión del proceso electoral donde los afectados por la decisión llegaron hasta una huelga de hambre en puertas del TSE en la ciudad de La Paz.

El partido excluido de las elecciones en el departamento del Beni era Unidad Demócrata, la misma alianza que figuró como primera oposición en las elecciones presidenciales de 2014, pero que esta vez solamente mantenía la sigla y el pacto para el departamento del Beni. Las elecciones se realizaban con normalidad, los Tribunales Electorales Departamentales iban publicando las listas de habilitados e inhabilitados por cada partido; en el caso de UD en el Beni, que no era el único partido ni el único departamento con observaciones administrativas, se inhabilitaron a un total de 46 candidatos entre titulares y suplentes. Así, pues, se podía decir que las elecciones se llevaban a cabo con cierta normalidad. El hecho contundente, en relación a la labor del organismo electoral boliviano y a la normalidad del proceso electoral, estalló el 11 de marzo de 2015, a 18 días del acto electoral mismo y en la mitad de la campaña.

La razón para la inhabilitación de todo el partido y sus candidatos a todos los cargos electivos del departamento[18], se basó en el artículo 135°, inciso c), de la Ley de Régimen Electoral que establece como una de sus prohibiciones en cuanto a la difusión de estudios de opinión en materia electoral cuando éstas han sido encargadas, financiadas, y/o realizadas por alguna organización política o candidatura; justamente, Carmelo Lens, gobernador saliente (UD) y jefe de campaña del partido, había declarado en conferencia de prensa que el opositor Suárez estaba 25 puntos porcentuales por encima del oficialista, a nivel nacional (MAS), Ferrier. El 11 de marzo de ese mismo año, Vanesa Tirina Jiménez, candidata a primera concejal suplente en el Municipio de Riberalta por la agrupación ciudadana NACER (Nacionalidades Autónomas por el Cambio y el Empoderamiento Revolucionario), interpuso la demanda contra UD ante el TED del Beni por difusión ilegal de encuesta, solicitando que se aplique la norma y se

17. La Razón y Página Siete para las elecciones en Bolivia, y La Nación, Infobae, y La Gaceta de Tucumán, todos a partir de sus portales web.

18. No solamente se elegían gobernadores, sino también asambleístas departamentales, subgobernadores, corregidores, alcaldes, concejales municipales.

cancele la personería jurídica de dicho partido[19], inhabilitando a sus candidatos para el Gobierno Departamental y las 19 alcaldías del departamento[20].

Al respecto, el TED del Beni, en su Resolución 069/2015 de 15 de marzo de 2015, declaró como probada la demanda y pasó a tomar dos medidas al respecto: la primera fue la de sancionar a UD con una multa de Bs. 8.588,06; mientras que la segunda, con respecto a su personería jurídica, fue de pasar la decisión al Tribunal Supremo Electora como la instancia más alta en materia contenciosa electoral en Bolivia. El 20 de marzo se conoció la resolución del máximo organismo en materia electoral del país. La resolución, con fecha de 19 de marzo, tomaba en cuenta todos los puntos mencionados, y tras siete considerandos, resolvió, primero, confirmar la resolución del TED del Beni donde se aplicaba la multa, y, segundo, cancelar la personería jurídica de UD–Beni y dejar sin efecto el registro de sus candidatos. A nueve días de las elecciones, el candidato a gobernador que ocupaba el primer lugar en las encuestas y su partido, fueron excluidos de los comicios, sin posibilidad de reimpresión de las papeletas electorales, donde las imágenes de Suárez y de UD siguieron presentes.

Así, en el caso del Beni, más allá de valoraciones a la actuación del TED de Beni o del TSE, o de evaluaciones jurídicas de su desempeño[21], el rol político que jugó el organismo electoral, tanto a nivel departamental como a nivel nacional, fue decisivo en el desarrollo del proceso electoral beniano. Solamente tomando en cuenta la elección de gobernador, la decisión de excluir a UD del proceso tuvo fuertes impactos, no se puede asegurar que Suárez efectivamente hubiera sido el vencedor, sin embargo, el hecho de excluir a un candidato principal siempre termina reordenando el tablero, al punto de que a la segunda vuelta electoral llegaron el MAS (Alex Ferrier) y NACER (Carlos Dellien), donde el segundo resultó electo gobernador.

En el departamento de Chuquisaca, en las mismas elecciones que en el caso de Beni, se suscitó otro evento de la misma naturaleza, donde, al final del problema, los conflictos fueron un poco más agudos que la huelga del candidato de UD, teniendo como evento la marcha y protesta de organizaciones sociales afines a los perjudicados, junto con una vigilia por parte de los mayores beneficiados. ¿Qué pasó en Chuquisaca? ¿Qué rol jugó el organismo electoral?

Las elecciones subnacionales de 2015 en Bolivia ya presentaban cada vez mayor susceptibilidad y desconfianza hacia la administración electoral por los hechos de Beni, pero más allá de eso, en Chuquisaca los comicios se llevaron a cabo con normalidad. No fue hasta el cómputo

19. El artículo 136°, parágrafo III, de la Ley de Régimen Electoral contempla como sanción la cancelación de personería jurídica del partido que infringiera la norma.

20. Información obtenida de la Resolución TSE-RSP 0228/2015 del Tribunal Supremo Electoral en la parte de "Vistos" y en el primer párrafo del "Considerando I".

21. Hay indicios de parcialidad de parte del organismo electoral tras las reiteradas denuncias hacia candidatos masistas con las mismas faltas en el departamento de La Paz, sin embargo, este trabajo excede en sus objetivos el examen legal de la validez tanto de la inhabilitación de UD en Beni como de la desatención de las denuncias hacia el MAS en La Paz.

final de votos donde empezaron los conflictos a raíz de una decisión del TED de Chuquisaca. La votación de aquel 29 de marzo daba el primer lugar al MAS, pero no le otorgaba la victoria, el porcentaje de votos alcanzado por el partido del oficialismo nacional subía hasta el 48,91% y tenía detrás a CST con 42,49%, dado que la ley exigía pasar el umbral del 50% o por lo menos tener una votación de 40% pero con una diferencia de diez puntos porcentuales sobre el segundo, como estaban las cosas, al MAS no le alcanzaba. Mientras algunos portales de noticias ya anunciaban la segunda vuelta en el departamento, el TED hacía conocer su Resolución 061/2015 al público el martes 7 de abril, donde afirmaba que si no se reponía al candidato por el FRI, los votos se iban a considerar como no válidos, es decir que nueve días después de llevado a cabo el proceso electoral se dio a conocer una resolución que había sido aprobada tres días antes del acto eleccionario y que era de vital importancia para el desarrollo e la contienda. Tras mucha polémica, el TED de Chuquisaca cierra el cómputo final el 13 de abril aplicando la mencionada resolución lo que hacía que el MAS pasara de 48,91% a 50,84%, logrando así la victoria en primera vuelta. Esta decisión fue ratificada por el TSE tres días después, argumentando que "como máximo órgano electoral no puede revertir una decisión asumida por el TDE"[22].

Una vez más, la decisión de un tribunal departamental, ratificada por el TSE, influía de manera decisiva en el proceso electoral, esta vez, sin embargo, de manera mucho más directa y clara, es decir que sin la decisión tomada por el TED de Chuquisaca, Urquizu (MAS) no salía ganador en primera vuelta. Los conflictos, en este caso, fueron un poco más marcados y las protestas llegaron en forma de movilización a las calles.

Por último, las elecciones de la provincia de Tucumán llamaron la atención de manera negativa por los intensos conflictos, hasta cargados de violencia, que se produjeron. El proceso electoral tucumano de 2015 para gobernador empezó mal, durante la campaña se denunciaron actos de compra de votos (clientelismo) y la desconfianza hacia el proceso crecía; a esto no ayudó que se hayan denunciado, el mismo día de la elección, la entrega de urnas que ya contenían boletas de votación a favor del candidato por el oficialismo en la ciudad capital de la provincia. En ese mismo camino hacia la desconfianza ayudaron otras denuncias como el traslado de electores en automóviles preñados de campaña o la violencia de parte de militantes de los distintos frentes, todo esto derivó, más allá de la veracidad o no de las denuncias, a que la población empezara a impacientarse y a movilizarse.

Los mayores incidentes comenzaron el mismo día de las elecciones con la quema de urnas electorales en diferentes escuelas electorales de la capital provincial y de otras localidades. El lunes siguiente al acto electoral, se concentró una protesta masiva en la Plaza de la Independencia de la ciudad de Tucumán que reclamaba a la administración de la provincia que se transparentara el conteo de votos, al mismo tiempo que se repudiaba la quema de urnas

22. Cita textual extraída de la nota del periódico Página Siete del 16 de abril de 2015. Fuente: http://www.paginasiete.bo/nacional/2015/4/16/ratifica-segunda-vuelta-chuquisaca-53588.html

el día anterior. Tras esto, queda la pregunta de dónde entra el organismo electoral provincial o la justicia electoral argentina en estos problemas.

A diferencia de los dos casos en Bolivia, el organismo electoral argentino, en las elecciones provinciales de Tucumán, se limitó a su tarea administrativa y más bien fue la justicia electoral provincial la que terminó el problema. Tras los conflictos suscitados en la provincia, el 15 de septiembre, la Cámara en lo Contencioso Administrativo declaró la nulidad de las elecciones pasadas y ordenó al todavía gobernador, José Alperovich, que volviera a convocar a nuevas elecciones, en respuesta a las denuncias del Acuerdo para el Bicentenario (ApB) de José Cano. Ante este fallo, el FPV, del oficialista Manzur, decidió acudir a la justicia provincial por lo que presentó un amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Tucumán, y esta, tras la votación de sus miembros estableció revertir la decisión de la Cámara de lo Contencioso Administrativo, así las elecciones quedaban válidas y la Junta Electoral provincial tenía luz verde para la proclamación de los candidatos.

El caso tucumano muestra que el rol de la administración electoral en los conflictos estuvo en la atención a los detalles procedimentales como la distribución del material electoral, el manejo de los centros de votación, o el conteo de votos; mientras que la resolución del problema estuvo a cargo de la justicia. Esto demuestra que los aspectos tratados como procedimentales o puramente técnicos tienen más repercusiones políticas de lo que se piensa, y es justamente la atención y el manejo de esos detalles los que pueden desatar o incrementar la susceptibilidad y, por lo tanto, el conflicto.

Conclusiones

Los principales hallazgos de este trabajo ratifican, sobre la base de la evidencia empírica, que el tipo de organismo electoral, esto es su estructura y diseño institucional, sí importan y condicionan su actuación. Esta primera afirmación rechaza parcialmente la hipótesis presentada, ya que el tipo de estructura sí influye en el rol político de los organismos electorales; sin embargo, se ha podido apreciar que los elementos políticos también influyen sobre el desarrollo de lo que debería ser un proceso mayormente técnico, confirmando que a pesar de la seguridad técnica, también es importante no dejar de lado la endogeneidad política de la gobernanza electoral (Escolar, 2010); esto se ha constatado a partir de que en los casos de intervención del organismo electoral, el oficialismo es el que se ha visto beneficiado, igualmente en el caso donde esa intervención no es clara ni concisa, las denuncias por fraude caen sobre el oficialismo sin que influya en el desarrollo del proceso en detrimento del acusado. Resulta importante señalar que de las variables exógenas al organismo electoral, las más importantes son el número de actores políticos, es decir la correlación de fuerzas, y, para el caso de elecciones en niveles subnacionales, la relación con el nivel nacional, en el sentido que el apoyo del nivel mayor beneficia a los candidatos, más aún en casos de Estados unitarios.

En este sentido, las conclusiones y recomendaciones parten del hecho de que a pesar de haber podido evidenciar ciertas características llamativas, el examen empírico debe ser mucho más amplio en tiempo y casos, para así poder descartar que lo estudiado aquí no es solamente producto de una coyuntura catastrófica, sino de relaciones más estructurales entre el rol de los organismos electorales y las diferentes posibles combinaciones entre variables exógenas y endógenas al mismo. Por último, cabe resaltar que, para una agenda de investigación a futuro, se deben sofisticar mucho más los métodos si se pretende que los hallazgos tengan más impacto.

A pesar de las limitaciones, el presente trabajo ha abierto la puerta para que la atención sobre el rol de los organismos electorales siga siendo un tema central tanto para académicos como para tomadores de decisiones, y para que la atención al interior de los Estados no solamente quede en casos federales, sino que pone en evidencia que hay vida política e institucional al interior de los casos unitarios. Queda, entonces, profundizar sobre todas estas cuestiones.

Bibliografía

Barrientos Del Monte, Fernando (2011), *Gestión Electoral Comparada y Confianza en las Elecciones en América Latina,* Instituto Nacional de Administración Pública A. C. (INAP), México D.F.

Brenes Villalobos, Diego (2011), "El Rol Político del Tribunal Electoral como variable dependiente" en *Revista Derecho Electoral*, N° 11, Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, pp. xx-xx.

Escolar, Marcelo (2010), "La política de la reforma. Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", en *La reforma política en Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros-Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires, pp. 51-81.

González-Roura, Felipe y Jorge Otaño-Piñero (1993), "Proceso electoral y Justicia electoral: La organización electoral en la República Argentina", en Miguel López y Raúl Márquez (eds.), *Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., pp. 741-760.

López-Pintor, Rafael (2008), "Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada", en Arturo Fontaine et al. (Eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, PNUD, Santiago de Chile, pp. 17-61.

Miño, Juan Andrés y Rafael Busmail (2015), *Democracia y elecciones: apuntes para una reforma política,* Editorial El Ateneo, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Mozzafar, Shaheen y Andreas Schedler (2002), "The comparative study of electoral governance: Introduction", en *International Political Science Review*, N° 23, pp. 5-27.

PNUD Argentina (2013), *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013: Argentina en un mundo incierto: Asegurar el desarrollo humano en el siglo XXI*, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Buenos Aires.

Ruiz Valerio, José (2009), "La administración electoral en América Latina: un estudio comparado de los cuatro países federales de la región", en *Apuntes Electorales*, Revista del Instituto Electoral del Estado de México, N° 37, pp. 111-133.

Schedler, Andreas (2009), "Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México", en *América Latina Hoy*, N° 51, pp. 41-59.

Valverde Camiña, Vanesa (2011), "Definiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen"; en *Revista Derecho Electoral*, Revista del Tribunal Supremo de Elecciones, San José de Costa Rica, N° 11.

Wall, Alan. et al. (2006), *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Estocolmo.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GOBERNANZA ELECTORAL EN LA DEMOCRACIA FEDERAL. EL CASO DE ENTRE RÍOS EN EL PERÍODO 1983-2013

Aníbal Germán Torres
Universidad Nacional de San Martín-Universidad Nacional de Rosario - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
E-mail: anibalgtorres@hotmail.com

Introducción

En los estudios comparativos que focalizan en el diseño institucional de la *gobernanza electoral* suelen señalarse tipologías referidas a las características de los organismos involucrados en la misma. En este tipo de trabajos, Argentina es destacada como ejemplo de diseños institucionales electorales *mixtos* o *híbridos*, ya que en las diversas cuestiones relacionadas con los comicios intervienen agencias de diferentes Poderes del Estado, tal como surge, por ejemplo, en la clasificación de Orozco Henríquez et al. (2010) y de Barrientos del Monte (2010 y 2011).

Así, en los abordajes que referimos, se caracteriza como "mixta" a tal arquitectura institucional atendiendo *tan sólo* a la existencia y actuación de organismo nacionales específicos. Estos análisis dejan al descubierto una problematicidad peculiar. En primer lugar, además de que no suele considerarse a otros organismos nacionales que también tienen injerencia en la

gobernanza electoral, se descuida la impronta del federalismo en tal diseño institucional. No tomar en cuenta tal característica, impide aproximarse al proceso político relacionado con los organismos electorales provinciales, cuya relevancia ha ido en aumento (Tullio, 2011).

En segundo lugar, advertimos que lo problemático también radica en términos de enfoque analítico. Además de tratarse de un campo de estudio tradicionalmente abordado bajo una matriz predominantemente jurídica (por caso, los estudios de González Roura, 1993 y 2001), la mirada politológica, como advirtiera Escolar (2010), se focalizó mayormente en el estudio de los niveles de confianza en los organismos electorales, por ejemplo en Hartlyn, McCoy y Mustillo (2009).

Encontramos que la perspectiva sincrónica de este tipo de estudios ha dejado fuera de consideración fenómenos de gran relevancia relacionados con en el diseño institucional de la gobernanza electoral. Por el contrario, estas cuestiones sí pueden ser estudiadas a partir de abordajes que desde la ciencia política llaman a tener en cuenta el proceso histórico-político del cual surgen, endógenamente (desde reformas impulsadas por el sistema de partidos), tales instituciones electorales y los actores a ellas vinculados (Romero Ballivián, 2009; Escolar, 2010; Escolar y Calvo, 2015). Esta perspectiva está relacionada a su vez con el estudio de la "formación, variación, estabilidad y cambio" de las instituciones electorales en general (Marenco, 2006: 54).

En relación con lo anterior, realizamos aquí un estudio de caso único centrado en la provincia de Entre Ríos. Al seleccionar este distrito tuvimos en cuenta los criterios de relevancia en términos políticos (cantidad de electores[1] y tratamiento en el agenda pública sobre los organismos electorales) y económicos (según el PBG[2]) dentro del contexto nacional argentino. Esto según la indicación teórico-metodológica presentada en el análisis de Molina y Lehoucq (1999) para el estudio del entramado institucional de gobernanza electoral.

El período que consideramos tiene que ver con atender al régimen político específico donde se inserta la gobernanza electoral: la democracia. En tal sentido, se comienza en 1983, ya que es el año a partir del cual puede analizarse la evolución de los organismos competentes en la materia, en consonancia además con los años estudiados por los trabajos ya referidos.

En virtud de todo lo señalado, nuestra pregunta de investigación es: *¿Qué características específicas tuvo el proceso político de formación del entramado institucional de gobernanza electoral en la provincia de Entre Ríos, desde el regreso de la democracia y hasta 2013?* En relación con tal interrogante, buscaremos demostrar aquí que dicho *proceso* estuvo signado por el interés de las elites partidarias en mantener tanto la impronta de *judicialización* de los procesos electorales de la provincia, como también en reservarse para sí ciertas atribuciones. Con

1. Entre Ríos representa el 3,2% del padrón de electores del país. Datos de la Dirección Nacional Electoral, para las elecciones primarias de 2013.

2. Entre Ríos aporta el 1,9%. Año 2005 (últimas mediciones). Datos de la Subsecretaría de Planificación Económica, Ministerio de Economía de la Nación.

lo cual, a lo largo del período el diseño institucional electoral permaneció básicamente *mixto, aunque se registraron fronteras móviles*.

Para dar respuesta al interrogante, utilizamos fuentes de información primaria (entrevista en profundidad)[3] y secundaria (legislación, sentencias y resoluciones judiciales, periódicos/ agencias de noticias, etc.), poniendo atención a la *secuencia de acontecimientos* que se produjeron en dicho período.

Esta ponencia se articula de la siguiente manera: en primer lugar abordamos algunas cuestiones teóricas sobre gobernanza electoral, haciendo hincapié en el contexto del sistema federal. Luego ingresamos a la sección empírica, deteniéndonos en diferentes etapas que podemos identificar como relevantes para el diseño institucional de la gobernanza electoral. La sección final está dedicada a las conclusiones.

Consideraciones teóricas sobre el diseño institucional de la gobernanza electoral

La noción de gobernanza electoral que hemos estado mencionando, comprende "tanto la producción de las reglas de juego (político democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego" (Escolar, 2010: 55).

Podemos señalar, además, que dentro de la gobernanza electoral quedan incluidos distintos aspectos de la política: desde la "estructura electoral" y sus componentes (Cox, 2004: 34)[4], pasando por las tareas de administración, fiscalización y control, hasta una forma particular de concebir el Estado moderno y la democracia, e incluso -en el plano simbólico- la importancia que tienen ciertos rituales (Peters, 2003). Es importante destacar que la perspectiva misma de *gobernanza* nos habla de complejidad. En este sentido, la definición que citamos nos está haciendo un importante señalamiento, esto es, que las políticas públicas de gobernanza electoral, al ser medulares para el régimen político y el Estado, abarcan distintos actores: las élites partidarias, la administración pública, el sistema contencioso electoral y, por supuesto, la ciudadanía. Como aspecto distintivo, esta arena de políticas públicas se caracteriza por tener una "delicadeza institucional extrema" para la democracia representativa (Tullio, 2004: 40).

Teniendo presente esta peculiaridad, cabe traer a consideración un carácter ciertamente *central* de la misma y que viene a complementar la definición referida. Así, de acuerdo a Mozaffar y Schedler, la gobernanza electoral comprende "organizar la *incertidumbre electoral* proveyendo *certidumbre institucional*" (Mozaffar y Schedler, 2002: 11, cursiva nuestra). Como se

3. Al Dr. Gustavo Zonis, Secretario Electoral del Juzgado Federal con competencia electoral de Paraná (11/03/2015).

4. Nos referimos a la "estructura de distrito", "estructura de alianzas", "estructura de fórmula" y "estructura de voto" (Cox, 2004: 57 y sig.).

puede apreciar, el área de políticas públicas que estamos considerando está atravesada por esta paradoja. Según ésta, lo que se busca garantizar en el ámbito de la contienda electoral (no saber de antemano quién va a resultar vencedor) se consigue a través del fortalecimiento del plano institucional (garantizar técnicamente la legitimidad democrática), entendiendo a éste como las reglas del juego electoral y las organizaciones que tienen a su cargo implementarlas y resolver las controversias (Escolar, 2010).

Se nos va presentando, entonces, el aspecto originante de la gobernanza electoral, el cual se caracteriza por la necesidad de *administrar la desconfianza*, rasgo estructural que marca la relación de los actores políticos que participan en el proceso electoral (Escolar 2010, en base a Einsenstadt, 2004). De manera que el propósito institucional de las políticas públicas de la arena que estamos abordando orbita en torno a garantizar la incertidumbre en la contienda política. De acuerdo con esto y siguiendo el criterio expositivo que se ofrece en Escolar (2010), a partir de la paradoja a la que hicimos referencia, podemos advertir que si el conjunto de problemas a mitigar se encuentra en los *márgenes* del análisis de la gobernanza electoral, lo que se sitúa en el *centro* es el abordaje de los modelos de organismos electorales, vale decir, *el diseño institucional*.

Respecto a lo primero, señalamos lo que podríamos llamar la tríada de problemas a los que debe hacerse frente con tales políticas públicas. Éstas deben estar orientadas de tal forma que pueda *discernirse* entre aquello que no es sesgado (los *errores sistémicos*) de lo que, por responder a un actuar deliberado, sí lo es (la *manipulación política* y el *fraude electoral*) (Escolar, 2010).

En cuanto a lo segundo (la centralidad de la ingeniería institucional), cabe resaltar lo "intrínsecamente endógeno" al proceso electoral que resultan las instituciones de la gobernanza electoral (Escolar, 2010: 55; Cfr. Escolar y Calvo, 2015: 14-15). Con esto se está haciendo referencia a que tanto el marco regulatorio como las autoridades en él involucradas, son un producto histórico de las autoridades políticas electas por su intermedio (en los casos de estabilidad democrática) o que inicialmente les dieron origen (en contextos democratizadores). De esta manera, se introduce en el análisis la consideración de los intereses de las élites partidarias y por lo tanto, los procesos de reforma institucional.

Desde este enfoque que expone Escolar, es entonces la propia *historia de la gobernanza electoral* la que habla de la especial pertenencia de sus actores y reglas al desarrollo del juego político democrático. Más aún, se apunta que el origen de aquella no aparece vinculado a la búsqueda de un actor imparcial y por fuera de la política (como cierta literatura supone), sino más bien que se trata de una condensación de las reglas que gobiernan la competencia y el acceso al poder, originadas -como ya dijimos- endógenamente por las instituciones y los actores políticos democráticos en su proceso de surgimiento.

Seguidamente consideramos dos fenómenos que entendemos relevantes para la gobernanza electoral.

La "judicialización de la política"

En una primera aproximación a las características del diseño institucional en materia de gobernanza electoral, es pertinente reparar en la clasificación que se hace de las "tres estrategias de legitimación alternativas" para organizar dicha arquitectura y así "reducir el espacio de la discrecionalidad política en el proceso de distribuir legítimamente el poder político democrático". Nos referimos a las denominadas "delegación técnica", "delegación judicial" y "contrapesos políticos" (Escolar, 2010: 60-68 y sigs.).

Como señalamos en la sección introductoria de este trabajo, la literatura ha identificado casos nacionales donde por lo menos dos de las antedichas categorías marcan la impronta de tal diseño institucional, constituyendo así casos *híbridos* o *mixtos*.

A la luz de la relación entre gobernanza electoral y reforma política, y dadas las características institucionales de Argentina (donde en especial a partir de la reforma saenzpeñista de 1911-1912, el Poder Judicial ha ido adquiriendo un rol destacado en materia electoral), resulta pertinente incluir en la perspectiva teórica el fenómeno de "judicialización de la política", el cual contribuye a visualizar la interacción entre los organismos estatales (Boscán Carrasquero, 2010)[5].

Que pueda hablarse de tal proceso en relación a la gobernanza electoral, responde sobre todo (como observa agudamente Fix-Zamudio) a la tendencia específicamente denominada como "judicialización de los conflictos electorales" (2001: 34) o "reglamentación judicial de la política" (Ferejohn, 2002: 39), que se inscribe a su vez en una evolución internacional, cuya característica principal es -como afirma aquel autor-, que "de manera creciente se judicializaron varias instituciones antes consideradas estrictamente políticas" (Fix-Zamudio, 2001: 17-19 y 22).

El federalismo

Junto al proceso anterior, cabe traer a consideración lo que expresamos también en la sección inicial. En contextos donde rige el sistema federal, la gobernanza electoral no se limita al plano nacional, sino que se encuentra bajo "la forma de Estado multinivel y la democracia descentralizada". De manera que puede concebirse al Estado "y al *demos"* como subdivididos "en diferentes comunidades cívicas subestatales" (Escolar, 2011: 265 y 268-269, cursiva en el original). Esto tiene implicancias relevantes, pues como sostiene Escolar:

5. Esto fue algo advertido en forma temprana dentro del contexto europeo (Schmitt, 1983 [1929]) y más recientemente en algunos países latinoamericanos, como por ejemplo se muestra en Fleischer y Barreto (2009).

(…) donde en el interior del Estado se reconocen otras entidades estatales o comunidades políticas (*polities*) dotadas parcial o totalmente de los mismos atributos que [la] teoría política [liberal] le otorga a los estados nacionales (…), las *polities* subestatales deberían compartir necesariamente una porción, tanto del territorio, como de los ciudadanos del Estado nacional. O dicho de otra manera, que las personas deberían tener en estos escenarios institucionales, múltiples ciudadanías superpuestas y que la autoridad, coerción y dominio efectivo del Estado deberían ser compartidos. En tal escenario institucional (…) que se corresponde con la mayoría de los estados federales, regionales descentralizados o multinacionales autonómicos habría varios estados, varias comunidades cívicas y varios gobiernos superpuestos, pero compartiendo las mismas personas y el mismo territorio (Escolar, 2011: 276, cursiva en el original).

Estas precisiones, a las que podemos adicionar "los poderes legislativos (o institucionales) de los gobernadores" (González, 2014: 344), nos parecen de fundamental relevancia, al focalizarnos en una *comunidad cívica subestatal* (la provincia de Entre Ríos) formando parte de la democracia federal argentina. Tanto el proceso de judicialización como las mencionadas características institucionales los encontramos yuxtapuestos en la gobernanza electoral. En este sentido, Mozaffar y Schedler señalan un mecanismo del diseño institucional que ilustra tal imbricación, como es ver "si y cómo los tribunales de apelación en los sistemas federales introducen elementos de control central en los sistemas descentralizados de otra forma de gobernanza electoral, homogeneizando las leyes electorales y las prácticas electorales en niveles subnacionales", con lo cual se buscaría evitar "la posible feudalización de la gobernanza electoral" (2002: 14).

El diseño institucional electoral de Entre Ríos. Bajo la impronta de la Justicia Nacional Electoral

Con el retorno de la democracia en 1983 aparecía también la cuestión de las instituciones que regirían los procesos electorales. Vinculado con esto, debe tenerse presente que "los calendarios electorales provinciales separados de los nacionales se tornaron en uso corriente *recién a partir de mediados de la década del `90*…" (Alles, 2011: 1, cursiva nuestra).

Tal decisión política sobre la fecha de los comicios provinciales es una herramienta en manos de los gobernadores. En el caso de Entre Ríos, la simultaneidad o concurrencia *vertical*[6] se dispuso hasta las elecciones legislativas de 2013, con la excepción de los comicios de 2007 (como veremos oportunamente). Esto significa que hasta dicho año correspondió a la Justicia Nacional Electoral hacerse cargo de los diferentes aspectos concernientes a los procesos

6. Siguiendo lo señalado por Alles, la "*concurrencia vertical*" es si coincide "la elección de autoridades de diferentes niveles, en particular autoridades nacionales y del segundo nivel de gobierno (autonómico, estadual o provincial)" (2011: 2, cursiva en el original).

electorales del período. Esto es así de acuerdo al régimen de simultaneidad de elecciones (Ley 15.262 y su Decreto reglamentario 17.265/59) que se remonta al gobierno de Frondizi. De manera que tanto el Juzgado Federal con competencia electoral con asiento en la ciudad de Paraná (en forma permanente) como la Junta Electoral Nacional (en forma transitoria) tuvieron que hacerse cargo de las funciones administrativas y jurisdiccionales ante cada elección[7]. Con la instalación en 1926 de la Secretaría Electoral del Juzgado nº 1 y la asistencia brindada por aquella a la Junta Electoral ante cada elección (González Roura y Otaño Piñero, 1993: 755), se tiene una dilatada presencia de dicho organismo del Estado nacional en la vida política de la provincia.

A continuación destacamos algunos procesos electorales provinciales del período en los cuales tomó intervención la Justicia Nacional Electoral.

La elección de 1995

Es interesante reparar aquí en la impugnación presentada por la Alianza UCR-Alianza del Pueblo en la elección provincial del 14 de mayo de 1995 para la categoría de Gobernador, en la cual el ex titular del Ejecutivo provincial, Jorge Busti -candidato peronista- resultó ganador por un escaso margen. Como se había decidido que esos comicios se celebraran en forma concurrente con el calendario nacional (legisladores y presidente), a cargo del proceso estuvo la Junta Nacional Electoral del distrito Entre Ríos.

Fue ante este organismo de carácter transitorio que la Alianza del Pueblo (que había llevado al ex gobernador Sergio Montiel como candidato) demandó la nulidad de las mesas del Departamento Concordia, un bastión electoral de Busti. Concretamente, tal espacio político denunciaba que allí se había dado en su perjuicio un "cambio de urnas" en la noche del día 14, en el trayecto de las urnas desde las escuelas hacia el edifico de ENCOTESA (el Correo) de Concordia, o incluso dentro de las instalaciones del mismo. Según se pedía en la presentación judicial, si prosperaba la impugnación de Concordia se hacía también una impugnación "subsidiaria" respecto a los departamentos Gualeguay, Uruguay y Gualeguaychú.

Seguidamente nos detendremos en la resolución del 20 de mayo de 1995 que firmaron Aníbal Ríos (Juez Federal con competencia electoral), Gabriel Chansovsky (Presidente de la Junta Electoral Nacional) y Carlos Chiara Díaz (actuando Gustavo Zonis como Secretario de dicha Junta), ya que a través de ella podemos acceder a interesantes aspectos de los comicios celebrados en la fecha mencionada, como así también de su significado para la gobernanza electoral provincial.

7. Esto continuó en las elecciones sucesivas, pero siempre que en el distrito Entre Ríos se votara para las categorías nacionales (Diputados, Senadores y Presidente).

Por un lado, los funcionarios señalaban que en tal elección se dieron algunas situaciones complejas, como el reemplazo que hubo que hacer de un 25% de las autoridades designadas para las 2812 mesas distribuidas en toda la provincia, ya que se habían presentado excusaciones y justificaciones. Por otro lado, la ciudadanía debió elegir 7 categorías de cargos que iban en "boleta sábana" horizontal y en simultáneo se llevó adelante la consulta no vinculante por la eventual privatización de la represa de Salto Grande.

Sin embargo, en la resolución de la Junta Electoral, los funcionarios señalaron que no fue posible el cambio de urnas denunciado por Alianza del Pueblo, ya que las mismas estuvieron "debidamente custodiadas" por "controles de diverso origen (Comando Electoral, personal de Correos y Juez Electoral Municipal)". Además, se comprobó que las urnas eran las mismas que se habían enviado para la elección desde la Secretaría Electoral de Paraná. Así, decían los firmantes, si no existió el cambio de las urnas, "tampoco (…) hubo (…) modificación del contenido".

Hacia el final del texto, los funcionarios señalaban no sólo las inconsistencias de la demanda sino además la repercusión y las graves consecuencias que dejaba para la institucionalidad electoral de la provincia:

> La difusión pública inadecuada que se ha dado a la cuestión, muchas veces ofuscada y con expresiones inexactas, transmitió a la ciudadanía un mensaje que, basado en meras suposiciones, careció de fundamentos serios, *tendiendo un injustificativo velo de sospecha* sobre otras instituciones de la República que también tienen deberes precisos, y que, como queda claro en esta resolución, se han preocupado de cumplirlos con estrictez. *Pareciera que se quiso y quiere dar la impresión de haberse actuado en el trámite comicial de mala fe. Con ello se ha involucrado nada menos que al Poder Judicial de la Nación y la Provincia de Entre Ríos, y a las Fuerzas Armadas y de Seguridad*, instituciones creadas y reconocidas por la Constitución Nacional de 1853, con la misión de proteger el sistema republicano de gobierno y, dentro de él, la voluntad soberana del pueblo (…). [C]omo nunca antes (…) los impugnantes han desplegado una conducta durante el escrutinio[8], que por lo similar en la forma y el estilo, pareciera responder a un predesignio y dirigido a obstruir el normal desarrollo del mismo, con el planteo de cuestiones impugnativas de improcedencia manifiesta y evidente propósito de entorpecer, no de brindar una colaboración crítica (tal cual es su función propia) al proceso adecuado del acto. *En toda elección se formulan observaciones e impugnaciones, es sabido, pero con la insistencia, magnitud, insustancialidad y quisquillocidad intencionada que han desplegado los fiscales de la presente, nunca* (Fallo del, L VII, folio 1796, considerando XV, cursiva nuestra).

8. En el escrutinio definitivo, estuvieron fiscales del "Frente Justicialista Entrerriano, el FREPASO, y el PTP", mientras que los fiscales de la Alianza UCR - Alianza del Pueblo se retiraron. En su resolución, la Junta señala también "la repercusión pública que la situación ha tomado" y que la denuncia se hacía "a partir de una laguna en la información".

La (frustrada) consulta popular de 1997 (y su revancha)

Durante el segundo mandato de Busti en la Gobernación, se convocó a una consulta popular no vinculante sobre la reforma de la Constitución provincial. El interés del oficialismo era realizar la consulta el 26 de octubre de 1997, día en el que la ciudadanía elegiría diputados nacionales. Una de las agrupaciones opositoras, la recientemente formada "Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación" (que a nivel nacional nucleaba a la UCR con el FREPASO), presentó una demanda ante la Junta Electoral Nacional rechazando tanto la aplicación de la simultaneidad para realizar la consulta y la elección, como también la metodología seguida por el Poder Ejecutivo para la aprobación de las boletas a usar en la consulta. Ante la resolución adversa que obtuvo de la Junta, dicha alianza apeló ante la Cámara Nacional Electoral (CNE), organismo que encabeza el Fuero Federal Electoral.

Resulta interesante que dicha cuestión dio motivo a este Tribunal para expresarse sobre el régimen de simultaneidad, ya que incluso el Ministro de Gobierno de Entre Ríos había expresado que la concurrencia de elecciones era "la regla general". Así, en el fallo del 10 de octubre de ese año, los camaristas Héctor Orlandi y Rodolfo Munné (siendo Felipe González Roura secretario), no sólo que hicieron lugar a la demanda presentada, sino que además se expresaron sobre el régimen de simultaneidad, a partir de lo dicho por el ministro. En este sentido, consideraron

> Que tampoco la afirmación de que la simultaneidad de elecciones es la regla general resulta atendible. En efecto, tal simultaneidad (…) es entre "elecciones" y éste, como se vio, no es el caso aquí. Más allá de ello, no existe tal "regla" de simultaneidad sino simplemente una ley que autoriza dicha simultaneidad. Y del hecho de que habitualmente se hayan celebrado elecciones al amparo de esa ley no puede tampoco inferirse la existencia de ninguna "regla" en ese sentido. Por el contrario, la moderna tendencia, acorde con los principios del derecho electoral que procuran asegurar que los comicios permitan la auténtica expresión de la voluntad del votante en todos los órdenes y niveles de elección, lleva precisamente a lo contrario, buscando desvincular los actos eleccionarios locales de los nacionales para evitar toda indebida influencia de las cuestiones políticas nacionales en los asuntos locales. En este sentido, la Constitución de la nueva provincia de Tierra del Fuego es claro exponente de este aserto (…) (Fallo 2321/97, consid. 13°).

Fue a partir de esta sentencia que durante su tercer mandato, Busti impulsó una modificación en la legislación provincial (las leyes 9.610 y 9.637), lo cual le permitió realizar la consulta no vinculante por la reforma de la Constitución en simultaneidad con los comicios nacionales del 23 de octubre de 2005, con un resultado favorable en las urnas (el "Sí" obtuvo el 63,33%). Nuevamente, la oposición intentó frenar ese proceso, pues la UCR hizo una presentación judicial que llegó hasta la CNE, aunque el Tribunal (cuya composición además había cambiado

años antes), entendió que el Poder Ejecutivo había subsanado los errores de la convocatoria anterior (fallo 3579/2005, del 14 de octubre de 2005).

Los intentos de una institucionalidad específicamente provincial. El Tribunal Electoral "en construcción"

Mientras las cuestiones relacionadas a los procesos electorales de la provincia eran fundamentalmente llevadas adelante por la Secretaría Electoral del Juzgado Federal (como dijimos, dada la adhesión al régimen de simultaneidad) también en esta etapa democrática los actores políticos empezaron a delinear un entramado institucional específicamente abocado a las elecciones, cada vez que estuviesen en juego las categorías provinciales. Cabe tener presente que a nivel político,

> (…) se consolidaron dos maquinarias políticas paralelas con tradición histórica, con fuerte presencia territorial e inserción estatal (empleados públicos y sindicatos de empleados), que podría denominarse *spoils system*, las que respondían principalmente a los liderazgos de Montiel y Busti. Dada la cláusula de no reelección, y del contexto nacional, se aceptó un juego en el que no se buscaba ganarlo todo (Lenarduzzi, 2013: 36)[9].

En ese contexto, el radicalismo y el peronismo sostuvieron la vigencia de una norma central para la regulación del juego político en la provincia, como es la Ley 2.988 del Régimen Electoral, sancionada en 1934, bajo el gobierno de Luis Etchevehere (UCR) y según lo disponía la constitución provincial reformada en 1933.

En este sentido, y para los propósitos de nuestra investigación, cabe destacar que en aquella norma se recepcionó el mandato de los convencionales constituyentes, quienes en el texto reformado de la Carta Magna incorporaron la figura del Tribunal Electoral (art. 47°, inc. 14).

De esta manera, la Ley 2.988 dedica un Capítulo Único a tal organismo y allí se dispuso (como lo fija el art. 10° de la ley) que tendría una composición mixta de cinco miembros, tres del Poder Judicial y dos de las Cámaras de la Legislatura Provincial. Con este aspecto del diseño institucional, vemos que las élites partidarias de la provincia se decidieron por un modelo *mixto*, tratando de avanzar en parcialmente hacia una comisión electoral en cierta manera independiente de la compulsa partidaria[10].

9. Esto empezaría a cambiar a partir de la llegada de Sergio Urribarri a la Gobernación, en 2007.

10. Dice el Art. 10°: "Un Tribunal Electoral compuesto del Presidente y un miembro del Superior Tribunal de Justicia, de uno de los jueces de 1° Instancia de la Capital, del Vicepresidente 1° del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, o sus reemplazantes legales"

Según se dispone en el mismo artículo 10°, al Tribunal se le encargaban funciones de *administración* y de *justicia electoral*, pues se fijó que intervenga en "la organización y funcionamiento de los comicios", con aspectos como la asignación de autoridades de mesa (inc. 1°), la realización de los escrutinios definitivos en acto público (inc. 3°), el control del "registro Cívico" (inc. 8°). Dejamos para el final un aspecto importante, como es que el Tribunal entiende en la validez o calificación de "las elecciones de Gobernador y Vicegobernador, Convencionales, Senadores y Diputados, juzgando definitivamente y sin recurso alguno sobre su validez o invalidez y *otorgando los títulos a los que resulten electos*" (inc.4°). Esto es muy importante, pues el Poder Judicial (con sus representantes en el organismo electoral) pasa a tomar intervención en funciones que anteriormente el diseño institucional dejaba exclusivamente en manos de las Cámaras de la Legislatura, lo que se ha denominado como el "modelo clásico" de gobernanza electoral (Lehoucq, 2003).

Para cumplimentar las funciones mencionadas, en lo que se refiere al personal, se indica el requisito de tener "por lo menos un Secretario permanente" (art. 15°).

Como vemos, la relación del Tribunal con el sistema de partidos es estrecha, pues además de que dos de sus integrantes son las autoridades de las Cámaras, se dispone que el presupuesto del organismo queda "ad – referéndum de la Legislatura" (art. 15°), lo cual marca un grado de control de los órganos políticos sobre el Tribunal. Por otra parte, a las agrupaciones políticas se les notifica qué magistrados judiciales acompañan al Presidente del Superior Tribunal de Justicia en el Tribunal Electoral (art. 11°), y las resoluciones (que se adoptan por mayoría) se deben comunicar a los apoderados partidarios (art. 14°).

Teniendo presente que las disposiciones de la Ley Electoral se vinculan con otras normas específicas que regulan el juego político, es de destacar que el rol del Tribunal Electoral respecto al sistema de partidos fue contemplado en Ley Orgánica de Partidos Políticos, 5.170 (de enero de 1983, y con una última modificación en 1991). Allí se indica que "[e]n todo lo relacionado con la aplicación de la presente ley y sin perjuicio de las facultades propias, intervendrá el Tribunal Electoral de la Provincia, asistido por el Secretario Electoral…" (Título X, art. 50°).

Con el retorno de la democracia, además del sostenimiento de la referida Ley Electoral, las élites partidarias fueron paulatinamente introduciendo algunas reformas, si bien menores, en el tema de la institucionalidad electoral. Así, con el oficialismo radical conducido por Sergio Montiel (quien tenía el control de la Legislatura -Fernández, 2012-), en abril de 1985 se sancionó la Ley 7.555 sobre los Centros Rurales de Población y la elección de las "Juntas de gobierno". Allí, el art. 8° alude a la figura del "Tribunal Electoral Departamental".

Luego de las tres gobernaciones del Frente Justicialista Entrerriano (FJE) que se sucedieron entre 1987 y 1999 (con los dos períodos de Jorge Busti, mediadas por el mandato de Mario Moine), Montiel (ahora con la Alianza UCR-FREPASO) retornó a la Gobernación de la provincia, tras haber triunfado en los comicios en donde venció a Héctor Maya, candidato del PJ.

Un aspecto importante en materia de gobernanza electoral fue que el Ejecutivo emitió el Decreto 5.181/2001 (en el BO, 22/3/2002) referido específicamente a la Secretaría del Tribunal Electoral. Allí se establece que el Secretario, quien debe ser abogado, tiene rango de secretario de Sala del Superior Tribunal de Justicia (art. 1º) y no puede ser removido de sus funciones (art. 2º), pudiendo sí "proponer personal administrativo" (art. 5º). Se hace un señalamiento sobre la asignación presupuestaria al Tribunal Electoral, señalando que si el Poder Ejecutivo utiliza la partida asignada en el presupuesto, debe especificar qué otra partida le corresponde (art. 4º). Además, el Gobernador dispuso una modificación en la nomenclatura, derogando el Decreto 4.168 de 1984, donde la Secretaría era denominada "del Tribunal Electoral y de Servicios Auxiliares del Poder Judicial". Restableciendo una tradición previa a la dictadura, se estableció entonces que el área volvía a llamarse "Secretaría del Tribunal Electoral".

Es de resaltar que ese decreto se emitió cuando en la Secretaría había sido designado el dirigente radical Carlos Vela, en reemplazo de Oscar Blanzaco, quien había accedido a un controvertido régimen de jubilación anticipada para agentes estatales promovido en septiembre de 2001 por el Gobierno de Montiel (*informedigital*, 27/07/2009).

En esta etapa, cabe destacar que días antes de la elección del 23 de noviembre, donde iban a elegirse Gobernador y legisladores nacionales (pues Montiel había decidido despegarse de la elección presidencial del 27 de abril), el Tribunal Electoral padeció un robo mediante el cual quedó desmantelada "la parte informática", según informó el Secretario Vela a un medio local. Para el funcionario, la falta de tales equipos implicaba que se demorarían "los trabajos que veníamos haciendo en referencia al padrón de afiliados de la provincia, con partidos provinciales y nacionales", dificultándose además "todo tipo de trámites" (*apfdigital.com.ar*, 25/08/2003).

En ese contexto, el oficialismo impulsó la sanción de la Ley 9.532 (promulgada el 3 de noviembre de 2003) referida específicamente a establecer objetivos, señalar atribuciones reglamentarias y conceder recursos humanos y monetarios para el Tribunal Electoral. Así, se dispuso que el organismo debía "dirigir la confección" del Registro Cívico de la Provincia (o sea, el registro de electores) (art. 1º), encargarse de la estadística electoral y avanzar hacia "un sistema electrónico de información que tendrá carácter de público para todos los ciudadanos y el que contendrá el historial cívico-institucional de la Provincia" (art. 2º). Además, se establecieron atribuciones de contralor del organismo respecto a los partidos políticos provinciales (art. 3º a 5º) y, lo que constituye un señalamiento particularmente importante para en la democracia federal, se fijó su carácter de tribunal del alzada en cuanto a la "apelación de las resoluciones, dictámenes o sentencias de las juntas electorales municipales existentes en la provincia" (art. 6º).

Tal norma estableció que el Tribunal Electoral debía dictar su propio reglamento de funcionamiento (art. 9º) y que el Decreto 5.181 de 2001, ya mencionado, pasaba a tener "fuerza de ley" (art. 11º). Además, se dispuso que para el cumplimiento de tales funciones la planta permanente de la Secretaría del Tribunal Electoral se ampliaba con los cargos de Prosecretario (que

debía ser un abogado), trece administrativos (un jefe de despacho, un oficial auxiliar, un oficial principal, un escribiente mayor y ocho escribientes) y un ordenanza (art. 7º). Por otra parte, se dispuso una ampliación de la partida presupuestaria para el Tribunal Electoral (art. 12º).

Como puede apreciarse, al menos en la los aspectos formales, la ley era significativa en el sentido de avanzar hacia la consolidación del organismo provincial en materia de gobernanza electoral, si bien todavía quedaba mucho por hacer en relación con aspectos como la dotación de recursos humanos, que seguían siendo insuficientes.

Con el regreso de Busti a la Gobernación en 2003, contando con el apoyo del presidente Néstor Kirchner (Quilici y Rinaldi, 2015: 333), la institucionalidad en materia de gobernanza electoral fue contemplada en la sanción de la Ley 9.659 (en noviembre de 2005) que regula las elecciones internas, abiertas y simultáneas, conocida como "Ley Castrillón", por haber sido el diputado justicialista Emilio Castrillón el autor de la norma. En relación con el Tribunal Electoral, allí se dispone que tiene "a su cargo el control del proceso comicial a partir de la convocatoria a elecciones primarias [...] con las competencias, atribuciones y facultades previstas en la legislación para los procesos electorales" (art. 14º). Destacamos en particular que la ley hace además un señalamiento de gran relevancia para la función de administración electoral, poniendo además en evidencia la dependencia del Justicia Nacional Electoral. Nos referimos a que las primarias provinciales (que no son obligatorias para los ciudadanos) se regirían "por el padrón electoral general de la Provincia de Entre Ríos *que suministre el Juzgado Electoral Federal con competencia electoral en este distrito*" (art. º 12, cursiva nuestra).

Cabe destacar que la aplicación de la Ley "Castrillón" ha recibido críticas, algunas de las cuales se vinculan específicamente con la gobernanza electoral, pues se señala que su aplicación

> (...) ha generado incertidumbres y críticas por parte tanto de sectores políticos como de instituciones en general, ya que su implementación práctica ha resultado confusa, *sin la inversión económica necesaria en el proceso electoral*, aumentando los costos que tienen que sufragar los partidos políticos, pero sin asistencia estatal. Además, *la falta de previsibilidad sobre los calendarios electorales*, junto a la realización de los comicios provinciales junto a los nacionales, provocó aún mayores confusiones tanto en el electorado como en los actores políticos. A esto debe sumarse la escasa eficiencia que la norma de primarias abiertas y simultáneas ha producido en materia electoral en la provincia, ya que no ha logrado evitar la resolución de internas partidarias en las elecciones generales, como ha sido el caso concreto del PJ entrerriano que en elecciones generales consecutivas (2007-2011) ha sorteado la instancia de las primarias (...) (ONCER, s/f: 8, cursiva nuestra).

Pero más allá de los señalamientos que hemos realizado, es importante tener presente que al haberse aplicado en forma reiterada la concurrencia de elecciones provinciales con las nacionales, la injerencia del Tribunal Electoral en los comicios quedaba reservada "solamente el

registro de los candidatos a cargos provinciales y municipales y la posterior proclamación de los que resultaron electos en esos órdenes", como señala González Roura respecto al reparto de funciones entre autoridades federales y locales cuando las provincias adhieren al régimen de simultaneidad (2001: 255).

El desdoblamiento de elecciones en 2007

En las cuestiones que estamos abordando, el año 2007 tuvo la particularidad de que por primera vez desde el retorno de la democracia se dispuso en la provincia la no concurrencia o simultaneidad con el calendario electoral nacional. De esta manera, el Gobernador decidió[11] que las elecciones se realizarían el 18 de marzo de aquel año, "7 meses antes que la elección de octubre". Se trataba así de una "estrategia diseñada por Busti y el PJ provincial que consistía en separar la elección provincial de cualquier injerencia o arrastre nacional, fortaleciendo a su candidato y restándole chances a los sectores kirchneristas no encolumnados con Busti" (Quilici y Rinaldi, 2015: 332 y 334). En un contexto de fragmentación partidaria y disputas por el liderazgo dentro del propio peronismo, sumando a que la Constitución prohibía hasta ese momento la reelección del titular del Ejecutivo provincial, "Busti logra imponer como candidato a gobernador por el PJ a Sergio Urribarri", quien se desempañaba como ministro de Gobierno desde 2003 (Quilici y Rinaldi, 2015: 333-334).

Tal estrategia del oficialismo provincial tuvo consecuencias en la gobernanza electoral, pues con el adelantamiento de la elección no se aplicó el régimen de simultaneidad, de manera que correspondió al Tribunal Electoral hacerse cargo de las diferentes fases del proceso eleccionario, si bien (de acuerdo a lo mencionado más arriba) se había pautado que recibiría el auxilio del Juzgado Federal con competencia electoral (*Diario El Argentino*, 08/03/07).

Con el triunfo de Urribarri (obtuvo el 47,06% de los votos, seguido muy atrás por el candidato de la UCR, Gustavo Cusinato, con el 19,97%), el peronismo logro retener el Ejecutivo, además de la mayoría de ambas Cámaras de la Legislatura. Particularmente, Busti (quien el 18 de marzo compitió en la categoría de diputados provinciales) había quedado ubicado "como el presidente 'natural' de la Cámara baja entrerriana" (Quilici y Rinaldi, 2015: 334).

11. Según las atribuciones que le confiere el art. 28° de la ley del Régimen Electoral: "Las convocatorias para elecciones se harán por el Poder Ejecutivo…"

Con ese apoyo en las urnas, el oficialismo impulsó la reforma constitucional (luego del intento frustrado de 1997 y el resultado favorable en la consulta de 2005). En este sentido, se dispuso que la elección de convencionales que integrarían la Convención Constituye se hiciera en simultaneidad con los comicios nacionales del 28 de octubre de 2007. El propio Busti encabezó la lista con la cual competía el peronismo (como Alianza Frente para la Victoria), obteniendo este espacio un resultado similar al de meses antes (46,75% de los votos). Como observan Quilici y Rinaldi, la jugada del Gobernador saliente tenía como objetivo "generar arrastre hacia la listas de senadores, diputados nacionales y Presidente de la Nación", lo cual muestra en pleno funcionamiento "los juegos anidados en un Estado multinivel" (2015: 335).

Teniendo en sus manos el control del proceso de reforma de la Carta Magna, el oficialismo pudo introducir en el texto constitucional, entre otros institutos, la reelección del Gobernador (art. 161º), integrando en el diseño institucional una pieza que la sería muy útil en el futuro a Urribarri. Destacamos que en materia de gobernanza electoral, la Convención Constituyente que sesionó en 2008 y fue presidida por Busti, ratificó lo establecido en el texto de 1933, recepcionando los señalamientos sobre las funciones e integración del Tribunal Electoral en el apartado dedicado al Régimen Electoral de la provincia (Sección III, art.87º inc. 14 y sig.).

Como señala también dicho apartado, se encomendaba a la Legislatura la sanción de una legislación electoral específica (art. 87º). Fue así que en 2009 la diputada del opositor Encuentro Amplio Entrerriano, Ana D' Angelo (ex radical), impulsó en la Cámara la sanción de un nuevo régimen electoral, proponiendo incluso la derogación Ley "Castrillón" de internas abiertas y simultáneas (*Cadena Entrerriana,* 25/08/2009). En tal proyecto se incluían algunos señalamientos sobre el Tribunal Electoral de la Provincia. Además de mantener su composición mixta (judicial y legislativa) y el juzgamiento sobre la validez o invalidez de los títulos de las autoridades provinciales, se indicaban las funciones de auditoría sobre los partidos políticos, incorporando el Fondo Partidario Permanente (como parte del presupuesto del organismo) (*Cadena Entrerriana,* 25/08/2009).

No obstante, recién en 2011 se dio una nueva reforma vinculada con el Tribunal Electoral, impulsada por el gobierno de Urribarri, quien había sido reelegido con el 55,93% de los votos como Gobernador en las elecciones del 27 de octubre. Antes de detenernos en estas modificaciones señalamos un aspecto interesante a tener en cuenta, y es que si bien esos comicios estuvieron a cargo del Juzgado Federal con competencia electoral (por haberse aplicado el régimen de simultaneidad), las primarias provinciales (no obligatorias) celebradas el 14 de agosto (en concurrencia con las nacionales) estuvieron a cargo del Tribunal Electoral de Entre Ríos (*Diario El Argentino*, 04/08/2011).

En diciembre de ese año, una vez comenzado el segundo mandato de Urribarri, el oficialismo impulsó una serie de proyectos legislativos. Entre ellos, mediante el expediente 18.851 (en la Cámara de Senadores) se buscaba principalmente modificar el art. 7° de la Ley 9.532 propiciada en 2003 por el Gobierno de Montiel, introduciendo cambios en el personal de planta permanente de la Secretaría Electoral provincial. El senador César Melchiori (oficialista) fundamentó brevemente el proyecto indicando la necesidad de "poner la figura de la Secretaría Electoral y reformular la planta del Tribunal Electoral, a fin de darle celeridad a su funcionamiento, ya que en estos tiempos se necesita mayor dinamismo" *(Cuestión Entrerriana*, 17/12/2011). Esto mostraba que la dotación de recursos humanos para el Tribunal es una cuestión que necesitaba ser atendida.

Aprobada en la Legislatura en diciembre, básicamente la norma creó el cargo de Secretario General -con categoría equivalente al de Secretario de Sala del Superior Tribunal de Justicia-, ubicado por encima del Secretario Electoral y del Prosecretario (art. 1º) y además se dejó sin efecto la "fuerza de ley" del Decreto 5.181/01 de Montiel (art. 3º).

Es de destacar que no solamente el oficialismo mostró interés en el Tribunal Electoral, sino también miembros de la oposición. En agosto de 2012, los diputados Lisandro Viale, Pedro Ullua y Jorge Monge (Frente Progresista Cívico y Socialista) presentaron el proyecto de reforma electoral (expediente 19.348), donde entre otros puntos proponían crear una "justicia electoral independiente y permanente". Es interesante detenerse en los fundamentos, donde se vertían críticas al funcionamiento del Tribunal Electoral. Además de denunciar la connivencia del "bipartidismo" provincial, los legisladores apuntaban hacia el aspectos centrales de la gobernanza electoral, como la "autonomía profesional" y la "autonomía partidaria" de los miembros de los organismos electorales y sus atribuciones en materia presupuestaria (Escolar, 2010). En tal sentido, decían:

> Aunque no existe un modelo universal de autoridad electoral, cada vez hay más consenso en los estudiosos de la materia, que resulta indispensable que las autoridades electorales sean profesionales e independientes. Vale recordar que en el ámbito federal el conocimiento de la materia electoral ha sido confiado al Poder Judicial de la Nación. *El órgano pertinente en Entre Ríos (el Tribunal Electoral creado por imperio de la Constitución entrerriana* [de 1933]) *no da garantías de independencia, dada su composición con funcionarios que a su vez dependen del eventual poder político* (Presidente y un miembro del Superior Tribunal de Justicia, vicepresidente primero del Senado y presidente de la Cámara de Diputados). Por ello *proponemos la creación de un organismo por fuera de cualquier injerencia del poder político, en el cual se delega la autoridad electoral*, de modo de garantizar la transparencia en los procesos electorales provinciales. Nuestro proyecto asigna al Tribunal Electoral la obligación de *crear bajo su órbita un Consejo Electoral Permanente*, que será el organismo de aplicación de esta ley, contará con autarquía administrativa y financiera y autonomía funcional, y su composición asegurará la independencia respecto de cualquier injerencia del poder político, al ser sus cinco miembros designados mediante concurso público de antecedentes y oposición (expediente 19.348).

Faltando la voluntad del oficialismo en avanzar en una reforma de tales características, la propuesta de los diputados fue desestimada. Desde allí hacia el final del período que estudiamos, queda por señalar que tras el fallecimiento en mayo de aquel año de Carlos Vela (quien como vimos, había sido designado en 2001 como Secretario del Tribunal Electoral), se suscitó la atención de la prensa local por la nominación de su sucesor (*Babel Digital*, 11/11/2012). Se focalizaba en esta cuestión ya que en 2013 se celebrarían elecciones legislativas nacionales, aunque la gestión de éstas quedaría a cargo del Juzgado Federal con competencia electoral.

Recién en diciembre de 2012 el Tribunal Electoral designó al abogado Héctor Frutos como "secretario interino", funcionario que ya se venía desempeñando al frente de la entidad desde febrero del año pasado, dado los problemas de salud de Vela de en (*Análisis Digital*, 15/3/2013).

Conclusiones

Al finalizar el recorrido que hemos realizado en esta ponencia, destacamos en esta sección algunos aspectos que nos parecen relevantes. En primer lugar, del análisis surge el interés de los oficialismos en mantener la institucionalidad heredada (como las características básicas del Tribunal Electoral y la preponderancia del régimen de simultaneidad de elecciones), si bien esto no evitó que se impulsaran a lo largo del período políticas públicas referidas al diseño institucional de la gobernanza electoral de la provincia.

En tal sentido, podemos advertir también algunos contrastes. Así como el segundo gobierno de Montiel impulsó algunas medidas tendientes a darle mayor densidad estructural al Tribunal Electoral, el segundo y el tercer mandato de Busti, a través de medidas como la consulta no vinculante de 1997, la Ley "Castrillón" de 2005 y el desdoblamiento de la elecciones de 2007, favorecieron mayores situaciones de actuación para la institucionalidad provincial. En la etapa de Urribarri es de destacar la reforma de 2008 de la Carta Magna, donde el Tribunal Electoral conservó su rango constitucional.

Otro aspecto a destacar es que las élites partidistas por un lado sostuvieron la "delegación judicial" (Escolar, 2010), lo que se manifestó en el empleo reiterado del régimen de simultaneidad de elecciones, delegando así el proceso en las autoridades judiciales federales (como se recordará, el Mtro. de Gobierno de Busti llegó a decir que esa "era la regla"). Pero por otro lado, mantuvieron a lo largo del período el carácter *híbrido* del entramado institucional de la gobernanza electoral, fundamentalmente tanto en la característica de composición mixta

(Judicial y Legislativa) del Tribunal Electoral (tal como éste fue concebido en 1933)[12], como así también en la discrecionalidad del Ejecutivo en cuanto a la fijación del calendario electoral (con lo cual en última instancia es el Gobernador quien tiene la atribución de decidir si los procesos electorales provinciales quedan o no bajo la órbita de la Justicia Federal o local, lo que tiene además implicancias presupuestarias). Además de esto, la Legislatura aprueba el presupuesto del organismo electoral y participa (a través de sus representantes en el Tribunal Electoral) en la nominación del Secretario y demás funcionarios del organismo. Es decir, *los órganos representativos continuaron interesados en reservarse para sí algunos resortes institucionales en materia electoral*, con lo cual, a lo largo del período hubo *fronteras móviles* que signaron dicho diseño.

Lejos de una visión ideal sobre el funcionamiento de los mecanismos electorales en tiempos recientes, vimos además que el proceso político producto del cual surgieron tales instituciones no estuvo exento de la formalización de denuncias (como en la elección de 1995) y de las críticas opositoras plasmadas en proyectos de ley, mostrando esto último que las características del diseño de la institucionalidad electoral se ve tensionado cuando aparecen nuevos actores en el sistema de partidos (Escolar, 2010).

En tercer lugar, el caso de Entre Ríos nos ilustra sobre las interacciones en materia electoral en una democracia federal. En este sentido, las esferas de competencia del nivel nacional y el nivel provincial de gobernanza electoral que hemos señalado, nos hablan de que el carácter *mixto* del diseño institucional electoral de una federación también habilita esa variante (y no la sola mirada a los organismos del plano nacional, lo que más ha considerado la literatura politológica), además –como ya mencionamos- del carácter híbrido de la institucionalidad específicamente provincial-. Por eso, este estudio contribuye a señalar cómo en materia de las políticas de gobernanza electoral aparecen dinámicas de interacción entre los actores partidarios y la estructura estatal en el contexto del federalismo, como se vio en las normas sancionadas que hacen alusión a que el registro de electores de la provincia se confecciona a partir del padrón provisto por el Juzgado Federal.

Finalmente, el proceso político del cual surgió el entramado de la gobernanza electoral de la comunidad cívica subestatal de Entre Ríos, se nos presenta como "un proceso evolutivo (…) de un producto histórico", de carácter incluso "contradictorio, no lineal", donde registramos "ciclos de atención" respecto a la cuestión electoral (Oszlak, 2007: 116 y 126). En tales fases nos encontramos con la interacción de los actores políticos con las instituciones existentes. Entendemos que tal codeterminación macro-micro (Acuña y Chudnovsky, 2013) signó el proceso político que analizamos.

12. Donde se dio, quitó uno de los resabios de la "teoría clásica de la gobernabilidad electoral" (Lehoucq, 2003: 132), al dejar a la Legislatura sin la potestad de ser juez de los títulos de sus miembros, como sí ocurre a nivel nacional y en otros provincias (como Córdoba y Santa Fe).

Bibliografía

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013), "Cómo entender a las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos", en Carlos Acuña (comp.), *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Alles, Santiago (2011), "Eligiendo la fecha. El desdoblamiento del calendario electoral en las provincias argentinas (1994-2011)", ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 27 al 30 de julio.

Barrientos del Monte, Fernando (2011), G*estión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina,* INAP, A. C., México.

Barrientos del Monte, Fernando (2010), "Confianza en las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales en América Latina", en *Revista de Derecho Electoral*, Nº 10, pp. 1-35.

Boscán Carrasquero, Guillermo (2010), "Judicialización y politización en América Latina: Una nueva estrategia para el estudio de la interacción entre los poderes públicos", en *Cuestiones jurídicas. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta*, vol. IV, núm. 2.

Cox, Gary (2004) [1997], *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona.

Dirección Nacional Electoral (2009), *Proyectos legislativos sobre reforma electoral y de partidos políticos*, Ministerio Del Interior, Buenos Aires.

Escolar, Marcelo (2010), "La política de la reforma. Notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral", en *La reforma política en Argentina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

Escolar, Marcelo (2011), "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel", en *Revista SAAP*, Vol. 5, Nº 2, noviembre.

Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo (2015), "Prefacio", en Escolar, M., E. Calvo, J. Abal Medina y A. Tullio (comp.), *Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional*, Siglo XXI, Buenos Aires.

Estévez, Federico, Eric Magar y Guillermo Rosas (2008), "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", en *Electoral Studies,* 27, pp. 257-271.

Ferejohn, John (2002), "Judicialización de la política, politización de la ley", en *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. XLV, núm. 184.

Fernández, Elías (2012), "Relación de poderes a nivel subnacional. Un estudio de caso sobre la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 1999-2007", Ponencia para las I Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 10 y 11 de mayo.

Fix-Zamudio, Héctor (2001), "Justicia constitucional y judicialización de la política", en Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas,* UNAM, México, pp 11-38.

Fleischer, David y Leonardo Barreto (2009), "El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño", en *América Latina Hoy*, Vol. 51, abril, Salamanca, pp. 117-138.

González, Lucas (2014), "El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil", en *Revista SAAP*, Vol. 8, N° 2, Noviembre, pp. 339-373.

González Roura, Felipe (2001), "Sistema de justicia electoral en la Argentina", en Jesús Orozco Henríquez (coord.), *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas,* UNAM, México, pp. 251-274.

González Roura, Felipe y Jorge Otaño Piñero (1993), "Proceso electoral y justicia electoral en la República Argentina. Composición y funciones de los organismos que la integran", en *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, México, pp. 741-759.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo (2009), "La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea", en *América Latina Hoy*, Vol. 51, abril, pp.15-40.

Lenarduzzi, Julieta (2013), "La ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos. *Documento de Trabajo N°110,* CIPPEC, Buenos Aires.

Lehoucq, Fabrice (2003), "¿Pueden los partidos ser juez y parte? Gobernabilidad electoral y democratización," en *Apuntes Electorales*, 12 (abril-junio), pp. 128-53.

López Pintor, Rafael (2009), "Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada", en Arturo Fontaine (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno,* PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan, Santiago de Chile.

Marenco, André (2006), "Path dependency, instituciones políticas y reformas electorales en perspectiva comparada", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 26, n° 2, pp. 53-75.

Molina, Iván y Fabrice Lehoucq (1999), "La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano," en *Revista Mexicana de Sociología*, 61: 9 (julio-septiembre), pp 103-37.

Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler (2002), "The comparative study of electoral governance –Introduction", en *International Political Science Review*, Vol. 23, Nº 1, pp. 5-27.

Observatorio Nueva Constitución de Entre Ríos (s/f).

Orozco Henríquez, José, et al. (2010), *Electoral Justice. The International IDEA Handbook*, International IDEA, Estocolmo.

Oszlak, Oscar (2007)[1978], "Formación histórica del estado en América latina. Elementos teórico metodológicos para su estudio" en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, pp. 115-142.

Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona.

Quilici, Federico y Fernando Rinaldi (2015), "Carreras políticas y liderazgos provinciales. Los casos de Jorge Busti en entre Ríos y Héctor "Chabay" Ruiz en Santiago del Estero", en Marcelo Escolar y Juan Manuel Abal Medina (coords.), *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, Prometeo, Buenos Aires.

Romero Ballivián, Salvador (2009), "Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia", en *América Latina Hoy*, Vol. 51, pp. 77-94.

Schedler, Andreas (2009), "Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México," en *América Latina Hoy*, 51, pp. 41-59.

Schmitt, Carl (1983) [1929], *La defensa de la Constitución*, Ed. Tecnos, Madrid.

Tula, María I. (2001), *La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate*, Mimeo, Buenos Aires.

Tulio, Alejandro (2004), "Control de constitucionalidad en materia electoral", en *Jurisprudencia Argentina*, III, fac. 7, pp. 1-40, Buenos Aires.

Tulio, Alejandro (2010), "La reforma política en Argentina: un modelo para armar", en *Mundo Electoral*, Año 3, Nº 8, Panamá. Disponible en <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=479>, fecha de consulta 20/07/15

Tulio, Alejandro (2011), "Presentación", en Puebla, L. y Saavedra, H., *Digesto de legislación electoral de la República Argentina. Tomo 1*, Dirección Nacional Electoral (Ministerio del Interior), Buenos Aires.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL Y TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN: INSTITUCIONES GARANTES DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Enrique José Chaires Velasco
Universidad de Colima
E-mail: enrique_chaires@ucol.mx

Palabras introductorias

El Instituto Nacional Electoral (INE) es la instancia encargada de organizar las elecciones en México, en tanto el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es la autoridad exclusiva en la materia para conocer las violaciones a la normatividad electoral durante y fuera de un proceso electoral.

El presente trabajo explica la relación existente entre ambas instituciones, la segunda ha cobrado una especial vigencia debido a la falta de legitimidad de los actos emitidos por el

INE, no obstante haber sido creado en el año 2014, heredó las atribuciones de su predecesor Instituto Federal Electoral (IFE).

El Tribunal Electoral en los últimos años ha cobrado bastante fuerza, sus determinaciones logran consolidar un sistema democrático, protegiendo los derechos electorales y sus principios rectores, garantizando el acceso de los ciudadanos en condiciones de igualdad.

La importancia del documento es analizar la estructura y principales funciones administrativas y judiciales de ambas instituciones mediante las cuales consolida y propicia la calidad de la democracia.

Construcción de la democracia en México

Hablar de la construcción de la democracia en un país como México implica remontarse a la historia, hacer una remembranza en sucesos sociales que marcaron la vida política es fundamental para entender la edificación del Estado democrático como existe ahora, en donde gozan las autoridades electorales de un papel primordial de cara a los procesos de selección de representantes populares.

La evolución histórica es posible dividirla en dos grandes etapas marcadas por la coyuntura de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 actualmente vigente, en ese sentido se tiene una fase previa a la CPEUM de 1917 y otra posterior a dicho marco normativo.

Antes de la CPEUM de 1917 existieron antecedentes de cartas fundamentales, cambiantes debido a la falta de claridad en las ideas de los grupos de poder respecto a la forma de gobierno y a los comportamientos seguidos al movimiento de independencia, porque la nación al depender de los españoles no contaba con una estructura de poder definida, por ello se experimentaron diversos casos de elecciones, de autoridades de gestión electoral y por supuesto de leyes. Por ejemplo, cabe destacar el caso de la Constitución de la Monarquía Española, o Constitución de Cádiz de 1812 por la ciudad donde fue firmada. Dicha disposición legal rigió en México y su organización incluía la Monarquía hereditaria, pero contó con claros antecedentes democráticos para nuestro país, de esa forma como lo expresa Paoli Bolio (2012: 41):

> La Constitución de Cádiz también nos hizo avanzar hacia el sistema representativo, porque si la nación está formada por las personas que la integran, es en ellas, o en sus representantes, que reside su soberanía. Hay en Cádiz un germen que plantea el principio de la democracia representativa.

La Constitución de la Monarquía Española refleja uno de los primeros antecedentes democráticos en México, a partir de ahí se sentaron las bases para establecer una constitución propiamente nacional, es decir, basada en las necesidades de la comunidad, acoplada a los intereses y beneficios políticos de una nación ahora independiente. Posteriormente se avanzó a un ordenamiento igualmente influyente, la Constitución de Apatzingán de 1814; esa disposición adquirió relevancia debido a la incorporación de las ideas de la población en su elaboración, respondía a los intereses y necesidades de la sociedad independiente que ya sin la influencia extranjera fue estableciendo su propio sistema de gobierno. Así, los cambios constitucionales se repitieron a lo largo de los años, contando con nuevas constituciones en 1836, 1843, 1847 y finalmente 1857, pasando desde un supremo poder conservador instaurado por la constitución de 1836 hasta la concreción de una república democrática estipulada en la norma de 1857, para posteriormente dar paso a la Constitución de 1917, la cual sigue vigente hasta la fecha, no obstante contar con una cantidad enorme de reformas.

A partir de 1917, la elaboración de la democracia inició un proceso ascendente, aunque cabe precisar que la construcción fue bastante lenta, hasta principios de 1990 con el surgimiento del Instituto Federal Electoral antecedente directo del INE[1] y para 1996 con el nacimiento del TEPJF se concretó la consolidación de la democracia, materializada en dos momentos; el primero de ellos, con la perdida de la mayoría en el congreso del partido hegemónico llamado Partido Revolucionario Institucional (PRI), quien desde 1917 dominó; el segundo punto toral nació en las elecciones para presidente de la republica del año 2000 donde el PRI perdió por primer vez en la historia ese puesto, pasando a manos de un partido diferente quién mantuvo la presidencia por dos períodos consecutivos, para en el tercer proceso subsecuente celebrado en el año 2012 perder la candidatura otra vez en manos del PRI.

Para llegar a ese grado de consolidación un aspecto básico fue la construcción del sistema de gestión electoral, por esa razón se plantea la necesidad de opinar sobre sus instituciones como las artífices de garantizar la democracia, sin ellas no existiría la aplicación de la protección jurídica encargada de ordenar los procesos de selección de candidatos, en palabras de Dieter Nohlen (2006: 110) “sin justicia electoral no hay democracia”, eso quiere decir que la justicia electoral desarrollada a partir del sistema mixto de gestión electoral es punto esencial de estudio y fortalecimiento.

1. La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 2014 estableció eliminar el Instituto Federal Electoral y crear un nuevo organismo, denominado Instituto Nacional Electoral. Los cambios no fueron tan relevantes, lo más destacado es el nombre, en funciones y obligaciones sigue siendo el mismo instituto.

El sistema de gestión electoral

Antes de iniciar con las aportaciones concretas de las autoridades electorales como instituciones garantes de la democracia es preciso identificar como se realiza la gestión de las elecciones en México.

El sistema de gestión electoral se encuentra organizado de forma mixta o combinada, cuenta con un par de instituciones encargadas de todo el tema electoral. La primera se constituye como comisionada de organizar los procesos electorales, su función es netamente administrativa, trabajando todo lo inherente a la organización de padrones de votantes, casillas, capacitación de personal, emisión de resultados, entre otras. En cuanto a la encomienda de resolver las controversias surgidas con motivo de violaciones a los derechos político electorales durante o fuera de proceso electoral, se diseñó un tribunal especializado, con un sistema de recursos exclusivos y todo un conjunto de medios de impugnación robustos para no dejar en estado de indefensión a los actores políticos, sean ciudadanos o partidos.

De esa forma contamos con autoridades de carácter administrativo llamada Instituto Nacional Electoral, y otra que desempeña la función judicial, ejercida en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la primera es reconocida constitucionalmente como organismo público autónomo, la segunda forma parte del Poder Judicial, el cual es uno de los tres poderes de la unión que junto al Ejecutivo y Legislativo recae ante ellos la soberanía del pueblo.

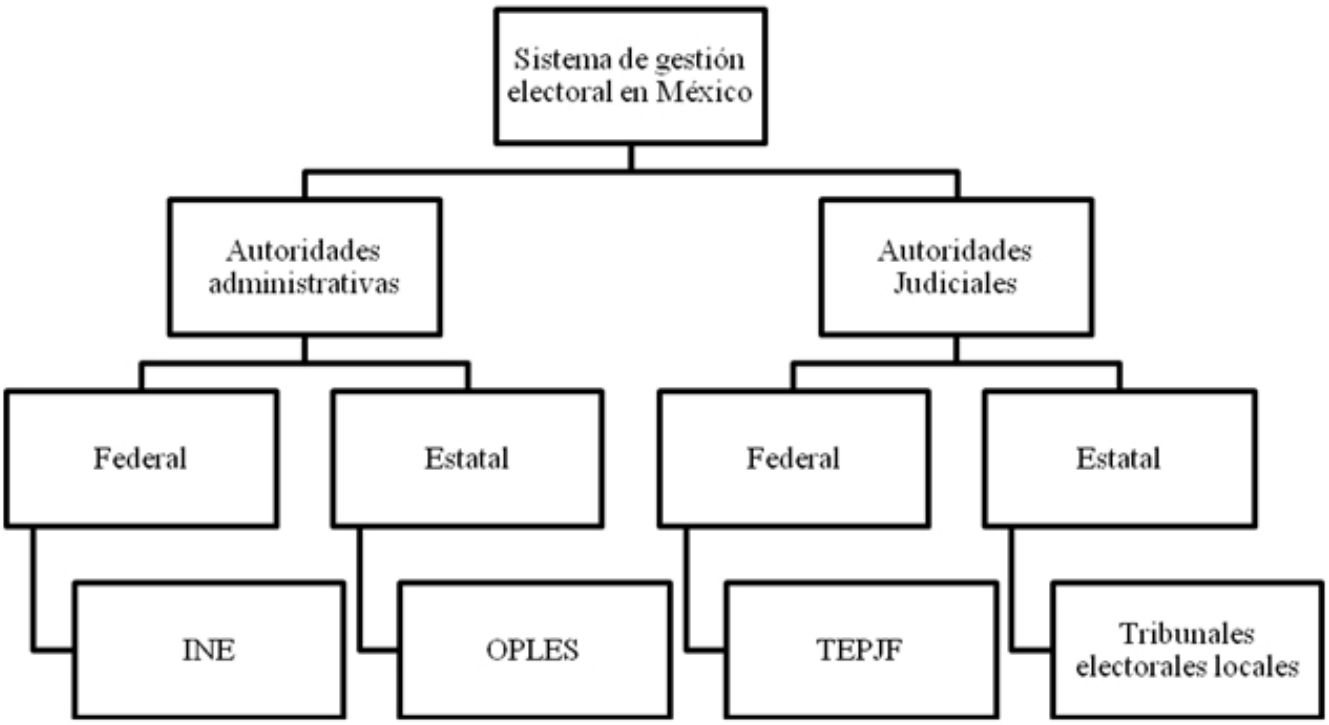
Entre las dos instituciones de organización se hace un contrapeso, el INE tiene el deber y obligación de garantizar la vigencia de los derechos electorales y de los principios que rigen las elecciones, como en el caso del sufragio asegura sea universal, libre, secreto, directo e intransferible. En caso de incumplimiento en alguno de ellos, o de cualquier otro derecho político o humano relacionado en el área electoral el TEPJF ingresará con su función revisora, excitado por la queja de los ciudadanos o partes inconformes, actuando bajo los principios rectores de imparcialidad, legalidad, independencia, publicidad y objetividad.

La relevancia de ambas instituciones en cuanto a sus funciones es fundamental para garantizar la democracia en México, de acuerdo a Bobbio (1992: 14) definirla es "considerarla caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen *quién* está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que *procedimientos*". En ese sentido tanto el INE como el TEPJF privilegian un adecuado proceso de selección de representantes basado en un conjunto de reglas electorales que aseguran la conformación de los poderes públicos con apego a derecho y con legitimidad.

No obstante los elementos anteriores de gestión electoral, ese modelo se utiliza para elecciones federales (Presidente de la República, Diputados y Senadores), en el caso de las entidades locales, la estructura es similar, pero en lugar de existir el INE organizando las elecciones en cada Estado, esa responsabilidad recae en la figura de los Organismos Públicos Locales

Electorales (OPLES), en el esquema número 1 es posible apreciar el organigrama completo de la gestión electoral en México, dividida en las autoridades administrativas y judiciales de orden federal y estatal.

Esquema 1. El sistema de gestión electoral en México



Fuente: Construcción propia.

Como se demuestra, la organización es muy similar en las autoridades administrativas, son dos entes denominados de forma diferente pero cuya dependencia es la misma, se trata de organismos públicos con autonomía e independencia en su funcionamiento, eso quiere decir que en cualquier Estado de la república se encontrará un OPLE, denominado diferente pero en formato igual; por ejemplo, algunos pueden titularse Instituto Electoral y otros agregan Instituto Electoral y de Participación Ciudadana. La diferencia se encuentra en los tribunales electorales locales, ellos apoyan el trabajo contencioso como autoridad judicial, haciendo el papel del TEPJF a nivel federal por medio de sus diversas salas. Sin embargo, cada uno podrá tener diferente dependencia de acuerdo a la estructura de cada Estado, en algunos actúa como tribunal independiente, en otros casos se adscribe al Poder Judicial Local como tribunal especializado similar al TEPJF, o en otros solamente como una sala especializada del

Supremo Tribunal de Justicia Local; con base en lo anterior surge una desconexión con el TEPJF, lo cual coadyuva a la diferencia y la carente homogeneización de criterios, porque si bien a nivel federal toda la estructura del tribunal electoral pertenece al poder judicial en el caso local no es así, lo ideal sería depositar la misma confianza en todos los poderes judiciales locales, para integrar a su esfera los juzgados electorales como una área especializada.

Instituto Nacional Electoral (INE)

El Instituto Nacional Electoral es la autoridad administrativa constituida como organismo público autónomo de carácter federal encargada exclusivamente de la materia electoral con las reservas de las competencias decretadas a favor de las autoridades electorales de cada entidad federativa. Siguiendo a Andrade Sánchez (2012: 213) se les nombra autoridades administrativas:

> (…) porque su función es organizativa y, en ese carácter, en ocasiones tiene que resolver disputas entre los participantes, pero su situación no es la de un juez, no es judicial, y sus decisiones quedan precisamente sujetas a revisión jurisdiccional por parte del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La organización de las elecciones en manos del INE es una de las tareas más importantes, esa es fundamental para la consolidación de la democracia, de la cual se quejó México por mucho tiempo, en virtud de que su sociedad y respeto a las reglas requerían de instituciones independientes y lo más transparentes posibles, donde se evitara la participación de agentes externos como los gobiernos.

México trabajó desde el nacimiento de la constitución de 1917 con leyes electorales, pero con mecanismos de organización electoral desprestigiados, ya que se disponía de juntas y colegios electorales para organizar las elecciones. Posteriormente, se instauró una comisión electoral, encabezada por el titular de la Secretaría de Gobernación dependiente de la administración pública federal y nombrado por el presidente de la república. En ese entendimiento si bien se gozaba de procesos electorales en forma, ellos no eran democráticos porque no aseguraban la libertad en el ejercicio del voto, como autoridad dependiente del poder ejecutivo disponían de herramientas para utilizar el poder electoral y apoyar las elecciones mediante el impulso desde el interior del sistema de candidatos del mismo partido político al cuál pertenecía el gobierno en turno.

A partir del año de 1990 se reformó la CPEUM para dar vida a un nuevo modelo de organización electoral, surgiendo el Instituto Federal Electoral, cuya diferencia con el actual INE es fundamentalmente en su denominación, las funciones se mantienen en su mayoría en el mismo sentido, quizá la más significativa sea la adquisición de la atribución para atraer la

organización de las elecciones de las entidades federativas, que le corresponde organizar a sus autoridades locales, suscitándose un fenómeno de concentración y federalización de la materia. Sin embargo el cambio de Instituto Federal a Instituto Nacional no le ha causado efectos positivos o negativos.

El IFE se convirtió entonces en el primer Instituto construido ajeno a la esfera del poder ejecutivo, eso le valió para adquirir legitimidad por sí sólo, la cual se fue construyendo y validando hasta llegar a la alternancia en el poder. La confianza ciudadana se depositó en los integrantes del Instituto Federal, que tenía como filosofía ser un órgano ciudadanizado, compuesto por personas preparadas de la sociedad y en el desarrollo de las elecciones apoyado de la misma ciudadanía quienes cuentan los votos emitidos, con ello se dota de certeza y legalidad, consolidando la democracia.

Por esa razón la importancia de la institución, ahora desde otras siglas. Sin embargo, su conformación permanece igual, sus atribuciones se han acrecentado en algunos aspectos como la facultad de organizar elecciones locales y en la fiscalización. El último, tema pendiente en la agenda, pues no se logra resolver de forma paritaria el resultado de los votos el día de la jornada electoral y los informes de gastos realizados en campañas, lo cual provocaría la nulidad de elección en caso de rebasarse. Eso genera un problema porque se debe garantizar la resolución de los informes finales de gasto de campaña con la sesión de entrega de constancia de mayoría y validez del candidato ganador, o en su defecto servir de soporte probatorio en caso de impugnación, pero a pesar de sus propuestas de mejora, con cada elección surgen inconformidades, pero el derecho es perfectible, a pesar de las deficiencias legislativas presentes en cada reforma.

El contar con un aparato administrativo sólido es necesario para que los representantes populares electos, lleguen con legitimidad a ocupar sus cargos, actualmente uno de los principales problemas es la falta de participación ciudadana, esa deficiencia provoca candidatos ganadores con un índice de votos muy bajo con relación a la lista de posibles votantes, por ello con una mínima cantidad de ciudadanos a favor de un personaje se puede ser ganador, en tanto el resto, mediante su abstencionismo perjudica la democracia al no hacer valer su derecho para opinar en las urnas sobres aquellos personajes que tomarán decisiones en su lugar.

Estructura

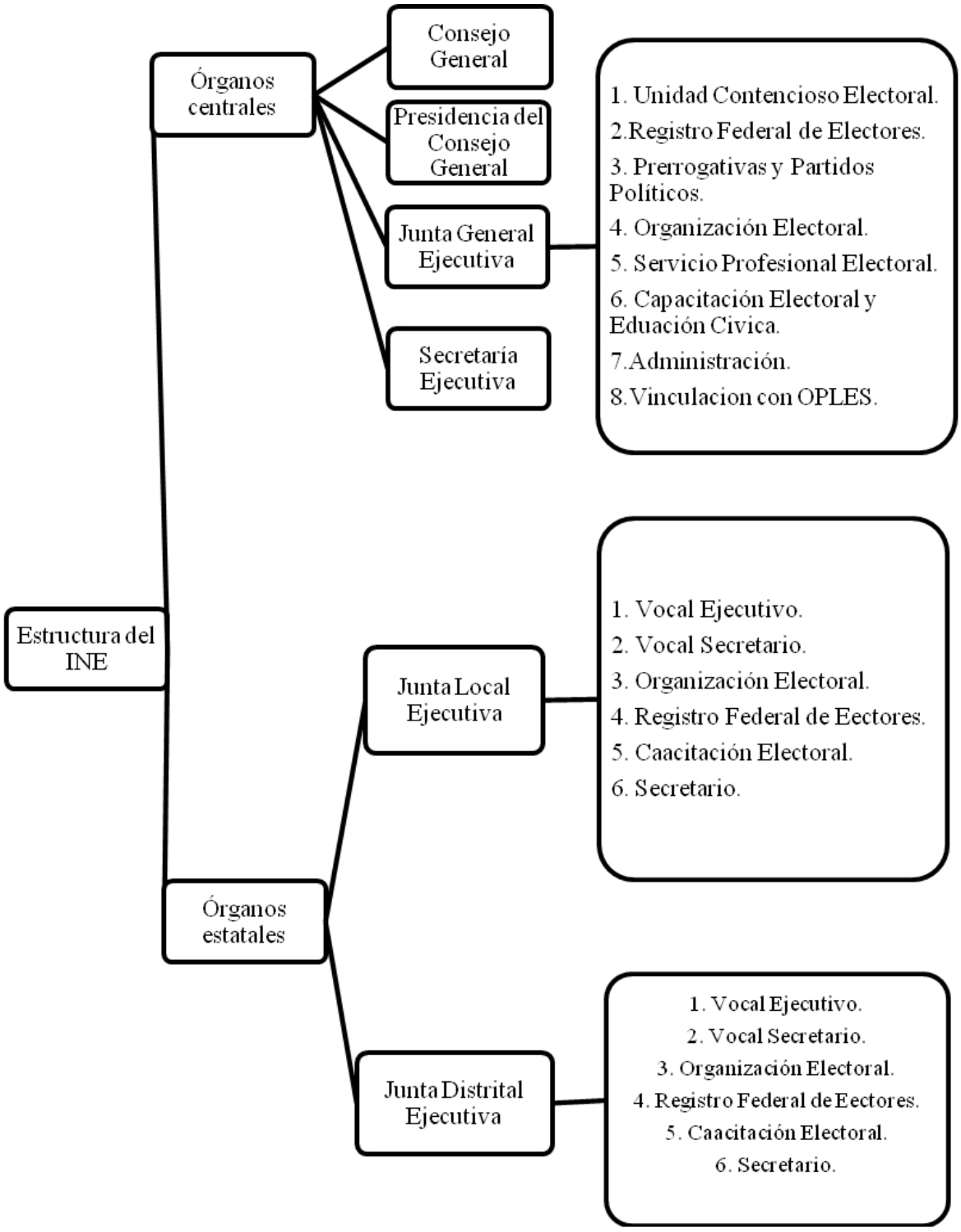
La organización del INE requiere de atención para comprender todas las dependencias a su cargo, se trata de un aparato con una serie de comisiones en donde se divide la carga de trabajo y resuelven lo atinente a las funciones de organización electoral, las principales funciones desempeñadas por la estructura son: registrar las personas en una lista nacional

electoral para estar acreditadas a emitir el sufragio; capacitar a las ciudadanos integrantes de las casillas para recibir y contar los votos; distribuir los espacios disponibles de radio y televisión; resolver recursos administrativos internos; revisar todo lo concerniente a la geografía electoral para visualizar donde es posible instalar casillas; se encargan además de la difusión electoral con la ciudadanía; realizan la fiscalización de los gastos realizados durante campañas electorales; efectúan el trámite de creación de nuevos partidos políticos; deciden la perdida de registro de partidos políticos; podrán organizar las elecciones de los órganos de dirección de los partidos políticos previa solicitud y con cargo a sus prerrogativas; podrá asumir la elección de cualquier elección a desarrollarse a nivel local en los Estados siempre y cuando exista solicitud expresa del Organismo Electoral Local; el INE se encargará de organizar todo el sistema profesional electoral, el cual se relaciona con los trámites de ingreso, convocatorias, escalafón y evaluación del desempeño de los funcionarios electorales de todos los órganos que lo integran; organizará las consultas populares conforme a lo diseñado en la Ley Federal de Consulta Popular, debiendo realizar convocatoria, organizar la votación de la consulta, el conteo de los votos y la emisión de resultados; una de las últimas funciones electorales asumidas al INE consiste en asumir la competencia de los órganos electorales locales para la organización de las elecciones sin solicitud del OPLE.

Como se observa, las tareas a desarrollar por el INE son bastantes, la mayoría de gran complejidad, sobre todo hablando de fiscalización al verificar la cantidad de recursos ingresados en las campañas electorales para evitar se rebase al límite establecido, así mismo se cuida el egreso del dinero entregado por los partidos para el desarrollo de sus actividades proselitistas. En México la función electoral se ha robustecido, la experiencia permite aprender y contar con herramientas para garantizar la efectividad del sufragio, con ello se abona a la democracia, porque la elección de los representantes con estricto apego a reglas y procesos de selección colocan la piedra angular para transitar de una democracia consolidada a medir su calidad.

El INE, para ser garante del Estado democrático, así como para satisfacer las funciones encomendadas cuenta con una estructura sofisticada. Se organiza de dos formas, teniendo órganos centrales y órganos a los que llamaremos regionales o estatales aunque en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) son identificados como delegacionales. Los órganos centrales se integran por el consejo general, presidencia del consejo general, junta general ejecutiva y secretaría ejecutiva. Cada una de ellas se subdivide en otras dependencias encargadas de trabajar en la organización de la administración electoral. En el esquema número 2, se explica la organización del INE diseñada para garantizar la democracia mediante la organización de las elecciones.

Esquema 2. Estructura organizativa del INE como autoridad administrativa electoral



Fuente: Construcción propia, con datos obtenidos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales 2016.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF)

El TEPJF es la autoridad especializada del Poder Judicial en materia de derechos electorales, siendo su competencia todas aquellas controversias donde se vea involucrado el menoscabo de algún derecho político.

El tribunal encuentra su fundamento en el artículo 99° de la CPEUM, en las últimas jornadas electorales su papel ha marcado el rumbo político del país, ha sido capaz de sancionar candidatos por omitir alguna disposición, logró imponer multas a los partidos políticos por no acatar el marco normativo, pero sobre todo una de las mayores relevancias de su actuación es declarar la nulidad de una elección, con ella surgen consecuencias fatales, porque implican la cancelación de todos los actos realizados con motivo de esa elección y determinan la celebración de una nueva, la cual se realiza iniciando de cero, se efectúa una convocatoria para la elección, se registran candidatos, se hacen nuevas campañas. Todo ese proceso de repetición se convierte en un arma de doble filo, porque cansa a la ciudadanía atacada por campañas interminables de propaganda electoral; o por el contrario se legitima como autoridad y da una orden firme, demostrando su jerarquía y que las leyes se han violado, siendo afectado el interés de los procesos, por ello justifica la cancelación de la elección y el camino a otra que la substituya. En esas instancias se debe observar un conjunto de interpretaciones y razones sólidas, convincentes, porque con ellas precisamente la democracia crece, ya que no puede encontrarse dominada por unos cuantos grupos de poder, su esencia es la representación popular y la participación, garantizando la efectiva defensa de los intereses de la comunidad.

Estructura

El TEPJF funciona por medio de un sistema de salas, cada una de ellas con la competencia establecida para conocer de los recursos reconocidos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), proveyendo de sentencias que dan certeza, justicia y legalidad a los actos electorales.

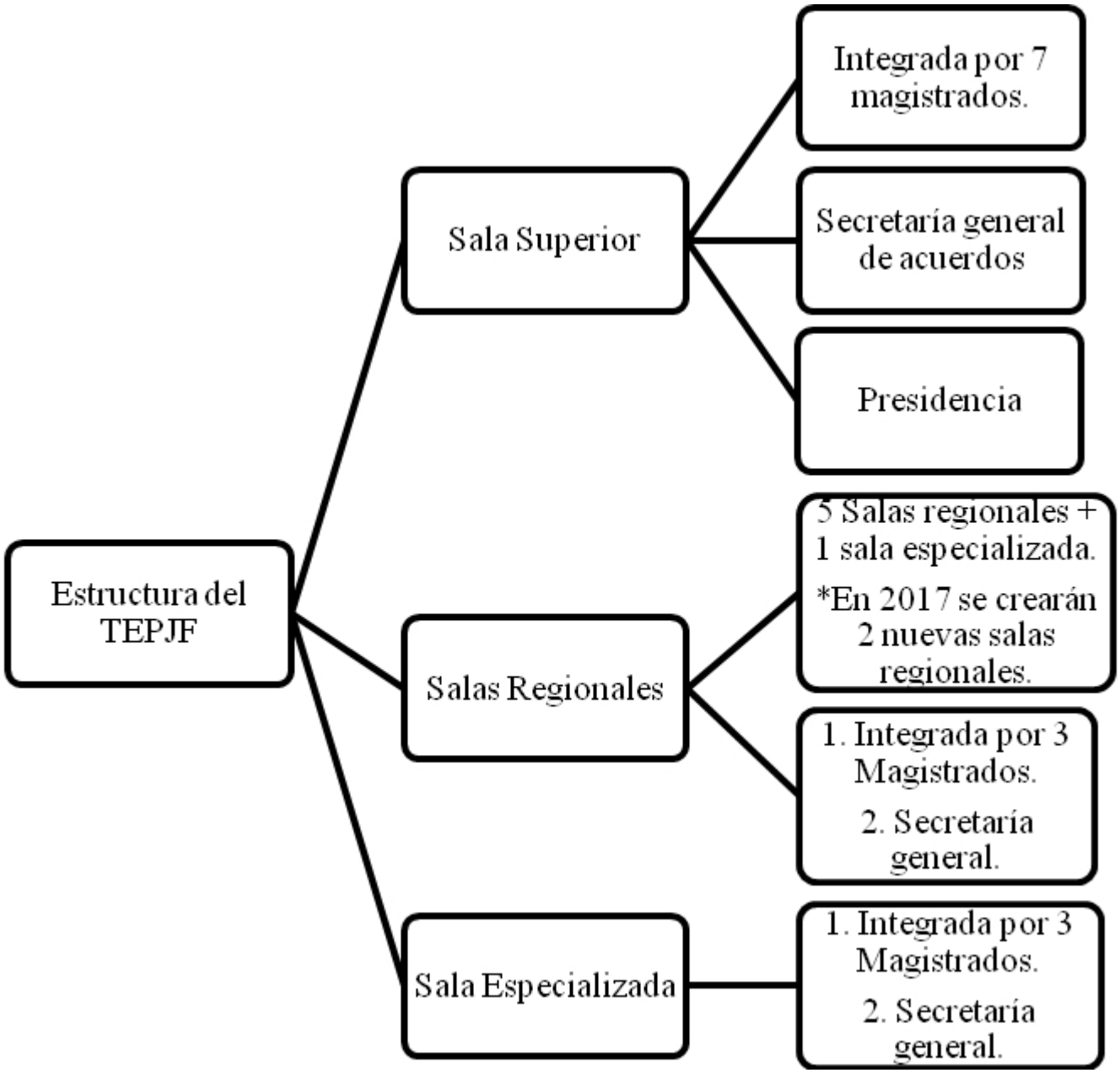
La integración actual se conforma de 7 salas, una sala superior y seis salas de carácter regional, cinco distribuidas conforme a las circunscripciones plurinominales existentes a nivel federal, con la excepción de una sala conocida como sala especializada. La sala superior es la de mayor importancia, porque tiene el carácter de última instancia en la materia, es decir, sus decisiones tienen condición de inapelables, si deciden declarar la nulidad de una elección o retirar una candidatura, ese criterio se sostiene y no puede ser demanda ante otra instancia judicial. La integración de la sala superior del TEPJF se conforma por siete magistrados elec-

torales, uno con la personalidad de presidente. Son elegidos por el Senado de la república a propuesta hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quién emite la convocatoria para su selección, revisa perfiles, lleva a cabo los procesos de evaluación, emitiendo ternas de candidatos dirigidas al Senado de la república para la selección de las mejores figuras al cargo.

En cuanto a las salas regionales existen dos tipos; la primera, constituida como sala única es la sala regional especializada, encargada de resolver el denominado Procedimiento Especial Sancionador presentado en contra de actos anticipados de campaña, en casos donde se vulneren las normas de propaganda electoral o cualquier violación presentada durante el uso de los medios de comunicación. El procedimiento en un principio era conocido por la autoridad administrativa electoral mediante un trámite interno, pero al ser un ente localizado fuera de la estructura judicial sus criterios no tenían fuerza suficiente, presentándose diversas impugnaciones para hacer cumplir los fallos, vulnerando los derechos inmersos dentro del sistema democrático. En ese orden, sus orígenes fueron una herramienta de trámite, producida por las constantes reclamaciones por violaciones en medios de comunicación o en la difusión de propaganda electoral por los candidatos, para Roldán Xopa (2012: 19) "proviene de la necesidad de establecer un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos que presumiblemente podían poner en riesgo la regularidad del proceso electoral", resulta un claro ejemplo del avance de la justicia electoral, pero sobre todo de la defensa en favor de los ciudadanos, porque a partir de sus inconformidades se ha dado vida a recursos como el actual, beneficiando de forma directa el desarrollo democrático del país, al proteger la información distribuida tanto en propaganda como medios de comunicación, se coadyuva a la tutela de los derechos del ciudadano en la selección de candidatos, garantizando procesos de selección en igualdad de circunstancias y conforme a derecho, evitando las ventajas dolosas.

Las salas restantes son regionales, consisten en 5 salas con la capacidad de estudiar los asuntos provenientes de los Estados que conforman la circunscripción plurinominal a la cual pertenecen, su facultad es la misma que la sala superior, conocer de las violaciones a los derechos políticos presentados dentro y fuera de un proceso electoral. En el esquema número 3 se puede observar cómo se integra el TEPJF desde la sala superior, sus cinco salas regionales y la especializada. En esa representación se ejemplifica la estructura basada en el número determinado de integrantes acompañada de la secretaría general. La sala superior tiene adscrita al área de presidencia otros organismo de apoyo denominados coordinaciones, entre ellas destacan la de asuntos jurídicos, comunicación social, paridad de género, igualdad de derechos y jurisprudencia. Todas esas áreas coadyuvan a la promoción y defensa de los derechos político electorales, conjuntando su trabajo el Tribunal Electoral se constituye como un ente sólido capaz de atender las demandas ciudadanas de impartición de justicia.

Esquema 3. Estructura del TEPJF



Fuente: Construcción propia con datos obtenidos del Reglamento Internos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2016.

Cabe estacar, que dentro de la estructura de la autoridad judicial actualmente aparecen 5 salas regionales y una especializada, pero en el año 2014 se reformó la CPEUM y las leyes electorales relativas, entre toda esa carpeta de modificaciones se determinó ampliar el TEPJF

con tres salas más; una fue la sala especializada, que ya se encuentra en funciones desde el mes de octubre del año 2014 resolviendo los procedimientos especiales sancionadores; sin embargo, se encuentran pendientes de integración y como consecuencia de comenzar con sus funciones dos salas regionales más, ellas tendrán como fecha de inicio el mes de septiembre del año 2017.

La ampliación del TEPJF es una muestra clara de su fortaleza institucional, de su eficiencia y su capacidad probada en apoyo a la democracia, en razón de ello se decidió reforzar su sistema mediante la creación de tres nuevos cuerpos de judiciales capaces de solventar la necesidad de justicia. Podría pensarse que el incremento de los asuntos resueltos en tribunales son una muestra de una deficiencia del Estado democrático, porque llegar hasta esas instancias no sería posible si los procesos de renovación y de participación ciudadana se desempeñaran íntegramente, pero, en la realidad existe el problema de tener el proceso electoral inconsistencias, algunas generadas por las autoridades electorales, otras, la gran mayoría gestadas en manos de los actores políticos, sea ciudadanos o partidos políticos por su mal actuar. Pero la justicia electoral ha realizado su trabajo, también, con equivocaciones en sus argumentos, pero en otros casos imponiendo sanciones estrictas, ejemplo de ello son la declaración de nulidad de elección[2].

Para la resolución de los asuntos, las sentencias tanto en cualquiera de sus salas como en la superior se emitirán por mayoría o por unanimidad, en caso de estar a favor podrá cualquier integrante formular lo que se conoce como voto concurrente, pero de no encontrase conforme cal sentido de la sentencia se faculta la presentación de un criterio particular, en ese escrito anexo al fallo el magistrado disidente explicará las razones y motivos que lo llevan a discrepar con el criterio aprobado por la mayoría. De esa manera, los estudios hechos por cualquiera de los cuerpos colegiados de las salas regionales pueden ser revisados en casos especiales por única ocasión y de forma exclusiva por la sala superior del TEPJF, pero en el caso de la última sus pronunciamientos son irrecurribles, por tanto es la última instancia.

Competencia

Precisar la competencia quiere decir señalar sobre los asuntos en los cuales puede resolver el TEPJF, aquellos que puede adquirir y pronunciarse sobre su estudio involucran de manera

2. En cuanto al tema de las nulidades de elecciones los criterios emitidos por el TEPJF son muy ricos, han ido desde nulidad de elección de presidentes municipales, diputados locales y diputados federales, pero de todas, destacan las elecciones de gobernador de los Estados declaradas inválidas. El TEPJF ha decretado la nulidad de 3 procesos electorales de gobernador, dos de ellas en el Estado de Colima, ambas por la participación indebida del gobierno del Estado, el otro Estado fue Tabasco, siendo el primero. Esas elecciones son muestra de la sanción más fuerte que se puede imponer, y han sido el precursor por parte de los partidos políticos para tratar de anular la elección de presidente de la república, sin lograrlo exitosamente hasta el momento. Se recomienda la revisión de dichas sentencias, localizadas con los números: SUP-JRC-487/2000 y su acumulado SUP-JRC-489/2000; SUP-JRC-221/2003 y sus acumulados; y, SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados.

indudable derechos violados, ante ello se requiere una solución, pero dada la exclusividad de la materia, sólo pueden plantearse ante cualquiera de las salas del TEPJF transgresiones a derechos políticos, reconocidos en la constitución, en las leyes o en los tratados internacionales. De esa manera no se puede mencionar asuntos concretos sobre los que se ejerce competencia sin antes señalar a que se refieren los derechos políticos, De La Mata Pizaña (2014: 3) los define como el "conjunto de derechos que posibilitan a los ciudadanos hacer efectiva su participación política sobre su sistema de gobierno dentro de una comunidad política", en ese orden, dentro de la categoría de los derechos políticos se observan aquellos que regulan la participación política de los ciudadanos; por excelencia los principales son el votar y ser votado, porque través de ellos se logra el acceso al gobierno, como representante o eligiendo al gobernante que tomará decisiones en representación del votante.

Delimitada la definición de los derechos políticos es tiempo de señalar precisamente que le toca resolver de forma concreta al tribunal, la competencia directa del TEPJF se localiza en la CPEUM, de esa forma el artículo 99° dicta

> Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:
>
> I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
>
> II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.
>
> Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.
>
> La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.
>
> III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;
>
> IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
>
> V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del

Tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas, la ley establecerá las reglas y plazos aplicables;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Nacional Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes;

IX. Los asuntos que el Instituto Nacional Electoral someta a su conocimiento por violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41° y párrafo octavo del artículo 134° de esta Constitución; a las normas sobre propaganda política y electoral, así como por la realización de actos anticipados de precampaña o de campaña, e imponer las sanciones que correspondan, y

X. Las demás que señale la ley.

Todos los actos contemplados en el artículo 99° constitucional hacen alusión a las actividades procedimentales para elegir representantes, la mayoría son procedentes contra las determinaciones de la autoridad administrativa, que en su papel definido de organizadora, deberá respetar los derechos para procurar el desarrollo democrático en condiciones de igualdad y legalidad.

Conclusiones

El crecimiento de la democracia en México se ha venido desarrollando de manera pujante desde la concreción de los organismos de gestión electoral administrativo y judicial mediante la modalidad actual, es decir a través del desempeño de las funciones del IFE, posteriormente modificado y renombrado INE y del TEPJF, hechos que se suscitan a partir del año de 1990 en el caso del primero y de 1996 en el caso del Tribunal.

Hasta antes de esas fechas y de la existencia de esos organismos, el país desarrollaba la democracia, pero incompleta, existía la participación política de los ciudadanos en sus dos vertientes de sufragio, activo y pasivo, pero no gozaban de la garantía de seguridad jurídica ni de una completa amplitud en su desarrollo. Implicaban dificultades, se podía votar y ser votado, pero no existía transparencia en el recuento de votos y en los virtuales ganadores, ello provocado por la desconfianza de la ciudadanía existente a la autoridad al no trabajar de manera independiente. Por esa razón, con la llamada ciudadanización de la autoridad electoral, es

decir con su integración a través de ciudadanos, se legitimó y recobró la confianza logrando el crecimiento democrático. Por parte del TEPJF se alcanzó una defensa de los derechos políticos, decretando sentencias favorables para la vigencia de los derechos y condenando las violaciones a los procesos electorales y tutelando la legalidad de las etapas de selección de representantes.

Contar con instituciones sólidas garantiza la democracia y México es un ejemplo de ello, a partir de la entrada en vigor en el año de 1917 de la constitución actual no se logró un avance acelerado en la materia, sino hasta la creación de autoridades de gestión electoral confiables. Con su nacimiento se aceleraron los procesos de concreción de la democracia, consolidándose a partir de lograr la alternancia en el poder de la presidencia de la república en el año 2000, esas acciones generaron el paso de un gobierno a otro para las elecciones del año 2012, luego de dos períodos consecutivos de un partido diferente al tradicional como titular del ejecutivo, logrando el cambio de mando de manera civilizada.

Ahora la democracia se encuentra en un punto crucial, se evaluarán de nueva cuentas las funciones de la gestión electoral con la elección presidencial del año 2018, el trabajo coordinado seguirá permitiendo el desarrollo efectivo de la participación ciudadana. Pero, es necesario mantener la vigencia de dichas autoridades, en el caso del TEPJF se tiene presente un cambio importante, para el mes de noviembre deberá encontrarse renovada en su totalidad la sala superior.

El sostenimiento del Estado democrático dependerá de la eficiencia de las autoridades electorales, sin una correcta labor no se puede asegurar la participación ciudadana en la representación del poder público, pues dotan de esencia al sistema integrado como una forma de gobierno donde el poder es ejercido por el pueblo a través de sus representantes libremente elegidos, sin esos mínimos elementos no se hablaría de democracia.

Bibliografía

Andrade, Eduardo (2012), *Derecho electoral*, Oxford, México.

Bobbio, Norberto (1992), *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

Cámara de Diputados (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Cámara de Diputados (2016), *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

Cámara de Diputados (2016), *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

Cámara de Diputados (2016), *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*.

De La Mata, Felipe (2014), *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, Porrúa, México.

Nohlen, Dieter (2006), *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseño institucionales*, Porrúa, México.

Paoli, Francisco J. (2012), "La Constitución de Cádiz y su proyección en la Constitución federal y de los estados"; en José Alejandro Luna (coord.), *Constitución Política de la Monarquía Española: Cádiz 1812*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 37-44.

Roldán, José (2012), *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*, Instituto Federal Electoral (IFE), México.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2016), *Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*.

EJE COMPORTAMIENTO ELECTORAL

PROCESO DE TERRITORIALIZACIÓN POLÍTICA EN LAS ELECCIONES PROVINCIALES: CÓRDOBA 2007 - 2015. ANÁLISIS MULTINIVEL DEL PODER PROVINCIAL

Paola Seminara
Universidad Nacional de Córdoba
E-mail: pao_seminara@hotmail.com

A partir del retorno a la democracia en 1983, estamos viviendo un proceso ininterrumpido de elecciones, constituyéndose en el período más largo de estabilidad democrática de nuestra historia.

Este trabajo propone desentrañar cómo es la relación entre los electores, el territorio, el sistema electoral y la representación política, saliendo de la idea del "sentido común" que considera que las opciones políticas que elegimos en el cuarto oscuro de manera individual, a la hora del recuento de los votos, se refleja sin distorsión alguna en la representación política posterior. Se trata de develar la dinámica de los mecanismos empleados a través del sistema electoral, que están mediando entre la expresión de la voluntad popular y su representación política. Para ello, se dará cuenta de las instituciones electorales provinciales, cómo se comporta el sistema político electoral y cuáles son los efectos sobre la representación política.

Reflexionaremos a lo largo de la investigación sobre la implantación del voto, y la composición política de los poderes gubernamentales provinciales; y analizaremos cuáles son los efectos del sistema electoral sobre la representación política teniendo en cuenta el marco normativo utilizado en las tres instancias electorales provinciales 2007, 2011 y 2015, dentro de las cuales la definición de lugares de administración y representación política mediante la territorialidad resulta decisiva en las relaciones mencionadas.

El propósito general es estudiar el desempeño empírico en una escala subnacional. En este sentido, constituye una contribución al debate brindando evidencia sobre el funcionamiento de los sistemas electorales.

Se considera que el funcionamiento del sistema electoral crea condiciones fácticas para la evaluación normativa de cada sistema. En tanto que, el fortalecimiento de la democracia es un proceso continuo. Se trata de entender los rasgos de nuestro sistema electoral, de nuestras instituciones, y la representación política, para que podamos conseguir a través del aporte del análisis que nuestra democracia funcione mejor.

En cuanto a los datos y la metodología, la impronta de este trabajo se circunscribe dentro del esquema comparativista histórico subnacional (Snyder, 2001). Utilizaremos datos electorales reportados por la Justicia Electoral de la provincia de Córdoba, la Dirección General de Estadística y Censos y por la Legislatura Provincial. Además, consideramos a los preceptos normativos que determinan el funcionamiento del sistema. El presente texto se inscribe en la confluencia de diversas disciplinas, en particular la geografía política y la ciencia política.

La democracia electoral descansa en una idea clara: los ciudadanos eligen a políticos para que representen sus intereses. No obstante, la explicación del comportamiento electoral es más compleja que una mera asociación probabilística entre X e Y. En algún punto, la investigación reflejará las imperfecciones de nuestras instituciones.

El presente trabajo es una tarea a la crítica inmanente a la democracia, intentando desanudar temas centrales de la institucionalidad política electoral del Estado democrático de Derecho, acompañado de casos situados y de reflexión política, esperando aportar al debate, y contribuir al frágil pero irrenunciable "uso público de la razón", desde el horizonte fáctico y profundización de una política democrática.

El sistema electoral y la organización política territorial de la provincia

Básicamente un sistema electoral es un conjunto de reglas y procedimientos que transforman las preferencias de las decisiones que toman los ciudadanos cuando votan en asientos políticos. Los sistemas electorales establecen normas para las siguientes áreas: a) Distribución de las circunscripciones electorales, b) Forma de las candidaturas, c) Simultaneidad de la elección entre distintas arenas y categorías electivas, d) Diseño de boleta, e) Fórmula, f) Distribución de electores en los distritos.

Procedimientos de votación vigente

El procedimiento de votación está unido a la forma de la lista. Tanto a nivel nacional como provincial nuestras listas son cerradas y bloqueadas, lo que significa que el orden de los candidatos es fijo, además el elector tiene un voto y vota por la lista en su conjunto para cada categoría electiva (Ejecutivo, legisladores por distrito único, legisladores por departamento), en el orden en que la fuerza política establece sus boletas. En el caso del Ejecutivo, la elección es directa, a simple pluralidad de sufragios y mediante distrito único.

Para el Poder Legislativo en la provincia de Córdoba, de tipo unicameral, se utiliza el sistema mixto: el elector tiene un voto por el candidato de un partido a nivel de la circunscripción uninominal (legislador departamental), con asignación de escaños mediante simple pluralidad de sufragios, y otro por la lista de un partido a nivel de circunscripción plurinominal (legislativo distrito único), asociada a la provincia, con formula proporcional D'Hondt.

Las elecciones provinciales desde mediados de la década del 90' están segmentadas respecto a la elección de todas las categorías de la arena competitiva nacional. Esto genera ciertos incentivos institucionales que permiten que las elites políticas provinciales tengan mayor nivel de autonomía para coordinarse a nivel local y tener otro tipo de estrategias de coordinación multinivel entre distintas arenas competitivas (Cox, 1997; Escolar, 2015).

Por otro lado, el dominio de la elección al Ejecutivo Provincial por sobre la elección legislativa, incentiva otro tipo de mecanismos de coordinación estratégica de las elites a nivel provincial y local, impactando en las oportunidades que tienen los distintos actores políticos para presentar sus candidaturas, y en los electores, a través de arrastres de votos entre estas categorías. Los actores a nivel local, en función de sus propias expectativas, segmentan o no su elección en relación a la elección provincial.

La Boleta Única de Sufragio (BUS)

Los cordobeses, en las elecciones del 2011 emitieron su voto por primera vez bajo el sistema de Boleta Única de Sufragio (BUS), la cual es indivisible, es decir que el elector tiene un voto único para cada una de las categorías. El elector elige con una tilde marcada con lapicera con tinta indeleble a la fuerza política de su preferencia para cada uno de los cargos por los cuales se compite[1].

1. Existen algunas premisas con las que las boletas de sufragio deben contar para que los electores puedan tener accesibilidad a la hora de elegir a su preferencia. Por lo tanto, el principio elemental y básico es que las boletas no pueden confundir al electorado. Además, la boleta constituye la prueba del voto, y en este sentido es el medio para realizar el recuento o escrutinio (Para profundizar ver Pérez Corti. Recuperado de http://www.joseperezcorti.com.ar/).

Dado las distintas categorías y escalas de votación que se llevaron a cabo en una misma fecha, recordemos que, en las elecciones del 2007, el 7 de agosto del 2011 al igual que las elecciones del 2015, se eligieron autoridades provinciales para las categorías de gobernador, legislador por distrito único, legisladores departamentales, y Tribunal de Cuentas. Además, muchas localidades unieron sus fechas electorales para la escala municipal o comunal con la fecha de las elecciones provinciales, lo que generó nuevas categorías electivas en la boleta, que en el caso de la BUS se sumaron las columnas de Intendente, Concejo Deliberante, y Tribunal de Cuentas Municipal. Los sufragantes debieron tomar decisiones por un individuo en particular como el caso de Gobernador, Legislador por departamento o Intendente, y por una lista de partido para el caso de la categoría legislador por distrito único o concejales municipales.

La BUS no contempla la posibilidad de que el elector elija votar en blanco, no hay una opción electiva que esté integrada en la boleta de votación. Por lo tanto, la omisión de la preferencia por parte del elector es el procedimiento formal para este tipo de opción.

Ilustración 1: Boleta Única de Sufragio Año 2011



La distritación electoral

Cada uno de los departamentos se corresponde con una sección electoral. La Ley electoral 9.571 establece en su artículo 40°. Secciones Electorales. "A los fines electorales la provincia se divide en tantas secciones cuantos sean los departamentos que la conforman".

Figura 1: Córdoba en secciones electorales



Fuente: Realización propia

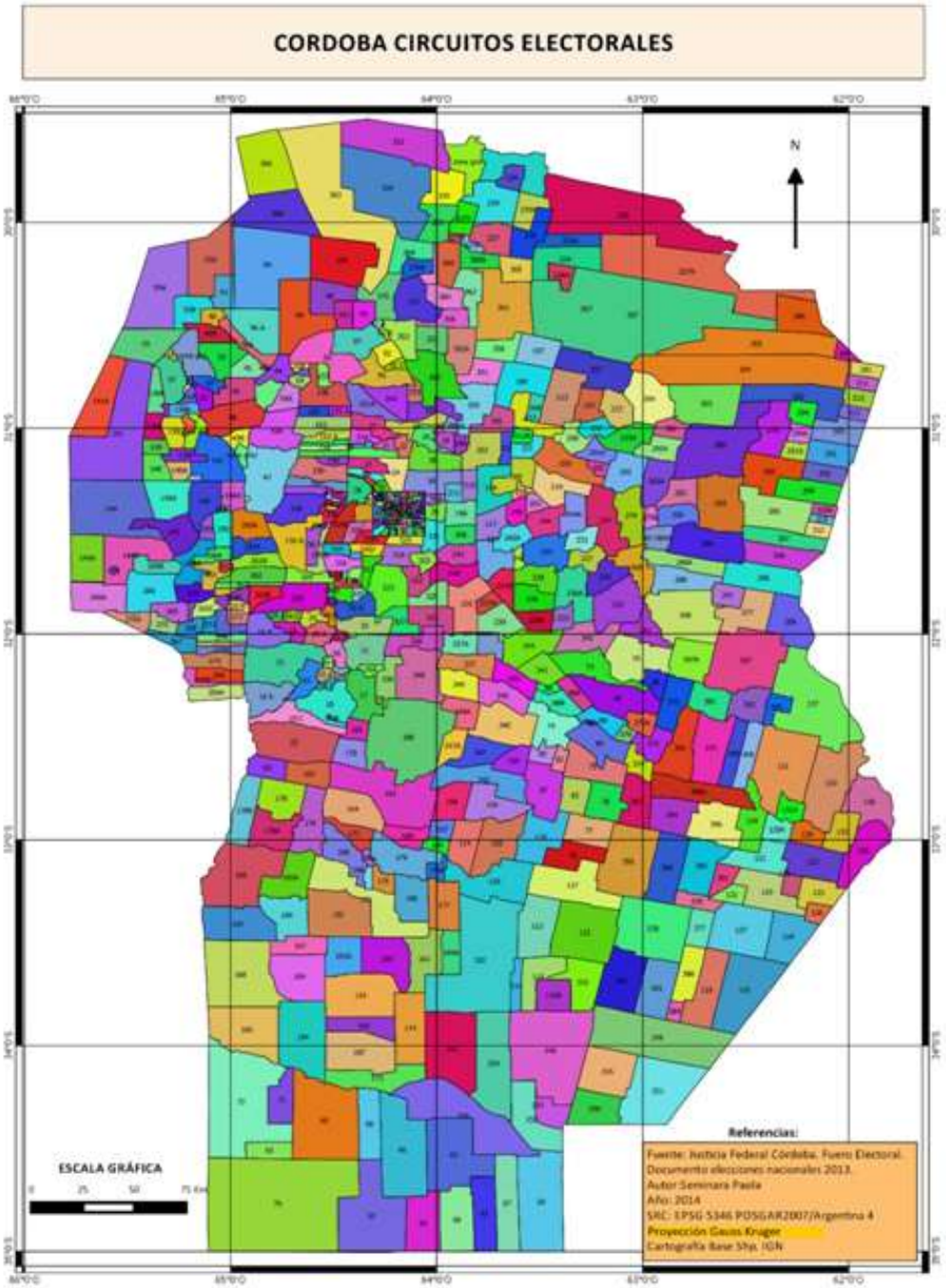
Los circuitos electorales son las subdivisiones de cada uno de los departamentos, por lo general cada circuito electoral se corresponde con el ámbito territorial de un municipio o

comuna, y son simultáneamente unidades de gobierno subestatal. Con ello se eligen representantes o cargos ejecutivos correspondientes a su misma jurisdicción y además, sirven también como circunscripciones electorales para cargos correspondientes a instituciones políticas de otro nivel (legisladores provinciales). Pero en ciertos casos puede que a un circuito le corresponda más de una localidad teniendo en cuenta que no todas las localidades/ parajes son comunas o municipios, por lo que diferentes localidades se encuentran bajo el ámbito de influencia de los gobiernos locales cercanos. En el caso de la ciudad de Córdoba, al municipio le corresponde más de un circuito electoral debido a la cantidad de personas que allí habitan, por lo que su propósito es estrictamente de organización electoral pero no constituyen por sí mismos unidades de gobierno autónomo, en términos de Escolar (2007) son distritos electorales *estricto sensu*.

En cuanto al criterio para los límites de los distritos territoriales, se corresponden con los límites provinciales, que pueden ser de acuerdo a límites o barreras naturales, a la densidad de las circunscripciones o a las subdivisiones de éstos. De tal modo que el distrito Córdoba constituye un límite político-administrativo, y también de gobierno autónomo. Las Secciones electorales son, por un lado, límites político- administrativos, y además son unidades de gobierno de representación a la Legislatura por la categoría legislador departamental. En tanto que, los circuitos se corresponden a los núcleos de población que pueden o no necesariamente coincidir con las unidades de gobierno, se tiene especial cuidado en reunir a los electores por cercanía a sus domicilios. Se toman en cuenta los caminos, arroyos y vías de comunicación tratando de abreviar las distancias de los núcleos poblacionales con el lugar donde funcionan las mesas receptoras de votos.

El organismo responsable de establecer los límites de los distritos electorales son los Juzgados Federales con competencia en lo electoral de cada uno de los distritos. En el caso de Córdoba, el Juzgado Federal con sede en la provincia determina el número y composición de los circuitos en función a los requerimientos establecidos por la Cámara Nacional Electoral. Pero ante un pedido o solicitud de la comunidad ante la Legislatura y el Juzgado se pueden crear nuevos circuitos teniendo en cuenta el proyecto de la solicitud dirigido a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio de Interior, Ley 19.945, Código Electoral Nacional, artículo 40°.

Ilustración 2: Circuitos electorales



Fuente: realización propia en base a documento de la Justicia Federal. Secretaría Electoral (2013): Córdoba departamentos, circuitos y parajes. Distrito Córdoba (campaña). Elaborado por Seminara, Paola en base a la fuente documental judicial, y la ruta marina 2013. Mediante software de información geográfica con base en la cartografía digital a nivel de distrito electoral

Conversión de votos en representación

Para la elección del gobernador y vicegobernador, legislador provincial por departamento e intendentes, la asignación es directa mediante simple pluralidad de sufragios. Córdoba adscribe al procedimiento matemático del método del divisor o sistema D´Hondt, a la hora de reflejar la cantidad de votos en cantidad de legisladores por distrito único para el Poder Legislativo, mediante una lista plurinominal cuya magnitud efectiva es de 44 escaños, elegidos mediante renovación total cada cuatro años.

Las comunidades cívicas

Tomando la enunciación de Escolar sobre "comunidades cívicas", las que considera instituidas por una precondición política, y que se corresponde con la "delimitación geográfica del pueblo" (Escolar, 1993) mediante una norma territorial, constituyen unidades políticas singulares, superpuestas entre varios niveles Estatales (Escolar, 2015). Otra precondición necesaria para su conformación es la integración al *demos*[2] como un colectivo de individuos (Kymlicka, 2003: 227-232). Esa delimitación geográfica del pueblo sujeto a un territorio determinado, del cual forma parte en el padrón electoral e integrado a un *demos*, se encuentra unido a su representación a través del voto. Si integramos al análisis la noción de Estado multinivel entonces nos damos cuenta que, el mismo pueblo que pertenece a un circuito electoral, es a su vez integrante de una sección electoral y de un distrito. Es decir, que desde el mismo territorio elige los representantes para el ámbito municipal y para la provincia (obviamente para la arena nacional también); integra y comparte con otros un *demos* mayor. De tal modo que se superponen territorios políticos en una misma comunidad cívica. Para ejemplificar, diremos que un ciudadano vota en términos de la administración electoral más pequeña que es el circuito para los cargos a intendente, concejales y Tribunal de Cuentas de un municipio o comuna, en tanto que también hace lo propio para el cargo de legislador departamental junto con otros ciudadanos que pertenecen a un mismo departamento o sección electoral, y a su vez es parte de un "todo provincial" cuando elige gobernador o legislador por distrito único.

En cuanto a la delimitación geográfica de la población, por los límites instituidos y al no ser estrictamente geométrica su distribución, debido a que cada sección electoral no está basada en la misma cantidad de población, y su distritación no se corresponde con la designación igualitaria de electores, sino con un proceso social, histórico, político, pre-existente a las elecciones de estudio en este trabajo, la misma crea desigualdades en cuanto a su peso demográfico. Estas diferencias tienen su correlato en la representación que emergen de las

2. *Demos* es el conjunto de personas, claramente definido, al que se circunscriben los derechos de decisión, representación y electibilidad en un conjunto político cualquiera. El *demos* es el listado de miembros plenos de una comunidad política.

mismas, de tal modo que se intentará bucear acerca de la cuestión de la sobrerepresentación/subrepresentación de los territorios en relación al electorado, y las consecuencias que devienen de los cargos que sus territorios representan.

Distribución espacial de los electores 2007- 2015

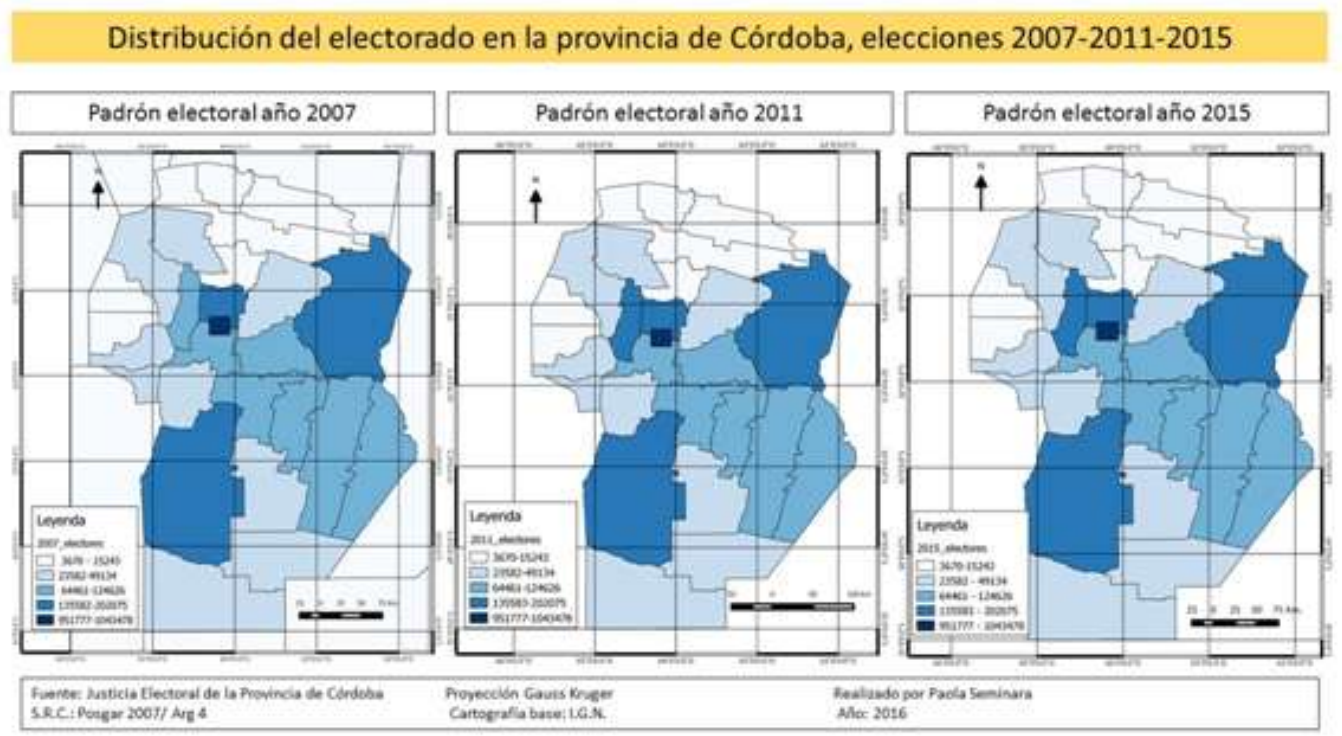
Tabla 1: Electores empadronados por departamentos de la provincia de Córdoba 2007 al 2015

Secciones electorales/ departamentos	Electores en padrón 2007	% de electores 2007	Electores en padrón 2011	% de electores 2011	Electores en padrón 2015	% de electores 2015
CAPITAL	951.777	40,14%	988.241	39,63%	1.043.478	38,97%
CALAMUCHITA	36.499	1,54%	39.874	1,60%	45.247	1,69%
COLON	144.518	6,09%	164.153	6,58%	194.736	7,27%
CRUZ DEL EJE	38.802	1,64%	40.128	1,61%	44.742	1,67%
GRAL. ROCA	25.716	1,08%	26.247	1,05%	27.057	1,01%
GRAL. S. MARTIN	90.352	3,81%	97.740	3,92%	103.477	3,86%
ISCHILIN	23.582	0,99%	24.256	0,97%	25.676	0,96%
JUAREZ CELMAN	43.675	1,84%	45.976	1,84%	49.134	1,83%
M. JUAREZ	79.585	3,36%	81.953	3,29%	84.500	3,16%
MINAS	4.071	0,17%	4.240	0,17%	4.675	0,17%
POCHO	4.459	0,19%	4.195	0,17%	4.292	0,16%
PUNILLA	124.626	5,26%	135.583	5,44%	151.817	5,67%
RIO CUARTO	182.258	7,69%	191.691	7,69%	202.075	7,55%
RIO PRIMERO	33.523	1,41%	35.504	1,42%	37.723	1,41%
RIO SECO	10.954	0,46%	10.903	0,44%	11.663	0,44%
RIO SEGUNDO	75.257	3,17%	78.921	3,16%	84.067	3,14%
PTE. R. S. PEÑA	27.591	1,16%	28.179	1,13%	29.075	1,09%
SAN ALBERTO	24.856	1,05%	27.569	1,11%	30.460	1,14%
SAN JAVIER	36.803	1,55%	38.291	1,54%	43.293	1,62%
SAN JUSTO	153.978	6,49%	160.808	6,45%	168.564	6,29%
SANTA MARIA	64.461	2,72%	70.224	2,82%	81.753	3,05%
SOBREMONTE	3.800	0,16%	3.670	0,15%	3.756	0,14%
TERCERO ARRIBA	86.040	3,63%	89.180	3,58%	92.911	3,47%
TOTORAL	13.110	0,55%	13.686	0,55%	15.243	0,57%
TULUMBA	10.617	0,45%	10.846	0,43%	11.448	0,43%
UNION	80.235	3,38%	82.620	3,31%	87.102	3,25%
TOTAL	2.371.145	100%	2.493.687	100%	2.677.964	100%

Fuente: Elaboración propia. Justicia Electoral de la provincia de Córdoba. Electores inscriptos en el padrón electoral de la provincia años 2007-2011-2015.

De la Tabla anterior se desprende que la población electoral de la provincia tiene un crecimiento constante. Que se mantiene la tendencia de los departamentos con mayor cantidad de electores: Córdoba capital, Río Cuarto, Colón, San Justo y Punilla.

Figura 3: Distribución del electorado en la provincia de Córdoba, elecciones 2007 al 2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría Electoral de la Provincia de Córdoba.

Observando las cartografías de distribución del electorado en la provincia en los tres períodos electivos el mayor peso electoral en el período estudiado se encuentra en el intervalo con gran cantidad de electores: la capital de Córdoba, seguido por el segundo intervalo integrado por los departamentos Río Cuarto, Colón, y San Justo, y en el año 2011 se sumó el departamento Punilla a este segmento.

El tercer intervalo está constituido por los departamentos Tercero Arriba, General San Martín, Unión, Marcos Juárez, Río Segundo, y Santa María.

El cuarto intervalo, con baja cantidad de electores, lo conforman las secciones electorales de Juárez Celman, Pte. R. Sáenz Peña, Gral. Roca, Calamuchita, San Javier, San Alberto, Rio Primero, Ischilin y Cruz del Eje.

Y finalmente, el último intervalo con menor cantidad de electores, es integrado por Totoral, Rio Seco, Tulumba, Minas, Pocho, y Sobremonte.

Por lo anterior, se hace evidente que la región "centro" en cuanto a cantidad de población, está comprendida entre los departamentos de Capital, Colón y Punilla que concentraron entre el 51.48% en el año 2007 al 52% en el año 2015 de los electores del padrón. La sección electoral de mayor relevancia es Capital, por el peso demográfico que tiene sobre el total provincial.

Por otro lado, la cartografía también nos muestra una constante para el período tomado (2007-2015) en cuanto a la distribución de los electores, dejando de manifiesto así las asimetrías en el tamaño de las secciones electorales: entre la sección electoral Capital y el área metropolitana más importante (Colón, Punilla, Río Cuarto y San Justo) y el resto del territorio.

En términos del comportamiento del sistema electoral, esto implica que la fuerte segmentación del electorado permite que el principio de una persona un voto no sea viable.

El quinto intervalo, el que cuenta con menor cantidad de población electoral, no por ello obtiene desventajas, por el contrario, el marco institucional subyacente, refuerza incentivos de manera persistente, y se beneficia otorgando a través del sesgo partidario y del *malapportionment* una mayor representatividad legislativa. El criterio geográfico de la distribución de las bancas, por el cual corresponde un legislador departamental por cada sección electoral, independientemente de la cantidad de electores, otorgan a las regiones "periféricas" (cuarto y quinto intervalo) una mayor representación en la sede legislativa que las secciones electorales "centrales" medido por el peso electoral determinado por la cantidad de habitantes/electores que contienen. Este criterio prescinde del número de habitantes para dar igual representación a todos los departamentos independientemente de su población, lo cual conlleva el peligro de distorsión representativa como se explicará más adelante.

Uno de los análisis plausibles de realizar con los datos expresados en la cartografía, es basarnos en el modelo histórico de relaciones entre centro y periferia (Agnew, 1987), de tal modo que, en la localización del electorado, delimitada geográficamente por el territorio como mecanismo jurídico administrado por el Estado, discrimina a las personas sujetas a su autoridad y queda materialmente clasificada en un territorio específico (Abal Medina y Escolar, 2015: 33) o departamento provincial.

En este sentido es que el "centro", como se destacó anteriormente, está integrado por los departamentos con mayor cantidad de electores y que por ende, tienen un peso electoral primordial para determinadas categorías electivas, especialmente para las de gobernador y legislador por distrito único; y por ello, se constituyen en contextos electorales altamente competitivos pensados desde los partidos políticos. En tanto que la "periferia" está compuesta por aquellos territorios con menor cantidad de votantes, pero no por ello menos importantes que el centro, debido a que ejercen una base importante de apoyo en la Legislatura a través

de la categoría de legisladores departamentales, otorgándole el quórum propio necesario a la alianza ganadora Unión por Córdoba durante los tres períodos electivos estudiados.

Pensado en términos operativos y pragmáticos de la representación territorial, la dualidad "centro-periferia" como línea interpretativa corresponde complementarla relacionándola a la categoría electiva. Es por ello, que pensar en las diferentes arenas electorales, en multiniveles de preferencias, nos corre del pensamiento dual para pensar a los ciudadanos en escenarios institucionales, con múltiples ciudadanías superpuestas electivas según las categorías electorales de los comicios. Por lo que estamos en presencia de varias comunidades, eligiendo diferentes estamentos gubernamentales, y que a su vez, éstos comparten a la misma población y por lo tanto al mismo territorio. En suma, al pensar en el Estado multinivel, podemos observar que en la arena "legisladores departamentales", son las secciones electorales con menor peso de votantes las que otorgan al partido ganador una influencia política mayor a lo que hubiera indicado el tamaño de su población. En el período de estudio es coincidente que en las tres elecciones el partido ganador además es repetidamente la fórmula Unión por Córdoba, liderada por el Partido Justicialista, y para este período entonces es plausible afirmar que hay sesgo partidario. De tal modo que hay un doble efecto, por un lado, se favorece al partido ganador y por el otro, el que es siempre favorecido es Unión por Córdoba. Esto implica que, para las elecciones de gobernador y legisladores departamentales, con la aplicación de la fórmula de simple mayoría, el sesgo partidario "es significativo, favoreciendo sistemáticamente a partidos con electorados distribuidos de modo más homogéneo" (Calvo et al., 2001: 64). Tal como lo afirman Gibson, Calvo y Falleti (1999) "el sistema federal de Argentina sobrerepresenta a los territorios pobres y subpoblados", esta situación, como verificamos, se reproduce al interior de la provincia de Córdoba y en la Legislatura unicameral. En el caso de las elecciones a gobernador, ganar la elección en la provincia de Córdoba ha sido siempre una contienda a ser resuelta en dos campos de batalla: por un lado, en el departamento Capital y la región metropolitana, y por el otro, en el interior de la provincia.

Competencia política

Para abordar la competencia electoral, tenemos que centrarnos en el vínculo existente entre las instituciones electorales, el estudio de los sistemas de partidos y las modalidades en que las elites y los electores se coordinan estratégicamente.

Dentro del análisis de los sistemas de partidos, en lo que concierne a su configuración general, son de utilidad y uso frecuente el uso de índices de competencia política. Para ello utilizaremos como índice la medida de Número Efectivo de Partidos (NEP) de Laakso y Taagepera (1979).

Cuando analizamos la performance de la competencia política, la misma se analiza en dos dimensiones: (i) en relación a los votos, el índice de competencia política en votos (NCEV) y (ii)

en relación a las bancas obtenidas, es decir, mediante la mediación del sistema electoral, con el índice de competencia política en bancas (NCES).

Este indicador permite visualizar el efecto de la competencia efectiva y de la representación política. La distribución de las preferencias electorales de los ciudadanos que vienen dadas por el apoyo electoral (votos) a los partidos, son cuantificables a través de la distribución de votos, que a su vez son filtradas por el sistema electoral, dando lugar a bancas en el Legislativo, que representarán de algún modo las cuotas de poder gubernamental asignadas a los partidos (Rae, 1971).

Antes de entrar en el tema específico, algunas aclaraciones metodológicas que son importantes a considerar. Cuando abordamos el tema de la oferta electoral se tendrá en cuenta las múltiples arenas en los cuales compiten los partidos políticos dentro de las categorías electivas de la provincia. Es por ello, que el análisis se realiza por cantidad de listas por categoría electiva.

En cambio, cuando consideramos el Número Efectivo de Partidos para la arena de la Legislatura integramos una arena plurinominal grande provincial, que son los legisladores por distrito único, con la otra arena política legislativa, que son los legisladores por departamentos compuesta por múltiples secciones electorales más pequeña que la escala provincial. Por lo que afirmamos que "en el plano estrictamente mecánico del funcionamiento de un sistema electoral, resulta metodológicamente consistente considerar ambas categorías como una sola" (Escolar, 2008: 3) para la Unicameral. Esto sin perjuicio de tener en cuenta que son dos reglas de conversión de votos en bancas diferentes para los legisladores por distrito único, que se maneja con reglas proporcionales, y para los legisladores departamentales que es por mayoría.

Los índices que se emplearon son: Número Efectivo de Partidos según votos y según bancas obtenidas (Laakso y Taagepera, 1979).

Oferta electoral: Partidos o Alianzas para la provincia

Tabla 2: Listas presentadas por distrito 04 categoría gobernador y legisladores distrito único

DISTRITO Córdoba Categoría electiva	**TOTAL DE LISTAS PRESENTADAS**		
	Año 2007 sin sumatorias	Año 2011	Año 2015
Gobernador	32	12	7
Unicameral	34	14	12

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Justicia Electoral Córdoba.

Se puede observar que entre las elecciones del 2007 y luego de la reforma del sistema electoral, en las elecciones del 2011 y del 2015, hubo una contracción de la oferta electoral, originada en la previsión de la normativa de constituir alianzas antes de las elecciones (ver la Tabla N°2).

Luego de la reforma, en las elecciones posteriores, comenzaron a verse los efectos de la norma en la inscripción de un número de listas notoriamente inferior a la elección del año 2007. Quedando claro también que el sistema de normativas promovió la realización de alianzas electorales. Dichas modificaciones observables en el número de fuerzas contendientes, mejoraron la performance de la competencia efectiva medida en términos de cantidad de agrupaciones que obtiene representación contra cantidad total de agrupaciones contendientes.

En la Tabla siguiente (Tabla N°3) se observa que las elecciones que fueron más incluyentes, en términos de escaños obtenidos por partidos políticos, fue la elección del 2007- con un 63.15% de partidos políticos que ingresaron a la Cámara-, y fue además ésta la que más cantidad de listas ofertaron electoralmente y mayor cantidad de partidos obtuvieron representación en la Legislatura. También, fue el período con mayor pluripartidismo dentro de la Legislatura. La fragmentación en la Legislatura resultó la más importante del período estudiado. Cabe destacar que independientemente de las tres primeras fuerzas políticas (Unión por Córdoba, Unión Cívica Radical y Alianza Frente Cívico), el resto de los partidos que obtuvieron bancas no fueron tributarias de las grandes fuerzas políticas en las distintas categorías electivas, y no realizaron cruzamiento de apoyos electorales, por lo que el efecto arrastre de una arena electoral hacia la otra entre distintos partidos, como de un candidato de un partido hacia otros candidatos de otras listas en una categoría diferente, no fue viable para los partidos más chicos, entendiendo a éstos como los que menos bancas obtuvieron.

Tabla 3: Competencia efectiva. Serie temporal 2007 al 2015. Distrito único

Categoría electoral	Elecciones 2007		Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Listas en sumatoria	%	Listas	%	Listas	%
Legisladores	19	100	14	100	12	100
Obtuvieron Representación	12	63.15	5	35,71	5	41,66
Sin Representación	7	36.84	9	64,29	7	58,34

Fuente: Realización propia en base a datos de la Justicia Electoral Córdoba.

La ratio de listas contendientes que alcanzaron representación, es negativa para las elecciones del 2011 y del 2015, lo cual provoca a la vez frustración en un alto número de propuestas políticas y en un número significativo de votantes que no logran ver sus expectativas reflejadas en la representación legislativa.

Tabla 4: Promedio de listas presentadas en las secciones electorales legislador departamental

Legislador Departamental	TOTAL DE LISTAS PRESENTADAS		
	Año 2007 con Sumatoria	Año 2011	Año 2015
Promedio	6	9.7	6.46

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Justicia Electoral Córdoba

Para el caso de las listas presentadas para la categoría legislador departamental, vemos que hubo una expansión de la oferta en las elecciones del año 2011 respecto a las del 2007. En este sentido, se expresa un crecimiento en el promedio por la incorporación de nuevos partidos o coaliciones políticas en los diferentes departamentos, en tanto que en las últimas elecciones la oferta se contrajo. Esto sucedió en las 26 secciones electorales.

Una explicación posible en el crecimiento del promedio es que las elites políticas, al tener una falta de incentivos para presentarse en la categoría gobernador por el tipo de fórmula y porque es a todo o nada, abren el juego en la arena subprovincial, y a su vez esperando lograr un efecto arrastre entre categorías.

Tabla 5: Competencia efectiva. Serie 2007 al 2015. Legislador departamental.

Categoría electoral	Elecciones 2007		Elecciones 2011		Elecciones 2015	
	Listas en sumatoria	%	Listas	%	Listas	%
Legisladores	12	100	13	100	10	100
Obtuvieron Representación	3	25%	2	15.4	3	30%
Sin Representación	9	75%	11	84.6%	7	70%

Fuente: Realización propia en base a datos de la Justicia Electoral Córdoba.

Si bien se expandió la oferta en términos del promedio en la cantidad de listas que se presentaron en cada uno de los departamentos (ver Tabla N°4), sin embargo, la competencia efectiva real para acceder al cargo de legislador departamental al usar la fórmula de simple mayoría constriñe en más de un 70% (dependiendo el año de elección), habiendo resultado las más excluyente la del año 2011 con un 84,5% de listas que no resultaron competitivas ni lograron bancas en esta categoría electiva (Tabla N°5).

Tullio (ex Director Nacional Electoral de la Argentina) sostiene que

> cuando hay presencia y una combinación entre la carencia de un sistema uniforme de selección y postulación de candidatos, un sistema de partidos lábil y la falta de sanción social al transfuguismo, esto permite una rotación impropia de candidatos, actual o potencialmente perdidos de una contienda interna, que son consagrados por otras agrupaciones políticas que se prestan a fungir como vehículo electoral de candidatos externos a ellas (Tullio, 2011: 94).

Por ello, resulta necesario homologar un sistema de selección y legitimación de las candidaturas, que busque ordenar un sistema partidario y electoral que requiere de una adecuación, procurando lograr una mayor democratización al interior de los partidos, mediante su apertura a la sociedad, con el objetivo de que los ciudadanos vuelvan a adquirir centralidad en la determinación de todas las etapas del proceso electoral. Los avales de afiliados podrían sustentar cada precandidatura, reforzando la pertenencia o representación interna de una agrupación, e impide a un precandidato serlo por más de una agrupación política o para más de una categoría de cargos electivos. Además, se garantizaría que aquellos ciudadanos que quisieran participar como candidatos, no estarían sometidos a las negociaciones de fuerza y presión de las agrupaciones políticas, sino que se puedan presentar en elecciones libres para que el resto de la ciudadanía cordobesa pueda elegirlos, o de lo contrario se quitaría esa posibilidad.

Magnitudes electorales

La Tabla N°6 muestra algunos de los atributos básicos del sistema electoral provincial, la magnitud según la categoría electiva y la cantidad de distritos. Cabe destacar que, a pesar de la reforma realizada luego de las elecciones del 2007, las magnitudes electorales no se han cambiado, como tampoco la fórmula electoral empleada manteniéndose la estructura unicameral.

Tabla 6: Magnitudes electorales por categoría electoral en la provincia de Córdoba

Cargos	Magnitud	Número de distritos
Gobernador- Vice	Distrito único, Se toma a la provincia como base. Un Gobernador	1
Legislador Distrito Único	Distrito único, Se toma a la provincia como base. La magnitud es de 44 legisladores	1
Legislador Departamental	Se eligen por secciones electorales, tomando al departamento como base. La magnitud es de 1 legislador por cada departamento	26

Fuente: elaboración propia en base a la Ley Electoral de la provincia de Córdoba

Magnitud efectiva

La magnitud efectiva describe la cantidad de cargos a ser distribuidos en un distrito en una elección. No describe la cantidad de asientos de un distrito que compone una Cámara, sino aquellos que son distribuidos en una determinada elección. En el caso de Córdoba, como la renovación es total cada cuatro años, su magnitud efectiva coincide con la cantidad de asientos.

Nohlen en *Sistemas electorales y partidos políticos* (1994) clasifica a las circunscripciones en pequeñas (1 a 5 cargos), medianas (6 a 10 cargos), grandes (11 cargos). En base a esta clasificación, podemos afirmar que la magnitud del distrito para la categoría gobernador es pequeña, para los legisladores por distrito único es grande (44 cargos) mientras que para los legisladores departamentales también es pequeña. Pero si tomamos a la Legislatura como una sola, asimilando los resultados obtenidos por separado, la magnitud de la unicameral es de 70 cargos, es decir, grande. A mayor número de cargos, debería ser mayor la proporcionalidad y menor la distorsión de la misma. En el caso de las categorías a gobernador y legislador departamental, al ser la mínima expresión de la circunscripción el sistema de hecho es mayoritario, con una elevada distorsión de la proporcionalidad a favor de los partidos grandes.

Número Efectivo de Partidos

El "número efectivo de partidos" (NEP) es una medida que describe el número de partidos que compiten por un número relevante –no marginal- de votos y de bancas. Por ejemplo, en una provincia pueden existir 10 partidos que presentan listas, pero si un solo partido obtiene el 90 % de los votos la cantidad de partidos efectivos es, a los fines prácticos, aproximadamente uno. La medición más utilizada del nivel de competencia efectiva de partidos es el índice de Ordeshook y Shvetsova (1994) que utiliza la función $\mathrm{NEP}= 1/\sum_{vi} 2,$ donde *v* es el cociente de votos o de bancas de cada partido *i.*

Tabla 7: Número efectivo de partidos según votos obtenidos (NCEV). Serie 2007 al 2015. Categoría gobernador

Elecciones	2007	2011	2015
NCEV Gobernador	3,17067526	3,2184722	3,26474994

Fuente: Elaboración propia según datos de la Justicia Electoral Córdoba.

Siguiendo el criterio numérico como lo planteó Sartori (1977: 119-130) para los sistemas competitivos de partidos, los clasificó de la siguiente manera: partido predominante (un mismo partido gana las elecciones en forma reiterada); bipartidismo (dos partidos relevantes); multipartidismo limitado (de tres a cinco partidos relevantes); multipartidismo extremo (seis a nueve partidos relevantes); atomizado (diez o más partidos relevantes).

Tomando lo que plantean Cox y Escolar en cuanto a las fallas de la coordinación, en el caso de la elección para gobernador, donde hay un único premio, un equilibrio duvergeriano implicaría que el sistema debería tender hacia el bipartidismo, sin embargo, estructuralmente a lo largo de las tres elecciones, la competencia se mantiene en tres, eso es un equilibrio no duvergeriano. Dicho de otro modo, si el sistema tiene un solo cargo en disputa, el de gobernador, la oferta electoral puede variar entre un candidato (como expresión mínima), al extremo de tantos candidatos como electores existan (expresión máxima de la oferta electoral), obviamente esto nunca sucedería porque todos sabrían que para ganar es necesario obtener la confianza de otro elector y esto conduce, según Duverger, a una concentración de las preferencias con un valor cercano al límite de las dos opciones (tesis de Duverger, 1954). Esta situación teórica como hemos demostrado empíricamente no aplica para Córdoba.

A lo largo de la serie, se observa que son tres los partidos altamente competitivos para la categoría gobernador. Siendo Unión por Córdoba el partido predominante debido a que gana las elecciones en forma reiterada (según clasificación de Sartori). En las elecciones del

2007 los tres partidos con desempeño eficiente en la categoría Gobernador, fueron la alianza Unión por Córdoba-Frente para la Victoria; el Frente Cívico, y la Unión Cívica Radical. En las elecciones del 2011, Unión por Córdoba, el Frente Cívico y la Unión Cívica Radical. En el 2015 el desempeño les correspondió a Unión por Córdoba, Juntos por Córdoba y Córdoba Podemos. Debido que la competencia ha estado en tres partidos efectivos podemos, utilizando la clasificación de Sartori, sostener que el sistema de partidos en Córdoba es del tipo multipartidismo limitado.

Por otro lado, la Tabla también nos dice que a posterioridad de la reforma, el NEP tuvo una pequeña disminución pero que en el 2015 la estructura tripartidaria tuvo una tendencia creciente. Lo que permite afirmar que, a pesar del cambio en las normas de por medio, Córdoba tiene un sistema tripartidario, y que éste no se vio modificado por la fuerte compresión de la oferta electoral que se reflejó a partir de los comicios del año 2011.

Contrario a la idea arraigada del bipartidismo, el indicador utilizado da muestra de la condición tripartidaria, siendo el NEP relativamente estable en el distrito en el período estudiado.

Legislatura unicameral

La Tabla siguiente muestra los escaños obtenidos en el Parlamento según el número efectivo de partidos parlamentarios.

Tabla 8: Nivel efectivo de partidos en competencia provincial. Serie 2007 al 2015. Elecciones distrito único por bancas obtenidas.

Partido/Alianza	Bancas 2007	Bancas 2011	Bancas 2015
Unión por Córdoba	37	44	36
Frente Cívico	9	13	-----
U.C.R.	12	11	-----
Juntos por Córdoba	----	-----	22
FIT	1	1	3
Frente Grande	3	N/P	----
Comunista y Socialista	2	N/P	----
Mov. de Acción Vecinal	1	0	----
Unión Vecinal Federal	1	N/P	----
Afirmación Rep. Igualitaria	1	0	0
Movimiento Patriótico	1	N/P	----
Vecinalismo Independiente	1	N/P	----
Recrear para el Crecimiento	1	N/P	---
Encuentro Vecinal Córdoba	N/P[3]	1	1

Córdoba Podemos	N/P	N/P	8
TOTAL de BANCAS	70	70	70
NCES	3,04	2,20	2,64

Fuente: Realización propia en base al Acta de Proclamación Justicia Electoral Córdoba. N/P: no participación en las elecciones.[3]

Del cuadro anterior se desprende que en las elecciones del año 2007 el nivel de competencia efectiva para la Unicameral fue superior a las elecciones posteriores a la reforma del sistema. Para el 2007, tres partidos fueron competitivos o efectivos, en tanto que para los comicios del 2011 y 2015 resultaron relevantes dos partidos o alianzas políticas. La diferencia entre ambos sistemas electorales muestra un comportamiento errático, aunque el aumento de la última elección (año 2015) podría estar indicando condiciones propicias para un aumento sostenido de la competencia política legislativa.

Tabla 9: Unicameral NCEV por votos obtenidos. Serie 2007 al 2015.

Elecciones	2007	2011	2015
NCEV Unicameral	3,85	3,26	3,27

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Justicia Electoral Córdoba

De la Tabla anterior se deduce que en términos de cantidad votos obtenidos, los partidos que resultaron relevantes en las elecciones para la Unicameral, integrando los resultados de las dos categorías que la conforman, para el año 2007 fueron casi cuatro partidos (3,85) los que resultaron eficientes en la contienda; estos fueron las alianzas: Unión por Córdoba-Frente para la Victoria, Unión Cívica Radical con sumatoria de votos de otros partidos, la Alianza Frente Cívico, el Frente Grande y el Movimiento Libres del Sur en sumatoria de votos. En tanto que *a posteriori* de la reforma, el número efectivo de partidos según la cantidad de votos decreció, pero efectivamente se sigue manteniendo en tres partidos, y se mantuvo estable en los dos períodos electorales 2011 y 2015 siendo tres partidos políticos los competitivos. De los cuales se destacan para los comicios del 2011 la Alianza Unión por Córdoba, la Alianza Frente Cívico, la Unión Cívica Radical. Para el 2015 Unión por Córdoba, Juntos por Córdoba, Córdoba Podemos y el Frente de Izquierda y los Trabajadores lo mencionamos porque logró romper un piso histórico e incrementó sus representantes a tres legisladores.

Siguiendo el criterio de Sartori, podemos afirmar que la estructura de partidos en la competencia política de Córdoba para la categoría Legisladores en la Unicameral es del tipo multipartidismo limitado durante los tres procesos electorales.

3. N/P: No participaron en las elecciones.

En la serie temporal hay una retracción de la competencia electoral, a pesar de ello, la estimación está mostrando que prácticamente no hay variaciones mensurables con la implementación de la última reforma como resultado de los dos sistemas estudiados que se suceden en el tiempo. De acuerdo a ello, ambos sistemas no parecen modificar las condiciones estructurales en el número de partidos electorales efectivos.

Elecciones para el Ejecutivo Provincial

Desde el retorno de la democracia en 1983, la Unión Cívica Radical gobernó hasta el año 1999. Tres mandatos consecutivos fueron presididos por Angeloz (1983-1987, 1987-1991, 1991-1995) seguido por el radical Ramón Mestre (1995-1999). En las elecciones de 1998 uno de los desafíos principales para poder ganar los comicios a los radicales, fue la consolidación de una coalición política electoral hegemonizada por el Partido Justicialista, cuyo principal aliado fue la Unión del Centro Democrático; esta alianza le permitió obtener los votos necesarios para gobernar la provincia de Córdoba. De La Sota presidió en dos períodos consecutivos (desde 1999 hasta 2007), seguido por Schiaretti (2007-2011); el tercer mandato de De La Sota se inició en las elecciones del 2011, y en el 2015 nuevamente fue reelecto Schiaretti.

Durante este período, los sistemas electorales tuvieron modificaciones. El utilizado en el año 1983 se corresponde con lo previsto por la Constitución Provincial de 1923, posteriormente se realizó la reforma constitucional en 1987, luego de una consulta popular se pasó de un sistema bicameral a otro unicameral aplicado desde el año 2001, y la última reforma política en el sistema se incorporó en las elecciones del año 2011.

Tabla 10: Córdoba. Gobernador. Número efectivo de partidos según votos. Serie 1983- 2015.

Año electoral	NCEV Gobernador
1983	2,14521064
1987	2,27563455
1991	2,45207421
1995	2,58310354
1998	2,42142219
2003	2,44168165
2007	3,17067526
2011	3,2184722
2015	3,26474994

Fuente: Elaboración propia según datos de la Justicia Electoral Córdoba y Legislatura de la provincia de Córdoba.

Como se puede observar de la Tabla anterior se desprende que el bipartidismo tradicional entre radicales y peronistas desde el retorno a la democracia hasta las elecciones celebradas en el año 2003, fue quebrado en las elecciones del 2007 con el arribo de una nueva fuerza cuyo representante fue Luis Juez. Según el índice implementado, se demuestra que desde el año 1983 hasta el 2003 inclusive, los resultados acerca de los partidos competitivos para la categoría gobernador en la provincia de Córdoba, para toda la serie fue de algo más de dos. Pero a partir del año 2007, el número se incrementó a tres.

Luego, el escenario electoral (en 2015) se divide en tres opciones: Unión por Córdoba, Juntos por Córdoba y Córdoba Podemos.

Sobre la des-nacionalización del sistema político

La "nacionalización" debería definirse como la homogeneidad de los apoyos electorales en el territorio. Teniendo en cuenta esta definición pasemos a ver qué sucedió en Córdoba. Unida en el resultado en las elecciones de 1983 donde el mismo partido que ganó las elecciones a nivel nacional, la UCR, también lo hizo en la provincia, sin embargo, en los sucesivos comicios para el Ejecutivo la arena provincial se desprendió de la arena nacional. Mientras que a nivel nacional en la década de los 90' el Ejecutivo era manejado por el Partido Justicialista con el presidente Carlos Menem (1989-1995, 1995-1999), en la provincia había una continuidad de gobiernos radicales. En las proximidades del nuevo milenio, en la escala nacional era la hora de Alianza, formada por el Frepaso y la UCR, que llevó a De La Rúa a la Presidencia, sin embargo, en Córdoba fue otra alianza la que logró hacerse con el Ejecutivo Provincial, Unión por Córdoba llegó al poder en 1999. Y mientras el naufragio desplomaba a la Alianza nacional y el presidente de la república renunciaba en el 2001, y en la Argentina una crisis social, económica y política nos envolvía, en la provincia se fortalecía la alianza gobernante a pesar del inconveniente con la renuncia de vice gobernador Kammerath que supo campear con buena cintura la administración de De la Sota, y que políticamente generó la modificación de la Legislatura bicameral por una unicameral.

El 2003 es el año del arribo de una nueva fuerza política en la arena nacional: el Frente para la Victoria, con una vertiente en el Partido Justicialista, y otros que se sumaron al nuevo proyecto desde la transversalidad. En tanto en el pago chico, gobernadores pertenecientes al Partido Justicialista no formaban parte del gobierno nacional y mantenían el provincialismo apodado por el propio gobernador De la Sota como "el cordobesismo". Dicho de otro modo, el sistema federal, y la autonomía política de las provincias argentinas, impactan sobre los procesos de des-nacionalización fortaleciendo la territorialización de la política provincial, al contar con la posibilidad por derecho de fijar el diseño institucional, sus propias reglas electorales para los diferentes arenas electivas y la organización municipal tanto en lo geo-

gráfico como en los institucional. Como afirman Escolar y Abal Medina (2015: 350) la reforma económica de la década de los 90' sumado a la reforma constitucional de 1994, y las modificaciones en las constituciones provinciales produjo un impacto político electoral con una fuerte territorialización del sistema de partidos: "Las características destacadas de este proceso son: (a) mayores atribuciones administrativas, fiscales y políticas de las provincias y los municipios, (b) mayor peso político institucional de los gobernadores, (c) mayor autonomía política y económica".

En este marco, la tendencia al desdoblamiento electoral a nivel sub-nacional reducen los impactos electorales entre las distintas arenas políticas al desprenderse de las elecciones nacionales. Para obtener una separación de dichas arenas electorales, uno de los recursos con los que cuentan los gobiernos locales es la administración autónoma de las fechas de los comicios. Y, por otro lado, presenta el efecto arrastre al pegar en las mismas elecciones distintas categorías electivas.

Resultados de las elecciones a gobernador. Serie 2007-2015

Tabla 11: Elecciones a gobernador. Serie 2007 al 2015, porcentaje de votos.

Años electorales	Unión por Córdoba	UCR/Juntos por Córdoba	Frente Cívico y Social	Córdoba Podemos
2007	37.17%	22.17%	36.04%	----------
2011	42.60%	22.91%	29.58%	----------
2015	39.99%	33.75%	----------	17.17%

Fuente: Realización propia en base a datos de la Justicia Electoral Córdoba.

Durante el período estudiado la Alianza Unión por Córdoba ganó en los tres comicios el cargo a gobernador. Los guarismos de las diferentes elecciones muestran que en el año 2007 la amplitud respecto de la segunda fuerza (Frente Cívico) fue escasa, apenas un poco más del 1%. En el año 2011 la brecha se incrementó respecto de la segunda fuerza. Y para el año 2015, la segunda fuerza fue la Alianza Juntos por Córdoba y la brecha se redujo, acompañando la tendencia a favor del macrismo que también generó el cambio del gobierno nacional.

A pesar de la alianza realizada por el Partido Justicialista, en ninguno de los casos los aliados pudieron imponer una figura propia en la fórmula para el Ejecutivo cordobés. Todos los candidatos y posteriores gobernadores de la provincia llegaron a la máxima jerarquía política

provincial desde el peronismo, aunque aliado con otros partidos. Las elecciones del 2007 implicaron un desafío para la fórmula de Unión por Córdoba debido al cambio en la figura de la candidatura a gobernador, luego de dos períodos consecutivos del gobierno al mando de De la Sota. La estrategia que se incorporó fue la de integrar a importantes figuras por fuera de la política, pero con reconocimiento social, como lo fue el basquetbolista cordobés Campana a la fórmula como vice-gorbernador.

En el 2007, Schiaretti consiguió un exiguo triunfo en la contienda electoral donde el Frente Cívico estuvo cerca de resultar el ganador de los comicios para el cargo de Gobernador y que desató una crisis del sistema electoral debido a la impugnación de mesas por las irregularidades ocurridas; cuatro años después en el 2011, de los tres partidos más votados – UPC, Fte. Cívico, y UCR- fue el Frente Cívico el único que perdió votos. Se incrementaron los votos a favor de De la Sota (Unión por Córdoba).

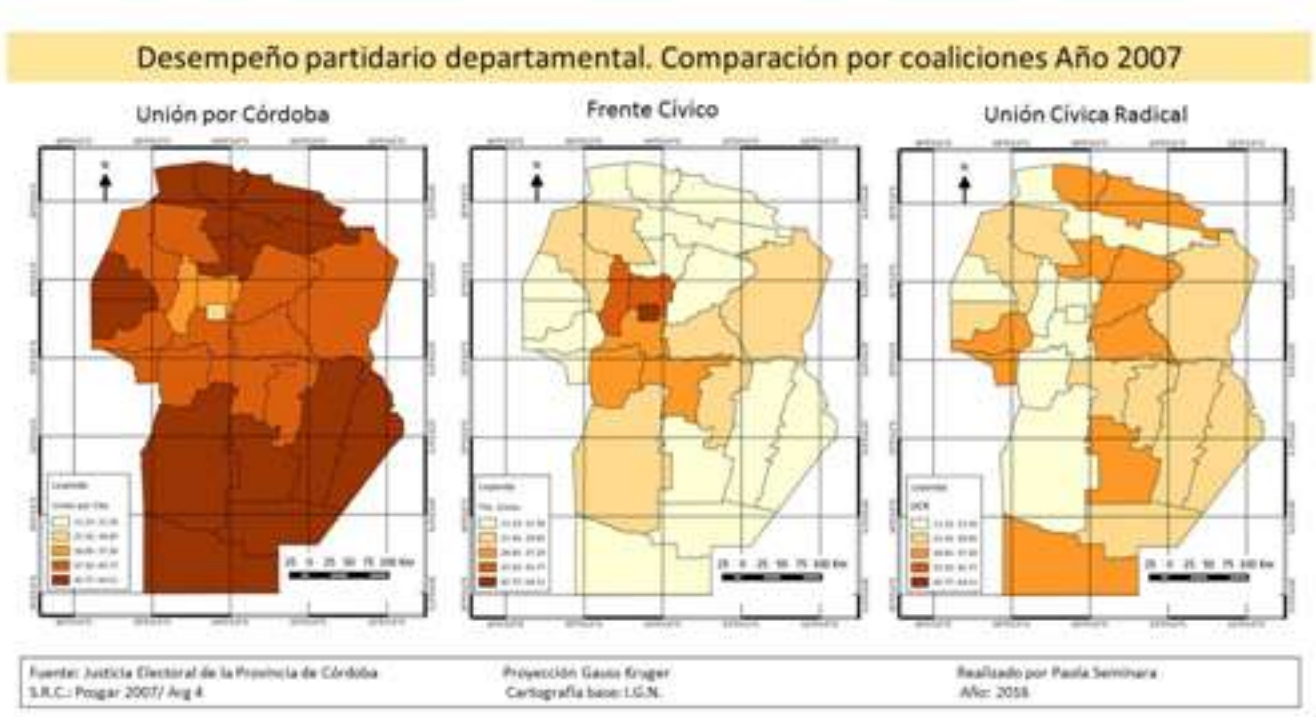
En las elecciones del 2015, un cambio en el escenario político cordobés, da nacimiento a dos fuerzas, por un lado, Córdoba Podemos de tinte filo kirchnerista, y a la alianza Juntos por Córdoba compuesta por la Unión Cívica Radical, el Frente Cívico en alianza con el Pro obteniendo el segundo lugar.

Cartografía comparativa entre fuerzas políticas por elecciones

Este tipo de mapas ofrece una herramienta que facilita la lectura sobre el apoyo electoral que tienen algunos partidos en algunas secciones electorales del territorio y permite ver la concentración. A su vez, permite poder comparar el desempeño de las tres fuerzas principales, observando la territorialización de la política. En términos de Escolar (1997) es: "...la distribución contingente de la hegemonía política dentro de un colectivo de sujetos ciudadanos será la territorialización de la política por intermedio de la puesta en práctica de sistemas electorales organizados distritalmente en todas las escalas de aplicación estatal de la representación".

Año 2007

Figura N° 4: Desempeño partidario departamental. Comparación por coaliciones. Año 2007

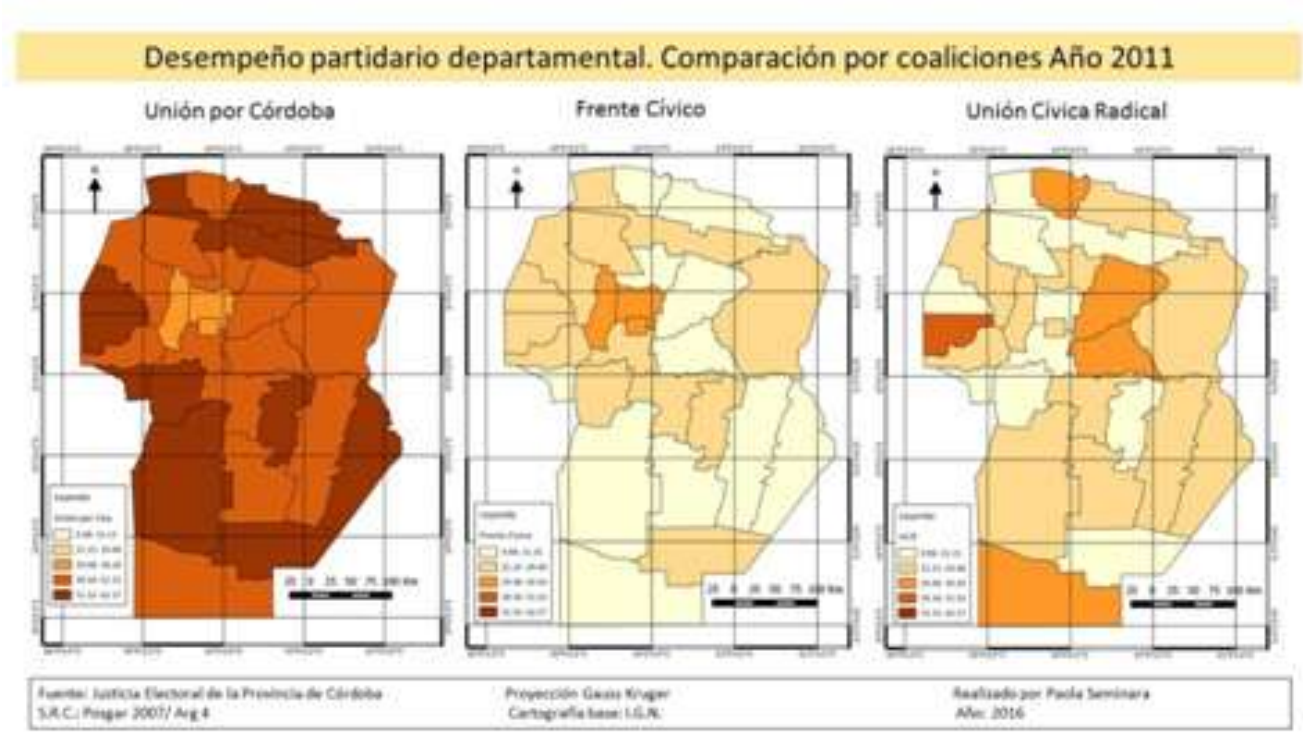


La cartografía realizada con igual intervalor numérico y cromático, utilizando el método de rupturas naturales de Jenks, nos permite visualizar la performance electoral de cada una de las coaliciones que participaron en las elecciones del año 2007.

Unión por Córdoba además logró mantener una implantación territorial prácticamente total basado en su desempeño. Con una posición hegemónica territorial comparado con las otras coaliciones.

Año 2011

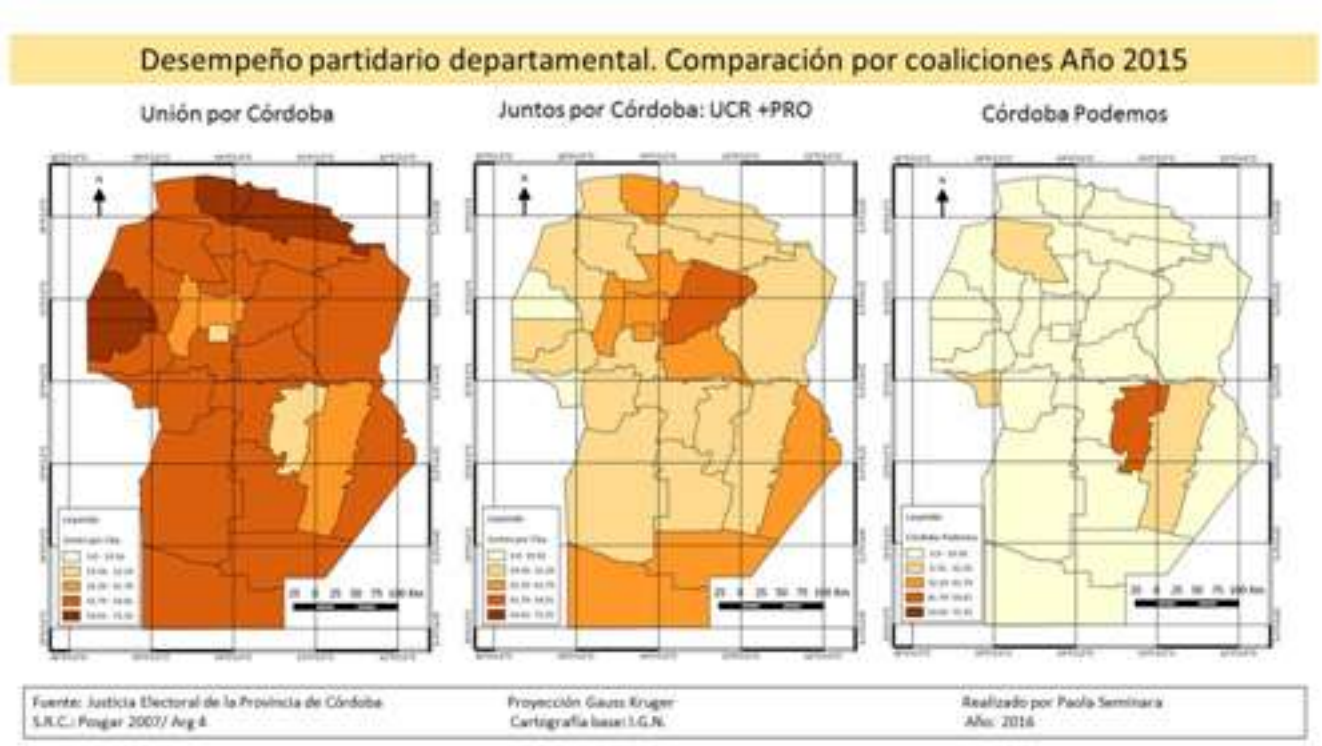
Figura N° 5: Desempeño partidario departamental. Comparación por coaliciones. Año 2011



Unión por Córdoba sigue manteniendo su implantación territorial de apoyo electoral en prácticamente la totalidad de la provincia. Se puede observar que ninguna de las otras coaliciones mejoró o superó al desempeño que obtuvo Unión por Córdoba en ninguna de las secciones electorales. La zona central de la provincia continúa siendo desfavorable para esta coalición en términos comparativos con el logro obtenido en los otros departamentos provinciales.

Año 2015

Figura N° 6: Desempeño partidario departamental. Comparación por coaliciones. Año 2015



En las elecciones de 2015, el PJ y su coalición Unión por Córdoba es tensionado en una interna que tiene su mayor exponente territorial electoral en el departamento General San Martín al presentarse una facción del PJ con la alianza Córdoba Podemos, que a su vez al estar orientado localmente su valor electoral tuvo un efecto marginal en la provincia. La cartografía demuestra claramente la territorialización de la mencionada facción electoral. Por lo que una subunidad del PJ se organizó de manera autónoma al partido, careciendo de disciplina partidaria provincial, desconociendo a la estructura de autoridad partidaria de Córdoba y fue capaz de coordinar con una estructura por fuera del partido y de su coalición Unión por Córdoba; una representación local de una línea nacional (kirchnerismo) y detentando en las elecciones generales de la provincia una línea interna del PJ, llevando su interna a unas elecciones generales. Esta facción del peronismo estaba alineada con el entonces candidato por el oficialismo al Ejecutivo Nacional: Daniel Scioli.

El efecto de vecindad, nos dice que un individuo moldea su voto en función del grupo de pertenencia, al ámbito geográfico de socialización o en función del ámbito territorial de pertenencia (Johnston, 1997; Agnew, 1984; Escolar, 2014). Esta última perspectiva está íntimamente vinculada con el proceso de territorialización de la política. Y tal como se observa en el desarrollo de los acontecimientos y en la construcción cartográfica de las elecciones del 2015 en el departamento General San Martín y su extensión hacia el departamento Unión, hay un sesgo corporativista (territorial) en las identidades políticas y en la representación.

En tanto que Juntos por Córdoba logró un avance en la territorialización del apoyo electoral en el 2015 si es comparado con el desempeño que obtuvo en las elecciones del 2011.

Dinámica espacio- temporal

El análisis de los territorios electorales basado en el desempeño partidario departamental permitió visualizar e identificar los patrones en términos de votos. Se observó que entre elecciones se produjo una expansión, retracción, extinción y surgimiento de las fuerzas políticas en los territorios:

-Expansión de Unión por Córdoba del 2007 al 2011.

-Retracción en Unión por Córdoba en las elecciones del 2011 a las del 2015, pero con una creciente homogenización en el apoyo territorial. Como así también del Frente Cívico de las elecciones del 2007 a las del 2011 y en la UCR en el mismo período.

-Extinción del Frente Cívico como oferta electoral propia durante los comicios del año 2015.

-Surgimiento de la Alianza Juntos por Córdoba y Córdoba Podemos en los comicios del año 2015.

El mapeo de los territorios electorales muestra que las alteraciones en los territorios de cada una de las fuerzas políticas coinciden con el apoyo que recibió la otra fuerza. Así, en la retracción de Unión por Córdoba del año 2015 coincide con la expansión de Juntos por Córdoba. Y, que la expansión de Unión de Córdoba en el año 2011 coincide con la retracción del Frente Cívico y de la UCR.

Las tres elecciones muestran que estamos en presencia de un sistema político de partido predominante, con un PJ que se ha transformado en el único partido con una fuerte presencia en todo el territorio provincial, pero sin lograr una mayoría real a través del caudal electoral propio para la categoría gobernador que resulta en toda la serie temporal claramente inferior al 50% de los votos positivos.

Las tres elecciones de este estudio muestran un claro clivaje centro-periferia como un *continuum* temporal, permitiendo a los actores locales consolidar apoyos de electorados territorialmente concentrados (tal es el caso del Frente Cívico en las elecciones del 2007 y 2011 y de Córdoba Podemos en el 2015).

Análisis legislativo

A partir de la reforma constitucional del año 2001, el Poder Legislativo provincial se transforma de un sistema bicameral a uno de tipo unicameral, produciéndose una fusión de lo que anteriormente funcionaba con una Cámara de diputados y una Cámara de senadores, en una sola Cámara.

Esta Cámara, sin embargo, está conformada por dos arenas distintas, por un lado, la circunscripción plurinominal de 44 legisladores electos para la categoría legisladores por distrito único y 26 legisladores departamentales por circunscripciones uninominales coincidentes con las secciones electorales correspondientes con cada uno de los departamentos provinciales.

Las reglas de conversión de votos en escaños son diferentes para cada una de las categorías. En los legisladores por distrito único se aplica la fórmula de proporcionalidad de divisor: fórmula D´Hondt. En tanto para los legisladores departamentales la fórmula es por simple mayoría. En los dos casos no hay barrera legal.

Distribución de votos y bancas 2007-2011-2015

Tabla 12: Unicameral. Cuadro comparativo votos-bancas por partidos. Serie temporal 2007 -2015

Unicameral Relación bancas-votos. Serie temporal 2007 al 2015									
	2007			**2011**			**2015**		
Alianzas	**Votos en %**	**Bancas**	**% de bancas**	**Votos en %**	**Bancas**	**% de bancas**	**Votos en %**	**Bancas**	**% de bancas**
Unión por Córdoba	35,35	37	52,86%	38,87	44	62,86%	37,02	36	51,43%
UCR	20,87	9	12,86%	24,19	11	15,71%	----	----	----
Alianza Frente Cívico	22,12	12	17,14%	25,97	13	18,57%	----	----	----

Fte. Grande y Libres del sur	3,51	3	4,29%	----	----	----	----	----	----
PC y Socialista	2,34	2	2,86%	----	----	----	----	----	----
Mov. Acción vecinal	1,79	1	1,43%	----	----	----	----	----	----
Unión Vecinal Federal	1,5	1	1,43%	----	----	----	----	----	----
Ari	1,5	1	1,43%	----	----	----	----	----	----
Mov. Patriótico	1,26	1	1,43%	----	----	----	----	----	----
Vecinalismo Independiente	1,125	1	1,43%	----	----	----	----	----	----
Recrear para el crecimiento	1,175	1	1,43%	----	----	----	----	----	----
Fit	1,01	1	1,43%	1,57	1	1,43%	6%	3	4,29%
Encuentro Vecinal Cba		----	----	1,06	1	1,43%	2,12%	1	1,43%
Córdoba Podemos	----	----	----	----	----	----	16,19%	8	11,43%
Juntos por Córdoba	----	----	----	----	----	----	34,14	22	31,43%
Total	93,54	70	100,00	91,66	70	100,00	95,74	70	100,00

Fuente Elaboración propia, en base a los datos de la Justicia Electoral Provincial.

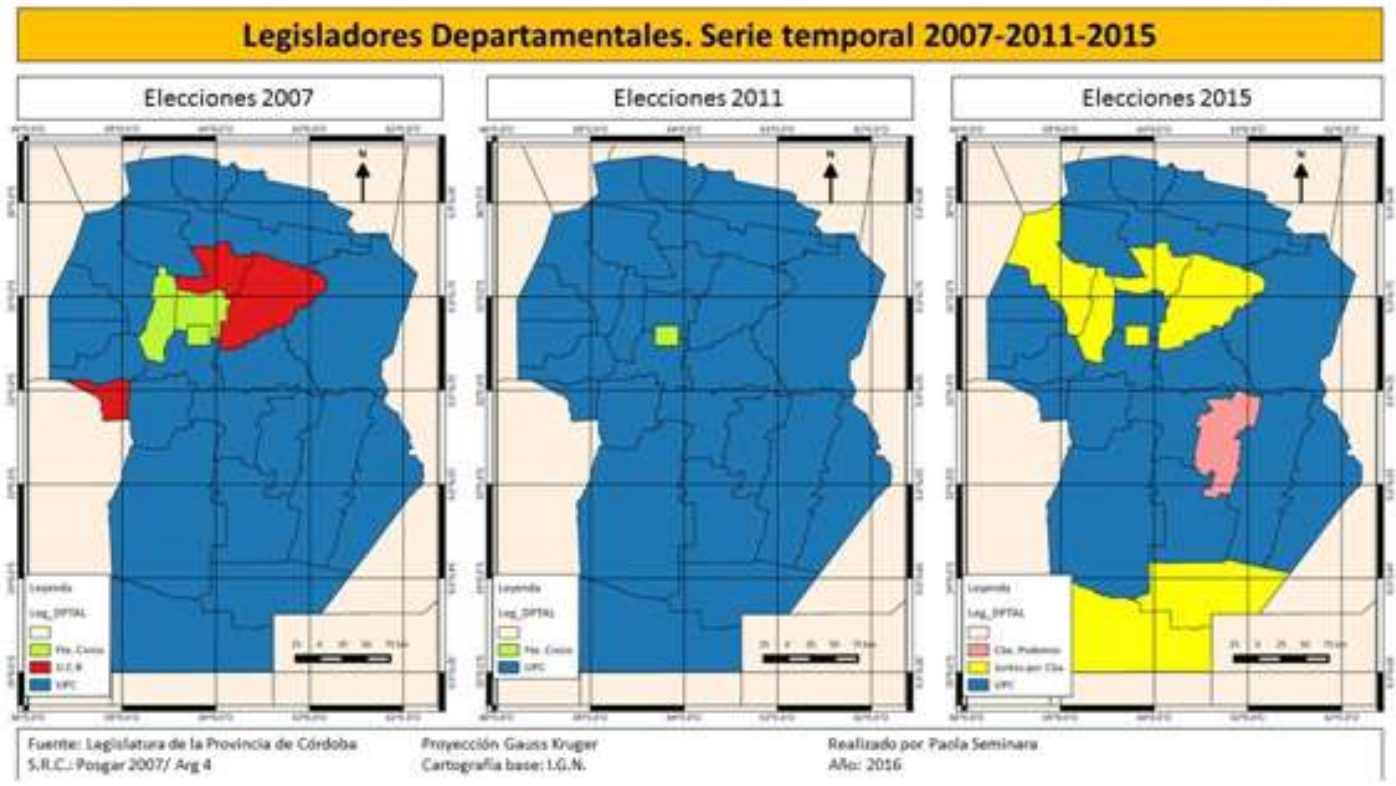
De la comparación en la serie temporal electoral se desprende que, con el sistema implementado en el año 2007, el Poder Legislativo estaba más redistribuido que en el 2011. Las opciones por la que eligieron los ciudadanos lograron reflejarse en la conformación de la Legislatura con mayor nitidez, en tanto que en las elecciones del 2011 y del 2015 la representación de las minorías resultó mermada. Por lo que se deduce que el sistema electoral del 2007 permitió una mayor representación y empoderamiento a los partidos chicos o con escaso caudal de votos que no tributaron a las grandes coaliciones.

Unión por Córdoba es el partido que aglutina la mayor cantidad de escaños durante el período estudiado.

Sin embargo, en la última elección legislativa marca una diferencia importante, pues por primera vez la segunda fuerza legislativa recae sobre una nueva alianza Juntos por Córdoba, tan sólo en su primera elección sumó 22 bancas. Aunque en una escala menor lo mismo sucedió con Córdoba Podemos, que en su primera elección obtuvo 8 bancas. La sorpresa electoral fue el Frente de Izquierda y de los Trabajadores que históricamente lograba obtener una sola banca y que en el 2015 rompió su piso obteniendo tres escaños.

Cartografía de legisladores departamentales

Figura N° 7: Cartografía legisladores departamentales por partidos políticos. Serie 2007-2015

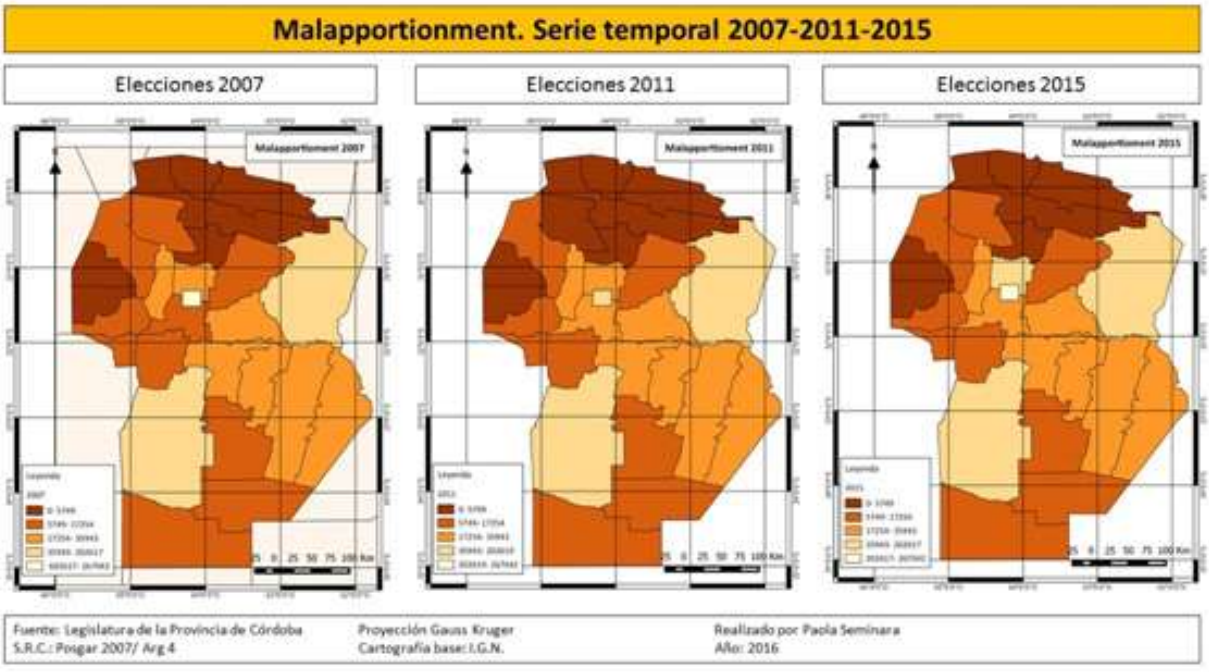


La cartografía muestra los territorios representados, donde hay delegación de la soberanía. Dichos territorios tuvieron, i) modificaciones y ii) continuidades a lo largo del período estudiado. Escolar, (1997) sostiene que "un territorio representado delimita simultáneamente al sujeto y al objeto de la soberanía del Estado". En la serie temporal de estudio una variación en la representación produjo nuevos territorios representados, con un colectivo de ciudadanos delimitados en su respectiva sección electoral que modificaron su opción electoral en el ejercicio de su ciudadanía política, delegando así la representación de su soberanía en diferentes coaliciones políticas.

Como todas las secciones electorales o departamentos eligen un mismo número de representantes (1 legislador por departamento), si se tiene en cuenta la relación entre demografía y representación, la desproporcionalidad territorial es muy alta. Como ejemplo de lo dicho anteriormente, si observamos en la Tabla Elecciones legisladores departamentales año 2011 en el Anexo, el Frente Cívico para conseguir un legislador por el distrito Capital necesitó 202.617 votos, en tanto que UPC para obtener un legislador en el departamento Sobremonte lo obtuvo con 1073 votos. El sistema permite que las preferencias de algunos ciudadanos están ponderadas y sobrerepresentadas, mientras que las preferencias políticas de otros están subrepresentadas en la Legislatura.

El *malapportionment* consiste en la diferencia existente entre la cantidad de escaños o bancas legislativas atribuidas a un distrito electoral (magnitud de distrito) y el número de habitantes de dicho distrito. La doctrina lo ha definido como "disparidades significativas en el número de personas representados por cada diputado" (Bunker y Navia, 2010: 89) y la considera como una variable independiente de la desproporcionalidad, ya que es anterior al acto del sufragio. El *malapportionment* puede dar lugar a sesgo mayoritario debido a la sobrerrepresentación que recibe el partido ganador.

Figura N° 8: *Malapportionment*. Serie temporal 2007 al 2015



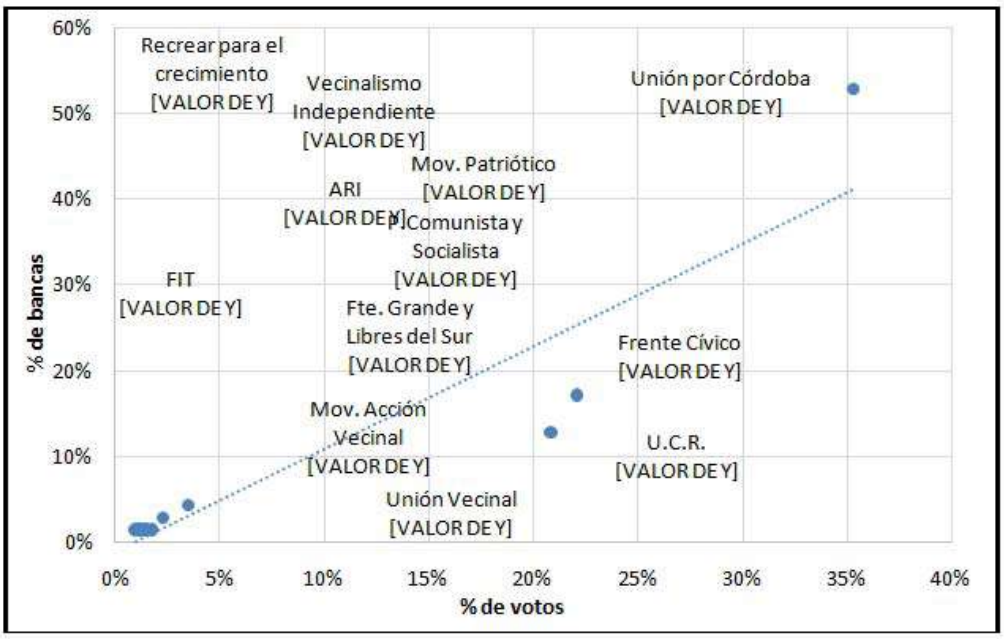
La figura anterior muestra la cartografía por departamentos electorales teniendo en cuenta la cantidad de votos necesarios para obtener una banca para la categoría legisladores departamentales. Los tonos más oscuros corresponden a los departamentos con mayor sobrerrepresentación. En tanto que los más claros son las secciones electorales subrepresentadas. La cartografía con sus intervalos muestra la diferencia entre la cantidad de electores de un distrito y la cantidad de escaños/bancas asignadas a éste (una por sección electoral); se sostiene que el *malapportionment* está presente en nuestro sistema electoral, y genera que algunas secciones electorales sean subrepresentadas y otras sean sobrerrepresentadas, lo que altera el valor del voto de un ciudadano.

Por otro lado, si sólo se pensara la representación teniendo en cuenta el tamaño de los distritos en cantidad de electores, se convertiría a la política de la provincia de Córdoba en la política de las grandes ciudades, o política del centro, quedando las áreas periféricas o menos pobladas, rurales, al margen de las decisiones provincial. En una provincia con profundas diferencias territoriales, la arrolladora presencia de algunos de sus departamentos en detrimento de otros, sugiere que resulta legítimo adoptar el criterio de representación territorial desviándose del principio "una persona, un voto".

Sesgo mayoritario

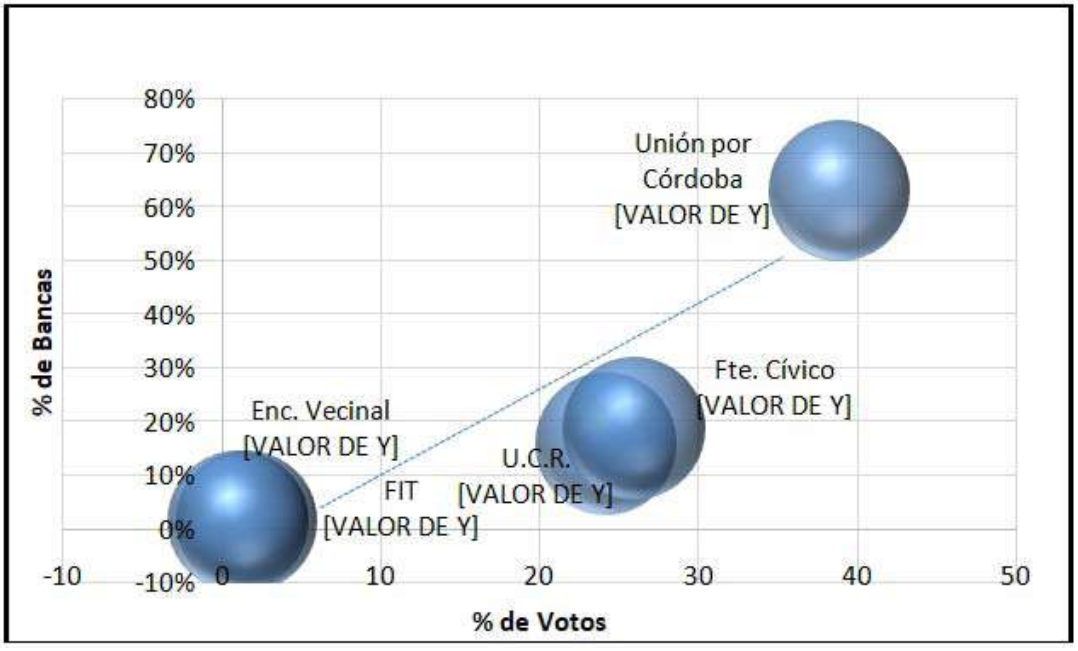
El gráfico que sigue a continuación, muestra claramente cuáles son los partidos con sobrerrepresentación legislativa en la Unicameral. Aquellos que se ubican por encima de la tendencia central obtuvieron un beneficio mayor en asientos que votos obtenidos. Y los que están por debajo de la línea están subrepresentados, lo que significa que obtuvieron menos bancas que votos. En los primeros, se encuentran Unión por Córdoba, el Frente Grande y Libres del Sur, y la Alianza del Partido Comunista y Socialista. Los sub-representados son el Frente Cívico y la Unión Cívica Radical, el Movimiento de Acción Vecinal, Unión vecinal y ARI.

Gráfico 1: Distribución de votos y bancas en la elección para la unicameral, año 2007.



En las elecciones del año 2011, a pesar de la reforma política, sin embargo, el sesgo mayoritario a favor del partido con más cantidad de votos se mantiene, al igual que los partidos menos favorecidos en la conversión de votos-escaños fueron el Frente Cívico y la Unión Cívica Radical.

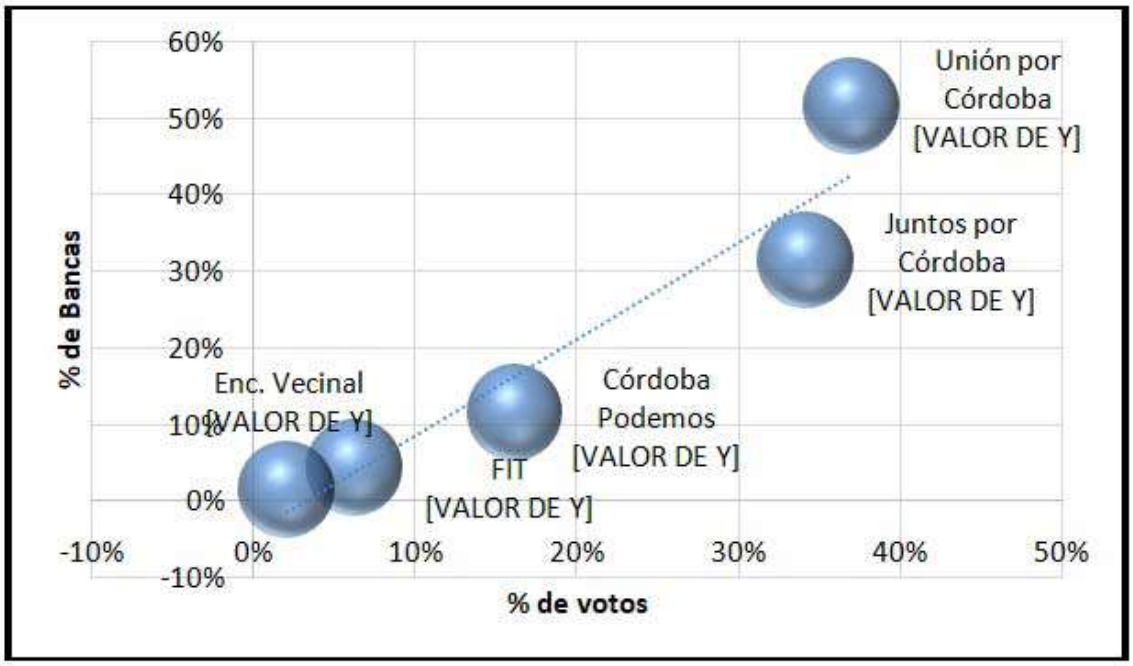
Gráfico 2: Distribución de votos y bancas. Unicameral, año 2011.



El siguiente gráfico N° 3 muestra que, en las elecciones del 2015, el único partido que obtuvo un beneficio fue Unión por Córdoba, en tanto que los demás partidos con representación parlamentaria están sub-representados.

Otro efecto de relevancia es la facilidad que tiene el sistema para construir mayorías absolutas. De hecho, en ninguna de las tres elecciones analizadas el partido ganador ha conseguido más del 50% de los votos y, sin embargo, en las tres el sistema permitió que se constituya con una mayoría propia y absoluta. Esta transgresión tiene un contracampo perverso y es que las decisiones de los electores cordobeses no se reflejan en conformación de la Unicameral.

Gráfico 3: Distribución de votos y bancas en la elección del 2015.



Consideraciones finales

Retomando la pregunta de investigación (¿cómo se articula la relación entre electores, sistema electoral y representación política?), luego del análisis realizado a través del recorrido de la pesquisa y descomponiendo los distintos elementos constitutivos de las partes integrantes de dicha pregunta y retomando los hallazgos realizados, aprendiendo de su dinámica real, a

través del análisis comparativo de las tres últimas elecciones de la provincia (años 2007, 2011, 2015) se considera que:

A) En cuanto al sistema electoral y la organización política territorial de la provincia hay una diferenciación entre los departamentos que actúan como "centrales", que son aquellos que tienen la mayor cantidad de electores y que por lo tanto, para las coaliciones políticas tener una buena performance en esas secciones electorales es fundamental para garantizar un buen desempeño partidario en los comicios. Las tres elecciones muestran un claro clivaje centro-periferia. Los resultados que surgen del desempeño electoral en la zona "central" no necesariamente impacta de manera directa en las posibilidades de acceder a ganar en las diferentes arenas electorales. La región "centro" en cuanto a cantidad de población, está comprendida entre los departamentos de Capital, Colón y Punilla que concentraron entre el 51.48% en el año 2007 al 52% en el año 2015 de los electores del padrón. La sección electoral de mayor relevancia es Capital, por el peso demográfico que tiene sobre el total provincial. Cabe destacar que las secciones electorales 13 Río Cuarto y 20 San Justo, también concentran una importante cantidad de los electores ya que pertenecen al segundo intervalo con mayor cantidad de empadronados, genera subrepresentación de los territorios mencionados, en tanto además, provoca sobrerrepresentación de las secciones electorales con menor cantidad de electores. Tal como lo afirma Gibson, Calvo y Falleti (1999) "el sistema federal de Argentina sobrerepresenta a los territorios pobres y subpoblados", esta situación se reproduce al interior de la provincia de Córdoba. La región "periférica" de la provincia en términos demográficos, los departamentos o distritos electorales con menos cantidad de población, controlan 21 de los 26 legisladores departamentales, lo que representa el 86.77% del total, favoreciendo a la coalición Unión por Córdoba. La fuerte segmentación del electorado permite que el principio de una persona un voto no sea viable, demostrando el *malapportionment* en la representación de los ciudadanos. Se reconoce que ésta es por un lado, una herencia en la conformación histórica de la distribución de la población en la provincia, pero a su vez, el sistema electoral y la fórmula que se implementa de simple mayoría y de igual magnitud de los distritos acentúa la diferencia favoreciendo a las secciones electorales de la "periferia".

Los departamentos de la "periferia" no están desvalorizados en su función electoral, porque en el período estudiado se ha demostrado que hay un sesgo mayoritario y partidario a favor de la alianza Unión por Córdoba. Es fundamentalmente un sesgo partidario, ya que quien se beneficia del *malapportionment* en forma sistemática en la periferia sobrerepresentada, es la Alianza liderada por el PJ –Unión por Córdoba- debido a la concentración de votos que impactan en la arena electoral de legisladores departamentales otorgando una ventaja significativa. A lo largo de todo el período analizado, los clivajes centro-periferia subsisten como un *continuum* temporal.

Los actores locales consolidaron sus apoyos electorales en las comunidades cívicas territorialmente concentradas (tal es el caso del Frente Cívico en las elecciones del 2007 y 2011 y de Córdoba Podemos en el 2015).

En el proceso de territorialización de la política quedaron manifiestas las dinámicas de anidamiento entre los resultados de las elecciones a escala subprovincial (departamentos) y en la competencia política.

Las elecciones provinciales desde mediados de la década del 90' están segmentadas respecto a la elección de todas las categorías de la arena competitiva nacional. Esto genera ciertos incentivos institucionales que permiten que las elites políticas provinciales tengan mayor nivel de autonomía para coordinarse a nivel local y, tener otro tipo de estrategias de coordinación multinivel entre distintas arenas competitivas (Cox, 1997; Escolar, 2015).

B) En cuanto al sistema electoral retomamos la idea de que no hay ningún sistema electoral inocente, todos producen algún efecto. Y en esta investigación los efectos quedaron develados. Todos los sistemas perjudican y favorecen a alguien. El mejor sistema electoral depende de cada realidad y conveniencia política, en tanto favorezcan la participación, sean comprensibles para los ciudadanos, ya que, como decía Max Weber, (1974) la soberanía reposa en la creencia generalizada sobre una determinada legitimidad. Legitimidad que suele estar fuertemente cuestionada en cuanto a su ejercicio político, a su gestión, sin embargo, no existe en cambio esa opinión/crítica acerca de la legitimidad de origen de los mandatos, cuando los mismos provienen de procesos electorales limpios, con reglas de juego claras, sean estas más o menos proporcionales.

Se puede afirmar que en Córdoba las normas que regulan las decisiones de la ciudadanía a la hora de decidir su opción en el cuarto oscuro y cómo se interpretan dichas decisiones en la representación que deviene de la aplicación de las normas electorales no son ni simples, ni proporcionales, ni bipartidistas, como a simple sentido común se piensa. Por el contrario, el sistema aplicado en Córdoba es complejo por la existencia de diferentes fórmulas que se aplican a la representación (D´Hondt, simple pluralidad para la mayoría, por distritos uninominales, sin umbral), y contiene características mayoritarias y la competencia como hemos demostrado en el Poder Ejecutivo Provincial está en tres partidos y no en un sistema bipartidista, denotando un grado de competitividad inédito, rompiendo con la ley de Duverger (2002) que afirma que en un equilibrio duvergeriano implicaría que el sistema deba tender hacia el bipartidismo, sin embargo, estructuralmente a lo largo de las tres elecciones, la competencia se mantiene en tres, eso es un equilibrio no duvergeriano; si el sistema tiene un solo cargo en disputa, el de gobernador, la oferta electoral puede variar entre un candidato (como expresión mínima), al extremo de tantos candidatos como electores existan (expresión máxima de la oferta electoral), obviamente esto nunca sucedería porque todos sabrían que para ganar es necesario obtener la confianza de otro elector y esto conduce, según Duverger, a una concentración de las preferencias con un valor cercano al límite de las dos opciones (tesis de Duverger, 1954). Esta situación teórica, como hemos demostrado, empíricamente no aplica para Córdoba tal como se explicó en el capítulo correspondiente. Por lo que la investigación empírica permite refutar la teoría en este aspecto.

Rae explicita en *Consecuencias Políticas de las Leyes Electorales* (1967), que los sistemas electorales benefician a los partidos políticos fuertes en detrimento de los partidos débiles. Pues en el caso de Córdoba, verificamos que el sistema electoral beneficia al partido mayoritario en detrimento de las segunda y terceras fuerzas, en tanto que los partidos con menor performance no sufren pérdidas entre los votos obtenidos y los escaños conseguidos. El sistema electoral como hemos analizado muestra sesgos mayoritarios, partidarios y *malapportionment*. El sesgo mayoritario hacia un partido debido a una extrema concentración-dispersión geográfica del apoyo electoral partidario genera ineficiencia en la asignación de bancas respecto a las decisiones que tomó el electorado.

Por otro lado, si bien luego de la reforma se limitó el ingreso de partidos pequeños minoritarios, se desalentó la fraccionalización marginal del sistema de partidos y se estimuló la realización de alianzas, concentrándose los votos en un número menor de partidos, y se disminuyó la fragmentación política, pero no por ello aumentó la proporcionalidad general del sistema.

Además, la reforma aplicada en el 2011 contribuyó a limitar el tipo y número de listas emparentadas, que en el sistema del 2007 a través de la sumatoria de votos y/o colectoras entre categorías diferentes Gubernamental y Legislativa Provincial en circunscripciones uninominales estaba permitido y de esa manera generaban incentivos hacia otra categoría, o arrastres ascendentes y descendentes y fragmentaban aún más la arena política legislativa. En cuanto al sesgo mayoritario, la reforma tampoco coadyuvó a una disminución del premio para el partido ganador, en tanto con una mayor fragmentación en el año 2007, o con una menor fragmentación obtenida en el año 2011, el índice del sesgo no generó mejoras en el desempeño estructural del sistema electoral.

El sistema es sin lugar a dudas menos proporcional que en 2007, con la aplicación de las normas anteriores, sobre todo si se tiene en cuenta los resultados empíricos de las elecciones del año 2011. La aplicación de las nuevas reglas no diluyó la tendencia predominante a la apropiación de escaños por el partido más votado, en estos años Unión por Córdoba, en detrimento del segundo y tercer partido que obtuvieron menos representación que cantidad de votos. De todos modos, no puede decirse que las propiedades del sistema electoral son unicausales y que provocan la desproporcionalidad coyuntural en la asignación de bancas. La fragmentación del sistema partidario, la distribución geográfica del voto, y el impacto sobre incentivos adicionales cuando hay elecciones simultáneas con otras categorías electorales provinciales, o municipales, también son responsables del incremento del sesgo mayoritario, de la reducción de la competencia efectiva legislativa y la desproporcionalidad potencial del sistema.

Los resultados de Córdoba también indican que el nuevo sistema mixto, introducido en el 2001, puede ser no solamente mayoritario sino, a su vez, permitir sesgos partidarios sustantivos.

Es necesario subrayar que las instituciones son un elemento dentro del conjunto, pero no las únicas responsables del proceso político y social tan complejo de la sociedad argentina y cordobesa. A partir de la reforma electoral del año 2001, la incorporación de la Unicameral, y la reforma de la Constitución Provincial del año 1987, facilitaron la continuidad política de la Alianza gobernante Unión por Córdoba como así también de los gobernadores, los cuales pueden actualmente ser reelegidos. Es sabido que una ley no cambia la realidad, pero crea condiciones para que los actores políticos y sociales tomen decisiones, utilicen sus instrumentos y modifiquen las formas que adopta el juego político.

C) En cuanto a la competencia política, Córdoba tiene un sistema político de partido predominante pero no hegemónico, con un PJ que se ha transformado en el único partido con presencia provincial, pero sin lograr una mayoría absoluta en el distrito y con un caudal electoral propio claramente inferior al 50% de los votos positivos, asediado por internas territoriales en las elecciones del año 2015 (departamentos General San Martín). Si bien se consolidó un oficialismo partidario manejado por el PJ, en las últimas elecciones el conflicto interno emergió hacia fuera de la coalición con la presencia de una facción del PJ Córdoba Podemos, que dirimió su interna en las elecciones generales.

Sartori sostiene que en un sistema de partido predominante existe un partido que gobierna sólo gracias a que obtiene la mayoría absoluta de los escaños durante varios períodos consecutivos, aunque la única razón para ello yace en que vence de modo legítimo cada vez, puesto que las elecciones son competitivas. No existe alternancia en el poder, sin embargo, un sistema de partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento. La estructura de poder aquí es de concentración unimodal. Se adapta más a lo que estuvimos estudiando y analizando de la provincia de Córdoba en estas elecciones.

En el trabajo se cumplió con mostrar a partir de datos empíricos los patrones de competencia partidaria, descubriendo la territorialización de la política, geográficamente particularizantes.

D) En las elecciones para el Ejecutivo Provincial en los tres comicios resultó triunfante la Alianza Unión por Córdoba que, según se mostró en la cartografía en base a los datos electorales, tiene un mayor control político-electoral de los territorios.

En cuanto a la fórmula electoral para gobernador es por simple mayoría, lo cual lo convierte en un sistema mayoritario, esto implica según Riker (1982) que el incentivo para ingresar en la competencia política para los pequeños partidos en realidad se torna en un desincentivo dados los costos de ingresar a las elecciones y sus pocas posibilidades de convertirse en una opción viable, por lo que el Número Efectivo de Partidos, según Riker, disminuye. Sin embargo, en Córdoba, desde el año 2007 hasta las elecciones del 2015, se ha demostrado que en la categoría gobernador el Número Efectivo de Partidos es de tres, la evidencia empírica refuta nuevamente la teoría. Volviendo a afirmar que, en el caso de la elección para gobernador, donde hay un único premio, un equilibrio duvergeriano, como se afirmó anteriormente, impli-

caría que el sistema debiera tender hacia el bipartidismo, sin embargo, estructuralmente a lo largo de las tres elecciones, la competencia se mantiene en tres.

A diferencia de Duverger que considera que los sistemas multipartidistas conducen al poder a coaliciones desarticuladas que deben realizar todo tipo de pactos para lograr la gobernabilidad, esta heterogeneidad hace imprevisible la direccionalidad del gobierno y pone en jaque la estabilidad del sistema. Fomenta la radicalización de las posturas y resta responsabilidad a los dirigentes. Sin embargo, hemos visto que rebatiendo su teoría en base a los datos empíricos, el multipartidismo moderado de Córdoba permitió que la coalición Unión por Córdoba, hegemonizado por el PJ, haya logrado que el gobierno sea estable y perdurable en el tiempo.

E) En la Legislatura Unicameral hay significativas distorsiones en la asignación de bancas, extraordinarios sesgos partidarios y mayoritarios distorsionan la relación entre votos y bancas en la mayoría de las secciones electorales que sobre y subrepresentan gravemente a distintas áreas provinciales.

En la Unicameral en la serie temporal, hay una retracción de la competencia electoral, a pesar de ello, la estimación está mostrando que prácticamente no hay variaciones mensurables con la implementación de la última reforma como resultado de los dos sistemas estudiados que se suceden en el tiempo. De acuerdo a ello, ambos sistemas no parecen modificar las condiciones estructurales en el número de partidos electorales efectivos.

Es importante insistir que la categoría por distrito único con una circunscripción plurinominal equivalente a la escala provincial es en su magnitud efectiva – 44- una de las más grande del país (Santa Fe tiene 50, lo que cambia es la fórmula: proporcional en Córdoba y semi mayoritaria en Santa Fe), lo cual puede estar influenciando en gran medida hacia que el sistema sea más proporcional y de algún modo equilibrar la desproporcionalidad que proviene de la aplicación de la fórmula de simple mayoría para los legisladores departamentales.

F) En cuanto a la (des)nacionalización del sistema de partidos, se demostró que el desdoblamiento electoral de las elecciones nacionales en los tres sufragios resultó para la Alianza Unión por Córdoba una estrategia eficaz para no vincularse con la arena nacional, desarrollando la idea del "cordobesismo", complementado con liderazgo provincial y local fuerte, resultando óptimo para el oficialismo provincial que logró contener el poder. Esta conclusión pone en discusión los postulados sobre la nacionalización del sistema político y confirma las críticas a ese modelo y a la coordinación estratégica entre diferentes arenas políticas.

G) El texto de Calvo, Szwarcberg, Micozzi y Labanca (2001) -retomando el marco teórico- sostienen que "…cuando las reformas logran exitosamente restringir el número de actores políticos que operan en el sistema electoral o ponderar en favor de algunos partidos y candidatos los votos de los ciudadanos, el sistema político que le precedió se trasforma sustantivamente" (2001: 96). Si aplicamos este concepto a las diferentes arenas políticas de Córdoba,

y distinguimos la legislativa de la ejecutiva, en la primera es claro que la reforma del 2008 restringió la representación de las coaliciones dentro de la Legislatura Provincial. Sin embargo, cuando pensamos en la categoría gobernador, la reforma no generó un cambio sustantivo y a pesar del ingreso de terceros partidos en la competencia electoral, se consolidó la fortaleza del partido gobernante y de su influencia en la Legislatura, dotándola de una alta estabilidad, refutando el análisis de los autores. Los procesos de reforma política en la provincia han tenido una incidencia clara sobre los resultados políticos post electorales y sobre la reproducción del sistema de partidos provincial.

H) Se confirma la mediación geográfica entre la ciudadanía y los representantes que emergen electoralmente del territorio de jurisdicción política del Estado (Escolar, 2007). En esa mediación geográfica, las comunidades cívicas delegan su soberanía por intermedio del sistema electoral.

El debate sobre el sistema electoral y la reforma política es de actualidad, en tanto los intereses partidarios pulsan por manipular las reglas de juego para obtener mayores beneficios. Nos encontramos desde 2016 en una etapa de debate y discusión sobre el proyecto de "reforma política nacional", y es por ello, que afirmábamos que el debate aún no culmina.

Bibliografía

Agnew, John (1987), *Place and Politics. The Geographical Mediation of State and Society*, Allen & Unwin Inc, Boston.

Abal Medina, Juan M. y Marcelo Escolar (2015), *Modus vivendi: política multinivel y estado federal en Argentina*, Ed. Prometeo Libros, Buenos Aires.

Calvo, Ernesto et al. (2001), "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina", en *El federalismo electoral argentino*, INAP-EUDEBA.

Cox, Gary (1997), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, Gedisa, Barcelona.

Duverger, Maurice (1954), *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, London, Methuen, New York: Wiley.

Escolar, Marcelo (2007), "Juntos, pero no revueltos. Segmentación estratégica y coaliciones efímeras", Trabajo presentado en el *VIII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires.

Gibson, Edward.; Ernesto Calvo y Tulia Falleti (1999), "Federalismo redistributivo: sobrerrepresentación territorial y transferencia de ingresos en el hemisferio occidental", en *Política y Gobierno*, Vol. VI, N° 1, pp. 15-44.

Laakso, Markku y Rein Taagepera (1979), "Effective Number of Parties. A measure with Application to Western Europe", en *Comparative Political Studies*, Vol. 12 (1). Disponible en <http://cps.sagepub.com/content/12/1/3.extract>, fecha de consulta 23/09/16.

Ordeshook y Shvetsova (1994), "Ethnic Heterogeneity, District Magnitude, and the number of parties", en *American Journal of Political Science*, Volumen 38, pp. 100-123. Disponible en <http://intersci.ss.uci.edu/wiki/eBooks/Articles/Ethnic%20Heterogeneity%20and%20Parties%20Ordeshook%20.pdf>, fecha de consulta 24/09/16

Rae, Douglas (1971), *The political consequences of electoral laws*, Yale University Press, New Haven.

Snyder, Richard (2001), "Sacaling Down: The Subnational Comparative Method"; en *Studies in Comparative International Development*, Vol 36, pp. 93-110.

Tullio, Alejandro (2011), "Las elecciones primarias: observaciones preliminares sobre el impacto de la reforma política en las candidaturas y la representación", en *Cuadernos de Argentina Reciente*, N°8, Buenos Aires.

REALINEAMIENTO PARTIDARIO ENTRE LAS ELECCIONES PRIMARIAS Y GENERALES DE SANTA FE DESDE 2007 A 2015

Christian Fernando Scaramella
Universidad Nacional del Litoral-Universidad de Buenos Aires
E-mail: christian.scaramella@gmail.com

Adrián Contursi Reynoso
Universidad Nacional del Litoral-Universidad Nacional de Rosario
E-mail: acontursi@gmail.com

Silvia Escobar
Universidad Nacional del Litoral
E-mail: seescobar54@hotmail.com

Introducción

El presente trabajo se enmarca dentro de una investigación en curso sobre la dinámica de la competencia político-partidaria en la provincia de Santa Fe entre el año 2007 y 2015, por lo cual se recupera para el mismo el marco teórico y la contextualización electoral a nivel nacional y provincial[1].

1. Las consideraciones teóricas y la contextualización nacional y provincial fueron expuestas previamente en: Scaramella, C.; Escobar, S. y Contursi Reynoso, A (2016), "La dinámica de la competencia política-partidaria santafesina entre 2007 y 2015: ¿realineamiento partidario y estabilidad regional del voto?". En: 3° Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 19 y 20 de mayo del 2016.

A principios del siglo XXI en la provincia de Santa Fe se estabiliza la arena electoral local, pasando de dos a tres actores partidarios con reales posibilidades competitivas. El Partido Justicialista - Frente para la Victoria (PJ-FPV)[2], el Frente Progresista Cívico y Social (FPCS) que es una coalición formada por el Partido Socialista (PS), la Unión Cívica Radical (UCR), la Coalición Cívica – ARI (CC) y el Partido Demócrata Progresista (PDP) y, finalmente, la irrupción de un nuevo actor en las elecciones santafesinas de 2011, Unión Pro Federal (PRO). Hacia el año 2015, irrumpe en las arenas competitivas nacionales y provinciales el Frente Renovador (FRE), aunque con una capacidad competitiva menos significativa.

La estabilidad de los partidos en competencia no se corresponde con las opciones del voto individual, el cual presenta una alta volatilidad, "...esta volatilidad temporal de la dinámica de las preferencias electorales, no supone necesariamente un proceso de mayor heterogeneidad regional en la implantación geográfica de las principales fuerzas políticas a escala provincial" (Scaramella, Escobar y Contursi, 2016).

Para el presente trabajo se analizarán los resultados de las elecciones a gobernador, tanto en la instancia de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y los resultados de la instancia final, conocida como elecciones generales. El período en consideración será desde el año 2007 hasta el año 2015, y el nivel de agregación espacial, como unidad de observación, se corresponderá con los circuitos electorales de la Provincia de Santa Fe.

Los objetivos establecidos con su correspondiente estrategia metodológica son:

a) analizar si la volatilidad del voto es significativa entre las elecciones primarias y las generales, en la categoría electiva a gobernador; estimado mediante el índice de competencia política en votos de Ordeshook y Schvetsova y el modelo ecológico inferencial global (Wittenberg).

b) identificar escenarios estables de regionalización del voto entre ambos tipos de elecciones; calculado a través de un algoritmo con ventanas móviles e índices de autocorrelación espacial.

Para la construcción de las variables electorales, se utilizarán los ratios[3] de votos de cada fuerza política, relativos a la sumatoria de votos positivos, más blancos y nulos.

2. El Partido Justicialista utilizó diferentes etiquetas en las subsecuentes elecciones provinciales. En el año 2007 se denominó Frente para la Victoria (FPV), en el año 2011 se denominó Frente Santa Fe para Todos (FST) y, el año 2015 se denominó Frente Justicialista para la Victoria (FJV). A efectos de identificación, para el presente trabajo se utilizará la sigla PJ-FPV como denominador común, indistintamente que puedan retomarse las otras etiquetas enunciadas.

3. Los valores se expresan entre 0 para el mínimo y 1 para el máximo.

Contexto de la competencia política nacional: realineamiento partidario y territorialización de la competencia política

Tanto Leiras (2009) como Calvo, Swarcberg, Micozzi y Labanca (2001) plantean que las décadas del ochenta y noventa estuvieron caracterizadas por dos supuestos: a) un sistema de partidos de tipo bipartidista y, b) un sistema político integrado con un alto grado de nacionalización.

El complejo proceso de nacionalización del sistema de partidos políticos implicó, en la competencia electoral, una organización territorial en todo el país por parte de los partidos que contaban con una densa estructura y una cabeza decisoria presente en un comité central, la cual indicaba las líneas programáticas y las estrategias organizativas. A lo que se sumaría un bajo nivel de varianza horizontal y vertical, es decir, los guarismos del partido en distintos ámbitos territoriales y entre distintas categorías electivas (Escolar, 2015; Caramani, 2004; Lipset y Rokkan, 1967).

En un sentido opuesto a la nacionalización política, el proceso de territorialización implica una dinámica tendiente a una mayor heterogeneidad en el comportamiento político, comparando distintas arenas competitivas (varianza vertical) y entre los distintos ámbitos territoriales (varianza horizontal). Además, estaría asociado a fallas en la configuración jerárquica de las coaliciones políticas (Escolar, 2015).

Por lo tanto, un indicador del proceso de territorialización del sistema político estaría asociado a la conformación de procesos de regionalización del voto, lo que supondría la constitución de áreas, estables en el tiempo, en las cuáles hay una capacidad diferencial en términos de capacidad competitiva entre las diversas fuerzas políticas, o de facciones partidarias (Scaramella, 2016).

En relación a las fuerzas políticas, la UCR, tras perder el control Ejecutivo Nacional en 1989 ante el PJ, comienza un proceso de pérdida de capacidad competitiva a nivel nacional. Pero, conserva su estructura territorial y la capacidad de competencia electoral a nivel del interior del país, principalmente en provincias con menor peso demográfico (Calvo y Escolar, 2005).

Tras la crisis de 2001, y partir de las elecciones generales de 2003, se acentúa la volatilidad temporal y regional. El Frente para la Victoria (FPV) comienza a hegemonizar la competencia política-nacional. Pero, también logra coordinar el sistema político entre distintas arenas competitivas hasta el año 2015. (Escolar, 2015; Scaramella, 2016).

En tanto, el contexto subnacional es significativamente heterogéneo. Coexisten provincias hegemonizadas por una única fuerza política, otras con sistemas bipartidistas, y multipartidistas; y con actores político partidarios, o coaliciones estructuradas a nivel nacional u otras a nivel subnacional (Clerici, 2013).

La provincia de Santa Fe, para el período analizado, es contrastante respecto al escenario nacional en su estructura. Su sistema político inicia con un bipartidismo en 2007, en donde la elección se polariza entre el PJ-FPV y el FPCS, a favor de este último. Posteriormente, en 2011 irrumpe el PRO en la arena política desplazando al PJ-FPV como competidor del FPCS y, en 2015 el sistema se estabiliza asumiendo una configuración de tipo tripartidista, al incorporar el PRO como actor en disputa. Logrando que la elección del año 2015 a la categoría a gobernador sea muy cerrada entre los tres partidos nombrados, aunque siempre a favor del FPCS.

La dinámica de la competencia electoral en Santa Fe 2007 a 2015

De las fuerzas políticas en la provincia de Santa Fe, solamente el PJ-FPV presenta cierta coordinación multinivel durante el período bajo análisis. En tanto, de los restantes actores políticos apreciamos que las coaliciones provinciales no se correlacionan con las coaliciones a nivel nacional (Cox, 1997; Escolar, 2015).

A través del Nivel de Competencia Efectiva en Votos (NCEV), podemos apreciar para el caso santafesino una transición de un sistema bipartidista en 2007 hacia uno tripartidista en 2011 y 2015. Esta tendencia es manifiesta tanto en las elecciones PASO como en las Generales, aunque también presenta particularidades interesantes de un posible cuarto actor en las elecciones PASO de 2015.

Cuadro 1: Nivel de Competencia Efectiva en Votos para Gobernador de Santa Fe y Presidente, en elecciones PASO y Generales

	2007	2011	2015
Gobernador (PASO)	2,383	2,689	3,855
Gobernador (Generales)	2,203	2,945	3,389
Presidente (Argentina)	3,409	2,906	3,313
Presidente (Santa Fe)	3,620	2,962	3,453

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe y de la Dirección Nacional Electoral.

En el Cuadro 1 se presentan cuatro tipos de guarismos: (i) NCEV para la categoría Gobernador de la provincia de Santa Fe en las elecciones PASO; (ii) NCEV para la categoría Gobernador de la provincia de Santa Fe en las elecciones Generales; (iii) NCEV para la categoría Presidente de la nación a nivel del territorio nacional; y (iv) NCEV para la categoría Presidente de la nación a nivel de la provincia de Santa Fe.

Si realizamos un análisis de los datos (Cuadro 1) observamos que en el año 2007 la competencia política a nivel local, tanto en las elecciones PASO (2,383) como en las Generales (2,203), presenta una clara impronta bipartidista, sesgada entre el PJ-FPV y el FPCS. Mientras que, a nivel de la Presidencia, los electores locales emulan la tendencia hacia el tripartidismo que se vislumbra a nivel nacional.

En el año 2011, las elecciones locales avanzan progresivamente hacia una tendencia tripardista. La categoría a Gobernador desde las PASO a las Generales, aumenta de 2,689 a 2,945, principalmente por la irrupción del PRO en la provincia. En tanto, a nivel de la Presidencia nuevamente la tendencia nacional 2,906 se acerca a la local 2,962.

Finalmente, en 2015, los resultados a nivel de la provincia en la categoría Gobernador muestran una tendencia hacia un multipartidismo en las elecciones PASO, 3,855 debido a la presentación del Frente Renovador de la Esperanza como cuarta fuerza política, pero un retraimiento y afianzamiento hacia el tripartidismo en las generales 3,389. En tanto, a nivel nacional, vuelve a comprobarse que la tendencia nacional 3,313 es congruente a la local 3,453.

No obstante, a pesar de esta tendencia, los actores político-partidarios presentarían dinámicas diferenciales las cuales podrían apreciarse en función de las performances de las distintas fuerzas políticas comparando las PASO con las elecciones Generales.

En el año 2007 (Cuadro 2), solo el PJ-FPV presenta competidores a nivel de interna entre Bielsa y Rossi, con una inclinación hacia el primero. Si bien éste conserva su posición relativa entre ambas elecciones, al igual que la mayoría de las fuerzas políticas, se observa un notable crecimiento del FPCS entre la elección PASO y la General, en detrimento del voto en blanco.

Cuadro 2: Performance electoral para Gobernador – Año 2007, en elecciones PASO y Generales

	Gobernador (PASO) Candidatos	Guarismo	Ratio
2007	Frente Progresista, Cívico y Social	632.338	0,369
	Frente para la Victoria		
	Bielsa	425.195	0,248
	Rossi	228.501	0,133
	Unión Cívica Radical	41.236	0,024
	Blanco	280.996	0,164
	Nulos	26.069	0,015

	Gobernador (General)	Guarismo	Ratio
2007	Frente Progresista, Cívico y Social	864.524	0,483
	Frente para la Victoria	688.197	0,384
	Unión Cívica Radical	36.916	0,021
	Blanco	133.376	0,074
	Nulos	16.436	0,009

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe y de la Dirección Nacional Electoral.

En tanto en el año 2011 (Cuadro 3), la confrontación interna al interior de las fuerzas políticas se multiplica. Cuatro candidatos tanto en el FPCS (Bonfatti, Barletta, Giustiniani y Cáceres) y en el PJ-FPV (Rossi, Bielsa, Perotti y Mercier). Lo que se suma a la irrupción del PRO. Pero, los guarismos acumulados de las fuerzas políticas en las PASO se modifican sustancialmente hacia las Generales, lo cual modifica la posición del PJ-FPV de segunda fuerza a tercera, dándole paso a un ascenso del PRO. Mientras que el primero decae en más de 0,15 puntos, el PRO aumenta 0,20 aproximadamente, consolidándose como la segunda fuerza política, dando lugar a una competencia muy reñida con el FPCS.

Cuadro 3: Performance electoral para Gobernador – Año 2011, en elecciones PASO y Generales

	Gobernador (PASO) Candidatos	Guarismo	Ratio
2011	Frente Progresista, Cívico y Social		
	Bonfatti	299.793	0,167
	Barletta	205.585	0,115
	Giustiniani	155.256	0,087
	Cáceres	4.98	0,003
	Unión Pro Federal	241.631	0,135
	Frente para la Victoria		
	Rossi	276.582	0,154
	Bielsa	207.546	0,116
	Perotti	196.653	0,110
	Mercier	11.643	0,006
	Blanco	632.338	0,042
	Nulos	632.338	0,052

	Gobernador (General)	Guarismo	Ratio
2011	Frente Progresista, Cívico y Social	676.805	0,371
	Unión Pro Federal	615.368	0,337
	Frente para la Victoria	388.231	0,213
	Blanco	77.46	0,042
	Nulos	41.974	0,023

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe y de la Dirección Nacional Electoral.

Finalmente, en el año 2015 (Cuadro 4), se podría verificar una reducción de la competencia en las internas de las fuerzas políticas. En el caso del FPCS presenta dos candidatos: el socialista Lifschitz y Barletta del radicalismo. Además, se produce la irrupción del FRE (Martínez, de origen peronista, y Buzzi, dirigente de la Federación Agraria). Mientras que el PJ-FPV y el PRO presentan candidatos únicos. En tanto, existe un claro realineamiento de las posiciones de las PASO en donde el peso del FRE cae relativamente, mientras que aumenta la relevancia del PJ-FPV desde las PASO hacia las Generales, casi igualando la performance del FPCS y el PRO.

Cuadro 4: Performance electoral para Gobernador – Año 2015, en elecciones PASO y Generales

	Gobernador (PASO) Candidatos	Guarismo	Ratio
2015	Frente Progresista, Cívico y Social		
	Lifschitz	376.627	0,202
	Barletta	156.46	0,084
	Unión Pro Federal	536.48	0,287
	Frente para la Victoria	365.239	0,196
	Frente Renovador de la Esperanza		
	Martínez	72.379	0,039
	Buzzi	58.934	0,032
	Blanco	120.325	0,064
	Nulos	72.992	0,039

	Gobernador (General)	Guarismo	Ratio
2015	Frente Progresista, Cívico y Social	584.017	0,297
	Unión Pro Federal	582.521	0,296
	Frente para la Victoria	558.571	0,283
	Frente Renovador de la Esperanza	70.429	0,036
	Frente de Izquierda de los Trabajadores	44.686	0,023
	Blanco	65.975	0,033
	Nulos	63.802	0,032

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe y de la Dirección Nacional Electoral.

Si consideramos los guarismos acumulados de las fuerzas políticas en las elecciones PASO y en las Generales, observamos una amplia volatilidad del voto del electorado, ya que los ratios tanto en 2011 como en 2015 varían lo suficiente como para que se modifique el orden de las fuerzas entre la interna y la general.

> (…) no solamente resulta relevante el cambio en la performance electoral de las fuerzas políticas santafecinas a lo largo del período, lo cual se constituye como un indicador de la volatilidad temporal del voto, sino que

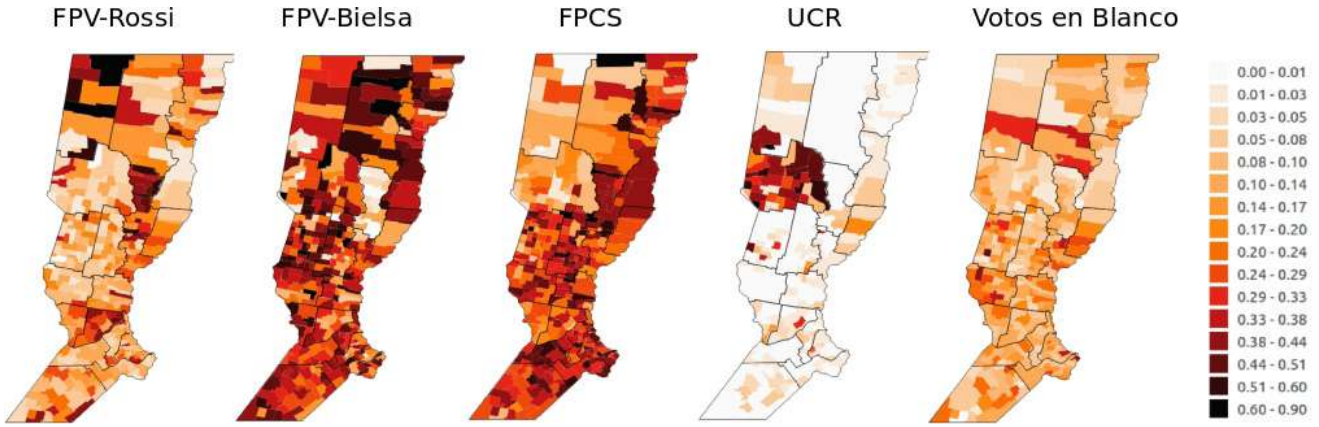
además resulta necesario ver si esos cambios se corresponden con los patrones regionalizados del voto para cada fuerza política (Scaramella, Escobar y Contursi, 2016).

Implantación geográfica del voto

Mediante la representación cartográfica de los ratios de todas las fuerzas políticas, votos en blanco y nulos, se podrían plantear un conjunto de afirmaciones respecto a la configuración regional del voto en la competencia para gobernador en Santa Fe, para el período bajo análisis.

En las elecciones del 2007, el FPCS tendría mejor performance en el centro de la provincia y en Rosario, que se replicará tanto en las PASO como en las Generales. El FPV tendrá un desempeño disímil entre Rossi cuya mejor performance se dará en los departamentos del norte, mientras que Bielsa obtendrá un apoyo más equilibrado en todo territorio, a excepción de San Javier y San Cristóbal. La UCR, presenta un patrón claramente territorializado, concentrado en el departamento San Cristóbal (Figuras 1 y 2)[4].

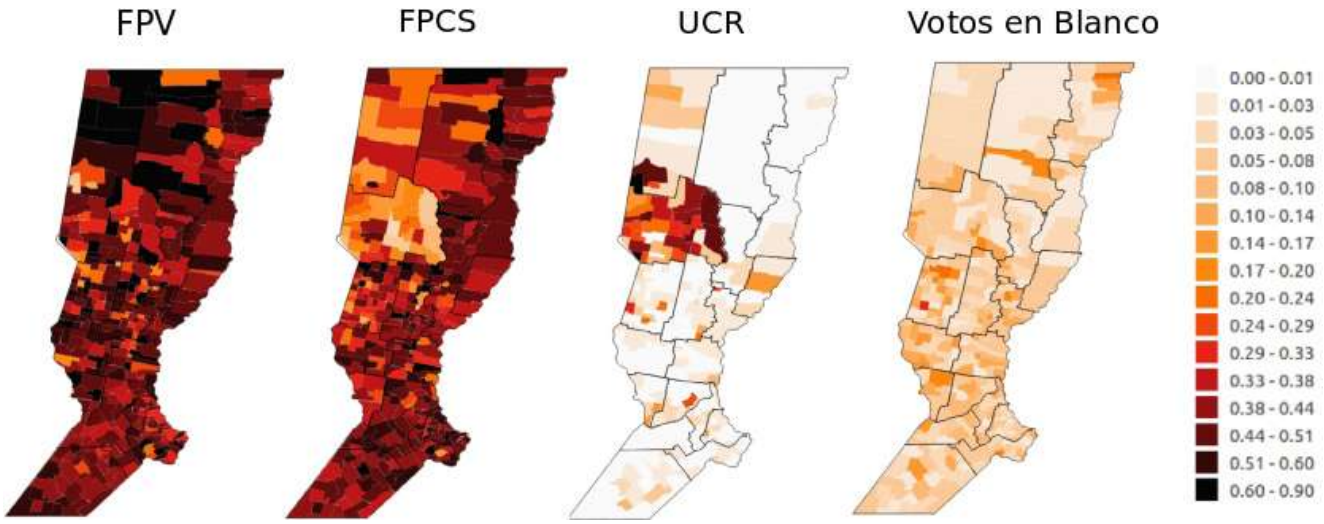
Figura 1: Implantación geográfica del voto para Gobernador Año 2007, elecciones PASO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

4. El nivel de agregación geográfica corresponde a los circuitos electorales, los cuales se corresponden con unidades de gobierno local. Solamente en el caso de la Ciudad de Rosario y la Ciudad de Santa Fe, los datos están agregados a nivel municipal. Para la representación se procedió a realizar una clasificación no supervisada mediante 16 intervalos calculados con natural *breaks*.

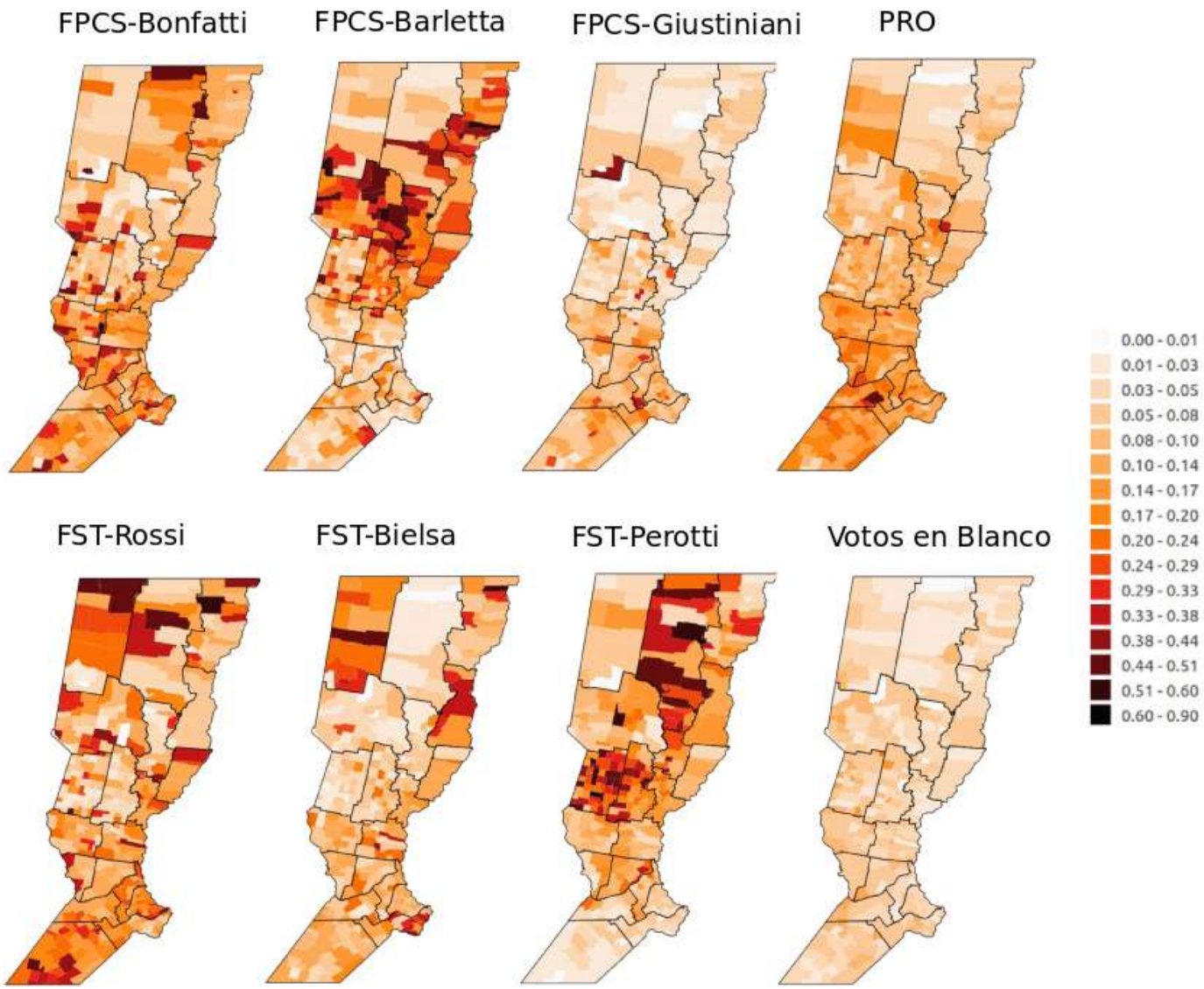
Figura 2: Implantación geográfica del voto para Gobernador Año 2007, elecciones Generales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

En relación a las elecciones del año 2011, las PASO se caracterizan por tener un mayor dinamismo y por la aparición del PRO como tercera fuerza política competitiva. Considerando los tres principales candidatos de las internas del PJ-FPV (FST), vemos que Rossi continúa controlando departamentos del norte, con alguna influencia en el sur, solo logrando algún peso relativo sobre la costa norte del Paraná, es decir, con una configuración espacial más amplia que la lograda cuatro años antes. Bielsa presenta una implantación mucho más fragmentada en relación a su performance anterior, y en relación a los otros candidatos. En tanto, Perotti se impone en el centro de la provincia, y presenta un desempeño destacable en el norte de la provincia. El FPCS, deja observar que Bonfatti posee un mayor control provincial, principalmente del sur provincial, mientras Barletta lo hace desde el área central hacia el norte. Giustiniani, por el contrario, obtiene una posición marginal (Figura 3).

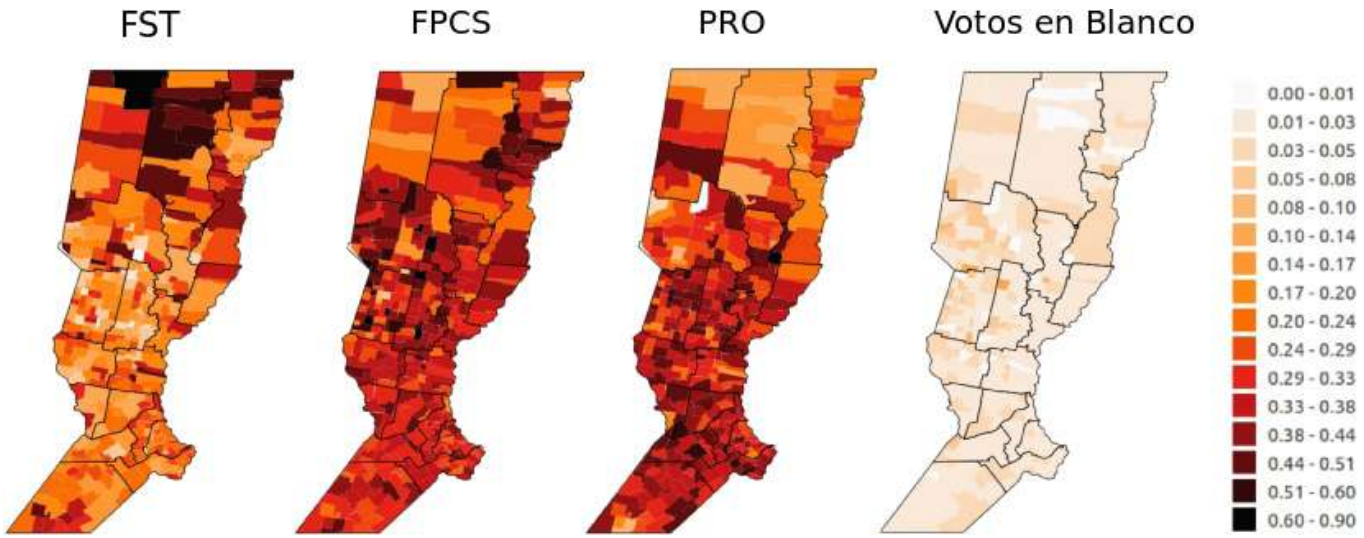
Figura 3: Implantación geográfica del voto para Gobernador Año 2011, elecciones PASO



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

En las Generales de 2011, se apreciaría una caída de la performance regional tanto del FPCS y como del PJ-FPV (FST), aunque este último pierde apoyo en casi toda la geografía provincial. El PRO, el cual irrumpe en esta elección, compite en igualdad con el FPCS en ámbitos regionales, a pesar de que el segundo sobresale en torno de Rosario (Figura 4).

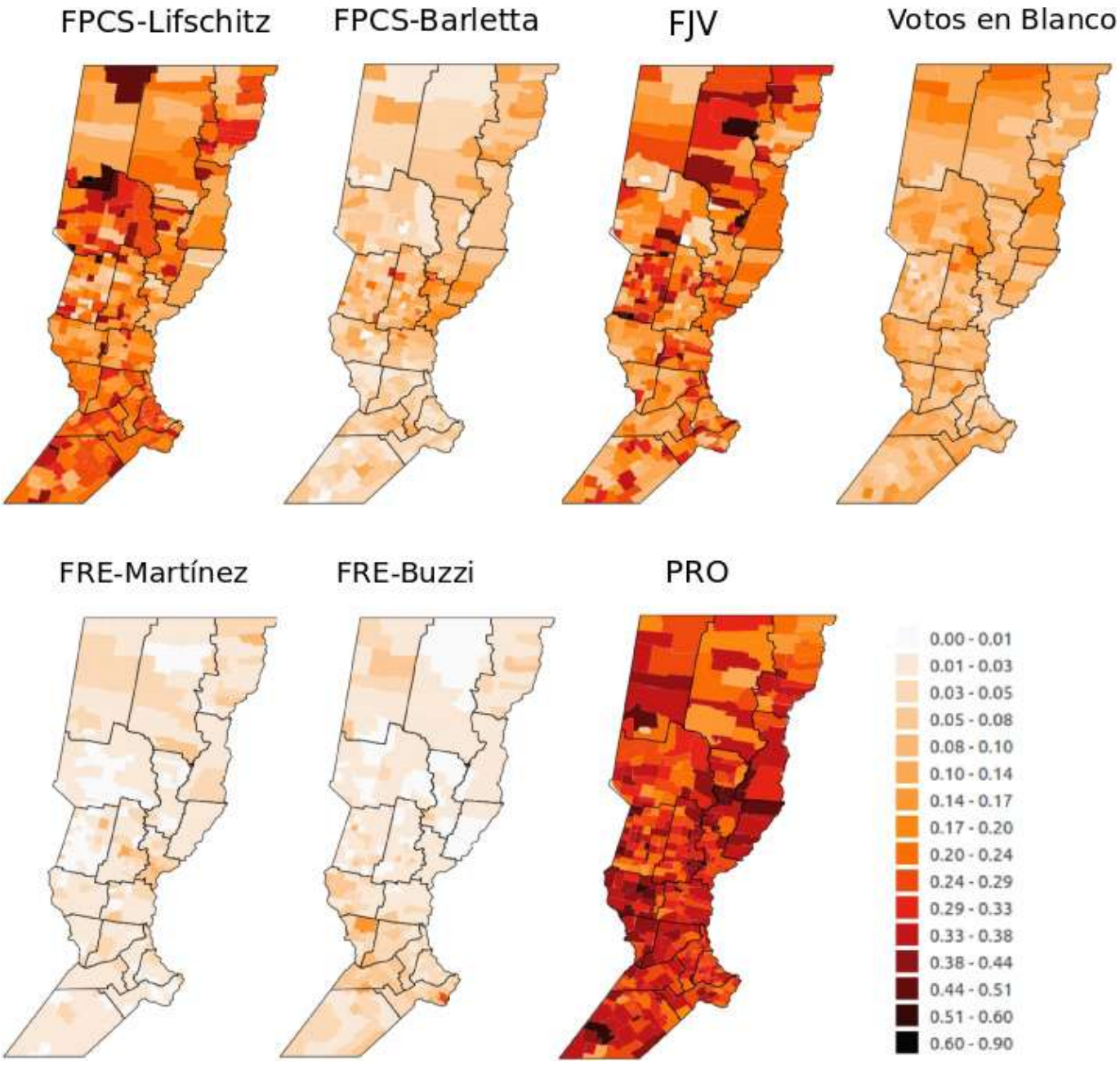
Figura 4: Implantación geográfica del voto para Gobernador Año 2011, elecciones Generales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

En tanto, en la elección del año 2015 (Figura 5), Barletta pierde apoyo en la provincia, comparando su desempeño en relación al 2011, por lo cual Lifschitz se impone cómodamente en la interna del FPCS. En tanto, el PJ-FPV (FJV) recupera buena parte de su implantación territorial en forma general. El PRO se consolida como segunda opción en la provincia. La irrupción del FRE con dos candidatos, incorpora un nuevo actor, pero cuyos candidatos (Martínez y Buzzi) no tienen un peso relativo.

Figura 5: Implantación geográfica del voto para Gobernador Año 2015, elecciones PASO

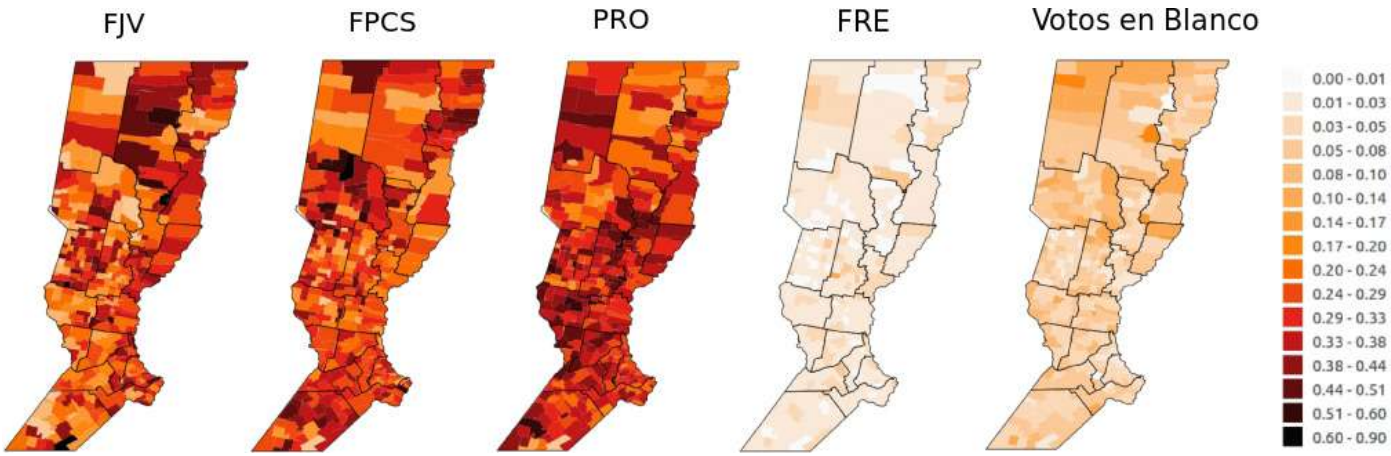


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Finalmente, las Generales nos ofrecen un panorama en donde claramente el FPCS, el PJ-FPV (FJV) y el PRO compiten electoralmente cabeza a cabeza. Debido a una recuperación de la performance del PJ-FPV en toda la provincia, una pérdida del peso del FPCS en el centro de la misma y una consolidación del PRO en la categoría a Gobernador en el centro y sur provincial (Figura 6).

(…) un límite que presenta el tipo de análisis geográfico realizado es que el mismo podría estar sesgado por un conjunto de parámetros, como pueden ser el factor escala, los intervalos numéricos/geográficos, etc. Por lo tanto, a los fines de hacer un análisis más riguroso y contrastado contra una distribución teórica cuya hipótesis nula es que la misma es de tipo aleatoria. Para este tipo de abordaje resulta necesario el cálculo de índices de autocorrelación espacial (Scaramella, Escobar y Contursi, 2016).

Figura 6: Implantación geográfica del voto para Gobernador Año 2015, elecciones Generales



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

El realineamiento partidario

Para inferir la volatilidad temporal del voto, se ajustó un modelo ecológico inferencial para estimar valores de comportamiento individual del voto a partir de valores agregados geográficamente (Calvo y Escolar, 2003). El modelo para el cálculo de los valores globales de Wittenberg permite evaluar la volatilidad temporal a nivel provincial, no así los valores locales regionalizados, para lo cual se aplica un algoritmo de ventanas móviles y luego se calcula la autocorrelación espacial local - LISA.

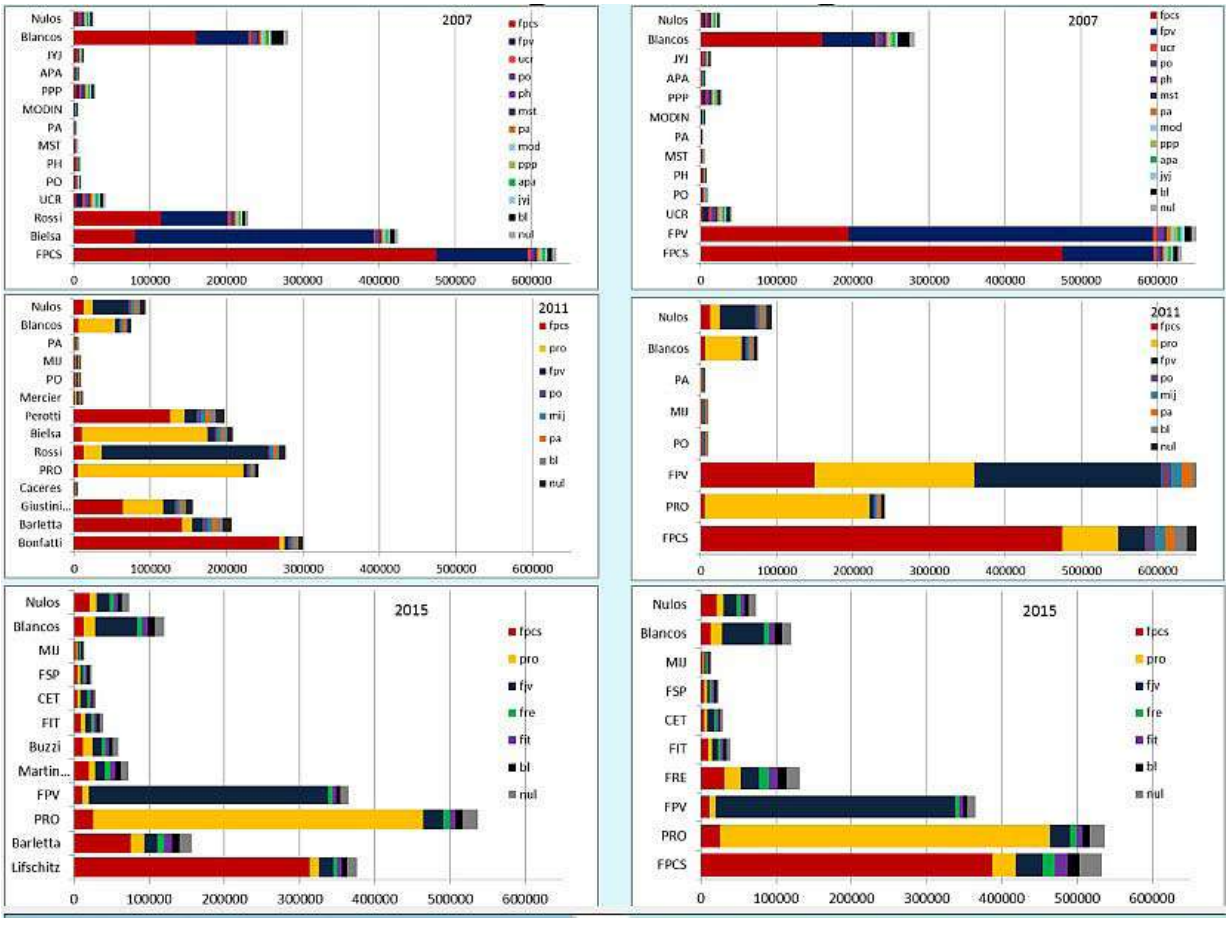
Es interesante observar cómo en el año 2007 (Figura 7) el voto en blanco de las PASO se transfiere en más de 50% al FPCS. También observamos que más de 100.000 votos de Rossi del PJ-FPV se trasladan durante las generales al FPCS. Mientras que Bielsa y Binner retienen más del 75% del apoyo a su partido. Por lo cual, la transferencia del voto en blanco constituyó un elemento importante para la victoria del FPCS.

En el año 2011, los votos nulos superan a los votos en blanco durante las PASO. Pero, los votos nulos son trasladados en su mayoría al PJ-FPV, mientras que los blancos al PRO. En términos

del PJ-FPV observamos que los votos de Perotti se disgregan, más del 50% se traslada al FPCS mientras el restante 50% se descompone entre todas las fuerzas en campaña. En tanto Bielsa traslada más del 70% de sus votos al PRO. Siendo, únicamente Rossi el que retiene la mayoría de los votos del PJ-FPV. Por el contrario, Bonfatti logra retener casi la totalidad de los votos del FPCS de las PASO a las Generales y Barletta hace lo mismo con un porcentaje menor, alrededor del 75%. En tanto, Giustiniani solo retiene un tercio de su apoyo, trasladando aproximadamente un tercio al PRO y el resto a otras fuerzas.

Finalmente, en el año 2015, de los votos en blanco de las PASO el 50% es transferido al PJ-FPV. De las tres principales fuerzas, el PJ-FPV y el PRO -que poseen candidatos únicos- logran retener casi la totalidad de los votos. Dentro del FPCS se genera una situación similar con el candidato Lifschitz, mientras que su competidor Barletta, solo traslada el 50% de su apoyo al FPCS, en tanto el apoyo restante se distribuye entre las fuerzas en competencia. El FRE traslada en forma casi equitativa sus votos a las fuerzas en competencia.

Figura 7: Volatilidad entre las elecciones PASO y las Generales para los Años 2007, 2011 y 2015, para la categoría a Gobernador



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe

Podemos afirmar, por los resultados expuestos, que los electores, en cuanto a preferencias individuales para la categoría a Gobernador, presentan una alta volatilidad a lo largo del período analizado, incluso en el mismo período de votación entre las elecciones primarias y las generales.

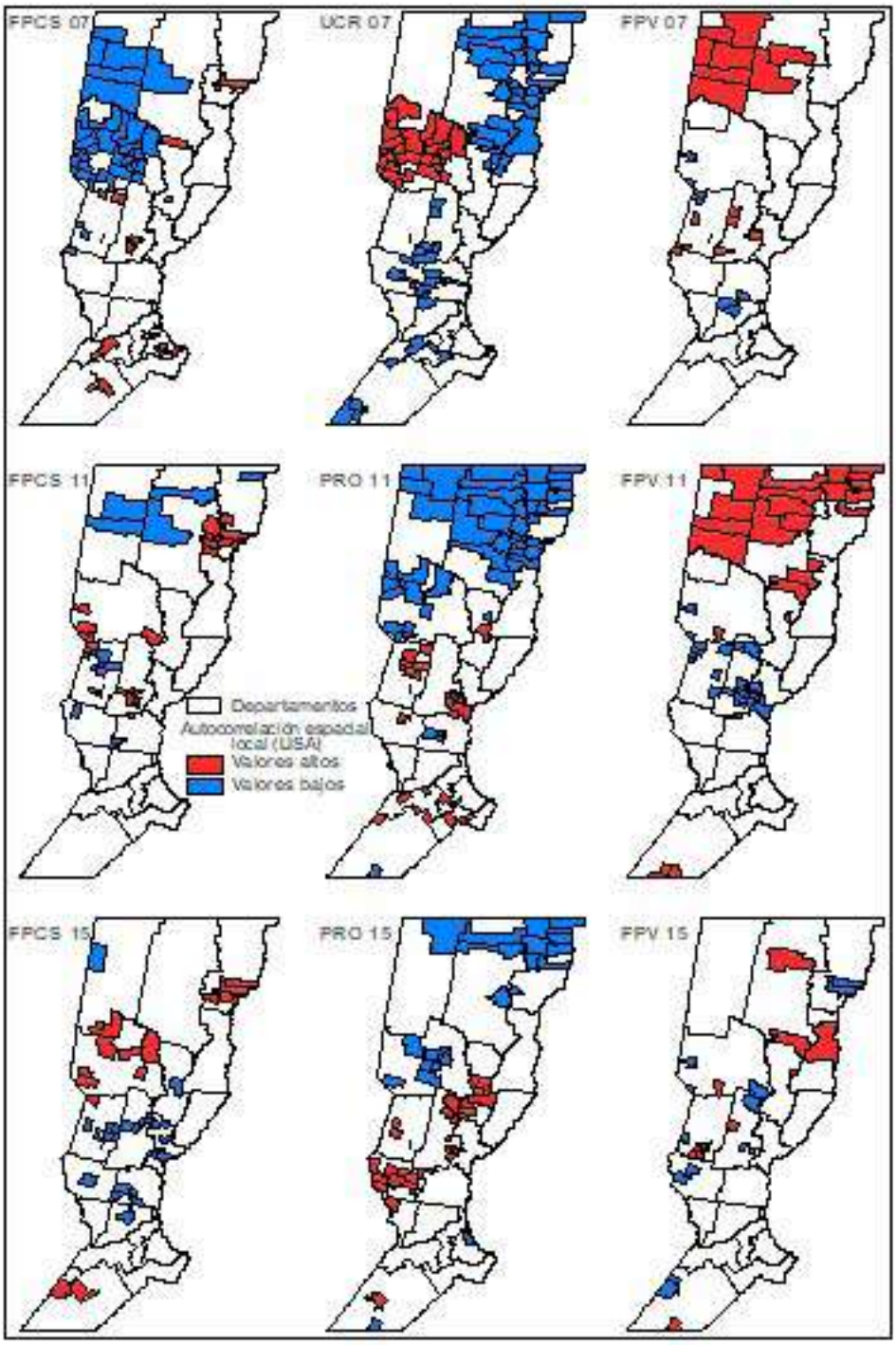
Esta aseveración, reafirma que el comportamiento electoral de los santafesinos es altamente volátil. Conclusión que fuera expuesta en un trabajo precedente (Scaramella, Escobar y Contursi, 2016) en donde se aplicó el mismo modelo ecológico inferencial pero solamente a las elecciones generales a la categoría a gobernador, calculando la transferencia existente entre elecciones, de 2007 a 2011 y, de 2011 a 2015.

Regionalización del voto

De acuerdo al análisis de las figuras precedentes, la tendencia en general es que las fuerzas políticas gravitantes en la contienda política, y con reales posibilidades de triunfar, tienden a tener una implantación más homogénea a nivel territorial. Sin embargo, a los fines analíticos, se requiere el uso de una herramienta metodológica que resulte ser más robusta en sus resultados, menos sensible al diseño de una escala de representación y cuyos resultados sean estadísticamente significativos. Para ello, el uso de un índice de autocorrelación espacial nos permite determinar cuáles son las áreas específicas donde hay evidencia de procesos de dependencia espacial (Anselin, 1988). Es decir, con este índice se procura identificar las áreas donde se regionaliza cierto patrón electoral. Por lo tanto, para dar cuenta de la heterogeneidad espacial se utilizará el índice de autocorrelación espacial local– LISA.

De los resultados obtenidos, solamente se representará cartográficamente los cluster de circuitos electorales con valores de autocorrelación espacial local alta (en color rojo) y que representan un proceso de regionalización con valores relativamente altos para una fuerza política, y los cluster con dependencia espacial de guarismos bajos (en color azul) (Figuras 8 y 9).

Figura 8: LISA (Local Index Spatial Autocorrelation) para las elecciones Generales para los Años 2007, 2011 y 2015, para la categoría a Gobernador



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe

Para Agnew (1987, 1996), el concepto de contexto como lugar es útil para crear un lazo entre las variaciones a gran escala y los efectos geográficamente localizados. Lo que nos permite identificar lugares claves desde una visión electoral, tanto por el peso que poseen para los partidos políticos, sino también que los cambios como consecuencia de un comportamiento diferenciado al resto están vinculados a efectos locales.

A los fines de poder evaluar los procesos de regionalización en el comportamiento electoral, se ha evaluado si el mismo evidencia cierto nivel de dependencia espacial y heterogeneidad espacial (Anselin, 1988). A tal fin, se procedió a realizar una matriz de ponderaciones geográficas por contigüidad de orden 1 (los inmediatamente limítrofes), del modelo tipo Queen (en todas las direcciones).

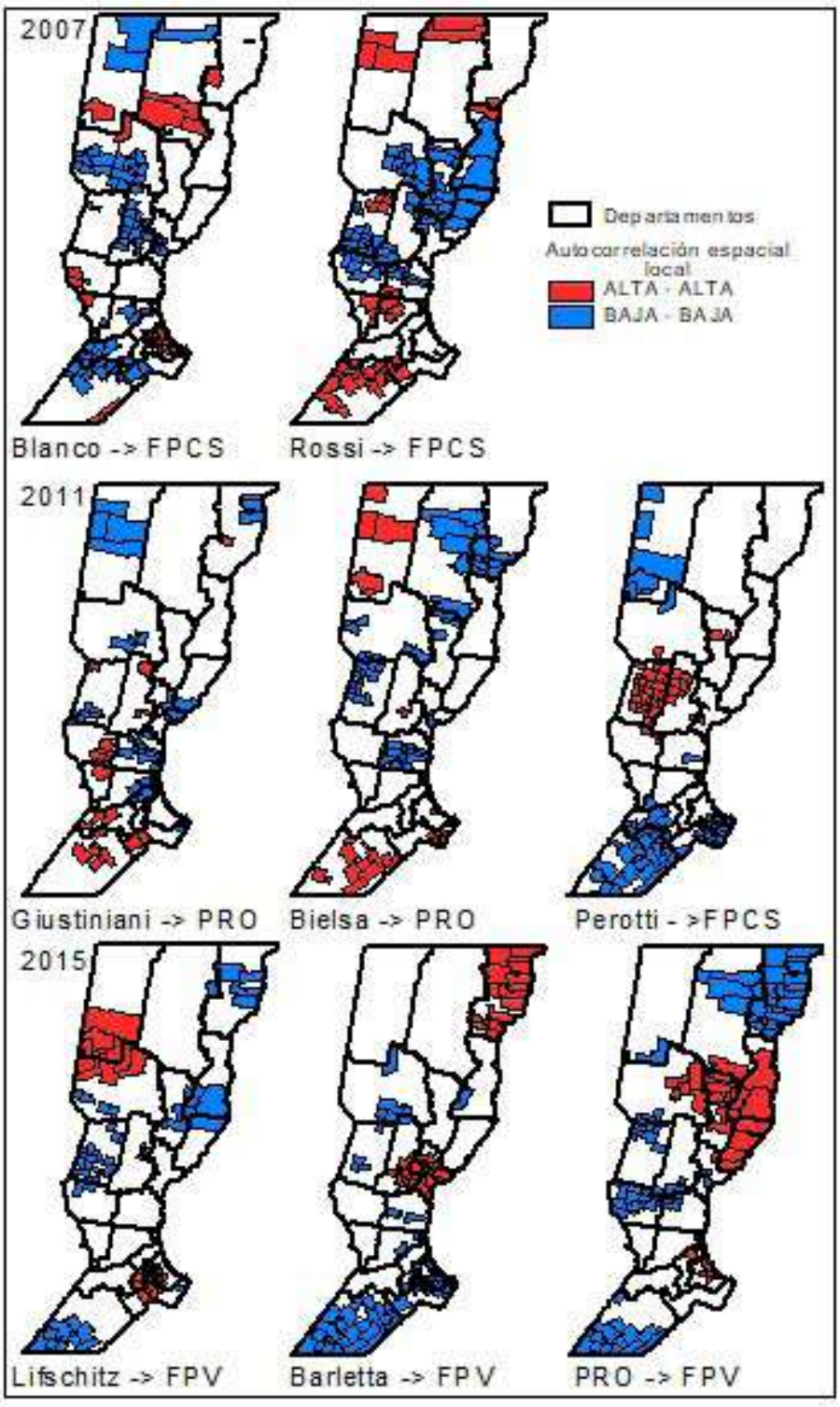
Para las elecciones generales, los resultados en base al índice de autocorrelación espacial local no permitirían constatar la existencia de patrones regionales estables del voto en el tiempo, lo cual refuerza la alta volatilidad del voto en una dimensión temporal. Por lo tanto, no hay evidencia empírica de procesos de estabilidad regional del voto para ninguna de las fuerzas políticas en competencia (Figura 8).

Esto descartaría la existencia de bastiones electorales, lo que se interpreta como una localización permanente del voto de una fuerza política y que ésta le resulte favorable a través del tiempo (Escolar, 2001). Por lo tanto, no puede corroborarse la existencia de ámbitos regionales estables, relativamente hegemonizados, por alguna de las fuerzas políticas competitivas de Santa Fe, a lo largo del período estudiado.

Por otro lado, en relación a volatilidad del voto entre elecciones PASO y Generales (Figura 9), solo se considerarán algunos patrones, teniendo en cuenta el análisis realizado en las transferencias de la figura 7. Hacia el año 2007, habría una mayor migración del voto en blanco hacia el FPCS en Rosario, mientras que Rossi beneficiaría a esa coalición fundamentalmente en el sur provincial.

En el año 2011, tanto Giustiniani (FPCS) como Bielsa (PJ-FPV), transferirían votos al PRO con un patrón relativamente regionalizado en el sur provincial. Por otro lado, Perotti (PJ-FPV) migraría votos hacia el FPCS en el centro provincial.

Figura 9: LISA (Local Index Spatial Autocorrelation) para las elecciones PASO para los Años 2007, 2011 y 2015, para la categoría a Gobernador



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Tribunal Electoral de Santa Fe.

Posteriormente, hacia el año 2015, el gran beneficiado entre las elecciones PASO y Generales fue el PJ-FPV. Aunque moderados, los distintos aportes permitieron que Perotti sumara votos y tuviera una competencia ajustada con las otras dos fuerzas políticas. Por el lado del FPCS, desde Lifschitz migraron votos de Rosario y del noroeste provincial y en el caso de Barletta, en el centro-este provincial. En ambos casos, provienen de los ámbitos territoriales de origen de los candidatos. Por otro lado, en el caso del PRO, le aporta votos en la zona litoral del centro-norte provincial.

Finalmente, analizando los patrones de regionalización de la volatilidad temporal del voto entre las PASO y las elecciones generales, se evidenciarían ciertos tipos de dinámicas que darían lugar a señalar dos patrones sistemáticos en relación a los candidatos: (i) el crecimiento, o decrecimiento, en la performance electoral de las fuerzas políticas entre ambas elecciones, suele estar asociado al patrón regionalizado de votos en el centro y/o sur provincial, y (ii) aquellos candidatos que están asociados a liderazgos con una impronta territorial (Perotti en Rafaela, Lifschitz en Rosario y Barletta en La Capital), presentan un componente más regionalizado en la migración de votos, mientras que aquellos liderazgos sin un claro anclaje territorial (Bielsa, Rossi, Bonfatti y Giustiniani), presentarían un patrón más difuso.

Consideraciones finales

Para el caso santafesino, podemos ver una dinámica muy volátil a lo largo del período. Este proceso se evidenciaría a partir de transferencias cruzadas de votos entre las distintas fuerzas políticas, incluso entre elecciones primarias y las generales en un mismo año. Sin embargo, la configuración del voto en Santa Fe presentaría algunos rasgos convergentes y divergentes en relación a la competencia política nacional: (i) la convergencia se daría en primer lugar, en relación a los índices de competencia política, estabilizándose en un esquema tendencialmente tripartidista, (ii) la divergencia se explica fundamentalmente por el hecho de que las coaliciones electorales provinciales no necesariamente son congruentes con las de la arena política nacional (salvo el PJ-FPV).

Un rasgo sustantivo es que la alta volatilidad electoral, dada por una transferencia cruzada entre fuerzas políticas, es una característica de la competencia política provincial, tanto a nivel de primarias y generales, como en un contexto intertemporal de la misma fuerza política entre elecciones.

> (…) lo cual supone un electorado relativamente sofisticado, que decide sus preferencias en función de efectos de información a partir del modo en que se coordinan las elites, de sus expectativas en relación a los resultados y a los candidatos que se presentan para cada categoría electiva, esto último viabilizado por el diseño de la boleta de votación (Scaramella, Escobar y Contursi, 2016).

Sin embargo, a pesar de este patrón provincial de alta volatilidad temporal del voto, a diferencia de lo que acontece en la competencia electoral nacional (Scaramella, 2016), presenta una dinámica de regionalización del voto relativamente contrapuesta entre las elecciones PASO y las generales. En el primer caso, habría evidencia de un patrón regionalizado en las transferencias de votos de aquellos candidatos que tienen un fuerte anclaje territorial subprovincial, a nivel de los gobiernos locales. Sin embargo, la implantación regional del voto de las distintas fuerzas políticas a lo largo del período, no se vincularía a patrones regionalizados significativos.

Bibliografía

Agnew, John (1987), *Place and Politics. The geographical mediations of State and Society*, Unwing Hyman, Londres.

Agnew, John (1996), "Mapping politics: how context counts in electoral geography", en *Political Geography*, Vol. 15, N. 2, pp. 129-146.

Anselin, Luc (1988); *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Kluwer Academic Publishers, p. 285.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Libros Prometeo, Buenos Aires.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar (2003), "The local voter. A geographically weighted approach to ecological inference", en *American Journal of Political Science*, Vol. 47, N˚ 1, pp. 189-204.

Calvo, Ernesto et al. (2001), "Las fuentes institucionales del gobierno dividido"; en Ernesto Calvo y Juan Abal Medina (comps.), *El Federalismos Electoral Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.

Cox, Gary (1997), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona.

Caramani, Daniele. (2004), *The nationalization of politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe*, Cambridge University Press, Cambridge.

Clerici, Paula (2013), "Alianzas cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría", en *Ciencia Política* (Universidad Nacional de Colombia), Nº 16, pp. 8-33.

Escolar, Marcelo (2015), "Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en Estados democráticos Multinivel"; en Marcelo Escolar y Juan Abal Medina (coord.), *Modus Vivendi. Politica multinivel y estado federal en Argentina*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Escolar, Marcelo (2001), "La posibilidad del gerrymandering político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario", en Ernesto Calvo y Juan Abal Medina (comps.), *El Federalismos Electoral Argentino*, EUDEBA, Buenos Aires.

Leiras, Marcelo (2009), "Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina", en *Documentos de Trabajo N˚ 3*, Universidad de San Andrés.

Lipset, Seymour y Stein Rokkan (1967), *Party Systems and Voter Alignment: Cross- National Perspectives*, Free Press, New York.

Scaramella, Christian (2016), "La dinámica de la competencia política-partidaria en Argentina entre 1951 y 2011: procesos de nacionalización versus procesos de territorialización de la política", en Perez, G. y Higuera, L. (eds.), *Geografías por venir*, EDUCO - Universidad Nacional del Comahue, Neuquén.

Scaramella, Christian, Silvia Escobar y Andrés Contursi Reynoso (2016), "La dinámica de la competencia política-partidaria santafecina entre 2007 y 2015: ¿realineamiento partidario y estabilidad regional del voto?", en 3° Jornadas de Ciencia Política del Litoral - Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 19 y 20 de mayo del 2016.

EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA BOLETA ÚNICA ELECTRÓNICA: EVIDENCIA EXPERIMENTAL DE LAS ELECCIONES EN CHACO 2015*

María Belén Abdala
Universidad de San Andrés-Universidad Di Tella
E-mail: mariabelenabdala@gmail.com

Pedro A. Antenucci Benesch
Universidad de San Andrés-Universidad Nacional de San Martín
E-mail: antenucci.pedro@gmail.com

El proceso electoral del año 2015 dejó como resultado la fotografía de miles de boletas en los cuartos oscuros ocasionando confusión en los votantes, la imagen de una competencia desigual entre los partidos generada por la dificultad para garantizar su presencia en los lugares de votación. Ese año también trajo consigo novedades en la regulación electoral en el nivel provincial. Varias provincias siguieron el camino iniciado en 2011 por Santa Fe, Córdoba y Salta, e introdujeron nuevas formas de votar. Junto a estos cambios y a los problemas de representación e integración del sistema de partidos, resurgieron las preguntas sobre el sistema de votación.

Los sistemas de votación poseen efectos específicos sobre el comportamiento electoral de los votantes. La boleta partidaria, en la cual los candidatos a los distintos cargos van pegados en una misma boleta, promueve un efecto de arrastre: se tiende a votar al mismo partido o alianza que se elige para un cargo en el resto de los cargos en juego. Un sistema de Bole-

* Artículo publicado originalmente en Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 10, Nº 2, noviembre 2016, 339-354.

ta Única separada por cargo, como la santafesina, promueve el efecto contrario al arrastre denominado voto cruzado. Su diseño no es neutral. Por todo ello, estudiar las experiencias de los distritos que introdujeron nuevas formas de votar resulta fundamental para informar el debate respecto del reemplazo del sistema de votación tradicional en el nivel nacional. Cualquier cambio en la forma de votar tiene impactos sobre los patrones de votos, y como consecuencia, sobre el resultado de los comicios.

Las elecciones de las autoridades provinciales (Gobernador y Diputados) y locales (Intendente y concejales) de Chaco en 2015 presentan un escenario excepcional para explorar el tema. El camino desde la boleta partidaria hacia el sistema de votación electrónico comenzó de manera gradual, al ser implementado en el 100% de las mesas de Resistencia y en un establecimiento femenino y en uno masculino en los municipios de Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela y Charata, teniendo en cuenta los de mayor cantidad de electores. Particularmente en los últimos dos esta distribución resultó en que solo en un porcentaje de las mesas incluidas en el circuito votaran mediante la BVE. El cambio en la tecnología de votación, manteniendo constantes el resto de los componentes del sistema electoral, brinda la posibilidad de realizar un análisis cuasi experimental para estimar los efectos del "Sistema de Boleta Voto Electrónico (BVE)" sobre dos aspectos importantes del comportamiento de los votantes: la proporción de votos positivos y la proporción de votos de cada fuerza política en las distintas categorías de la elección.

En las siguientes secciones se procede a realizar una revisión de los efectos documentados por la literatura que los mecanismos de votación tienen sobre los resultados de los comicios, se presentan las particularidades de las elecciones que se llevaron a cabo en Chaco en el 2015, se detalla el diseño del modelo cuasi experimental que la estrategia de implementación de la BVE permite utilizar, se documentan los resultados y se realiza una discusión sobre la implicancia que los mismos tienen a la hora de considerar la implementación en otros ámbitos de esta tecnología de votación.

Efectos de los mecanismos de votación sobre los resultados electorales

Existen diferentes factores institucionales y de comportamiento que llevan a los ciudadanos a votar por distintos partidos, a emitir votos en blanco o anular sus votos. Los sistemas de votación poseen efectos específicos sobre el comportamiento electoral de los votantes y, por ende, influyen sobre el resultado de los comicios (Engstrom y Kernell, 2005). Mientras la boleta partidaria promueve un efecto de arrastre -se tiende a votar al mismo partido o alianza que se elige para un cargo en el resto de los cargos en juego-, un sistema de Boleta Única separada por cargo promueve el efecto contrario, denominado voto cruzado (Leiras y Calvo, 2011). Entonces, ¿cuáles son los efectos del uso del voto electrónico?

Desde 1990, un gran número de países en el mundo ha adoptado sistemas de voto electrónico y muchos otros están implementando pruebas piloto (Álvarez y Hall, 2008). Con el creciente uso de nuevos sistemas de votación, la literatura que emergió sobre las tecnologías electorales se concentró fundamentalmente en estudiar la seguridad del sistema y posibilidades de fraude (Feldman, Halderman y Felten, 2006), la usabilidad de la interfaz (MacNamara, Gibson y Oakley, 2014) y los niveles de confianza de los ciudadanos (Alvarez, Katz y Pomares, 2011; McGaley y Gibson, 2003). Sólo parcialmente la literatura ha dado cuenta de los efectos del voto electrónico sobre el resultado de los comicios. Con el objeto de facilitar la exposición, dichos estudios pueden ordenarse en los factores intencionales y no intencionales del voto.

Los sistemas de votación difieren, entre otras cosas, en la información que se presenta a los votantes y en la posibilidad de cambiar o corregir el voto (Herrnson et al., 2008). De este modo, una preocupación respecto de la relación entre nuevas tecnologías de votación y resultados de los comicios refiere a los efectos del diseño de la boleta o pantalla sobre los resultados electorales. En este sentido, algunos autores subrayan cómo las diferencias en la cantidad y la forma en que la información se presenta a los votantes pueden afectar las señales que utilizan para identificar y seleccionar a los candidatos. Diferentes estudios enfocados en el caso norteamericano encuentran que las máquinas de votación electrónica reducen los votos en blanco al recordarle a los votantes sobre competencias que tienden a ignorar (Celeste, Thornburgh y Lin, 2005) y previenen los votos nulos al no permitir que seleccionen más de un candidato por competencia (Kimball, 2003; Carrier, 2005). Así, el corte de boleta intencional es explicado por la decisión consciente de votar a distintos partidos, a los probables ganadores, como resultado de cálculos estratégicos de parte de los votantes (Alvarez y Nagler, 2000; Calvo y Abal, 2002; Duverger, 1957).

Otros estudios estudian el corte de boleta que resulta de fallas informativas. El denominado corte de boleta no-intencional ocurre cuando un votante muestra una preferencia sincera por dos partidos diferentes que compiten en carreras distintas y no consigue emitir su voto por su partido preferido en al menos una de las competencias. Este segundo factor es, en gran medida, la consecuencia de la forma en que los electores perciben y procesan las claves informativas presentadas a ellos a la hora de emitir el voto (Calvo et. al, 2008). En efecto, si los sistemas afectan de manera desproporcionada la probabilidad de cometer errores y emitir votos nulos entre grupos de votantes que comparten una inclinación partidaria, la brecha potencial de los votos registrados/emitidos en relación con la intención primera del sufragio podría afectar sustancialmente los resultados de las elecciones (Sinclair, Alvarez y Wilson, 2004; Herrnson et al., 2006). Esto se evidencia claramente a partir del trabajo de Ansolabhere y Stewart III (2005), que examina el desempeño relativo de diferentes tecnologías de votación utilizando los resultados de las elecciones a presidente, gobernador y senadores en Estados Unidos entre 1988 y 2000. Sus hallazgos sugieren que las boletas tradicionales presentan las tasas más bajas de votos residuales en las elecciones presidenciales, seguido por las boletas escaneadas ópticamente, aquellas de palanca mecánica, las máquinas electrónicas de registro directo y las tarjetas perforadas. En las elecciones para gobernador y senadores, las

boletas de papel, de escaneo óptico y las electrónicas disminuyen significativamente la tasa de votos residuales. Además, la tecnología puede influir en el número de votos emitidos por error.

Frisna et al. (2008) muestran la asociación entre una tasa anómala de votos en blanco y la forma en que la pantalla táctil introducida en la elección de 2006 en Estados Unidos agrupaba a los candidatos a diputados con la carrera por la gobernación. La magnitud de dicho efecto no deseado fue tal que su ausencia podría haber alterado el resultado de la elección. Por su parte, Herrnson, Hanmer y Niemi (2008) estiman el impacto del diseño de la boleta sobre la precisión de los votantes, utilizando datos de un estudio de campo que permite asociar las intenciones de voto de los individuos con los votos emitidos de dos sistemas de votación diferentes: un sistema de voto electrónico de pantalla táctil y otro con escaneado óptico basado en el distrito. El estudio se enfoca en la frecuencia de los errores, en las omisiones o fallas para seleccionar al candidato preferido por el votante, y en el grado en que los electores seleccionan boletas con candidatos que no querían elegir. En concreto, el diseño importa.

La adopción del voto electrónico puede tener también efectos diferenciales sobre los resultados electorales al afectar la participación electoral. Más aún, Card y Moretti (2007) analizan los efectos de la pantalla táctil en las elecciones presidenciales de 2000 y 2004 en Estados Unidos y encuentran que la adopción de este sistema tiene un efecto negativo sobre la participación de los votantes, y un pequeño, pero estadísticamente significativo efecto positivo sobre el apoyo electoral a George Bush. Sin embargo, es concebible que un cambio hacia una nueva tecnología afecte temporalmente los resultados de las elecciones, sin generar necesariamente un efecto permanente. En esa línea, Allers y Kooreman (2009) exploran la asociación entre tecnología de votación y resultados electorales, distinguiendo entre efectos introductorios y permanentes del voto electrónico y entre elecciones nacionales y municipales. Sus resultados señalan un efecto positivo pero temporal del voto electrónico sobre la participación electoral y un efecto negativo para la fracción de votos residuales.

Ahora bien, los efectos de las tecnologías pueden ser particularmente significativos en las elecciones multipartidarias donde, al haber un gran número de candidatos, los votantes pueden implementar atajos para identificar y seleccionar la opción electoral preferida (Reynolds y Steenbergen 2006). En ese marco, Katz et al. (2010) analizan la influencia de las tecnologías de votación sobre los resultados electorales en sistemas multipartidarios, a partir de los datos extraídos de un experimento en campo realizado en las elecciones legislativas de 2005 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es decir, en una prueba piloto en la que se testearon 4 prototipos de voto electrónico, llevada a cabo en 41 recintos distribuidos al azar en toda la ciudad con un total de 14.800 participantes. Los autores examinan el rol del diseño de la boleta y los efectos de la información para encontrar que las diferencias en la cantidad y tipo de información y la forma en que es presentada, favorece a algunos partidos sobre otros. Dicho efecto puede ser lo suficientemente grande para alterar el resultado de la elección. Incluso, luego de controlar por predictores sociodemográficos y de comportamiento, sus resultados

apoyan las hipótesis sobre la influencia de los efectos de información y heurística cognitiva sobre los resultados electorales (Bartels, 1996; Lau y Redlawsk, 2006).

También para el caso argentino, Calvo, Escolar y Pomares (2008) estudian los resultados del mismo experimento a gran escala de voto electrónico llevado a cabo en las elecciones legislativas de 2005. Su principal hallazgo radica en estimar la importancia de la información que se presenta en la pantalla: el diseño de la pantalla afecta significativamente el corte de boleta no-intencional y el resultado general de la elección. Mientras los prototipos de voto electrónico que refuerzan claves centradas en los candidatos llevan a una mayor tasa de corte de boleta entre los votantes, aquellos prototipos que adoptan un foco sobre las características comunes a todas las competencias (sobre el nombre del partido, su logo o número), resultan en menores tasas de corte de boleta. De este modo, las diferentes tecnologías de votación no solo colectan el resultado seleccionados por elector, sino que también moldean el resultado de los comicios.

Por último, Leiras y Calvo (2011) se concentran en el impacto de los procedimientos de votación introducidos por las provincias de Córdoba, Santa Fe y Salta durante el año 2011 sobre los resultados electorales. Mientras en las dos primeras provincias se implementaron distintas modalidades de Boleta Única en papel, en la última se comenzó a implementar el voto electrónico de manera parcial. Específicamente, los autores estiman los efectos de estos sistemas sobre la proporción de votos positivos y la probabilidad de votar por candidatos del mismo partido para distintas categorías de candidato. Como resultado encuentran una mayor proporción de votos positivos en las elecciones para gobernador que en las elecciones para cualquier cargo legislativo. Las boletas únicas adoptadas en Córdoba y Santa Fe ampliaron esta diferencia: el nuevo sistema coincidió con un aumento en los votos positivos en las elecciones para gobernador y una reducción en las elecciones legislativas (excepto las de los senadores santafesinos). En Salta, la proporción de voto en blanco aumentó en las mesas de voto electrónico, pero el aumento fue más pronunciado en la categoría de diputados provinciales que en la de gobernador. Sin embargo, es importante tomar en cuenta las limitaciones de este estudio. En primer lugar, el impacto de los nuevos sistemas de votación se estimó comparando los resultados de las elecciones provinciales de 2007 con las de 2011. Durante ese período pueden haber cambiado una multitud de cosas que desconocemos y que también podrían estar afectando la proporción de votos positivos o la de votos cruzados. Por otro lado, las tres provincias tienen características políticas muy distintas y, aunque abandonaron el sistema de votación tradicional, no adoptaron un mismo sistema en su reemplazo, por lo que las diferencias inter-provinciales identificadas podrían estar reflejando tanto la divergencia entre los sistemas de votación adoptados como el contraste entre sus ambientes políticos.

La evidencia empírica sobre la medida en que las diferentes tecnologías de voto afectan los resultados de las elecciones está lejos de ser concluyente. No obstante, con independencia del mecanismo causal utilizado para explicar los resultados, existe una suerte de consenso

respecto de la importancia del sistema de votación. Es necesario entender cómo las tecnologías de votación interactúan con los ciudadanos para modelar el comportamiento político.

El caso chaqueño

En las elecciones que se llevaron a cabo el 20/09/2015 en la provincia de Chaco para la renovación de autoridades provinciales y municipales, se optó en algunos municipios por llevar adelante el proceso de incorporación de voto electrónico a través de la incorporación del BVE, sistema que ya había sido utilizado en la elección de 2011.

En este marco, se dispuso la utilización de la BVE en el 100% de las mesas de Resistencia (804) y en un establecimiento femenino y en uno masculino en los municipios de Villa Ángela, Presidencia Roque Sáenz Peña y Charata, teniendo en cuenta los de mayor cantidad de electores.

En Presidencia Roque Sáenz Peña se instalaron 9 mesas con BVE concentradas en el circuito 90 abarcando el 3,5% de las mesas del municipio y el 100% de las mesas de dicho circuito. En Villa Ángela se utilizó al BVE en 31 mesas concentradas en el circuito 78, cubriendo así el 25% de las mesas del municipio y el 58% de las mesas del circuito. En Charata se instalaron 30 mesas con BVE en el circuito 119 comprendiendo el 35% de las mesas del municipio y el 37% de las mesas del circuito. La tabla 1 sintetiza los resultados en cada uno de los municipios diferenciando las mesas en las que se utilizó la BVE de aquellas en las que se votó con la boleta tradicional

El sistema del voto electrónico chaqueño (cuyo diseño es similar al de la Boleta Única Electrónica de CABA) muestra en una primera pantalla las opciones de votar por una lista completa o seleccionar por las categorías en juego. Recién al ingresar en una de esas opciones figura la posibilidad de votar en blanco; dicho voto no se realiza por omisión. Por otro lado, la única circunstancia en la cual el voto se anula es si la boleta queda en blanco, sin impresión[1]. Si el sistema tiene un efecto, se deberían observar cambios en los patrones de votos entre aquellas mesas que utilizaron el nuevo sistema y las que votaron con las boletas tradicionales. En efecto, una primera mirada sobre los resultados muestra diferencias en las proporciones de votos que recibieron las distintas fuerzas políticas entre las mesas en las que se emitió el voto con el sistema BVE y aquellas en las que se sufragó con la boleta partidaria tradicional.

1. Según el Tribunal Electoral de Chaco, con la boleta tradicional se considera nulo a aquel voto que haya sido emitido: mediante una boleta no oficializada, o con papel de cualquier color con inscripciones o imágenes de cualquier naturaleza; mediante boleta oficializada que contenga inscripciones y/o leyendas de cualquier tipo. También es nulo cuando se hayan colocado dentro del sobre dos o más boletas de distinto partido para la misma categoría de candidatos; cuando el sobre contenga una boleta oficializada que por destrucción parcial, defecto o tachaduras, no contenga, por lo menos sin rotura o tachadura, el nombre del partido y la categoría de candidatos a elegir; cuando en el sobre juntamente con la boleta electoral se hayan incluido objetos extraños a ella.

Este esquema se presenta como un escenario ideal para explorar el efecto de las tecnologías de votación sobre el comportamiento electoral de los votantes. La asignación aleatoria de los electores que dentro de los circuitos de Charata y Villa Ángela estuvieron sometidos al tratamiento permite realizar un análisis cuasi experimental para estimar los efectos de la BVE sobre dos aspectos importantes del comportamiento de los votantes: la proporción de votos positivos y la proporción de votos de cada una de las fuerzas políticas.

Tabla 1. Resultados de la elección de las distintas categorías en los circuitos donde se implementó la BVE según mecanismo de votación utilizado

	Partido	Sin BVE				Con BVE			
		Gobernador	Diputados	Intendente	Concejales	Gobernador	Diputados	Intendente	Concejal
CHARATA	CIUDADANOS A GOBERNAR		0.58%				0.94%		
	CHACO MERECE MAS	52.51%	51.10%	49.78%	49.68%	53.24%	50.54%	50.28%	50.21%
	NUEVO ESPACIO DE PARTICIPACION			0.39%	1.32%			0.49%	0.93%
	CAUSA REPARADORA			0.26%	0.30%			0.58%	0.90%
	PARTIDO DEL OBRERO	1.01%	1.27%			0.97%	1.74%		
	VAMOS CHACO	46.48%	47.05%	49.57%	48.69%	45.80%	46.78%	48.65%	47.95%
	VALIDOS	95.16%	94.41%	97.41%	94.94%	96.90%	96.48%	97.04%	95.89%
	BLANCO	4.49%	5.26%	2.29%	4.77%	2.96%	3.38%	2.82%	3.97%
	NULOS	0.34%	0.33%	0.30%	0.29%	0.14%	0.14%	0.14%	0.14%
VILLA ANGELA	CIUDADANOS A GOBERNAR		8.99%	14.92%	14.09%		3.98%	10.66%	4.65%
	CHACO MERECE MAS	61.08%	57.31%	59.55%	57.28%	60.26%	56.89%	60.76%	57.77%
	PARTIDO DEL OBRERO	1.72%	1.92%			2.08%	4.64%		
	PROYECTO SUR				2.70%				5.04%
	VAMOS CHACO	37.20%	31.78%	25.53%	25.93%	37.66%	34.49%	28.58%	32.54%
	VALIDOS	88.45%	91.88%	95.05%	93.21%	95.78%	94.89%	96.43%	94.76%
	BLANCO	11.27%	7.81%	4.68%	6.52%	4.19%	5.08%	3.55%	5.21%
	NULOS	0.28%	0.32%	0.28%	0.28%	0.03%	0.03%	0.03%	0.03%

Diseño del modelo y resultados

Con el objetivo de mejorar el análisis de los resultados electorales, la precisión de los estimadores causales y facilitar la comparación entre los grupos de tratamiento y control (Horiuchi et al., 2007; Moore, 2012), no se realizará un análisis correspondiente a un diseño completamente aleatorizado, sino que se recurre a uno aplicable a un diseño de bloques aleatorizados. Para ello se definen grupos o bloques de unidades en función de variables que afectan el comportamiento de la variable dependiente y luego, dado que en el caso estudiado se mantiene la asignación aleatoria del tratamiento, el análisis del efecto se realiza dentro de dichos grupos. Las variables que definen los bloques son el cargo en disputa (Gobernador, Diputado Provincial, Intendente y Concejales) y el municipio (Charata y Villa Ángela) conformando en su intersección una matriz de 8 bloques.

Definidos los bloques, se procede a utilizar un modelo de regresión de efectos mixtos donde la utilización o no de BVE se define como efecto fijo y el municipio y cargo en disputa como efectos aleatorios. Se realizan dos modelos complementarios, uno suponiendo una estructura anidada de los datos donde la competencia para todos los cargos se ve afectada por el municipio donde se realiza la elección y otro, que supone una estructura no jerárquica, sino que considera una clasificación cruzada en la estructura de los datos

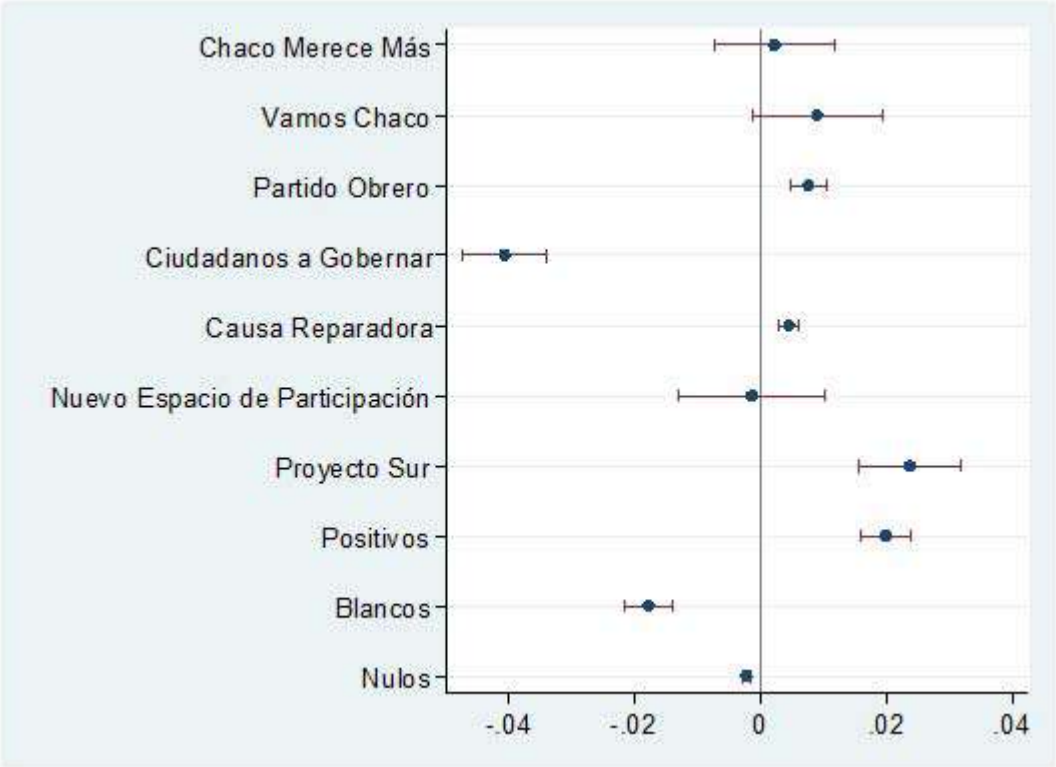
De modo exploratorio se estima, en cada uno de los bloques definidos, la diferencia entre la media de la proporción de votos obtenidos por cada partido, positivos, blancos y nulos entre las mesas en las que se emitió el voto con el sistema BVE y, aquellas en las que se lo hizo con la boleta partidaria tradicional. En la tabla del anexo se detallan los resultados junto con su significatividad estadística.

Las tendencias más consistentes en todos los bloques que se vislumbran a través de esta aproximación inicial son la reducción del porcentaje de votos blancos y nulos al utilizar la BVE y el consecuente aumento del porcentaje de votos positivos. El efecto que ésta pueda tener sobre el porcentaje de votos obtenidos por los partidos resulta menos evidente por lo que se opta por realizar análisis de regresión a través de una serie de modelos mixtos considerando como variables dependientes cada una de las categorías de votos.

Para facilitar la interpretación de los coeficientes, el gráfico 1 sintetiza los resultados obtenidos en los modelos jerárquicos (en el anexo se comparan ambos conjuntos de modelos sin observarse diferencias sustantivas entre ambos). En el eje vertical se detalla a qué modelo corresponde el coeficiente observado. El impacto de la introducción de la BVE sobre el porcentaje de votos obtenidos se muestra gráficamente a través de un punto que es estadísticamente significativo cuando los intervalos de confianza (representados por líneas horizontales) no cruzan la línea vertical del 0. Coeficientes a la izquierda del cero indican una reducción de porcentaje de votos recibidos al utilizar la BVE mientras que los ubicados a la derecha indi-

can un aumento del porcentaje de votos recibidos. La magnitud del efecto está dada por la distancia al eje vertical.

Gráfico 1. Análisis del efecto de la utilización de la BVE en la elección provincial en Chaco 2015



La implementación de esta BVE tiene efectos significativos sobre los porcentajes de votos en blanco, nulos y positivos. Su uso promueve una reducción en la proporción de votos en blanco y nulos y el consiguiente aumento de los votos positivos. Pero su efecto no es igual para todos los partidos.

La proporción de votos recibida por los partidos "Chaco Merece Más" y "Vamos Chaco" no se ve afectada por la utilización de la BVE. Estas agrupaciones son las únicas que presentaron candidatos en todos los cargos en disputa y, además, concentraron un promedio del 94% de los votos para las elecciones llevadas a cabo en estos municipios.

En cambio, el caudal de los partidos que se presentan como alternativas menores, sí sufre oscilaciones significativas. En tres de ellos aumenta la proporción de votos que reciben a par-

tir de la implementación de la BVE ("Partido Obrero", "Causa Reparadora" y "Proyecto Sur"), en uno ("Ciudadanos a Gobernar") disminuye y en otro ("Nuevo Espacio de Participación") no se observa un efecto significativo. El aumento de los votos positivos es captado, fundamentalmente, por los partidos "pequeños". Cuando quienes no emitían votos positivos pasan a hacerlo (ya sea porque el sistema impide la anulación de los votos o porque presenta la opción de voto en blanco en un área pequeña de la segunda pantalla), dichos votos no van hacia los partidos que dominan la escena política, sino que se traducen en mejores resultados para las alternativas menores.

"Ciudadanos a Gobernar" es un caso particular. Para comprender su comportamiento es necesario analizar por separado su desempeño en cada uno de los municipios bajo consideración. Si bien el desempeño del partido cae en Villa Ángela para todas las categorías en las que compite (Diputados, Intendente y Concejales), esto no sucede en Charata: la proporción de votos que recibe "Ciudadanos a Gobernar" para la categoría de Diputados aumenta con la BVE siguiendo los mismos patrones de los otros partidos chicos

¿Qué le ocurrió en Villa Ángela a "Ciudadanos a Gobernar"? Tres candidatos a Concejales renunciaron a su candidatura justo antes de la fecha de los comicios por una interna con el candidato a Intendente, entre ellos el primer candidato José Rivas:

> El viernes cuando fui a hacer la caminata de cierre de campaña me encontré con que nuestro partido "Ciudadanos a Gobernar" apoya la candidatura de Peppo gobernador, me dieron las boletas para repartir y estas incluían además de las candidaturas de Herrera (Intendente) y nuestra lista de concejales, la candidatura de Peppo gobernador (candidato del partido "Chaco Merece Más") y sus diputados provinciales. Hasta incorporaron la Marcha Peronista. No tengo nada en contra del PJ, pero este no era el proyecto al que yo suscribí, yo me uní a un partido independiente y ahora, a último momento, se plantea esta alianza. Este fue el motivo por el que decidí hacerme a un costado[2].

En esta coyuntura, la BVE parece haber facilitado la penalización de las diferencias internas.

Discusión

La proporción de votos positivos es interpretada habitualmente como una señal de legitimidad de los representantes electos. Su reducción suele leerse como un signo de descontento con la oferta que presentan los partidos, pero existen diferentes factores institucionales y de

2. Diario Chaco, "Renunció el primer candidato a concejal de Ciudadanos a Gobernar en Villa Ángela y con él se fueron otros dos" Fuente: http://www.diariochaco.com/noticia/renunciaron-tres-candidatos-concejales-de-ciudadanos-gobernar-en-villa-angela-incluido-el
Consultado el 27/08/16.

comportamiento que llevan a los ciudadanos a votar por distintos partidos, a emitir votos en blanco o anular sus votos. La literatura politológica tiende a dividirlos en fuentes intencionales y no intencionales. El corte de boleta intencional explica la decisión consciente de votar a distintos partidos, a los probables ganadores, por motivos estratégicos. En cambio, el corte de boleta no intencional ocurre cuando un votante muestra una preferencia sincera por dos partidos diferentes que compiten en carreras distintas o no logra emitir su voto por su único partido preferido en al menos una de las competencias. Es posible también que algunos ciudadanos prefieran emitir un voto en blanco porque no consideran tener la información suficiente para pronunciarse, que no seleccionen una opción en alguna de las categorías por descuido, o incluso, que emitan un voto nulo porque desconocen el procedimiento de votación. En la medida en que los sistemas de emisión de sufragios definen las reglas (qué se cuenta como voto positivo, en blanco y nulo) hacen más o menos probable adoptar los comportamientos esperados.

En este marco, el caso de Chaco provee más evidencia a favor de la importancia del sistema de votación. Este diseño puntual de BVE tiene efectos significativos sobre los resultados electorales. Su implementación no sólo se asocia fuertemente con una reducción en la proporción de votos en blanco y nulos y el consiguiente aumento de los votos positivos, sino que también tiene un efecto significativo sobre cuatro de los cinco partidos más “pequeños”: aquellos votos que no eran positivos con el sistema de boleta partidaria tradicional, tienden a inclinarse hacia alternativas menores. Queda claro que el diseño de esta tecnología de votación tiene aparejados efectos propios que deben ser considerados a la hora de evaluar su implementación.

Bibliografía

Allers, M. A., & Kooreman, P. (2009), "More evidence of the effects of voting technology on election outcomes", en *Public Choice*, N° *139*(1-2), pp. 159-170.

Alvarez, R. M., Katz, G., & Pomares, J. (2011), "The impact of new technologies on voter confidence in Latin America: evidence from e-voting experiments in Argentina and Colombia", en *Journal of Information Technology & Politics*, N° *8*(2), pp. 199-217.

Alvarez, R. M., & Hall, T. E. (2010), "*Electronic elections: The perils and promises of digital democracy"*, Princeton University Press.

Alvarez, R. M., & Nagler, J. (2000), "A new approach for modelling strategic voting in multiparty elections", en *British Journal of Political Science*, N° *30*(01), pp. 57-75.

Alvarez, R. M., Sinclair, D. E., & Wilson, C. H. (2004), "Counting ballots and the 2000 election: What went wrong", en *Rethinking the vote: The politics and prospects of American election reform*.

Ansolabehere, S., & Stewart, C. S. (2005), "Residual votes attributable to technology", en *Journal of Politics*, N° *67*(2), pp. 365-389.

Bartels, L. M. (1996), "Uninformed votes: Information effects in presidential elections", en *American Journal of Political Science*; pp. 194-230.

Calvo, E. (2002), "Institutional gamblers: majoritarian representation, electoral uncertainty, and the coalitional costs of Mexico's hybrid electoral system", en *Electoral Studies*, N° *21*(3), pp. 453-471.

Carrier, M. A. (2005), "Vote counting, technology, and unintended consequences", *John's L. Rev.*, N° *79*, p. 645.

Card, D., & Moretti, E. (2007). "Does voting technology affect election outcomes? Touch-screen voting and the 2004 presidential election", en *The Review of Economics and Statistics*, N° *89*(4), pp. 660-673.

Celeste, R., Thornburgh, D., & Lin, H. (Eds.). (2006), "*Asking the right questions about electronic voting"*, National Academies Press.

Duverger, M. (1959), "*Political parties: Their organization and activity in the modern state"*, Methuen.

Engstrom, E. J. and Kernell, S. (2005), "Manufactured Responsiveness: The Impact of State Electoral Laws on Unified Party Control of the Presidency and House of Representatives, 1840-1940", en *American Journal of Political Science, N° 49*(3), pp. 531–549.

Feldman, Halderman y Felten (2006), "Security Analysis of the Diebold AccuVote-TS Voting Machines", Center for Information Technology Policy and Department of Computer Science, Princeton University.

Frisina, L., Herron, M. C., Honaker, J., & Lewis, J. B. (2008), "Ballot formats, touchscreens, and undervotes: A study of the 2006 midterm elections in Florida"; en *Election Law Journal*, Vol. *7*(1), pp. 25-47.

Hermson, P. S., Hanmer, M. J., & Niemi, R. G. (2008), "The Impact of Ballot Type and Voting System on Voting Errors".

Horiuchi, Y., Imai, K., & Taniguchi, N. (2007), "Designing and analyzing randomized experiments: Application to a Japanese election survey experiment", en American Journal of Political Science, Vol. 51(3), pp. 669-687.

Katz, G., Alvarez, R. M., Calvo, E., Escolar, M., & Pomares, J. (2009), "Assessing the Impact of E-Voting Technologies on Electoral Outcomes: an Analysis of Buenos Aires 2005 Congressional Election".

Kimball (2003), "Voting Methods Two Years After Florida", Paper Presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.

Lau, R. R., & Redlawsk, D. P. (2006), "*How voters decide: Information processing in election campaigns"*, Cambridge University Press.

Leiras, M. y Calvo, E. (2011), "La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas"; CIPPEC - COPEC, Buenos Aires.

Mcgaley, M. A. (2003), "*Electronic voting: A safety critical system",* en Doctoral dissertation; Department of Computer Science; National University of Ireland; Maynooth).

Moore, R. T. (2012), "Multivariate continuous blocking to improve political science experiments"; en Political Analysis, Vol. 20(4), pp. 460-479.

Reynolds, A., & Steenbergen, M. (2006), "How the world votes: the political consequences of ballot design, innovation and manipulation", en *Electoral Studies*, Vol. *25*(3), pp. 570-598.

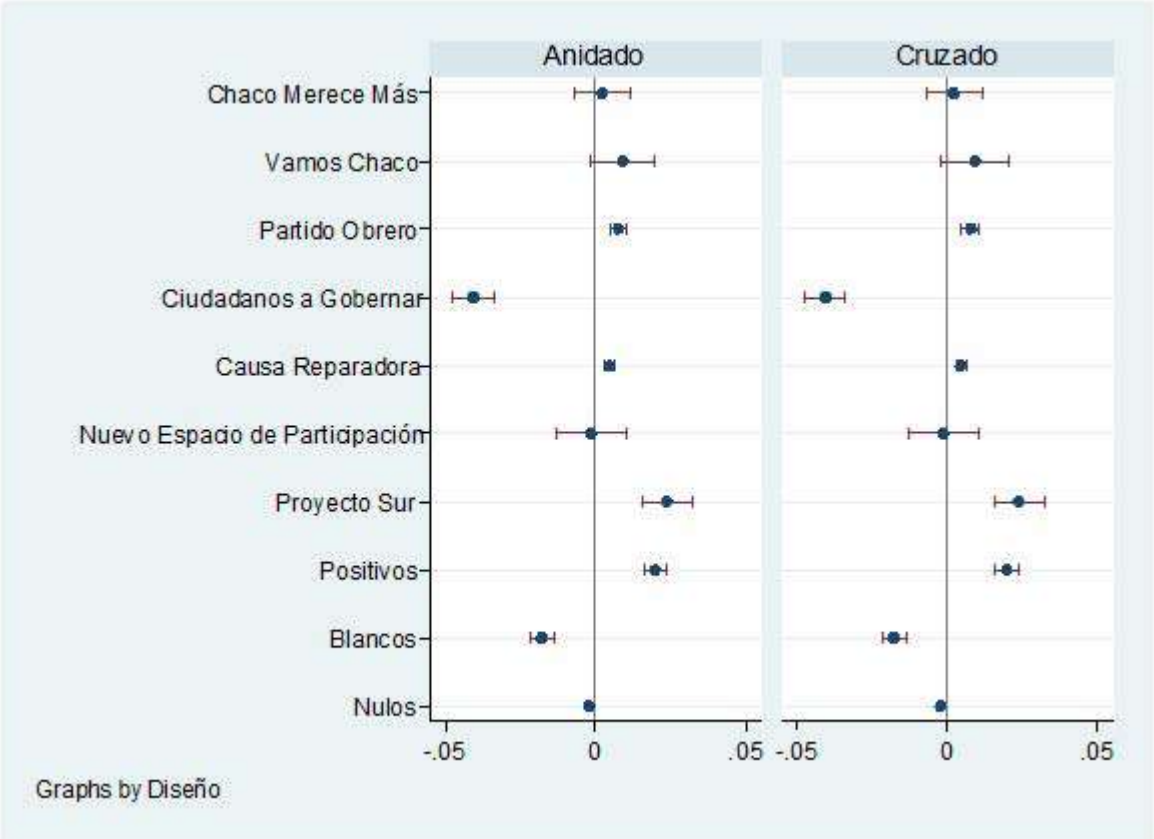
Anexo

Comparación de medias del porcentaje de votos recibidos entre mesas con y sin sistema BVE por municipio y cargo

			Mesas totales	Media sin BVE	Media con BVE	Diferencia	T-stat	p-valor (test a dos colas)
Charata	Gobernador	Frente Chaco Merece Más	81	0.5250854	0.5329361	-0.0078507	-0.6815	0.4976
		Vamos Chaco	81	0.4647699	0.4574458	0.0073241	0.6407	0.5236
		Partido del Obrero	81	0.0101447	0.0096181	0.0005266	0.2841	0.7771
		Positivos	81	0.9516677	0.9689336	-0.0172659	-4.0367	0.0001
		Blancos	81	0.0448966	0.0296832	0.0152134	3.6914	0.0004
		Nulos	81	0.0034357	0.0013832	0.0020525	2.0671	0.0420
Villa Ángela		Frente Chaco Merece Más	53	0.6115946	0.6019284	0.0096662	0.56	0.5779
		Vamos Chaco	53	0.3710154	0.3770107	-0.0059953	-0.3284	0.7439
		Partido del Obrero	53	0.0173899	0.021061	-0.0036711	-1.2031	0.2345
		Positivos	53	0.8843824	0.9581723	-0.0737899	-13.5911	0.0000
		Blancos	53	0.1128479	0.041535	0.0713129	12.8385	0.0000
		Nulos	53	0.0027696	0.0002927	0.0024769	2.516	0.0151
Charata	Diputados	Frente Chaco Merece Más	81	0.5109712	0.5060553	0.0049159	0.4374	0.6630
		Vamos Chaco	81	0.4704056	0.4670302	0.0033754	0.2915	0.7714
		Partido del Obrero	81	0.0127722	0.017427	-0.0046548	-2.1237	0.0368
		Ciudadanos a Gobernar	81	0.005851	0.0094874	-0.0036364	-2.1431	0.0352
		Positivos	81	0.9442341	0.9647188	-0.0204847	-4.2686	0.0001
		Blancos	81	0.0525423	0.0338981	0.0186442	4.0658	0.0001
		Nulos	81	0.0032237	0.0013832	0.0018405	1.9727	0.0520
Villa Ángela		Frente Chaco Merece Más	53	0.5731342	0.5680108	0.0051234	0.2877	0.7747
		Vamos Chaco	53	0.3176861	0.3453959	-0.0277098	-1.5748	0.1215
		Partido del Obrero	53	0.0193459	0.0470361	-0.0276902	-7.7061	0.0000
		Ciudadanos a Gobernar	53	0.0898338	0.0395572	0.0502766	10.708	0.0000
		Positivos	53	0.9190101	0.9491884	-0.0301783	-4.2767	0.0001
		Blancos	53	0.0778318	0.0505189	0.0273129	3.8823	0.0003

		Nulos	53	0.0031581	0.0002927	0.0028654	2.7141	0.0090
Charata	Intendente	Frente Chaco Merece Más	81	0.4981308	0.5034151	-0.0052843	-0.4689	0.6404
		Vamos Chaco	81	0.495406	0.4858502	0.0095558	0.8493	0.3983
		Causa Reparadora	81	0.0026518	0.0057986	-0.0031468	-3.0401	0.0032
		Nuevo Espacio de Participación	81	0.0038114	0.0049361	-0.0011247	-0.9246	0.3580
		Positivos	81	0.973967	0.9703238	0.0036432	0.9864	0.3269
		Blancos	81	0.0230411	0.0282931	-0.005252	-1.4531	0.1502
		Nulos	81	0.002992	0.0013832	0.0016088	1.7489	0.0842
Villa Ángela		Frente Chaco Merece Má	53	0.5956489	0.6076644	0.012015	-0.7382	0.63
		Vamos Chaco	53	0.255623	0.286235	-0.030612	-1.9535	0.0563
		Ciudadanos a Gobernar	53	0.1487281	0.1061006	0.0426275	5.8815	0.0000
		Positivos	53	0.9503808	0.9643167	-0.0139359	-2.251	0.0287
		Blancos	53	0.0468496	0.0353906	0.011459	1.8367	0.0721
		Nulos	53	0.0027696	0.0002927	0.0024769	2.516	0.0151
Charata	Concejales	Frente Chaco Merece Más	81	0.4971054	0.5027265	-0.0056211	-0.4897	0.6257
		Vamos Chaco	81	0.4866997	0.4789157	0.007784	0.4561	0.6496
		Causa Reparadora	81	0.0030818	0.0090136	-0.0059318	-4.3738	0.0000
		Nuevo Espacio de Participación	81	0.0131131	0.0093442	0.0037689	0.3172	0.751
		Positivos	81	0.9493444	0.9588506	-0.0095062	-2.1088	0.0381
		Blancos	81	0.0478177	0.0397662	0.0080515	1.8288	0.0712
		Nulos	81	0.0028379	0.0013832	0.0014547	1.5721	0.1199
Villa Ángela		Frente Chaco Merece Más	53	0.5732842	0.5768519	-0.0035677	-0.2155	0.8302
		Vamos Chaco	53	0.2593568	0.3261768	-0.06682	-3.8634	0.0003
		Ciudadanos a Gobernar	53	0.1405021	0.0462858	0.0942163	14.7582	0.0000
		Proyecto Sur	53	0.0268569	0.0506855	-0.0238286	-5.616	0.0000
		Positivos	53	0.9323055	0.9475532	-0.0152477	-2.3364	0.0234
		Blancos	53	0.0649249	0.0521541	0.0127708	1.9191	0.0606
		Nulos	53	0.0027696	0.0002927	0.0024769	2.516	0.0151

Comparación del efecto de la utilización de la BVE en la elección provincial en Chaco 2015 mediante modelos con estructura de datos anidados y cruzados



EJE REFORMAS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

LA REFORMA POLÍTICA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. DIMENSIONES PARA EL ANÁLISIS Y EL DEBATE

Luciana Micaela Caccianini
Asociación Civil Governeo
E-mail: lcaccianini@governeo.org

Emilio Augusto Raffo
Asociación Civil Governeo
E-mail:eraffo@governeo.org

Luis Augusto Raffo
Asociación Civil Governeo
E-mail: lraffo@governeo.org

Contexto

Para comenzar nuestro trabajo, expondremos de forma sintética las principales características estructurales e institucionales de la provincia que tendrán alguna incidencia en el análisis posterior.

Vale la pena destacar que la provincia de Buenos Aires no solamente es la provincia argentina de mayor extensión (307.571 km^2), sino que además se trata de la tercera jurisdicción subnacional más grande de América Latina, siendo únicamente superada por Santa Cruz (Bolivia) y Loreto (Perú). Pero como además no se trata de un territorio despoblado, sus quince millones seiscientos veinticinco mil ochenta y cuatro (15.625.084) habitantes la convierten en la provincia más habitada de la Argentina, cuarto estado subnacional más poblado de Latinoamérica, solamente superado por San Pablo, Minas Gerais y Río de Janeiro. La razón entre territorio y habitantes nos permite además ubicarla como el tercer distrito en lo que hace a densidad poblacional, con casi 51 habitantes por km^2, siguiendo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Tucumán.

En 2015, para las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) así como para las elecciones Generales, constituyó el padrón más grande del país, alcanzando los 11.902.147 electores habilitados (alrededor del 37% del padrón nacional). Si se considera el padrón confeccionado para cargos provinciales, el número ascendió a 12.429.146 electores[1]. En este último caso, es la Junta Electoral de la provincia quien confecciona y publica el registro especial de electores, integrado por los extranjeros residentes en cada municipio (esto se basa en la información previa provista por el Registro Provincial de las Personas) y que reúnan los requisitos para ser electores de acuerdo a la Constitución y la Ley 11.700 (y modificatorias). Además, comunica periódicamente a la Junta Electoral acerca de los cambios de domicilio, tipo de documento, bajas y toda otra novedad que pudieran haber denunciado los extranjeros inscriptos, siendo la Junta Electoral de la provincia quien tiene a su cargo el Registro Especial de Electores Extranjeros.

1. En la provincia de Buenos Aires también pueden votar los extranjeros, de ambos sexos, mayores de edad, que sepan leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el territorio de la provincia, en todas las elecciones para Gobernador, Vicegobernador, Legisladores Provinciales, Intendentes Municipales, Concejales, Consejeros Escolares y Diputados Constituyentes, todo tipo de consulta popular y plebiscitos.

Estos datos agregados empiezan a tener otras dimensiones cuando se los analiza en detalle: los 135 distritos en que se divide la provincia, y a los cuales no se les reconoce la autonomía municipal, presentan gran disparidad en cuanto a su extensión. Así es que encontramos partidos con una gran superficie (v.g. Carmen de Patagones con 13.600 km2), y otros con tan sólo 34 km2 (Vicente López), lo que arroja una diferencia de 402 veces en términos territoriales. Algo similar ocurre con la población, entre el municipio más poblado (La Matanza) con 1.775.816 habitantes, y el menos habitado (Tordillo) con 1.764 habitantes. Hay una diferencia relativa de más de 1000 veces entre uno y otro distrito. En perspectiva comparada, la población de La Matanza representa 1.007 veces la población del municipio de Tordillo. El mayor contraste se da a nivel de dos espacios agregados: conurbano e interior. El primero de ellos tiene una elevada concentración poblacional en zonas urbanas y una limitada extensión territorial, mientras que el interior presenta características opuestas. Generalizando, puede concluirse que los municipios del conurbano representan tan sólo el 2% del territorio provincial, contra el 98% restante del interior. La variable demográfica arroja un resultado diametralmente opuesto: 63% de la población se asienta en el conurbano, mientras que el 37% restante lo hace en el interior.

En cuanto a la configuración institucional, el Poder Ejecutivo es ejercido por un ciudadano con el título de Gobernador, acompañado en sus funciones por un Vicegobernador[2] que, a su vez, asume el cargo de Presidente de la Cámara de Senadores de la Provincia. Los mandatos de ambos son de 4 años, pudiendo ser reelectos o sucederse recíprocamente una sola vez[3]. La elección del Gobernador y Vicegobernador es directa, a simple mayoría de sufragios y en distrito único[4], de forma conjunta con la de Senadores y Diputados provinciales, Concejales y Consejeros Escolares. Se trata entonces de una elección sin segunda vuelta, en la que se gana por (al menos) un voto.

El Poder Legislativo está compuesto por dos Cámaras, integradas actualmente por 46 Senadores y 92 Diputados, cuya duración en el cargo es también de 4 años, pero con la posibilidad de ser reelectos indefinidamente, renovándose la composición de cada Cámara por mitades cada dos años[5]. La Legislatura bonaerense tiene como particularidad estar conformada por Cámaras simétricas y congruentes. En el primer caso, siguiendo la clasificación de Lijphart (1999), simétricas son aquellas democráticamente electas y con poderes constitucionales iguales o ligeramente desiguales. La segunda característica, la de la congruencia, hace referencia a aquellas legislaturas con fórmulas de elección similares, y cuya composición es relativamente igual, lo que también se cumple a la hora del reclutamiento de los diputados y senadores provinciales. Estaríamos así en presencia de un bicameralismo medio, que se da justamente cuando las Cámaras son simétricas y congruentes.

2. Artículo 119° de la Constitución Provincial.

3. Artículos 122° y 123° de la Constitución Provincial.

4. Artículos 134° y 135° de la Constitución Provincial, 11° y 114° de la Ley 5.109.

5. Artículos 68°, 70° y 78° de la Constitución Provincial.

Las elecciones a Gobernador, Vicegobernador, Senadores y Diputados Nacionales y Provinciales, Intendentes, Concejales y Consejeros Escolares se llevan a cabo "previa convocatoria con no menos de noventa (90) días de anticipación, que hará el Poder Ejecutivo o el Presidente de la Asamblea Legislativa en su defecto"[6] y "en una fecha comprendida entre los treinta (30) y ciento veinte (120) días anteriores a la culminación de los mandatos respectivos"[7]. El Poder Ejecutivo está facultado "para convocar a las elecciones simultáneamente con la elección de candidatos a Presidente y Vicepresidente de la Nación"[8], dentro del plazo de convocatoria fijado para los cargos mencionados anteriormente.

Otro elemento a resaltar es el de la importancia de los gobiernos locales. Se han destacado las intendencias como espacios de fuerte concentración de poder (Suárez Cao et al., 2009), llamando incluso "barones del conurbano" a los intendentes que han gobernado los distritos más poblados del cinturón que rodea a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), casi sin interrupciones desde el advenimiento de la democracia en 1983, ya que el cargo ejecutivo comunal cuenta con la posibilidad de reelegirse indefinidamente. Para tener una dimensión real de la importancia del nivel local, en las elecciones generales de 2015 se pusieron en juego 1.097 bancas de Concejales titulares y 427 de Consejeros escolares titulares en los 135 distritos de la Provincia.

Desde 1983 siempre ha habido representación parlamentaria de más de un partido político, con la presencia de la oposición en ambas Cámaras. Y entre 1987 y 2015 se han sucedido ininterrumpidamente gobiernos justicialistas (Antonio Cafiero, 1987-1991; Eduardo Duhalde, 1991-1995 y 1995-1999; Carlos Ruckauf, 1999-2002; Felipe Solá, 2002-2003 y 2003-2007; Daniel Scioli, 2007-2011 y 2011-2015). La única excepción era, hasta las últimas elecciones generales, el período del gobernador Alejandro Armendáriz (U.C.R.), entre los años 1983 y 1987.

6. Artículo 114° de la Ley 5.109-

7. Artículo 116° de la Ley 5.109.

8. Ídem.

No obstante algunas críticas y cuestiones específicas a las que haremos referencia, cabe destacar que en la provincia desde 1983 a la fecha, las elecciones han sido limpias, y sus resultados fueron aceptados por ganadores y perdedores sin excepción, aunque desde algunos sectores se ha hecho mención, si bien con algo de exageración, de grandes redes clientelares, la "maquinaria electoral" o "aparato del PJ bonaerense" relacionándolo con la posibilidad de un fraude electoral o vulneración del secreto del voto[9]. Aún cuando se registraran ciertas denuncias, y sin negar su existencia, la realidad indica que, con un padrón de más de doce millones de electores, esta práctica resulta marginal como para alcanzar un impacto considerable en el resultado final a nivel provincial. Otra cuestión que requiere un análisis más minucioso es el caso de cargos locales, cuando las elecciones son altamente competitivas. No obstante, creemos firmemente que no ha habido fraude, aunque sí existen, como veremos más adelante, espacios para trabajar en materia de transparencia, simplificación de mecanismos para el elector, rendición de cuentas por parte de las agrupaciones y partidos políticos, entre otros.

La Constitución Provincial establece, en su artículo 62°, la existencia de "una Junta Electoral permanente" que tiene a su cargo "formar y depurar el registro de electores; designar y remover los electores encargados de recibir los sufragios; realizar los escrutinios, sin perjuicio de lo que disponga la Legislatura en el caso de resolver la simultaneidad de las elecciones nacionales y provinciales; juzgar de la validez de las elecciones; diplomar a los legisladores, municipales y consejeros escolares, quienes con esa credencial, quedarán habilitados para ejercer sus respectivos mandatos"[10].

La Junta Electoral resulta además órgano de aplicación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y Agrupaciones Municipales (N° 9.889).

Formada por los presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas, y de tres Cámaras de Apelación del departamento de la Capital provincial, no se trata de un órgano específicamente electoral. Su conformación ha variado en los últimos años ya que históricamente en La Plata existían tres tribunales de segunda instancia: uno Penal y dos del fuero Civil y Comercial, pero más adelante se agregó, con la reforma constitucional de 1994, el fuero Contencioso Administrativo, lo que derivó en que la Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires diera lugar a una propuesta de modificación en la integración de este órgano, pedida por la Cámara en lo Contencioso Administrativo, durante el año 2006. Actualmente los tres fueros participan de la Junta Electoral.

9. Un caso mencionado con frecuencia es el del "voto cadena", práctica que consiste en que el "puntero" entrega a un elector un sobre en blanco sin las firmas de las autoridades de mesa. El elector antes de ingresar al cuarto oscuro recibe de las autoridades de mesa el sobre original con las correspondientes firmas, pero deposita el primer sobre en blanco en la urna, con el riesgo de que el voto sea impugnado en el recuento. A cambio de esa pérdida, se lleva consigo el sobre original, que entrega al "puntero". Éste coloca la boleta del "jefe político", lo cierra y genera así el primer eslabón de la cadena, quien a su vez lo introduce en la urna y se retira de la mesa con el sobre vacío firmado por las autoridades, que luego se pasa a otro "eslabón", y así sucesivamente.

10. Artículo 63° de la Constitución de la provincia.

“Simplificación electoral”. Calendario electoral. El caso de las alianzas

Luego de un año electoral muy largo, que se inició el 22 de febrero de 2015 con las elecciones primarias en la ciudad de Mendoza y en el municipio de San Carlos, y finalizó el 22 de noviembre con el balotaje para la elección de los cargos Presidente y Vicepresidente de la Nación, no han sido pocas las voces que reclamaron un debate serio en relación al sistema político electoral. El reclamo hizo foco en la cuestión de haber ocupado casi un año calendario para desarrollar las campañas electorales y los consecuentes comicios, lo que, en muchas ocasiones, produce una parálisis en la gestión y un lógico desgaste por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, la idea de “simplificación electoral” no es tan sencilla como parece, ya que la realidad política actual obedece a lo establecido en nuestra Constitución Nacional en su artículo 5˚, y respecto de las autonomías provinciales, como destacamos a continuación:

> Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional (…) Bajo esas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones.

En consecuencia, la ansiada “simplificación del calendario electoral” requeriría, como principio, las reformas constitucionales de las 24 jurisdicciones o bien, un compromiso o pacto federal que lleven, sin violar las normas locales, a la unificación del calendario.

Debe resaltarse que algunas Constituciones locales no admiten, también como principio, la unificación o simultaneidad con los comicios a nivel nacional, con lo cual el tema de la remanida simplificación del calendario resulta un objetivo distante si es que no existe, insistimos, un acuerdo formal de los Poderes nacionales y provinciales.

Asimismo, se destaca que un acuerdo político electoral es, por ende, circunstancial. En este sentido creemos que podría aplicarse, por ejemplo, para las próximas elecciones legislativas y, en el mejor de los casos, para las del año 2019, pero no constituirán reformas tendientes a mantenerse en el tiempo, de lograse un éxito en su implementación.

Consideramos que la iniciativa que promueve la simplificación del calendario electoral podría resultar positiva, manteniendo como premisa la necesidad de alcanzar la meta a través de consensos y acuerdos entre las autoridades nacionales y provinciales, en el marco del federalismo y el respeto hacia las autonomías de cada distrito en particular. Más allá de la discusión acerca de su implementación, la clave consiste en que los calendarios resulten previsibles, ya que no podemos ignorar que generan incentivos en la conducta de partidos, candidatos y votantes. Por otro lado, deberían considerarse también sus potenciales efectos en las políticas de coaliciones, aspecto desarrollado a continuación, e incluso las adaptaciones legislativas o constitucionales que deberían realizar algunas provincias.

En el caso de la provincia de Buenos Aires en particular, no se presentarían mayores inconvenientes desde el punto de vista operativo, ya que desde hace años adhiere a la simultaneidad de elecciones, no obstante, lo cual deberían tenerse en cuenta los aspectos mencionados anteriormente en caso que se optara por un esquema de calendarios diferenciado.

En suma, la modificación del calendario electoral incluye otros temas que quedan enmarcados en el término "simplificación" como lo son, entre otras, las medidas tendientes a evitar algunas confusiones en la presentación de la oferta electoral. De esta forma podría evitarse el aprovechamiento de determinadas "herramientas electorales", como son las llamadas listas colectoras, espejos, acoples, adhesiones, sumatoria de votos, reconocimiento de partidos políticos y alianzas electorales.

Toda vez que el Proyecto de Ley sobre Reforma Política presentado en 2016 por el Poder Ejecutivo Nacional tiende a impedir la implementación de las listas espejos y colectoras (al menos a nivel nacional) habremos de referirnos especialmente a la constitución, formación y reconocimientos de las alianzas o frentes electorales que autoriza la Ley Orgánica de los Partidos Políticos 23.298. A través del artículo 10°,

> queda garantizado a los partidos políticos el derecho a constituir confederaciones nacionales o de distrito, fusiones y alianzas transitorias, en los términos y condiciones establecidos en las respectivas cartas orgánicas, debiendo respetarse en la materia la disposición contenida en el art. 3º, inc. b) y de un modo análogo lo dispuesto por los arts. 7º y 8º.

De ello se sigue, con un criterio simplista, que dos o más partidos políticos pueden conformar una alianza electoral con miras a una determinada elección. Dicho así, la cuestión se encontraría resuelta. A poco de andar, veremos que no es así.

Existen, en principio, dos posibilidades de asociación jurídico-política, a saber, a) Partidos Nacionales y b) Partidos de Distrito, siendo los primeros la conformación efectuada por, al menos, cinco partidos de distrito con el mismo nombre, declaración de principios y bases de acción política para actuar a nivel nacional y, los segundos, los habilitados por la justicia electoral federal para actuar en una determinada provincia.

La primera cuestión con la cual nos encontramos es que un partido político nacional puede conformar una alianza electoral, por ejemplo, con los Partidos A, B, C, D y E, pero no replicarse esa alianza en todos o algunos de los distritos (provincias) electorales. Incluso, puede darse el caso de que en algunos distritos, uno o varios de esos partidos no estén reconocidos y, por ende, queden imposibilitados de conformar la alianza nacional originaria.

Aún más, habida cuenta del régimen de autonomía de los partidos de distrito, estos podrían -llegado el caso- conformar una alianza distinta y competir electoralmente con los candidatos de la alianza originaria (denominada así para diferenciarla como alianza "madre").

Pero la cuestión no finaliza ahí, ya que, en virtud del principio de las autonomías provinciales, las provincias dictan sus propios estatutos de partidos políticos los que, a su vez, autorizan la conformación de alianzas provinciales, ya sea de partidos políticos provinciales o partidos municipales.

Estas alianzas provinciales pueden integrar o conformar la alianza originaria y, asimismo, están habilitadas a conformar los partidos provinciales (con la misma sigla, declaración de principios, bases de acción política, etc.), constituyendo de esta manera alianzas electorales que compitan con aquélla o hasta con los partidos nacionales, provocando un verdadero disloque estructural.

En el ejemplo de la alianza de partidos nacionales efectuada más arriba, podría conformarse una alianza de distrito, con los partidos A, B y C, y alianzas provinciales, entre los partidos A y B y por su lado C y D, y el partido E competir con las anteriores.

Recientemente, desde el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) se ha señalado la necesidad de la "verticalización de las alianzas electorales", posición que es asumida también por otros conocedores del tema (Pomares, Leiras y Page, 2016).

En este sentido, no observamos que en el Proyecto de Ley enviado por el Poder Ejecutivo nacional se haya incluido alguna modificación de la norma que permita avizorar la concreción de esta necesaria "simplificación" en materia electoral. Mucho menos, una manifestación en esta dirección por parte de los gobiernos locales y, menos aún, de los actores principales, esto es, dirigentes y partidos políticos.

Debemos señalar que este tema ya había sido jurídica e históricamente resuelto por la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires (de ahora en más "la Junta") en el denominado caso "MID-Olavarría" del año 1973, en el que se estableció que las alianzas electorales -al menos en el ámbito bonaerense- debían conformarse para la totalidad de las categorías a elegir y para la integridad de las secciones y distritos municipales. Es decir, no se admitía la posibilidad de secesión de los integrantes de las alianzas.

Este criterio fue mantenido por la Junta en el caso de la Alianza Demócrata Progresista de 1983, siendo en esta oportunidad convalidado por la Corte Nacional.

En forma consecuente, en el Primer Congreso de Derecho Público Provincial Juan Bautista Alberdi, celebrado en 1985 en la provincia de Buenos Aires, la Junta propiciaba el mantenimiento de la unidad de alianzas y frentes electorales, idea que hoy es tomada bajo la denominación "verticalización de las alianzas".

Lamentablemente, este razonamiento fue desechado obedeciendo, a nuestro entender, a políticas partidarias circunstanciales, admitiéndoseles a los partidos separarse de las alianzas y competir en municipios de forma independiente, a pesar de estar aliados en las secciones o a nivel provincial, y con verdaderos dislates organizacionales, en especial a partir del año 1985 y recrudeciendo a partir de 1997.

En este derrotero, se destaca que la idea recién se vio plasmada mediante la sanción de la Ley Provincial 14.086/10 cuyo artículo 16° establece que

> Los partidos provinciales entre sí, y con las federaciones y agrupaciones municipales; las federaciones entre sí y con las agrupaciones municipales; y las agrupaciones municipales entre sí, podrán concretar alianzas transitorias con motivo de una determinada elección para cargos electivos provinciales y municipales, siempre que sus respectivas cartas orgánicas lo permitan y se establezca para todos los distritos y todas las categorías en que participan, no pudiéndose autorizar a ninguno de los partidos, federaciones o agrupaciones municipales a que en determinado distrito o sección electoral se presente de manera separada o con lista diferente a la de la alianza. El reconocimiento de la alianza deberá ser solicitado al órgano de aplicación por las entidades que la integren, con una anticipación no menor de sesenta (60) días de la elección primaria, abierta, obligatoria y simultánea (...)

El objetivo fue alentar una oferta electoral menos fragmentada y más transparente. Si bien el debilitamiento de los partidos no se revierte únicamente con una reforma electoral, sí pueden establecerse normas que regulen la construcción de las alianzas y la presentación de candidaturas simplificadas. La reforma del año 2009 dio algunos pasos al ordenar la oferta con la introducción de las PASO. El desafío es que, además de concretarse una reforma de la ley nacional, se introduzca un compromiso de las provincias para eliminar la Ley de Lemas, prohibir toda otra forma de apoyo múltiple (colectoras, adhesiones, acoples, espejo, sumatorias, etc.) y verticalizar las alianzas, es decir, que los partidos deban mantener las mismas alianzas en todas las categorías y a través de los distritos.

Esto sólo puede lograrse acordando reglas mínimas que, sin pretender obligar a las provincias ni a los partidos a hacer nada en particular, se limiten a impedir las prácticas que confunden a los votantes (lemas, colectoras, espejos, alianzas distintas según el cargo) (Pomares, Page y Scherlis, 2011).

Las denominadas listas espejo, colectoras o acoples. Su eliminación en el proyecto de reforma

Otra suerte de "deformación" del sistema de selección de candidatos a cargos públicos electivos lo constituyen las denominadas "listas espejos", esto es la posibilidad de "copiar" las listas de candidatos de un partido político y proceder a su postulación por parte de otro (u otros) partidos, alianzas o agrupaciones municipales, procediéndose a la acumulación de los votos así obtenidos.

En su origen (específicamente a partir de la elección nacional del año 1989) se reconoció la posibilidad de que un partido "adhiriera" a los candidatos postulados por otra fuerza y, con posterioridad, se procediera a la acumulación de los votos obtenidos. Queda claro que se trataba de los candidatos de "un partido político" y que la otra fuerza procedía a "adherir" a dichos candidatos.

En virtud de la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, este sistema de "adhesión" de una fuerza a los candidatos presentados por otra, conlleva la identificación ideológica o programática, que se ha visto sensiblemente desnaturalizada puesto que ahora no se procede a "adherir" a los candidatos de otra fuerza sino a duplicar, triplicar, o incluso cuadruplicar los candidatos, pero con una notoria diferencia. Esto es, pasado el plazo de vencimiento de conformación de alianzas electorales (dos meses antes de los comicios[11]), los partidos proceden a presentar sus candidatos[12] intercalando sus candidatos y, de hecho, vulnerando los plazos pertinentes.

Al respecto, resulta ilustrativo citar la Resolución del organismo electoral bonaerense mediante la cual se procedió a admitir la posibilidad de adhesión ya señalada:

> En este orden de ideas, si bien la ley electoral no legisla puntualmente la figura de las adhesiones sino la de las "alianzas", es cierto que solamente para estas últimas exige los cambios de nombre o nombres comunes a las listas aliadas y la existencia de una plataforma común, como también la "forma acordada" (sic) para la integración de las listas de candidatos, la designación de apoderados comunes, etc. (art. 16° inc. A. y siguientes del Decreto-Ley 9.889/82). Por ello, mientras la alianza presupone un acuerdo previo y modificaciones en las instituciones que se alían, que las llevan a organizarse en una nueva entidad que las trasciende. En la adhesión, en cambio, existe tan solo una nómina ordenada de candidatos predeterminada unilateralmente por una agrupación, a la cual otra u otras agrupaciones resuelven luego adoptar para la postulación de sus candidatos, (art. 59 inc. 2° C Pcia. Bs.As.) presentando boletas separadas en las que se respeta nómina y orden de candidatos, para su correspondiente oficialización ante quien corresponda en tiempo y modo oportunos (Res. H.J.E. *In Re* 5200.7797/99).

11. Art. 16 Decreto Ley 9.889/82.

12. 50 días antes de la elección.

Al respecto cabe agregar que el ahora denominado sistema de "duplicación de listas" o listas "espejo" (como vulgar y públicamente se las denomina), difiere sustancialmente de la situación que diera lugar a la citada resolución. En efecto, en aquella oportunidad se trataba de asociaciones políticas que "adherían" a la lista presentada por otra agrupación, haciendo suya la lista de candidatos presentada por ésta. Además, en dichos casos, no quedaba duda alguna acerca de la pertenencia del candidato postulado y, por ende, por qué fuerza política habría de proclamarse en el supuesto de resultar electo.

En la actualidad, se trata de listas "acordadas" por las distintas fuerzas, con intercambio e intercalación de candidatos de las distintas asociaciones signatarias, acuerdos éstos producidos con posterioridad al vencimiento del plazo de pedidos de reconocimientos de alianzas electorales (art. 16° Decreto-Ley 9.889/82). A esto se suma la confusión y falta de claridad absoluta respecto de los programas que, eventualmente de resultar electos los candidatos, habrán de sostener, toda vez que los partidos políticos conservan sus propias plataformas o bases de acción política.

En tal sentido, tratándose de listas que han resultado de un acuerdo posterior al vencimiento del plazo de presentación de alianzas y con este novedoso sistema de "duplicación de listas" (y no de adhesión) formuladas por dos, tres o cuatro asociaciones políticas, cabe preguntarse por cuáles de las fuerzas habrá que proclamarlos. Esta situación genera, al menos, dos consecuencias importantes, por un lado, la falta de certeza jurídica y, por el otro, una elevada complejidad en la presentación de las distintas vertientes políticas ante el soberano elector.

Aún más, se advierte que aquellas fuerzas políticas que no han arribado a un acuerdo orgánico y conformado, por consiguiente, una alianza electoral, "acuerdan" presentar listas duplicadas, triplicadas, cuadruplicadas, etc. o espejo, en distintos distritos municipales. En las cuales, públicamente, han denunciado la intercalación de sus candidatos indicándose el orden de colocación asignado a cada fuerza. De ahí el vulneramiento del sistema previsto por el artículo 16° Decreto-Ley 9.889/82 ya citado.

Como comentario final, recordamos el espíritu que motivó mencionada resolución de la Junta Electoral:

> Que debe tenerse en cuenta como cuestión primordial la defensa del verdadero y leal mantenimiento del sistema institucional, (felizmente restaurado) que es el de respetar la voluntad popular más allá de cualquier rigorismo formal. Lo contrario importaría una intención fraudatoria de la soberanía del pueblo elector.

Incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales

Finalizado el período electoral del año pasado, mucho se ha hablado respecto de la incorporación de las denominadas "Nuevas Tecnologías" al proceso electoral, comenzando a debatirse en los ámbitos académicos y periodísticos sobre los aspectos positivos y negativos de su implementación, que implican la informatización del proceso en forma parcial. Específicamente ha tomado especial importancia en la agenda pública la sustitución de la boleta partidaria en papel por la Boleta Única Electrónica (BUE), ya utilizada en distintos distritos de nuestro país como Salta y CABA., entre otros. Sin embargo, no corrió la misma suerte de exposición la Boleta Única en papel, que también se implementó exitosamente en otros distritos, como Córdoba y Santa Fe.

En primer lugar, consideramos que es responsabilidad del Estado hacer de público conocimiento un análisis de los tres mecanismos de votación ya implementados que, con seriedad y rigor científico, explicite las ventajas y desventajas de su uso, respectivamente.

Ante una eventual modificación en la forma de votar a nivel nacional, resulta imperioso que se identifique con total claridad los problemas que se procuran remediar y las partes del proceso que se intentan modernizar. Nuestro planteo responde a una máxima de cualquier proceso de toma de decisión, esto es, la realización en primera instancia de un diagnóstico de la situación inicial.

En segundo lugar, esta información debería ser reformulada en términos simples a través de un vocabulario cercano a la ciudadanía, con el objeto de informar los resultados del análisis realizado, que no podrá excluir de su alcance el estudio de los costos totales (investigación, desarrollo, capacitaciones, logística, infraestructura, etc.), así como la existencia o ausencia de garantías en lo que respecta a la transparencia del acto comicial y a las seguridades del secreto del sufragio, entre otras cuestiones.

En este sentido, queremos reafirmar lo que diversos especialistas señalan como "realizar urbanismo" en materia electoral, es decir avanzar sobre lo ya vigente, y que funciona bien, y no desarrollar e implementar algo totalmente nuevo (en el tema de la eventual modificación del mecanismo de votación) sobre todo teniendo en cuenta los plazos necesarios para llevar a cabo un cambio de semejante magnitud.

Además, en el caso de la Boleta Única Electrónica, debe informarse con debida antelación, cuál es el sistema exacto que se ofrece, quién lo produce o desarrolla, y proporcionar las garantías suficientes de que el proyecto no introduce un factor de riesgo o que generará mayor desconfianza que el actual.

Con motivo de la reciente visita de una Misión Oficial de Naciones Unidas (ONU), convocada por la Cámara Nacional Electoral, diversos representantes de Organizaciones de la Sociedad Civil locales, entre ellas Governeo, expusieron acerca de la reforma política sobreviniente en nuestro país.

Luego de nuestra participación en el encuentro, consultamos con diversos expertos en la materia a fin de establecer algunas pautas básicas que, a nuestro entender, constituirían los elementos esenciales a tener en cuenta en el proyecto e incorporación de nuevas tecnologías en el proceso de votación. Así, sostenemos que las bases deberían ser:

1. Difusión de un diagnóstico riguroso de los mecanismos de votación disponibles, que ofrezca como resultado la exposición de razones en la elección de un modo de votación, así como sus costos, garantías del sufragio, etc.

2. Reforma legal con amplia participación de la ciudadanía, Universidades, ONG's y partidos políticos, con o sin representación parlamentaria.

3. Presencia indelegable del Estado en la regulación del proceso y establecimiento de garantías.

4. Desarrollo de un Plan Estratégico que establezca objetivos, plazos y responsables.

5. Apertura del código fuente, para su perfeccionamiento y público conocimiento.

6. Conclusión del proceso de informatización.

7. Asegurar el sistema de comunicaciones y su invulnerabilidad.

8. Certificación de condiciones mínimas de transparencia, confiabilidad y seguridad, que debe emanar de autoridades calificadas.

9. Capacitación integral, que incluya a los ciudadanos y a los llamados "fiscales informáticos".

10. Desarrollo de un Plan Alternativo que permita actuar ante cualquier contingencia.

Debe tenerse en cuenta que existen dos elementos esenciales que deben estar presentes en todo proceso electoral, por un lado, la seguridad como criterio objetivo y, por el otro, la confiabilidad siguiendo un criterio subjetivo. Para ello debe trabajarse fuertemente no sólo en el desarrollo del sistema, sino también en la formación cívica de la ciudadanía y en la capacitación del electorado, principal sujeto del proceso.

Por otra parte, la modificación en la forma de votar debe hacerse en forma gradual, por etapas, implementándose -como requisito *sine qua non*- un Plan Estratégico, y sólo mediante una prueba piloto.

En suma, a partir de la experiencia vivida en las recientes elecciones, creemos que todo el proceso electoral debe ser sometido en todo momento, y durante todo su desarrollo, a auditorías y prueba de calidad diversas. En tal sentido propiciamos la participación efectiva de Observadores Electorales durante todo el proceso electoral, tema que se trata más adelante en este mismo trabajo.

Lo cierto es que la implementación de sistemas electrónicos de votación en Argentina, se han realizado mediante la intervención de los propios organismos de aplicación los cuales, o bien no han admitido auditorías o controles que garantizasen la exactitud de los resultados, o no han respondido en su totalidad, en tiempo y forma, a los pedidos emanados de las entidades auditoras (como ocurriera con las auditorías realizadas por la Universidad de Buenos Aires respecto del sistema utilizado en las elecciones locales para CABA en el año 2015).

Vale destacar que, la circunstancia de que un proceso electoral con aplicación de nuevas tecnologías no fuera objeto de impugnaciones en acotadas auditorías o mediáticas observaciones, en modo alguno demuestra su perfección y seguridad. Debe también, y máxime en nuestro país, anunciarse desde el inicio los costos reales que tal implementación traen aparejados. En este sentido, los responsables de la organización del proceso electoral, deberían informar los mismos, constituyéndose esta información en un insumo fundamental del proceso de trasparencia que se quiere implementar.

A modo de conclusión en lo que a este tema se refiere, creemos que cualquier reforma a introducir debe apuntar a mejorar la calidad de la participación ciudadana. Las elecciones representan la instancia de mayor relevancia en la vida democrática de los ciudadanos, y su resultado deviene, ni más ni menos, en la conformación de un gobierno que, por los próximos 4 años, tendrá garantizado el poder de decisión sobre la vida política, económica, social, etc. sobre la totalidad de la población.

Respecto de la incorporación de nuevas tecnologías al proceso electoral, su atractivo inicial no debería dejar de lado algunas cuestiones de fondo, así como de logística, que deben discutirse, desde las ventajas concretas de un sistema electrónico de votación sobre el sistema actual o bien un sistema de Boleta Única en papel, pasando por las diferentes opciones tecnológicas vigentes, los proveedores y la propiedad y publicidad de los códigos del sistema, y la complejidad de tener que administrar en simultáneo las más de 36.091 mesas bonaerenses (sumadas las de nativos y extranjeros).

Es por ello que proponemos como primer paso una evaluación de cada uno de los mecanismos de votación pasibles de ser implementados, teniendo siempre como referencia las características propias de la provincia de Buenos Aires. Ello permitiría contemplar en detalle las cuestiones referidas a la logística e infraestructura necesaria, la accesibilidad para votar por parte de los electores, la interfaz con el ciudadano, cuestiones de seguridad y auditoría, junto a un análisis de los costos en términos reales.

A su vez, aconsejamos -tanto en el análisis inicial como en el proceso de implementación y control-, la participación de Universidades nacionales públicas y privadas, que poseen gran experiencia y capacidad técnica para realizar auditorías, así como desarrollos informáticos propios. De esta manera, el Estado podrá asegurar cuestiones relativas a la accesibilidad, confiabilidad, auditabilidad, seguridad y eficiencia del mecanismo de votación.

En particular, consideramos que, si finalmente se decidiera avanzar en la introducción de nuevas tecnologías, podría pensarse en un esquema escalonado, que diera el tiempo suficiente para preparar la infraestructura necesaria para su correcto funcionamiento, la sensibilización de los electores, y asegurar la integridad, el secreto del voto, y la extensión a la ciudadanía de las mismas posibilidades de control del proceso de votación con las que cuentan actualmente los partidos políticos.

Género

Otro de los aspectos incluidos en la agenda de discusión ha sido la necesidad de incrementar la cuota de género en las listas, elevando el porcentaje del 30% al 50%. En primera instancia, se destaca que dicha cuota de género en el ámbito de la provincia de Buenos Aires es distinta al establecido en la legislación nacional ya que en la normativa bonaerense se estipuló que, al menos, el 30% de los candidatos debe ser de un sexo (sea este femenino o masculino)[13].

En segunda instancia, consideramos que la propuesta, si bien elogiable, denota un desconocimiento de lo que acontece en la provincia. Elevar dicho porcentaje al 50%, como al parecer se estaría analizando, provocaría un problema fáctico que hoy, por ejemplo, evidencian las listas para Consejeros Escolares.

13. Artículo 32° de la Ley N° 5.109 (incorporado por Ley 11.733 a un capítulo derogado de la norma citada).

Desde la introducción de la cuota de género del 30%, los partidos políticos solicitan la excepción del cumplimiento en dicha categoría ya que los Consejos Escolares están formados, en su gran mayoría, por mujeres, no pudiendo alcanzarse un 30% de participación masculina. Teniendo en cuenta esto, cabe preguntarse: ¿es posible obligar normativamente a cumplir una cuota de género del 50%, cuando en la realidad no puede cumplirse un mínimo de 30%? En caso de implementarse la propuesta, ¿la categoría de Consejeros Escolares quedaría exceptuada? Al momento de evaluar el impacto que tendrá en las restantes categorías, ¿se tiene en cuenta la cantidad de candidatos que "caen de oficio" por incumplimiento del cupo del 30%?

A los fines de evitar futuros inconvenientes en la presentación y oficialización de las listas de candidatos, resulta oportuno que estas cuestiones se resuelvan a través de la convocatoria de los propios actores políticos involucrados, que darán cuenta de las dificultades que les surgen al momento de presentar las listas ante las autoridades electorales.

Limitación de las reelecciones

Es bien sabido que en los casos de Presidente, Vicepresidente, Gobernador y Vice Gobernador (al menos en el caso de la provincia de Buenos Aires) la Constituciones Nacional y Provincial, acotan la posibilidad de reelección en forma sucesiva a una sola instancia. Ello a partir de las Convenciones Constituyentes de 1994.

Por el contrario, ninguna normativa limita la reelección indefinida de Diputados y Senadores provinciales, Intendentes, Concejales y Consejeros Escolares.

En pos de un mayor recambio de dirigentes políticos, las nuevas autoridades provinciales entienden oportuno igualar a nivel provincial las disposiciones vigentes para los cargos públicos electivos nacionales. De hecho, este proyecto ya cuenta con media sanción en la Cámara de Diputados, con lo cual queda pendiente la correspondiente aprobación en la Cámara de Senadores.

En principio, un cambio en las reglas acerca de las posibilidades de ganar las elecciones, puede afectar la estabilidad de los patrones de carrera política, con consecuencias diferentes para cada categoría.

A primera vista, se trata de un tema cuyas aristas son polémicas, y que amerita establecer diferentes planos para su análisis. Por un lado, gran parte de la literatura reconoce que reducir las oportunidades de un dirigente político a ser reelecto limitaría la voluntad popular, e incluso que la permanencia en el ejercicio del poder fortalecería sus capacidades de gestión. No obstante, el principio republicano de periodicidad en los cargos, aplicado en la provincia al momento de limitar las reelecciones consecutivas para los cargos de Gobernador y Vice, y a nivel nacional para los de Presidente y Vice, es también un fuerte argumento para regular esta cuestión.

Por ello es que, para el caso de los intendentes, nos vemos motivados a sugerir la posibilidad de implementar algún mecanismo de democracia semi directa que permita resolver esta cuestión en particular y, específicamente, en un año no electoral, para evitar malas interpretaciones o suspicacias respecto de la oportunidad de la decisión.

Diferente es el caso de los cuerpos legislativos, en el que tenemos una posición más favorable hacia la posibilidad de su reelección indefinida o para períodos superiores a dos, tanto a nivel municipal como provincial. El arte de legislar requiere de un cierto grado de especialización que se adquiere con la práctica, permitiendo anclar el conocimiento específico en la materia. Por lo tanto, la profesionalización de los cargos legislativos a partir de la permanencia de sus ocupantes en el cargo, tendría un efecto positivo sobre la institución y actividad legislativa.

En este sentido, encuestas realizadas por Latinobarómetro y el Foro Económico Mundial, permitieron realizar una medición de las capacidades legislativas, comparando la eficacia demostrada con los años de experiencia como legislador y la confianza de la ciudadanía en el Congreso.

Experiencia como legislador, confianza y eficacia legislativa

PAÍS	CONFIANZA EN EL CONGRESO (PROMEDIO)	EFICACIA LEGISLATIVA (PROMEDIO)	AÑOS DE EXPERIENCIA COMO LEGISLADOR (PROMEDIO)
ARGENTINA	20.5	1.6	2.9
BRASIL	24.9	3.1	3.3
CHILE	36.0	3.7	8.0
ECUADOR	13.7	1.7	3.5
MEXICO	27.4	2.0	1.9
URUGUAY	38.2	2.7	8.8

Fuente: elaboración propia en base a "La Política de las Políticas Públicas", BID, 2006.

Como resultado se desprende que los legisladores con más cantidad de años en el cargo (promedio), gozan de una mayor confianza y, asimismo, se presentan como "más eficaces" a la hora de legislar. Esta correlación positiva, que tiene como principal protagonista en la región a Chile, entraría en contradicción con la idea de limitar las reelecciones en el caso de los legisladores.

Debate obligatorio entre candidatos

Celebramos la incorporación del debate obligatorio entre candidatos como temática primordial de la Reforma Política que sobrevendrá y que, de hecho, ya cuente con proyectos de ley presentados en el Congreso Nacional y en la Legislatura Provincial.

Igualmente, propiciamos la ampliación del debate obligatorio a los candidatos a ocupar cargos en las respectivas legislaturas, en los ámbitos nacional, provincial y municipal. Es dable recordar que cada cuatro años de celebran las "elecciones de medio término", en donde no se ponen en juego cargos ejecutivos (Presidente, Gobernadores e Intendentes), con lo cual en esos casos no habría existencia de debate obligatorio.

El primer paso para mejorar la calidad democrática es acercar más y mejores herramientas a la población para que tomen decisiones basadas en información fiable, disponible de modo oportuno. Este principio no escapa a las elecciones legislativas.

Sin embargo, la reglamentación acerca del modo de debatir, la selección de tópicos, los moderadores, los medios de comunicación encargados de la transmisión, y las penalidades aplicadas a los partidos políticos por no asistir al debate, entre muchos otros, son temas tan fundamentales como la iniciativa misma y que, los legisladores en cuestión, deberán analizar antes de aprobar definitivamente la regulación de los debates entre candidatos.

Transiciones gubernamentales

El contexto de consolidación democrática, en el que la alternancia en el poder es una posibilidad, nos obliga a pensar en esquemas que institucionalicen procesos de transiciones reguladas, con protocolos que tiendan a evitar que los traspasos sean situaciones críticas que podrían incluso detener el ritmo normal de la administración y el proceso de formulación de políticas públicas.

El Proyecto de Ley presentado por Governeo ante la Legislatura de la provincia, propone trabajar en procesos estructurados y formalizados que, con suficiente antelación al momento efectivo del traspaso del poder, faciliten la construcción de una agenda de gobierno, la conformación de equipos de trabajo, instancias de cooperación entre los actores entrantes y salientes, la recopilación y sistematización de información de gestión, entre otras.

La transición gubernamental constituye un proceso clave para el funcionamiento de las democracias republicanas. El cambio de gobierno que debe producirse al finalizar los mandatos constitucionales entraña un proceso mucho más complejo que el instante en que el titular del Poder Ejecutivo saliente transmite al entrante los atributos de poder, durante la ceremonia formal, aunque simbólicamente importante.

Existen múltiples e intrincados mecanismos por los cuales, respetando la periodicidad de los cargos de gobierno, la administración pública continúa funcionando, y eso implica, al menos, que podamos hablar de dos tipos de transiciones. Por un lado, aquella que corresponde a los actores políticos, orientada a la preparación de una agenda de gobierno, la conformación de un gabinete, y la planificación de las líneas de trabajo para el logro de sus objetivos estratégicos. Se definen los equipos que asumirán la conducción de los organismos públicos y la ejecución de las políticas centrales debiendo enfrentar, luego de largos meses de campaña electoral, el reto mayor: gestionar.

La segunda transición está vinculada con la preparación del servicio civil para la recepción de un nuevo equipo de gobierno, al que asistirá ni más ni menos que en la implementación de las políticas públicas que quiera llevar adelante. Es en este contexto que toma relevancia hablar del compromiso que deben asumir los agentes públicos para acoger y apoyar a los funcionarios entrantes, logrando una sinergia que facilite la construcción de una agenda para los primeros días de gobierno, la recopilación y sistematización de información de gestión y procedimientos vigentes, entre otras cuestiones vitales para el funcionamiento de la compleja maquinaria estatal. El servicio civil aparece en toda su dimensión como el socio estratégico y engranaje irremplazable para dar continuidad a las distintas políticas que se llevan adelante en la administración pública.

La imagen que han dejado los recientes traspasos de poder, junto al desafío de integrar estas dos dimensiones, fortalece la idea de implementar su regulación. Esta reducción de los espacios de discrecionalidad resultaría muy positiva, incluso para aquellos casos en los que el cambio de gobierno no implique la alternancia de partidos en el poder, o bien se trate de cambios de gabinete dentro de un mismo gobierno.

Creemos que resulta necesario trabajar en una agenda orientada a diseñar transiciones gubernamentales planificadas, impulsando su puesta en marcha en virtud de los beneficios que traerá en materia de fortalecimiento institucional, aplicación de soluciones innovadoras, y la organización del Estado para el desarrollo a través de la sostenibilidad de políticas públicas exitosas. Y así podamos no solamente alegrarnos por haber consolidado la democracia electoral, sino también avanzar hacia una democracia de ejercicio, "una democracia que se preocupe por desarrollar la calidad de su funcionamiento" (Rosanvallon, 2015:349).

Diseño de secciones y circunscripciones electorales

Existen grandes distorsiones que derivan en sobre y sub representación de diferentes secciones electorales en la Legislatura Provincial. En términos técnicos, la provincia padece un problema de *malapportionment*, o incongruencia entre la proporción de población de una unidad electoral, y la proporción de escaños que le corresponden en el total del cuerpo representativo.

Al respecto, debemos aclarar que la profundidad y complejidad del tema requerirá de un debate con objetivos planteados a mediano y largo plazo, en el que necesariamente deberán participar múltiples actores, a fin de contar con la opinión de todos los intereses involucrados en una cuestión clave para la calidad de la representación en la provincia.

Los legisladores provinciales se eligen directamente, siguiendo el principio de representación proporcional (en la que se aplica la fórmula del cociente *sui generis*[14]) de acuerdo a un número de escaños establecido para cada sección electoral en la que se divide la provincia. La división electoral agrupa a los 135 distritos en 8 secciones para las elecciones legislativas provinciales[15], resultando las secciones Tercera y Primera las de mayor padrón (70% aproximadamente), lo que casi coincide con los distritos del conurbano sur y norte, respectivamente. En este sentido, vale destacar que se produce una distorsión en la representación ya que las dos secciones que suman el 70% de los electores sólo cuentan con el 35% del total de bancas legislativas, lo que constituye un claro ejemplo sub representación política.

En las Tablas 1 y 2 a continuación puede observarse tal situación, agregando incluso la cantidad de diputados y senadores por habitante, lo que da además una idea de las diferencias en materia de representación y *accountability*.

14. Artículos 109° y 110° de la Ley 5.109 y modificatorias.

15. Artículos 12° y 13° de la Ley 5.109 y modificatorias.

Representación por sección electoral (Cámara de Diputados)

CÁMARA DE DIPUTADOS					
Sección	**Legisladores por sección**	**Población**	**Diputado por habitante**	**% de población sobre total provincial**	**% sobre total Cámara**
1°	15	5.332.009	321.249,50	34,12%	16,30%
2°	11	704.730	58.906,40	4,51%	11,96%
3°	18	5.974.248	279.064,90	38,23%	19,57%
4°	14	588.819	40.377,10	3,77%	15,22%
5°	11	1.321.866	108.917,00	8,46%	11,96%
6°	11	737.144	64.147,70	4,72%	11,96%
7°	6	311.944	48.995,20	2,00%	6,52%
8°	6	654.324	95.728,20	4,19%	6,52%
Total	**92**	**15.625.084**	**150.295,80**	**100,00%**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Gobierno y la Honorable Junta Electoral.

Tabla N° 2: Representación por sección electoral (Cámara de Senadores)

CÁMARA DE SENADORES					
Sección	**Legisladores por sección**	**Población**	**Senadores por habitante**	**% de población sobre total provincial**	**% sobre total Cámara**
1°	8	5.332.009	602.342,90	34,12%	17,39%
2°	5	704.730	129.594,00	4,51%	10,87%
3°	9	5.974.248	558.129,90	38,23%	19,57%
4°	7	588.819	80.754,10	3,77%	15,22%
5°	5	1.321.866	239.617,40	8,46%	10,87%
6°	6	737.144	117.604,20	4,72%	13,04%
7°	3	311.944	97.990,30	2,00%	6,52%
8°	3	654.324	191.456,30	4,19%	6,52%
Total	**46**	**15.625.084**	**300.591,60**	**100,00%**	**100,00%**

Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Gobierno y la Honorable Junta Electoral.

Teniendo en cuenta las dos tablas, podemos observar que hay secciones que se encuentran "subrepresentadas", como por ejemplo las Secciones Primera y Tercera, y otras que podría afirmarse que están "sobrerrepresentadas" (Cuarta Sección). Vale recordar que el Cociente Electoral de la Cuarta Sección fue de 26.594 votos en 2015 (Diputados) y de 52.014 en 2013 (Senadores), en cambio para la Tercera Sección fue de 351.462 (Senadores), y de 171.487 (Diputados), lo que también demuestra la disparidad en cuanto a niveles de representación. En este sentido, es importante señalar que, en el caso que se quisiera avanzar sobre una eventual reforma en el diseño de las Secciones Electorales, las autoridades provinciales podrían trabajar en ese sentido, sin tener que elevar tal cuestión a la Cámara Nacional Electoral.

En cambio, en el caso de tratarse de los circuitos que forman cada una de las Secciones, las autoridades provinciales deberán iniciar el trámite elevando un anteproyecto al Juzgado Federal con competencia electoral, que a su vez lo elevará a la Cámara Nacional Electoral (artículo 40° del Código Nacional Electoral).

Observación electoral

Si bien la participación ciudadana en las elecciones siempre estuvo garantizada por los ciudadanos que son llamados a asistir en condición de presidentes de mesa, una vez presentes en el acto electoral éstos se transforman en funcionarios electorales. Es decir, pasan a formar parte de la estructura jurídico-política montada por el Estado para llevar a cabo la jornada electoral. De esta forma, los organismos civiles organizados, apartidarios y no estatales no tienen un espacio formal en la participación del proceso electoral. Cabe preguntarse entonces, cómo y a través de qué actores la sociedad civil podría participar en las elecciones. He aquí que surge lo que comúnmente se denomina Observación Electoral.

En este punto es preciso hacer una diferenciación entre los objetivos perseguidos por los funcionarios electorales y los observadores apartidarios. El primer grupo, conformado por presidentes de mesa, fiscales partidarios y la autoridad electoral, tiene como misión asegurar la debida integridad, transparencia y efectividad del proceso eleccionario, a través de acciones concretas, con arreglo a la normativa y reglamentación electoral vigente. Por el contrario, el segundo grupo, los observadores apartidarios, tiene como única función "observar" el proceso eleccionario, no pudiendo "actuar", opinar ni asistir a las personas involucradas (sean éstos votantes o autoridades electorales), sino que se sujetan a ejercer su rol de observadores.

Entonces, ¿cuál es el objetivo de su actuación? Gracias a la valiosa experiencia de esta actividad desarrollada en el mundo entero por Organizaciones Internacionales, ONG´s nacionales y locales, y universidades, entre otros, se demostró que la presencia de observadores electorales apartidarios contribuye a la creación de confianza, limita las posibilidades de violencia o de fraude, y es una fuente indispensable para la obtención de información, su análisis e intercambio.

El fin último de las observaciones es no sólo empoderar a la ciudadanía, a través de la participación y el conocimiento, sino también confeccionar informes que sirvan a las autoridades políticas y electorales de la región observada, con el objeto de realizar eventuales reformas políticas que se encaminen hacia una mayor consolidación democrática. Dichos informes apartidarios, rigurosos y científicos, permiten acceder, por un lado, a un análisis integral del funcionamiento del sistema electoral en cuestión y, por otro, a recomendaciones realizadas por especialistas en la materia sobre cómo podrían reforzarse las debilidades y corregirse las fallas encontradas, así como potenciar las fortalezas existentes.

En nuestro país, si bien para el desarrollo de las llamadas Misiones Electorales por parte de Organizaciones Internacionales, basta con un convenio entre éstas y las autoridades del Poder Ejecutivo (Acordada Extraordinaria N° 18/09 de la CNE), la observación electoral por parte de organismos nacionales sólo es posible si existe una regulación que la apruebe. Además de una norma aprobatoria, es igual de necesaria una reglamentación minuciosa pero también amplia, que permita a los observadores electorales ser los ojos en el proceso electoral que la sociedad necesita.

A la fecha, en nuestro país se han emitido escasas regulaciones en esta dirección, a saber: Acordada Extraordinaria N° 128/11 de la Cámara Nacional Electoral, Resolución Técnica N° 70/12 de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires y el Acuerdo Reglamentario N° 1.066/11 y Anexos del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba.

A los fines de este trabajo sólo realizaremos una observación sobre la reglamentación citada *ut supra*, respecto del alcance de la actividad de observación electoral.

La Acordada 128/11 de la CNE, sólo autoriza la participación de observadores bajo la figura de "acompañamiento cívico" en una única instancia: la jornada electoral. Si bien es elogiable que se reconozca esta práctica como válida y favorable a los intereses de la ciudadanía, consideramos que la reglamentación en este aspecto es insuficiente.

Por su parte, la Junta Electoral bonaerense impulsó un alcance más amplio, autorizando la observación del proceso electoral "sobre una o varias etapas". Sin embargo, dispuso dos limitaciones importantes, en primer lugar, los observadores previamente a realizar la observación deberán ser autorizados por la Junta respecto del alcance de la misma y, por otro, cuando se trate de etapas que se encuentren bajo la competencia de otros organismos, las entidades interesadas deberán dirigir sus pedidos a estos (previéndose de esta forma que las solicitudes sean rechazadas).

Además, existe una limitación adicional. La Resolución Técnica emitida por las autoridades electorales provinciales sólo es aplicable a las elecciones de extranjeros desarrolladas en la provincia de Buenos Aires ya que, mientras se mantenga por ley la simultaneidad de elecciones con el Estado Nacional, la única válida a los efectos reglamentarios es la expedida por la CNE.

Por lo que, en resumen, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, los observadores están habilitados solamente a observar el acto electoral, quedando impedida su participación en otras instancias igual de importantes para comprender y analizar en forma integral el sistema electoral. Esta prohibición comprende la etapa pre-electoral (educación cívica de votantes, capacitación para funcionarios electorales, presentación de listas de candidatos, presentación de plataformas electorales, campañas electorales, entre muchas otras) y la etapa post-electoral, cuya actividad fundamental es el escrutinio definitivo –único con valor jurídico- realizado por la Junta Electoral para el caso de los ciudadanos extranjeros, y por la Secretaría Electoral Nacional para los nativos.

El caso de Córdoba presenta dos características distintas. En primer lugar, las elecciones provinciales no están sujetas a las elecciones nacionales, pudiendo los observadores acogerse a la reglamentación provincial. En segundo lugar, el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba aprobó actividades de observación de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se llevan a cabo durante la jornada electoral, incluyendo las audiencias públicas de los órganos electorales. El alcance, explicitado fundamentalmente en los artículos 8° y 12° del Acuerdo Reglamentario, constituye un buen parámetro de todos aquellos aspectos que fueron dejados de lado por las autoridades electorales a nivel nacional.

Consideramos entonces que constituye un aspecto esencial para el perfeccionamiento del sistema electoral provincial y nacional que el Honorable Congreso de la Nación sancione, en el marco del proyecto recientemente enviado por el Poder Ejecutivo, una ley de observación electoral que especifique un amplio alcance de la actividad conteniendo al proceso electoral en su totalidad, desde la emisión del decreto de convocatoria hasta la diplomación de los candidatos electos. De esta forma, quedarían expuestas las bases jurídicas para asegurar que la posterior reglamentación (por parte de la autoridad electoral en caso de requerirse) permita un total acceso a todos los documentos, procesos, procedimientos, auditorías y audiencias públicas, siempre y cuando no se vulnere (con la debida fundamentación legal) la confidencialidad de ciertos aspectos o datos.

Además, como adicionales al proceso electoral, se podría evaluar la inclusión en los informes finales de los observadores, el análisis de las Encuestas Electorales realizadas por consultoras, así como la observación de las elecciones internas de los partidos políticos o, en su defecto, la posibilidad de acceder a los informes realizados por la autoridad electoral competente sobre las mismas.

Por último, y en vistas del proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional ante el Congreso de la Nación en el que se propicia la incorporación de la boleta electrónica como nuevo mecanismo de votación a nivel nacional, queremos destacar que, eventualmente de aprobarse dicha iniciativa, la observación electoral se torna una actividad que debe privilegiarse por dos motivos de máxima importancia: 1) por su capacidad de producir informes que no estén condicionados por intereses, tanto públicos como privados, y 2) por su contribución a la creación de confianza en el proceso electoral.

Si bien constituye una verdad irrefutable que la automatización de los procesos favorece ciertos aspectos como la velocidad en el escrutinio provisorio, también es cierto que oscurece otros, como la comprensión y la confianza en el proceso electoral. Esto situación fue expuesta de forma clara por la Corte Constitucional alemana que, en un Fallo del año 2009 (-2 BvC 3/07, 2 BvC 4/07-), anuló el uso de voto electrónico en su país. La argumentación señala que, por el principio de publicidad de la elección que las normas garantizan,

> todos los pasos esenciales de la elección están sujetos al control público, en la medida en que otros intereses constitucionales no justifiquen una excepción. En la utilización de aparatos electorales electrónicos, el ciudadano debe poder controlar los pasos esenciales del acto electoral y la determinación del resultado de manera fiable y sin conocimientos técnicos especiales.

En caso de aprobarse la aplicación de boleta electrónica en Argentina, será especialmente valiosa la participación de observadores electorales que cumplan los requisitos de especialistas informáticos apartidarios y que no tengan injerencia alguna en el proceso electoral.

En esta instancia de avance de la discusión sobre la reforma electoral, el Congreso de la Nación no debe pasar por alto esta situación en particular. Se requiere de una Ley de Observación Electoral que garantice el acceso a todas las instancias del proceso electoral y, en particular, asegure la disponibilidad pública del código fuente utilizado en sistemas electrónicos, así como la participación en las auditorías técnicas previas y posteriores, a realizar a las máquinas de votación.

Bibliografía

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social de América Latina*, Editorial Planeta, México D.F.

Lijphart, Arend (1999), *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven.

Pomares, Julia, María Page y Gerardo Scherlis (2011), "La primera vez de las primarias: logros y desafíos", en *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°97*, CIPPEC, Buenos Aires.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras y María Page (2016), "2016: año de reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral", en *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°160*, CIPPEC, Buenos Aires.

Rosanvallon, Pierre (2015), *El Buen Gobierno*, Manantial.

Suárez-Cao, Julieta, María Laura Tagina y María C. Ratto (2009), "¿Cuán autónoma es la política local? Desempeño electoral en los municipios de la provincia de Buenos Aires", en *Retour aux urnes 2008: les elections en Amérique latine*, Normale Supérieure-Langues Sciences Humaines, Lyon.

Tula, María I. (ed.) (2004), *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*, Prometeo Libros, Buenos Aires.

Tula, María I. (coord.) (2005), *Voto* electrónico: entre *votos y máquinas*. *Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Ariel, Ciencia Política.

BOLETA ÚNICA POR CATEGORÍA O BOLETA ÚNICA ELECTRÓNICA: UNA MIRADA DESDE LA EXPERIENCIA SANTAFESINA

Claudia Susana Catalín
Universidad Nacional del Litoral
E-mail: ccatalin@santafe.gov.ar

"La elección del sistema electoral está entre las más importantes -y puede decirse que [es] la más importante- de todas las opciones constitucionales que tienen que hacer las democracias"
Arend Lijphart

Performance de los sistemas tradicionales

La utilización a nivel nacional de la boleta tradicional –sábana- tuvo un desempeño en las elecciones de 2015, por lo menos, cuestionable. El robo, el ocultamiento y la faltante de boletas fue la noticia de toda la jornada electoral de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obli-

gatorias, levantando numerosas voces en contra de este "vetusto y ya corrompido" sistema[1]. Con las experiencias de la provincia de Santa Fe y CABA, surgieron en forma inmediata las comparaciones y reclamos sobre cambios respecto de la utilización de boletas partidarias[2], incluso llegando a la solicitud (de imposible cumplimiento) de introducir cambios de sistema para las generales[3].

Ante los problemas generados, se alzaron las voces pidiendo cambios en el sistema electoral, muchas reclamaban la Boleta Única en papel (al modo de Santa Fe o Córdoba) y otros, la Boleta Única Electrónica (utilizados en Salta o Ciudad Autónoma de Buenos Aires)

La discusión está planteada, los problemas a la vista, vamos a desarrollar algunos aspectos de ambos sistemas a fin de contar con elementos de análisis que nos permitan comparar y explorar una propuesta adecuada.

Régimen electoral de la provincia de Santa Fe

La provincia de Santa Fe, ha sido una de las más preocupadas por introducir innovaciones a su régimen electoral.

Luego del retorno a la democracia, incursionó en la utilización del sistema de Doble Voto simultáneo (Ley de Lemas)[4], este sistema fue generando efectos no deseados por el electorado, en tanto el candidato más votado en forma individual, no lograba ser el candidato electo, producto de la posibilidad de presentación de gran cantidad de sub-lemas que aportaban sus votos a un lema. En definitiva, un candidato que no obtuviera la mayor cantidad de votos pero que recibía los resultados de otros candidatos del mismo lema, podía ser proclamado electo, lo que restaba legitimidad al electo y generó en el electorado gran disconformidad y dudas a la hora de votar (¿a quién termina beneficiando mi voto?).

Entonces, el reclamo de la sociedad se hizo sentir y cumpliendo su promesa de campaña el entonces gobernador de la provincia, Ing. Jorge Obeid, envió un mensaje del Poder Ejecutivo provincial proponiendo la derogación de la Ley N° 10.524 –de doble voto simultáneo o Ley de Lemas- que regía la elección de autoridades provinciales, municipales y comunales, y la instauración de un "sistema de elecciones primarias, abiertas, obligatorias, simultáneas y de

1. Fuente: http://www.cadena3.com/contenido/2015/08/09/Progresistas-denuncian-robo-de-boletas-y-piden-otro-sistema-149791.asp

2. Fuente:http://www.lt10digital.com.ar/noticia/idnot/238390/elgobernadoremitiosuvotoycuestionolaboletasabana.html El gobernador emitió su voto y cuestionó la boleta sábana

3. Fuente:http://www.clarin.com/padron/boleta-electronica-ombusman-Amor-votos-seguridad-defensor_0_1409259438.html "Más de 80% de los porteños quieren la Boleta Electrónica para la elección nacional"

4. Ley 10.524 (9/11/1990) Ley de Lemas, reglamentada por Decretos 536/91 y 1345/01.

un solo voto por ciudadano" para la selección de candidatos a presentarse en las "elecciones generales".

La Ley 12.367, sancionada en el año 2004 establece:

> Artículo 1º- Del Sistema Electoral. La provincia de Santa Fe adopta el sistema de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y de un solo voto por ciudadano, para la elección de candidatos a presentarse a las elecciones generales de autoridades provinciales, municipales y comunales cuyo funcionamiento se regirá por la presente ley.
>
> El sistema adoptado por esta ley se aplicará obligatoriamente a todos los partidos políticos, confederaciones de partidos y alianzas electorales, provinciales, municipales o comunales que intervengan en la elección general de cargos públicos electivos, aún en los casos de presentación de una sola lista y/o un solo candidato.

Las elecciones del año 2005 se realizaron por primera vez con este sistema de primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Otro cambio importante se introdujo a finales del año 2010, con la aprobación de la Ley 13.156 "Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral" estableciendo:

> Artículo 1º.- Boleta Única. Los procesos electorales de autoridades electivas provinciales, municipales y comunales de la Provincia se deben realizar por medio de la utilización de la Boleta Única, de acuerdo a las normas que se establecen por la presente.

Fue así que las elecciones del año 2011, tanto las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (22/5/11) como las Generales (24/7/11) se realizaron por primera vez en el país con Boleta Única por categoría.

Evidentemente, las reformas a los sistemas electorales no son sencillas ni inocuas, y generalmente influyen todo tipo de factores: sobre todo las especulaciones y "cálculos" que se realizan sobre los resultados a favor o en contra de cualquier reforma, y como hemos citado brevemente, también promesas de campaña (aun ante la advertencia del perjuicio que produciría) o la aprobación rápida sin mayores debates (Ley de Boleta Única en la provincia de Santa Fe).

Cuando se propone una reforma de los sistemas electorales es esperable que se analicen en profundidad algunos aspectos. Liliana de Riz[5], nos propone al menos cuatro dimensiones sobre el funcionamiento de los sistemas electorales que deben considerarse:

5. Trabajo presentado en el "Seminario sobre Reforma Política" organizado por el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la Nación", Rosario, 29/04/2000.

1) la representatividad, en el sentido de reflejo de la diversidad de intereses en la sociedad y de orientación política pública en el Congreso (criterio de la proporcionalidad entre votos y bancas);

2) la concentración o eficiencia, entendida como agrupación de intereses sociales y orientaciones de política pública con miras a garantizar la capacidad del gobierno de gobernar (criterio de formación de mayorías en el Congreso, y en casos, reducción, por ende, del número de partidos);

3) la participación, en el sentido de la influencia que el elector pueda ejercer no sólo en la elección de un partido, sino también, de los candidatos (criterio de la forma de candidatura y de votación y tamaño de la circunscripción);

4) la simplicidad del sistema electoral, criterio que refiere a la comprensión y transparencia de su funcionamiento y manejo, tanto por parte de los electores como por parte del organismo encargado de organizar la elección.

En este último aspecto centraremos la mayoría de las apreciaciones y evaluaciones sobre ambos sistemas. Su transparencia es una preocupación importantísima de la ciudadanía (¿mi voto realmente es "mi voto" al final del proceso? O ¿a dónde va mi voto?), así como debemos atender la posibilidad de control de los propios electores, los partidos políticos, y las facultades de los organismos electorales, responsables del control de todo el proceso.

También diremos que al analizar la Boleta Única y la Boleta Única Electrónica estamos atendiendo una pequeña parte de los sistemas electorales, aunque existe una tendencia de los referentes políticos, académicos, periodistas y ciudadanía que vinculan éstas a la crisis de representación o de los partidos políticos, lo que no compartimos.

El organismo electoral de la provincia de Santa Fe

No puede olvidarse en este análisis al organismo que lleva adelante el proceso electoral. En la provincia de Santa Fe, la Constitución Provincial del año 1962, dedica la Sección Segunda, al "Régimen electoral", en sus artículos 29° y 30° establece algunos principios generales y que "...La ley establece la composición y atribuciones del Tribunal Electoral" (artículo 29° *in fine*).

Rige en la provincia la Ley 4.990, sancionada en junio de 1959, y allí se encuentra regulado el Tribunal Electoral de la provincia, establece:

> Artículo 32° - El Tribunal Electoral que establece el artículo 29° de la Constitución de la Provincia será el encargado de la aplicación de la presente ley. Estará integrado por un juez de la Corte Suprema de Justicia, que

ejercerá la presidencia del Tribunal y, con el carácter de vocales, por un juez de las Cámaras de Apelación de Santa Fe y otro de las de Rosario. Uno será del fuero Civil y otro del fuero Penal. Durarán un año en sus funciones y serán designados por sorteo efectuado por la Corte Suprema de Justicia en la primera quincena de diciembre del año anterior. El sorteo se realizará en la sede de dicho tribunal, en audiencia pública a la que serán convocados los apoderados de los partidos políticos con anticipación no inferior a 48 horas. En la misma oportunidad serán sorteados miembros suplentes del mismo origen, que reemplazarán a los titulares en caso de ausencia, excusación o impedimento. Actuará como procurador fiscal electoral el procurador general de la Corte Suprema de Justicia, que será reemplazado en los mismos casos que los miembros del tribunal por sustitutos legales.

La misma norma establece:

Art. 36º - El Secretario Electoral de la Provincia será el de la Junta Electoral y tendrá a su cargo el despacho de todo lo concerniente a los actos preparatorios del comicio y realización de escrutinios. El Poder Ejecutivo, a pedido de la Junta Electoral, designará los empleados extraordinarios necesarios para la preparación de los actos de la elección, quedando facultado si así lo estimare conveniente por razones de economía a suministrarlos del personal de otras reparticiones que estuviere en condiciones de hacerlo, no considerándose el caso como acumulación de empleos.

La particularidad del cargo de secretario Electoral es su doble dependencia: como secretario del Tribunal Electoral (hace las veces de un secretario de Juzgado), pero administrativa y funcionalmente depende del Poder Ejecutivo Provincial (el Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado), con una estructura orgánico funcional que lleva adelante las tareas inherentes a la organización y desarrollo de los comicios.

Formando parte entonces, de la administración pública, desarrolla todas las tareas e interviene en la planeación, ejecución y control de todas las actividades; en la obtención de los insumos que permiten la toma de decisiones por parte de las autoridades electorales y en la organización y operación de los instrumentos para que tales decisiones se ejecuten.[6]

Si tomamos los modelos de organismos electorales analizados por Idea Internacional [7] éstos se pueden clasificar en tres grandes tipos:

6. Las desventajas del diseño del organismo ya fue advertido por los convencionales constituyentes de 1962, al manifestar en opinión de Martínez Raimonda: "Nosotros creemos necesario que el Tribunal Electoral actúe con absoluta prescindencia de los organismos políticos. Santa Fe tiene ejemplo concreto porque en nuestra provincia integra el Tribunal Electoral un funcionario dependiente del Poder Ejecutivo, y eso no es garantía de imparcialidad frente al problema del control de los comicios y del escrutinio..."

7. Fuente: www.idea.int/es Instituto para la Democracia y la Asistencia electoral, "Diseño de Administraciones Electorales, Nuevo manual de Idea Internacional".

a) Modelo independiente: las elecciones son conducidas por un organismo institucionalmente independiente y autónomo de la rama ejecutiva del gobierno, con administración de su propio presupuesto.

b) Modelo gubernamental: las elecciones son organizadas y administradas por una rama del ejecutivo del gobierno a través de alguno de sus ministerios o dependencias.

c) Modelo mixto: o de estructura dual con un componente encargado de funciones de dirección o supervisión (independiente del poder ejecutivo) y un componente ejecutivo u operativo ubicado dentro de un ministerio.

Podemos entonces decir que la provincia de Santa Fe, cuenta con un organismo electoral de tipo mixto con las ventajas y desventajas que ello conlleva. Esta particular organización tiene aspectos:

– Positivos: Rapidez en la resolución de gestiones administrativas: no sólo en recursos materiales, sino también comunicacionales, tecnológicos, humanos, presupuestarios y financieros.

– Negativos: Dependencia funcional, orgánica (presupuestaria, financiera y salarial) de la organización respecto del poder político (Poder Ejecutivo).

En consecuencia, no podemos dejar de destacar los principios que deben regir el actuar de los organismos electorales, independientemente del modelo que adopten:

– *Independencia*: refractario a cualquier influencia directa o inapropiada en sus decisiones.

– *Imparcialidad*: trato justo, igualitario y sin diferencias a todos los contendientes.

– *Integridad*: actuación ética y sujeta a los mandatos constitucionales y legales.

– *Transparencia*: que pueda ser sometido al control y vigilancia de la ciudadanía.

– *Eficiencia y efectividad*: los recursos financieros, humanos y materiales deben ser utilizados de modo eficiente y con rendición de cuentas.

– *Vocación de servicio*: su razón de ser es brindar un servicio de calidad a la ciudadanía, siempre orientado al bien común.

– *Profesionalidad:* su personal debe estar debidamente capacitado y contar con las habilidades para mantener los más altos estándares de calidad profesional e institucional.

En la provincia de Santa Fe, la autoridad de aplicación, en materia electoral es el Tribunal Electoral[8], y tiene a su cargo según la Ley 12.367:

> Artículo 21º - Control del Proceso Comicial. El Tribunal Electoral Provincial tendrá a su cargo el control del proceso comicial a partir de la convocatoria a elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, con las competencias, atribuciones y facultades previstas en la legislación para los procesos electorales.

La Boleta Única

La Boleta Única no es una novedad, en el mundo se implementó en las elecciones en Australia en 1858, es así que la también conocida como "Boleta australiana" pretendió resolver los problemas relacionados con el secreto y la manipulación del voto. Por ello, el Estado se hizo cargo de su impresión y distribución, superando las debilidades e irregularidades que ya conocemos.

En 1888 se utiliza por primera vez en elecciones estaduales de Nueva York y Massachusetts –EEUU- y en Latinoamérica se va incorporando progresivamente: México[9], Chile, Costa Rica, Perú, Paraguay y Bolivia. Las excepciones han sido Uruguay, y Argentina hasta el 2011, año en el que comienza a utilizarse en nuestro país en Santa Fe y Córdoba (según la legislación provincial en cada caso).

¿En qué consiste?

Todas las opciones electorales son presentadas a los electores en una única boleta por cada categoría (Santa Fe) o toda junta en una sola Boleta (Córdoba).

Es el Estado –y ya no cada uno de los partidos políticos- quien asume la responsabilidad del diseño, impresión y distribución de las boletas, se reduce de este modo el exceso de boletas

8. Notamos con preocupación una serie de iniciativas legislativas que pretenden desmembrar algunas competencias, que a nuestro entender corresponderían naturalmente al máximo organismo electoral de la provincia. En materia de campañas, la Ley 13.461 ya otorgó competencias a una dependencia del Poder Ejecutivo, y mediante el Proyecto de Debate público de Candidatos/as a Gobernador/a, se hace recaer en otro organismo la "organización, emisión y transmisión del debate…"a la Radio y Televisión Santafesina sociedad del Estado. En igual sentido el proyecto que propicia la Boleta única digital propone que esto se lleve a cabo desde el Poder Ejecutivo, específicamente por la Secretaría de Tecnologías para la gestión, determinando que ésta será la autoridad de aplicación.

9. Destacamos los procesos de reforma que realizó México, estableciendo en 1988 un Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), conforme las modificaciones introducidas en 2014, considerando que además de las papeletas que provee el Estado, es necesario que el proceso esté a cargo de un órgano electoral con la capacidad e independencia necesarias para velar por la transparencia de los comicios. De igual modo, Ecuador cuenta con el Consejo Nacional Electoral (CNE), órgano de jerarquía constitucional y autonomía.

impresas del sistema tradicional (millones de boletas por partido), ya que sólo se imprimen las cantidades correspondientes a los electores del padrón y un pequeño excedente para reposiciones (boletas complementarias y suplementarias).

Las boletas[10] son remitidas a cada local de votación y allí están disponibles con exclusividad, no hay ejemplares de boletas en poder de los partidos o la ciudadanía[11]. No hay posibilidades de acceder a las boletas originales, ni de reproducirlas con anticipación.[12] Las Boletas Únicas se entregan al elector, ya no hay cantidades de boletas en el cuarto oscuro, esto simplifica la elección del candidato de preferencia en cada categoría. No hay más boletas que las que envía la autoridad electoral (no podrían "embarazarse"[13] urnas porque no hay otros ejemplares disponibles ni posibilidad de duplicarlos).

El sistema brinda equidad en la competencia, ya que asegura a los votantes y a los candidatos que todas las opciones electorales estarán presentes a la hora de votar, no existe el riesgo de faltantes en el cuarto oscuro. Además, todos compiten en igualdad de condiciones, el orden de aparición en las boletas se define por sorteo, en Santa Fe, el Decreto 86/11, Reglamentario de la Ley 13.156, establece:

> Artículo 2º. Inciso d).- Los espacios asignados a cada agrupación política en la Boleta Única, correspondientes a cada categoría electoral, deben ser idénticos para todas las listas de candidatos oficializadas en cada una de ellas, incorporando simétricamente las figuras o símbolos partidarios, que previamente hubieran sido autorizadas por el Tribunal Electoral de la Provincia y, en su caso, la fotografía de los candidatos.

De este modo, no hay las listas sábanas en las que un candidato conocido para un cargo arrastra a otros candidatos desconocidos para otros cargos. En el caso de categorías donde las listas no pueden ser incluidas de modo completo (diputados y/o concejales) la propia ley establece la obligatoriedad de confeccionar afiches que contengan las listas completas, los

10. En la provincia de Santa Fe, se envía a cada mesa un talonario por cada categoría conteniendo las boletas necesarias para la cantidad de electores de la mesa (350 o menos en su caso) mas cinco boletas complementarias, para reposición al elector que lo solicite por error en el marcado.

11. La imposibilidad de contar por parte de las fuerzas políticas con boletas, generó críticas al sistema en tanto ya no fue posible realizar tareas de difusión y entrega de boletas a los ciudadanos.

12. Como medidas de seguridad se ha establecido desde su implementación (2011) que los apoderados reciben sólo el anverso a los fines de realizar las observaciones que crean necesarias, se modifica el diseño del reverso para cada elección y se extreman las medidas de seguridad con las empresas que las imprimen, siendo a su cargo y bajo su responsabilidad de la destrucción de todo el material de descarte.

13. "embarazar": término utilizado para indicar que ante la ausencia o connivencia de autoridades de la mesa, los fiscales partidarios agregan boletas a la urna.

que se colocan en el box o cabina de votación[14], de modo de que el elector cuente con toda la información al momento de marcar su opción electoral en cada boleta.

Se terminan los trucos de las listas espejos y las colectoras, con candidatos repetidos.

Nadie puede legalmente extraer las boletas que se encuentran bajo la custodia y resguardo del presidente de mesa, con el control y asistencia de dos Auxiliares[15]. También se acaban el robo y el ocultamiento de las boletas de los adversarios políticos, así como la posibilidad de organizar el voto en cadena y se termina el reparto de boletas en forma clientelar.

Las ventajas

El sistema de Boleta Única se caracteriza por su simplicidad y transparencia, así como en la equidad en la competencia y facilita la fiscalización. Se asegura al ciudadano el ejercicio de su derecho a elegir y a los candidatos el derecho a ser elegido. La oferta electoral siempre está garantizada, no hay posibilidad de que algún candidato no esté en la boleta: el votante encontrará todas las opciones de candidatos y todos los candidatos estarán disponibles para los votantes. Durante la jornada electoral es más fácil la fiscalización, porque los partidos no tendrán que estar dedicados a controlar que no les roben u oculten sus boletas, el momento más importante es el del escrutinio de la mesa.[16]

La Boleta Única impide el clientelismo. La existencia de una boleta oficial, impide que los partidos utilicen las boletas para el intercambio de favores por votos. Disminuye la presión y control que ejercían las estructuras partidarias sobre los votantes a través de las papeletas.[17] Elimina la posibilidad de distribuir boletas falsas de los adversarios para perjudicarlos, e impide el voto en cadena. Respecto de este uso frecuente de boletas adulteradas, apócrifas o "clonadas", se pudo confirmar que tanto en las elecciones del 2011 como en las del 2013 no se hallaron boletas falsas (Lodi, 2015).

14. A partir de la utilización de la Boleta Única, la provincia de Santa Fe, dejó de utilizar el cuarto oscuro y lo reemplazó por los Boxes o Cabinas de Votación, las que permiten agilizar el proceso, al permitir el voto simultáneo de varios electores. Adicionalmente beneficia a las autoridades de mesa que pueden ubicarse al interior de las aulas sin quedar expuestas a las inclemencias climáticas.

15. La Ley 11.627, establece en su artículo 6º: "Autoridades de mesa. Cada mesa electoral tendrá como única autoridad un funcionario denominado 'Presidente', y dos suplentes que lo auxiliarán y, lo reemplazarán en el orden de sus designaciones, por inasistencia o ausencias momentáneas; únicos casos en que tendrán injerencia en el acto comicial. Si luego de constituida la mesa concurre el presidente, tomará posesión del cargo, dejando constancia escrita de ello".

16. Facilita la fiscalización por parte de aquellas fuerzas políticas que corren con desventajas a la hora de pensar en elecciones nacionales, donde la cantidad de mesas es aproximadamente 90.000. La tarea queda enfocada en el momento del escrutinio de mesa, y son menores los riesgos en caso de no contar con fiscales propios.

17. La difusión de las candidaturas ha tomado en las últimas elecciones la modalidad de volantes que reproducen todo o parte de la boleta, con indicación destacada del lugar que ocupa el candidato, observándose en la mayoría de los partidos esta modalidad para la entrega casa por casa.

Eficientiza el gasto de impresión de boletas. El Estado asume el costo total de impresión (en Santa Fe, mediante licitaciones públicas a cargo de la Dirección Provincial de Contrataciones y gestión de bienes dependiente del Ministerio de Economía) y se imprime la cantidad necesaria conforme al padrón y un pequeño excedente (suplementarias) para reposiciones. En consecuencia, ahorra costos de impresión e impide el "negocio" de las fuerzas políticas, sobre todo de algunas que se conformaran con el fin de obtener del Estado el pago de impresión de boletas.

Ya no se reintegra a las fuerzas políticas los costos de la impresión de boletas (generalmente más de una vez el padrón electoral) y evita las complicaciones del eficiente control de lo realmente impreso y facturado e incluso evita el pago indebido de impresiones que no fueron efectivamente realizadas.

La Boleta Única asegura mayor autonomía al votante para decidir. La Boleta Única otorga mayor independencia y libertad a la hora de votar. El elector marca en cada Boleta Única y para cada categoría el candidato de su preferencia. Esto permite que el ciudadano, en cada caso verdaderamente elija una propuesta electoral, puede encontrarla e identificarla con claridad, cuenta con los logos de las fuerzas políticas, y fotos de los candidatos (todos visibles y de igual tamaño) en el caso de las primarias también cuenta con los logos de las listas que compiten al interior de cada fuerza política (partido o alianza).

No hay una lista sábana horizontal. Evita que el elector elija la categoría más importante y arrastre a las demás sin prestar mayor atención a quiénes son los postulantes.

Permite su reciclado, recupero de fondos y contribuye con la ecología. Desde el año 2011, la Secretaría Electoral de la provincia de Santa Fe, gestiona la "venta de cartón y papel utilizado en las elecciones" –principalmente urnas y boletas-. Este trámite es posible, debido a que todas las boletas utilizadas vuelven en la urna, pero también se recuperan los remanentes, y las suplementarias, a fin de contar con ellas ante eventuales reclamos que pudieran surgir sobre utilización indebida de las mismas (aunque no ha habido ninguna denuncia en tal sentido).

De este modo el mejor postor, retira el material para ser reciclado[18] (se destruye volviendo a ser pasta de papel) y además el Estado recupera parte de la inversión, contribuye además a la protección de la ecología.[19]

18. En cada elección aproximadamente 100 Tn.

19. Si bien esto hubiera podido hacerse también con las boletas tradicionales que vuelven en las urnas, pero nunca con todas las boletas, ya que estas quedan en muchos lugares diferentes. Luego del clásico del 4/10/15 la ciudad de Santa Fe, amaneció, en las cercanías de la cancha, empapelado con restos de papelitos hechos con boletas de las últimas elecciones PASO nacionales.

Desventajas

En un estudio sobre la Boleta Única y su desempeño en las provincias de Córdoba y Santa Fe (Bianchi, Lodi, Mutti, et al., 2013) se presentan como desventajas del sistema, y a partir de su desempeño en el año 2011 en ambas provincias, los elevados niveles de voto blanco y nulo para las categorías legislativas (en torno del 20 por ciento en ambas provincias). La pregunta es si ello obedeció a una falta de información de los votantes sobre la operatoria de la boleta, o si se trató de una confusión al votar o de una deliberada abstención a emitir opinión sobre esos cargos.

Creemos que este argumento no es válido ya que el comportamiento del electorado muestra la autonomía al elegir por categoría aún con otro sistema, sin dejar de reconocer que la Boleta Única por categoría favorece dicha autonomía. Asimismo, es importante destacar que en general, las categorías plurinominales (legislativas) son menos atractivas o menos conocidas a la hora de decidir el voto, observándose siempre mayores porcentajes de voto blanco para esa categoría.

Tomamos los resultados de las elecciones Generales en la provincia de Santa Fe, del año 2007 (sin Boleta Única) y encontramos lo siguiente:

Categoría	**Votos en Blanco**	**Votos Nulos**
GOBERNADOR	4.94%	1.34%
DIPUTADOS	7.69%	1.33%
SENADORES	8.83%	1.36%
INTENDENTE	5.06%	1.42%
CONCEJALES	6.81%	1.44%

Fuente: Elaboración propia con datos disponibles en https://tribunalelectoral.santafe.gov.ar/anteriores/gral2007/

Otra de las cuestiones que se critican a la Boleta Única, es la "personalización" que genera a la hora de definir los candidatos, apelándose a que los mismos gocen de cierto nivel de conocimiento. Digamos aquí que la aparición de *outsiders* de la política no es una novedad en la política argentina, en la que los partidos políticos han recurrido en muchas oportunidades a esas figuras públicas para capitalizar políticamente su conocimiento popular, sobre todo desde la década de los 90', sin que esto se asocie directamente a la Boleta Única.

Otro aspecto negativo refiere al impacto de la Boleta Única sobre los partidos políticos. En la medida en que los candidatos de cada categoría deben realizar sus propias campañas (ya que no hay efecto arrastre entre ellos), puede tenderse a una personalización del voto que reduzca el ya debilitado peso de las organizaciones partidarias. Al respecto, digamos que entendemos que esto se relaciona con la fuerte crisis de los partidos políticos, que no logran presentar una oferta atractiva de candidatos o de modo integral, que capte el voto en todas las categorías.

Su desempeño desde 2011 en la provincia de Santa Fe

El CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), informó respecto de los comicios del año 2011, entre otras cuestiones, sobre las percepciones generales sobre el cambio de sistema de votación.

> (…) La gran mayoría de los votantes, las autoridades de mesa, los fiscales partidarios y los dirigentes políticos consultados tienen una opinión positiva sobre el sistema de Boleta Única implementado en la provincia y se manifiestan de acuerdo con el cambio. El 94,8% de los votantes encuestados respondió que el sistema es "muy bueno" o "bueno" (…) Además, el 92,7% de los consultados manifestó estar de acuerdo con el cambio de sistema (Pomares et al., 2011).

Respecto de la confianza en el nuevo sistema, se destacan además de la rapidez y fácil uso: la confianza en que el voto emitido es efectivamente registrado y contabilizado, y la confianza en su carácter secreto. El (84,4%) cree que el sistema de Boleta Única implementado en la provincia es un instrumento eficaz para la expresión de la preferencia electoral y la correcta contabilización (Pomares et al., 2011).

Conforme los estudios realizados mediante encuestas a los votantes en las elecciones Generales del año 2013 (s/d, 2015) (recordando que éstas se realizaron en simultáneo), un 92,7 % de los encuestados dijo que le resultó fácil o muy fácil votar con dos sistemas de manera simultánea. Respecto de la Boleta Única, un 94,8% no encontró ningún tipo de dificultad. Sólo el 3,8% de los encuestados dijo haber tenido dificultades para emitir su voto en las categorías Concejales e Intendentes. En consecuencia, y más allá de las diferencias evidentes entre una elección y otra (2011 con Boleta Única y 2013 con los dos sistemas) y las complejidades que tuvo la segunda, la boleta se encuentra totalmente aceptada y aprobada por la ciudadanía santafesina.

La autonomía del elector al efectuar una marca en cada boleta por categoría es tal vez la mayor crítica que se escucha desde los sectores políticos partidarios, pero creemos que es su mayor ventaja.

Que una categoría se "independice" de la/s otra/s ha generado resultados que no se han producido con la boleta partidaria, no porque esta no permita al elector el corte de boleta[20] sino porque evidentemente el elector es más propenso a tomar las boletas completas. En consecuencia, que un Gobernador pueda encontrarse con que la Cámara de Diputados es de otro signo político (como de hecho sucedió en las elecciones 2011 en Santa Fe) ha generado dudas acerca de su "constitucionalidad" o sobre la conveniencia de mantener el actual diseño o tal vez "pegarlas entre sí" a fin de respetar lo que entienden sería el espíritu de la Constitución Provincial[21].

Tal vez el efecto no calculado al aprobar la ley, fue el dispar resultado de las candidaturas, y la autonomía que otorga al elector, que en cada caso eligió al candidato de su preferencia, sin efecto arrastre, evidenciando además que las propuestas partidarias no fueron lo suficientemente atractivas como para que el elector hiciera la opción completa aunque en boletas separadas. Entendemos que esto es efecto de la situación de crisis de los partidos políticos que han perdido la representatividad y el seguimiento de sus partidarios, más que por un efecto de la boleta.

Valoramos positivamente la libertad y autonomía que la Boleta Única otorga al votante, aunque aceptamos que esto pueda generar que el gobierno surgido de una elección tenga distinto signo político a la mayoría de la Cámara (como sucedió en 2011 para la cámara de diputados), provocando una tensión entre dos valores tan importantes y positivos: ampliar la libertad del elector y que el gobierno tenga gobernabilidad (respaldo legislativo), si bien en la realidad parece haber sido sorteado exitosamente, es una cuestión que debería resolverse en una Reforma Política que ponga en debate y decisión de los actores estos temas y que permitan mejorar la calidad institucional, la participación de los ciudadanos y el rol de los partidos políticos, entre otros (que exceden ampliamente a la discusión sobre la Boleta Única).

Podemos afirmar entonces que la ciudadanía de la provincia de Santa Fe, ha incorporado esta forma de votación, la ejerce sin problemas ni objeciones, no sospecha que su desempeño contenga algún tipo de vicio de la voluntad del elector o posible fraude en los resultados.

---

20. Argumento que ha sido echado por tierra con las últimas elecciones generales en la provincia de Buenos Aires con boleta partidaria, donde los resultados evidencian el corte efectuado por los ciudadanos, diferenciando claramente sus opciones electorales según la categoría en juego. Fuentes: http://www.clarin.com/politica/Elecciones_2015 "El corte de boleta definió el triunfo bonaerense de Vidal" http://www.infonews.com/nota/258658/el-corte-de-boletas-aliado-clave-del-batacazo-pro http://www.eldia.com/el-pais/corte-de-boleta-y-voto-combinado-protagonistas-en-el-cuarto-oscuro-75716

21. El artículo 32° de la Constitución Provincial establece: " La Cámara de Diputados se compone de cincuenta miembros elegidos directamente por el pueblo, formando al efecto la Provincia un solo distrito, correspondiendo veintiocho diputados al partido que obtenga mayor número de votos y veintidós a los demás partidos, en proporción de los sufragios que hubieren logrado" el cual a la luz de todos los resultados electorales anteriores se interpretó como una mayoría (28) a favor del gobernador electo. En los debates de los convencionales constituyentes sobre los artículos de este capítulo, la única referencia en este sentido es el siguiente: " Sr. Ulla. –¿Me permite? Fíjese que con el sistema de veintiocho diputados para la mayoría y veintidós para la minoría, el partido gobernante no tendrá los dos tercios necesarios para la sanción de numerosas iniciativas. De tal modo que lo que usted está diciendo no se da, y se presenta la posibilidad de que alguna minoría tenga que apoyar en ciertos asuntos a la mayoría."

Recordemos que las sospechas planteadas en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias del año 2015 estuvieron vinculadas directamente al escrutinio provisorio (a cargo del Poder Ejecutivo), la presentación de datos que generaron dudas (se pudo observar que el sistema presentaba el "100% de telegramas informados" refiriéndose a que en todos los casos se plasmaba algún tipo de dato, aunque no necesariamente los resultados de la mesa) y la cantidad de telegramas que no pudieron ser ingresados esa noche (aquí los motivos fueron los habituales problemas en su confección: unas 150 desestimadas, a lo que se sumaron problemas técnicos en la líneas telefónicas para el envío por fax: unas 657). Totalizadas las mesas no cargadas eran 807, lo que alcanza aproximadamente el 10% del total de mesas de la provincia, ello, sumado a los resultados ajustados (un virtual triple empate) generó dudas y denuncias de tipo mediático, que no tuvieron su correlato ante el Tribunal Electoral, pero generaron zozobra y cierta desconfianza en la población[22].

El uso de la tecnología en el proceso electoral

El avance de la tecnología y su incorporación a todos los aspectos de la vida cotidiana, es una realidad, que además avanza a tiempos acelerados. Del mismo modo, se ha ido incorporando en las distintas etapas del proceso electoral, la provincia de Santa Fe, utilizó de modo no obligatorio (por no contar con la norma que lo estableciera de ese modo) un Sistema de Presentación de listas on line, el cual además de permitir la registración segura de los partidos o frentes electorales y las listas interesadas en competir en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias del corriente año, facilitaba el control de candidatos verificando todos los datos contra los consignados en el padrón electoral y fundamentalmente el cumplimiento de requisitos legales, a saber: cupo femenino, residencia, edad, etc. Además de permitir que desde todo el territorio de esta extensa provincia, con sólo un acceso a Internet se pudieran ingresar las listas, otorgando equidad a todos los participantes que se ven obligados a trasladarse a la ciudad de Santa Fe, sede del Tribunal Electoral de la provincia para realizar estas presentaciones en tiempo procesal oportuno.

Asimismo, se permitió a los ciudadanos interesados en utilizar la posibilidad de excusarse del deber de votar, conforme lo establece el artículo 16° de la Ley 12.367[23], realizar la notificación fehaciente mediante la inscripción vía web (verificada contra datos del padrón electoral

22.Fuentes:http://www.lanacion.com.ar/1786556-escandalo-en-el-escrutinio-de-santa-fe http://www.politicargentina.com/notas/201504/5385-problemas-con-el-escrutinio-en-las-elecciones-de-santa-fe.html http://www.infonews.com/nota/195965/santa-fe-las-once-claves-para-entender-el-escandalo-en-el-resultado-electoral

23. Ley 12.367, artículo 16° - No Emisión del Sufragio. Causales. Justificación: "Estarán eximidos de la obligación de votar en las elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas, además de los ciudadanos comprendidos en las causales previstas por la Ley Electoral de la provincia 4.990 y el Código Electoral Nacional, aquellos ciudadanos que comuniquen en forma fehaciente su voluntad de no participar, al Tribunal Electoral y/o reparticiones que se designen a tal efecto, desde la fecha de convocatoria y hasta cuarenta y ocho (48) horas antes del comicio".

y conformando una base de datos propia para este trámite). Las repercusiones fueron muy favorables, ya que, según los últimos registros del año 2011, solicitaron esta eximición, por la vía presencial y burocrática, aproximadamente 800 ciudadanos. Mientras que, con la incorporación de la tecnología, el trámite on line registró más de 30.000 solicitudes, detectándose además mayor distribución territorial, lo que permite afirmar que puso en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos de esta provincia.

A fin de garantizar la real accesibilidad de todos los ciudadanos, se ordenó a oficinas públicas de la administración pública provincial, municipal y comunal, la realización de este trámite a quien lo solicitara.

En el mismo sentido la justificación de la no emisión del voto, se pudo tramitar vía web, indicando la causal correspondiente, y remitiendo por respuesta postal paga las constancias documentales. Todo con un sistema de respuesta automática de inscripción y justificación vía mail.

Indudablemente el uso de la tecnología como herramienta puede ayudar y facilitar la construcción de confianza, darle transparencia a los procesos y resultados electorales y facilitar las labores del organismo y las diversas tramitaciones que se deben llevar adelante.

Voto electrónico

La incorporación de tecnología en el ejercicio del voto, es un proceso que tiene muchas variantes en el mundo, lleva además varios años de implementación y su evolución es constante y vertiginosa, al menos en lo que respecta a la actualización tecnológica, ya que en materia de procesos electorales hay ciertas condiciones necesarias y de más lento desarrollo -como por ejemplo las adecuaciones normativas-.

En general, se habla de voto electrónico cuando la forma de votación se basa en medios electrónicos: esto es, se incorpora el uso de tecnologías como un hardware, software y procedimientos que permiten automatizar las distintas etapas del proceso electoral, teniendo como presupuesto básico que el acto efectivo de votar se realice mediante cualquier instrumento electrónico de captación del sufragio.

En sentido estricto, el voto electrónico es el acto preciso en el cual el emisor del voto deposita o expresa su voluntad a través de medios electrónicos (urnas electrónicas) o cualquier otra tecnología de recepción del sufragio. La manifestación de la voluntad se lleva a cabo mediante el uso de medios electrónicos, independientemente de qué sistema se utilice y si se usa o no en las otras etapas del proceso electoral, fuera de la votación per se. Entendido de manera simple es el acto de sufragar con distintos dispositivos electrónicos tales como, una computadora, escáneres ópticos, máquinas electrónicas de votación, etc.

Votar electrónicamente implica eliminar las boletas de votación impresas en papel, la impresión del padrón de electores y la urna tradicional. Además, requiere la elección de un sistema informático que se adecúe a los requerimientos del sistema electoral, debe brindar garantías de imparcialidad, transparencia, accesibilidad, seguridad, sencillez y confidencialidad, requiere una fuerte inversión inicial por parte del Estado en los equipos, la difusión, capacitación, etc., y requiere la modificación del marco legal, pues la legislación actual está hecha en base al voto manual. Finalmente, asume un cambio en la dinámica política alrededor de los procesos electorales: requeriría mayor personal con conocimientos informáticos en diferentes etapas del proceso (organismo electoral, fuerzas políticas, autoridades de mesa e incluso ciudadanos).

Otro aspecto muy importante es que la autoridad electoral pueda auditar los códigos fuente de los programas y establecer los estándares de seguridad, aunque esto tiene un gran impacto en los costos del sistema. La implementación del voto electrónico requiere mucho cuidado y planificación de todas sus facetas, tales como la cuestión técnica, la cuestión jurídica y la cuestión económica y, especialmente la cuestión de la transparencia, la eficacia de la fiscalización y la confiabilidad.

En países con grandes superficies y/o muchos electores como Brasil e India, se utiliza el voto electrónico. Mientras que en otros como Alemania, el Tribunal Federal Constitucional declaró su inconstitucionalidad fundado en que los ciudadanos tienen derecho a conocer todas las etapas del proceso electoral así como la posibilidad de controlar las mismas (si los sistemas no pueden ser controlados por todos y además pueden ser hackeados, no pueden ser utilizados en la expresión del voto y voluntad popular).

En Estados Unidos, durante la elección presidencial del año 2000, los cómputos del estado de Florida donde se utilizaron sistemas informáticos para la expresión del voto, terminó en la Suprema Corte de los Estados Unidos. Esto originó fuertes debates y en la actualidad se utilizan sistemas electrónicos, manuales o incluso ambos.

Volviendo al caso de Brasil, la utilización del voto electrónico correspondió a una fuerte decisión del Tribunal Superior Electoral (TSE), y como remedio a las fuertes sospechas y acusaciones de fraude, utilizándose por primera vez en el año 1996 (para 33 millones de personas), y en el año 2000 se llega a implementar el voto electrónico en su totalidad siendo utilizado por 109 millones de electores (aproximadamente 530.000 urnas). El voto electrónico vino a resolver los viejos problemas de falta de escrutinio en las mesas, cuando las urnas eran masivamente trasladadas a grandes espacios para su control, con numerosas irregularidades en los traslados, Brasil resolvió esos problemas: falta de escrutinio de mesa (se realiza electrónicamente), y posibilita a los ciudadanos formar sus propias opciones en la elección de diputados (lista abierta) otorgando mayor libertad al elector (redundando en un debilitamiento de los partidos políticos). El desarrollo del sistema de votación electrónica[24] fue realizado a

24. Adoptó el modelo de las urnas electrónicas sin impresión y sin auditoría del recuento electrónico

partir de una definición clara de política de Estado y el desarrollo, funcionamiento y control del hardware y el software está a cargo del TSE, que incluso controla el Registro Electoral.

Por otro lado, Venezuela realizó su primera experiencia de voto electrónico en sus elecciones presidenciales del año 1988 cuando la empresa Smartmatic proveyó escáneres para el escrutinio de los votos. En el año 2003, el Consejo Nacional Electoral dio inicio a un proceso de automatización total de las elecciones, utilizando máquinas electrónicas las cuales siguen funcionando hasta la actualidad.

También una veintena de naciones han experimentado diversas experiencias de este tipo en elecciones a nivel local (Argentina, México, España, Colombia, Alemania, por poner algunos ejemplos) e incluso algunas lo han hecho con intenciones de avanzar progresivamente (Perú, Inglaterra).

Tipos de voto electrónico

Podemos identificar variadas modalidades de voto electrónico, agrupándolos en dos grandes tipos:

Según la emisión, *remota o presencial*.

La primera corresponde al uso de Internet, celulares, y otros dispositivos digitales, pudiendo realizarse en el propio domicilio del votante, utilizando identificaciones encriptadas (PIN).

En los sistemas de votación en línea, los votos son transmitidos por internet a un servidor central para su conteo. Pueden ser emitidos ya sea desde computadoras públicas, desde kioscos ubicados en las mesas de votación, o bien –y esto es lo más común– desde cualquier computadora con conexión a internet accesible para los votantes.

La modalidad presencial requiere siempre que el votante se traslade a los locales de votación tradicionales. En éstos encontraremos también diversos tipos:

a) Los sistemas de lectura óptica del voto – LOV- cuentan con un dispositivo de conteo que identifica y lee las boletas (mediante escáner o lector óptico) y registra los votos totalizándolos en la memoria de la urna electrónica. Estos sistemas (LOV) mantienen un mismo instrumento de votación: la boleta electoral.

b) Los sistemas de registro electrónico directo del voto –RED- eliminan el uso de las boletas electorales tradicionales. En su lugar, incorporan instrumentos electrónicos y/o digitales para la emisión del sufragio y disponen de algunas variantes, a saber:

1. Sistemas de registro del voto en memoria propia del dispositivo de votación.

2. Sistemas de registro del voto en y mediante una tarjeta con un dispositivo individual y lectura en equipo separado

Ventajas del voto electrónico

En general el voto electrónico ofrece mayor rapidez al momento de la votación y en el conteo/ escrutinio de la mesa, facilitando el trabajo de las autoridades y simplificando el mismo en el caso de gran cantidad de categorías o listas en disputa. Minimiza el error humano en los conteos y reduce la intervención humana, y en consecuencia reduce también las posibilidades de fraude (no las elimina). De este modo se obtienen y publican los resultados oficiales (escrutinio provisorio) pocas horas después de cerrado el proceso electoral.

Estos sistemas ofrecen alternativas para posibilitar más accesibilidad para votantes con discapacidad visual (audio o braille) y permite el voto en línea para votantes en sus viviendas o en otro lugar de residencia (extranjero). También parecen estar más acordes con los usos y costumbres de la sociedad actual habituada a dispositivos tecnológicos: PC, netbook, Ipod, cajeros automáticos, celulares inteligentes.

Posibilita diseños que permiten el voto por listas completas, o por incompletas, facilitando el conteo posterior. El uso de dispositivos de voto electrónico no requiere, en principio, de los procesos de impresión previa de boletas papel por el Estado (Boleta Única) o por los partidos políticos (boleta tradicional), aunque en algunos casos, requiere de Boletas provistas de un chip y preimpresas, como las utilizadas por la empresa Vot.ar (CABA y Salta)

Desventajas

La falta de transparencia que genera sobre todo en el público no experto (la mayoría) para quienes el sistema es cerrado y poco comprensible, así como la posibilidad de manipulación o fraudes por manipulación a grandes escalas por parte del personal con acceso privilegiado al sistema o de hackers ajenos al mismo.

Requiere el resguardo sobre el secreto del voto, tanto por la intervención de quienes asistan al votante, como por los sistemas que se utilicen y las posibilidades que estos permitan conocer la elección del votante. Si los datos no cuentan con las medidas de seguridad suficientes pueden ser manipulados, no se garantiza la privacidad y secreto de la elección. También requiere una adecuada estructura de seguridad informática y capacitación de recursos humanos.

Aumento de costos para la compra y mantenimiento del sistema y equipamiento necesario, así como otros servicios accesorios: infraestructura, suministro eléctrico, comunicaciones, cuestiones climáticas que deben tenerse en cuenta: temperatura y humedad.

Delega en un tercero (empresa o personal informático) gran parte de las competencias de organización y control del proceso comicial. Asimismo, requiere que los partidos políticos cuenten con personal informático idóneo para las auditorías y controles.

Requiere implementar medidas de control sobre el funcionamiento de las máquinas (antes, durante y después). En el caso de la provincia de Santa Fe, o en todo el territorio nacional, la extensión territorial requiere gran cantidad de otros recursos que deberían afectarse al proceso, de modo de asegurar el desarrollo del acto en cada local electoral.

Impide al ciudadano común el control del escrutinio y hace complejo el control sobre el conteo que efectúa la máquina y que debe supervisar cada fiscal partidario.

Las debilidades detalladas precedentemente pueden generar desconfianza en la ciudadanía, sobre todo considerando que las posibilidades de control requieren conocimientos técnicos específicos y que las posibilidades de modificación, manipulación o hackeo de los sistemas siempre están latentes. La principal causa de la desconfianza del electorado es el temor que provocan los medios electrónicos y el desconocimiento de la mayoría sobre su funcionamiento.

Para su implementación entonces, es imprescindible introducir reformas legislativas, y contar con la confianza de partidos, autoridades y electores, sin lo cual será muy difícil su aceptación. A tales fines, se deben también diseñar campañas de difusión que faciliten a todos los ciudadanos el conocimiento necesario para su utilización y confianza en el sistema.

El costo es mucho mayor en variados rubros: el hardware y software, contemplando también el costo total de propiedad, a lo que se debe añadir mantenimiento, licencias, soportes, capacitación. Esto puede ser amortizado a largo plazo si se toma en cuenta la utilización de tecnología que perdure y no se vuelva obsoleta con rapidez, y considerando que puede ocuparse en distintas elecciones locales, federales y que el gran gasto es sólo al principio. Adicionalmente, habrá que tomar en consideración que cada inversión inicial relacionada con el desarrollo de urnas electrónicas sólo resulta amortizable después de varios procesos electorales; no obstante, también hay que considerar factores como el almacenamiento de las urnas electrónicas y la actualización del software electoral, despliegue, capacitación, insumos, personal técnico de control, auditoria y asistencia técnica para el funcionamiento con un significativo impacto presupuestal.

Estudios de Idea Internacional (2011) relevaron algunos costos:

– Brasil (máquinas de votación): 3–5 Dólares de EE.UU. (USD)/votante. USD 1.000 millones en costos iniciales, más USD 500 millones por elección para 100 millones de votantes. Con el tiempo, los costos se redujeron a USD 3 /votante.

– India (máquinas de votación): USD 0,6 / votante. Alrededor de USD 300 / máquina para un máximo de 3.800 votantes; se adquirieron alrededor de 1,4 millones de máquinas para 700 millones de votantes.

– Estados Unidos (máquinas de votación): USD 3 / votante, ejemplo estado de Maryland

– Venezuela (máquinas de votación): USD 4 / votante. USD 120 millones para tres elecciones y 10 millones de votantes.

Experiencias recientes en Argentina[25]

Analizaremos en el presente trabajo la modalidad utilizada en nuestro país, en forma reciente, en la provincia de Salta (100% de las mesas en 2013) Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Generales y Balotaje 2015), provincia de Chaco (Resistencia y otras localidades en generales 2015).

La máquina de la empresa MSA, Vot.ar, utilizada en todas estas elecciones, consta de un equipo con una pantalla táctil, provisto de un sistema de impresión y verificación, y una boleta de votación en dos modos, en tinta sobre el papel, y con registro en dispositivo (chip RFID) que la misma posee.

El sistema de Boleta Única Electrónica es un sistema de sufragio que permite seleccionar los candidatos a través de una pantalla táctil e imprimir la boleta, y ofrece la posibilidad de verificar la coincidencia entre el registro electrónico e impreso del voto y permite realizar un escrutinio público ante la presencia de los representantes partidarios.

La máquina de votación -a diferencia de la urna electrónica- no almacena la información de la opción elegida por el votante, sino que la registra e imprime en una boleta que se deposita en la urna. De esta forma, el sistema pretende complementar el voto tradicional con tecnología de avanzada, sin reemplazarlo y buscando disminuir el fraude electoral, fortalecer el proceso electoral y agilizarlo, tanto al momento de efectuar el voto, como así también en su escrutinio.

25. Me limitaré a hacer algunas apreciaciones a partir de las Observaciones que pude realizar personalmente en las elecciones de Salta (2013), CABA (balotaje 2015) y Chaco (Generales 2015).

Con la máquina de votación, el elector, por medio de una interfaz amigable e intuitiva selecciona sobre una pantalla táctil su/s candidato/s e imprime su elección en la Boleta Única Electrónica (BUE).

Sus creadores presentan las características y ventajas de la BUE, sobre todo respecto de la boleta partidaria o tradicional (sábana), indicando que: evita la multiplicidad y el hurto de boletas, impide la introducción de boletas falsas, es más ecológico porque ahorra toneladas de papel, evita votos nulos, asegura la presencia en pantalla de todos los candidatos, resguarda el secreto del voto y agiliza y transparenta el conteo de votos. Asimismo, Vot.ar presenta el sistema de Boleta Única Electrónica como medio para fortalecer y agilizar el sistema tradicional de sufragio, manteniendo inalterables sus mayores virtudes.

Para ellos, asegura el secreto de sufragio y garantiza la libre decisión del votante. Por eso, a diferencia de las urnas electrónicas, las máquinas de Vot.ar no guardan ningún tipo de dato, la información sólo se graba e imprime en la boleta. Su transparencia radica en que tanto los electores, autoridades de mesa y representantes de los partidos políticos pueden verificar cada paso de la elección sin necesidad de contar con conocimientos técnicos especiales. Las BUE permiten verificar y contabilizar los votos con un doble control, tanto de manera electrónica como manual. Es auditable tanto al momento de la elección, como en las instancias previas y posteriores a la misma. El sistema es seguro y confiable, evitando el fraude debido a las estrictas normas de seguridad para eliminar la posibilidad de generar votos erróneos y contabilizar boletas que no corresponden o que ya fueran escrutadas con anterioridad. El sistema se presenta como universal y directo, logrando que cada ciudadano pueda votar de manera accesible y sin intermediarios, cada elector imprime su boleta provista por el sistema, todo siempre según la propia empresa.

El desempeño de la BUE en CABA

Según un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el desempeño de la BUE en las elecciones Generales del 5 de julio DE 2015, sobre 8729 electores consultados, el 96% manifestó no haber tenido inconvenientes para votar con la BUE, mientras que el 71 % utilizó el verificador para confirmar que lo que estaba impreso en la boleta coincidiera con lo grabado en el chip. Mientras que los observadores de ese organismo, informaron que, el 94 % de los electores demoró menos de tres minutos en emitir el sufragio y el 89 % consideró que la Boleta Única Electrónica garantizaba el secreto del voto. El sondeo realizado permitió detectar que las dificultades más comunes entre los votantes al momento de utilizar la Boleta Única Electrónica fueron aquellas relacionadas con la impresión y el correcto doblado de la boleta.

Respecto al conocimiento del nuevo sistema de votación, el 70% de los encuestados afirmó conocerlo. Los ciudadanos se informaron en mayor proporción a partir de los siguientes medios: televisión (36%), internet (23,6%) y organismos gubernamentales (13,3%).

Tan sólo el 11,8% de los electores dijo necesitar ayuda para emitir su voto; el 88,2% pudo votar sin asistencia de ningún tipo. Sin embargo, el 93,3% admitió tener problemas a la hora de votar. De todos modos, los problemas más reiterados estuvieron relacionados al funcionamiento de la máquina y no en la impericia de los electores: la máquina se trababa o se ponía en blanco. Los problemas relativos al conocimiento de la máquina fueron particularmente dos: no saber cómo introducir la boleta en la máquina y tardar en comprender el procedimiento de emisión de voto. Por otro lado, el 97,7% sostuvo que tardó menos de 5 minutos en votar.

Sobre la *confiabilidad* de los electores en este nuevo sistema: el 81,8% de los electores encuestados creía que su voto iba a ser computado correctamente y el 85% pensaba que su voto había sido secreto. Respecto a la preferencia en el sistema de votación, el 65,5% confesó que prefería el sistema BUE, mientras que el 15,7% sostuvo que prefería el sistema de boletas partidarias. Al resto le pareció indistinta la forma de votar.

El 94,8 % de los electores entrevistados respondió que la máquina no tuvo problemas en el momento de votar. El 5,2 % de los electores entrevistados respondió que la máquina tuvo problemas en el momento de votar. El 89,3 % respondió que confía que su voto va a ser computado correctamente, el 3,4 % respondió que no confía que su voto va a ser computado correctamente, el 3 % entrevistados eligió la opción NS/NC para responder esta pregunta.

Algunas consideraciones/comparaciones

La Boleta Única impresa en papel, requiere un gran volumen de trabajo, sobre todo respecto de las tareas de impresión, control y preparación para cada mesa de la provincia (unas 8000 en Santa Fe). La Boleta Única Electrónica requiere tareas de diseño de las pantallas, pero también control de cada máquina que se utilice (funcionamiento, integridad, no manipulación) por parte de la autoridad electoral, lo que entendemos que también significa un gran volumen de tareas, aunque algunas requieren personal especializado en cuestiones informáticas.

Respecto de los costos, según todos los estudios realizados, es más alto, en el caso de la BUE, ya que se vincula a los costos de alquiler o compra de equipos, debiendo considerarse

también la obsolescencia de los equipos, lo que disminuye las posibilidades de amortización en el tiempo y su utilización para varias elecciones[26].

Cuando la cantidad de listas que compiten es muy grande (por ejemplo, en las elecciones primarias en la provincia de Santa Fe, en categorías Diputados y Concejales sobre todo en ciudades como Santa Fe y Rosario) la Boleta Única adquiere un mayor tamaño (hoja A3). De igual modo se multiplican la cantidad de pantallas que se requieren con la BUE, por ejemplo, en las PASO Salta, ante una gran cantidad de listas, se definió que una pantalla permitiría elegir a los partidos y hecha esa opción encontrar en otra las listas de cada uno. Creemos en consecuencia que ante la gran cantidad de listas que se presentan generalmente en las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, ambos sistemas presentan alternativas que no son tan sencillas de mejorar a menos que se modifiquen los requisitos para competir en las primarias, que es en realidad el origen de este inconveniente.

Es más sencillo para el elector marcar la boleta en papel y su control inmediato, de otro modo depende del elector realizar las operaciones de verificación del registro en el chip (lo que no siempre sucede). Las boletas impresas no requieren ni instalaciones eléctricas, ni técnicos, ni dependen de máquinas que podrían no funcionar. En cualquier caso, se puede continuar el acto ya que existen Boletas Suplementarias para reposición.

El escrutinio provisorio es más rápido con las máquinas de votar, pero hace más compleja la tarea de los fiscales partidarios y la real supervisión de la contabilización del mismo. Los fiscales partidarios tienen dos opciones: confiar en que el sistema funciona perfectamente y realiza las cuentas sin errores, o realizar sus propios conteos. En el caso de escrutinio de tres (3) o cinco (5) categorías (tomando el ejemplo de las últimas elecciones provinciales), los fiscales deberían controlar conteos de todas las categorías en simultáneo[27]. Es mucho más sencillo el control del escrutinio de la mesa tomando categoría por categoría (como se hace con la Boleta Única) que el de todas juntas, y dada la importancia de éste, creemos que este aspecto resulta mucho más sencillo con la Boleta Única por categoría, garantizando el cumplimiento del rol de los fiscales.

Los sistemas informáticos son falibles, y no puede garantizarse su perfecto funcionamiento, sumado a que el organismo electoral pierde la inmediatez en el control de gran parte del proceso y queda sometido a una empresa privada o a algún organismo técnico especializado (no siempre dependiente del órgano electoral), que deberían garantizar una absoluta imparcialidad y eficacia.

---

26. Si bien no contamos con datos precisos y considerando que los padrones electorales de la provincia de Santa Fe y CABA son muy similares, podemos decir que en el caso de las Boletas Únicas impresas para las generales 2015, el costo fue de $ 78.138.801,96, mientras que el costo de las máquinas de votar fue mayor, ascendiendo a $216.000.000 (Fuente: http://www.uba.ar/noticiasuba/nota.php?id=267). Lo que hace notablemente más barato el sistema de Boleta Única.

27. En la provincia de Santa Fe, en las PASO y Generales 2015, si contabilizamos todas las categorías y todas las listas, competían en la ciudad de Santa Fe 99 listas y en Rosario 133, ello sin sumar la opción de voto en blanco. Lo que haría excesivamente complejo y confuso de escrutar a partir de lo impreso en la BUE.

También dificulta la supervisión y control por parte de los ciudadanos y los partidos políticos, para ello se necesitan especialistas informáticos, que deberían acceder a los programas y sus códigos fuente. Sabemos que el acceso a los códigos fuente es la única forma de controlar realmente los sistemas, pero también implica que se ponen en evidencia o permiten conocer las fallas o vulnerabilidades del mismo. Se produce la paradoja de que es el modo de acceder a lo que se pretende controlar, pero también se podría acceder a vulnerarlo a partir de su conocimiento. Todo ello, evidentemente en manos especializadas y en plazos muy acotados de tiempo, con lo cual reafirmamos las desventajas respecto de las posibilidades reales de controlar sistemas informatizados para el voto.

Tula señala que "el voto electrónico requiere varias instancias de certificación y control que no tiene la boleta de papel. No es cierto que se requerirían menos fiscales, en realidad el e-voto necesita de fiscales con mayor capacitación, como en Brasil, que funcionan con duplas de abogados e ingenieros". Un fiscal necesitará un alto conocimiento técnico de las máquinas electrónicas y los sistemas. Asimismo, respecto de los votantes, en algunos casos se les puede dificultar la utilización, sobre todo personas mayores y de baja instrucción.

Con el sistema de Boleta Única la manipulación del voto (o eventuales intentos de fraude con los resultados del escrutinio de la mesa) requiere de la connivencia de muchas personas: autoridades del local, de la mesa y todos los fiscales presentes, lo que reduce el riesgo o lo minimiza de modo de que no se pueda cambiar la voluntad popular (en el caso de irregularidades se puede abrir una urna y contar los votos durante el escrutinio definitivo[28]). Pero con los sistemas de procesamiento de datos a cargo de un tercero, la manipulación requiere de un número menor de intervinientes y un riesgo mayor en sus resultados (bastaría una sola persona con conocimientos técnicos para borrar o adulterar los resultados).

Importancia del secreto del voto

La democracia, requiere elecciones periódicas mediante el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto. Todas estas características se consideran actualmente condiciones necesarias para la democracia y el incumplimiento de una sola de ellas nos remite a un sufragio no democrático, que puede ser restringido, no libre, desigual, indirecto o público.

El ejercicio del sufragio activo es muy importante en el sistema democrático, en tanto constituye la función constitucional a través de la cual el cuerpo electoral expresa la voluntad

28. Código Electoral Nacional: artículo 118°.- Recuento de sufragios por errores u omisiones en la documentación. "En casos de evidentes errores de hecho sobre los resultados del escrutinio consignados en la documentación de la mesa, o en el supuesto de no existir esta documentación específica, la Junta Electoral Nacional podrá no anular el acto comicial, avocándose a realizar íntegramente el escrutinio con los sobres y votos remitidos por el presidente de mesa".

soberana de la Nación y determina el carácter representativo de las autoridades (Cfr. Fallo 3326/04 CNE: 245). La Constitución Nacional establece:

> Artículo 37°.- Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio.

Haremos algunas consideraciones particulares sobre el secreto del voto: una cuestión que afecta el secreto del voto es la variedad de dispositivos tecnológicos que permiten documentar la decisión para presentarla ante un representante partidario que "recompensa" el voto. En la provincia de Santa Fe, para evitar esta cuestión se solicita a los votantes no utilizar, en el box de votación, celulares o cámaras; aunque el control puede ser dificultoso, se prevé que la autoridad de mesa mantenga contacto visual con los movimientos del votante, procurando detectar esta situación y lograr que se desista de ella. La BUE también puede ser afectada por estas conductas, aunque no se ha tomado conocimiento de que se tomen medidas o se hicieran recomendaciones al respecto. En este sistema, en cambio se han tomado medidas para contrarrestar acusaciones respecto de las posibilidades de cambiar o conocer los registros en el chip[29].

Consideraciones finales

Ningún sistema es perfecto, nunca habrá consenso total sobre ellos, por eso es importante analizar y aprender de experiencias concretas. Será necesaria una profunda evaluación para evaluar y decidir qué sistema elegir, es esperable que los Poderes Legislativos planteen debates profundos, con la intervención de otros actores de relevancia: el Poder Ejecutivo y Judicial, académicos, organismos técnicos y electorales, medios de comunicación, fuerzas políticas, organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática y en definitiva la sociedad toda.

Otro aspecto importante es el objetivo buscado al proponer un cambio, es vital realizar un diagnóstico cierto sobre las falencias a resolver con el cambio o los resultados esperados con él. Esta evaluación permitirá orientar la definición acerca del sistema más adecuado para la solución o efecto buscado.

Es necesario además contar con consenso, el apoyo y la confianza de las todas las partes. Los adversarios pueden plantear objeciones, y seguramente lo harán, señalando las debilidades

29. En las elecciones de CABA se observó la incorporación de una protección metálica, que al doblar la boleta, bloquea el acceso al chip.

del sistema para generar desconfianza en el sistema y potencialmente en todo el proceso electoral.

La confianza puede ser generada a través de la realización de auditorías y certificaciones. Éstas son medidas importantes para generar confianza y deben ser transparentes, de forma que las partes interesadas tengan acceso a los procedimientos y la documentación.

Cualquier cambio necesita planificación y tiempo suficiente para la implementación del proyecto. En el caso de los sistemas de voto electrónico, deberán considerarse los tiempos que requiere un proceso de licitación (aproximadamente una año) y se requiere de un tiempo prudencial para que el sistema tenga aceptación social.

La difusión, capacitación, la educación cívica de la ciudadanía es vital para lograr el éxito de la implementación. Cuanto mayor sea la información será más fácil reducir la desconfianza y los temores propios de cualquier cambio. Será más fácil que los interesados confíen en un sistema nuevo si están bien informados.

El costo es un factor a evaluar. En el caso de los sistemas electrónicos (notablemente más costosos) habrá que decidir si la tecnología se adquiere o se alquila, si es posible amortizarla o reutilizar sus componentes, en qué plazos se considerará obsoleta, costos de almacenamiento y otros. Aquí, también proponemos reflexionar seriamente y realizar comparaciones de costos que permitan hacer más eficiente el gasto electoral, como así también su oportunidad y conveniencia[30].

Nohlen (2009: 4) señala: "no existe un sistema electoral óptimo del que puedan aprender todos, pues los sistemas electorales son respuestas técnicas y políticamente aceptables solo bajo ciertas condiciones históricas y de consenso, de conflicto, de cultura y legitimidad". Por ello, la "aplicabilidad de un sistema electoral no obedece, entonces, a cuestiones de calidad y técnica tanto como a las cuestiones de poder. Decidiéndose su forma y funciones en relación a los puntos de vista que tienen las diferentes fuerzas políticas."

En resumen, digamos: las modificaciones al sistema electoral son una tarea muy seria y requieren un estudio profundo en favor de las ventajas y desventajas que traerá a la ciudadanía. No puede quedar en unas pocas manos que definan mezquinamente a partir de sus cálculos políticos las supuestas ventajas que conlleva una modificación.

Hemos visto en nuestra provincia, que algunos cambios se han producido "casi sin querer", afortunadamente para bien de toda la ciudadanía, pero no podemos correr el riesgo de que sin mayores análisis o participación se aprueben modificaciones tan trascendentes. Digamos además que la provincia de Santa Fe, se adeuda una reforma constitucional que incluya la reforma electoral necesaria e integral, que nos permita lograr un sistema electoral de calidad.

30. Destacamos la postura del Dr. Juan Pablo Pozo, Presidente del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, quien ha manifestado que a pesar de la positiva experiencia con máquinas del votar, las elecciones del próximo año no las utilizarán por una cuestión de restricción de gastos.

Podemos decir también que somos más afectos a la Boleta Única, creemos que la tecnología indudablemente invade todos los aspectos de la vida cotidiana y naturalmente también los procesos electorales. Sin embargo, considerando que es un sistema más costoso, que hay cuestiones de seguridad que no están absolutamente aseguradas y el gran desempeño de la Boleta Única, nos atrevemos a decir que por ahora no es necesario introducir modificaciones, no obstante podemos afirmar que están pendientes cuestiones de fondo y modificaciones más urgentes que tal vez no obtienen tanto impacto mediático. En esta provincia, más de veinticinco leyes con sus respectos decretos reglamentarios regulan el proceso electoral, algunas normas son de mediados del siglo pasado, merecen un intenso análisis y ajuste, así como una fuerte definición política respecto del organismo electoral que pretendemos, discusión que quedó planteada con los convencionales constituyentes (1962) y que no ha sido dada, a pesar del reconocimiento de su importancia.

Seguramente seguiremos analizando las mejoras posibles, evaluando los problemas y las mejores soluciones que deben adoptarse, sin olvidar las características sociales, culturales, históricas y políticas de la comunidad para la que se diseñan. Seguiremos incorporando herramientas tecnológicas a nuestra vida y a nuestros procesos electorales.

Posiblemente el voto electrónico sea el futuro del sufragio, posiblemente se puedan fortalecer las formas de democracia participativa y podremos emitir opiniones y votos mediante sistemas inmediatos, en tiempo real y de bajo costo. Bienvenidos sean en tanto logremos preservar los principios que nos inspiran y resguarden la transparencia y seguridad que necesariamente exigimos.

Bibliografía

Bianchi Matías, Lourdes Lodi, Gastón Mutti, et al. (con colaboración de Navarro, Mario, et al.) (2013), *Boleta Única estudio comparado de casos provincia de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario.

Blando Oscar y Diego Echen (2015), *Democracia y Boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña normativa*, Santa Fe.

Blando Oscar (2002), "La agenda de la Reforma Política: el sistema electoral y la necesidad de la reforma constitucional", en *Derecho y Política. De la Ley de Lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*, Ed. Juris.

Brunazo Filho, Amílcar (2005), "El Voto Electrónico en Brasil", en *Voto Electrónico - Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, Grupo Editorial Planeta S.A.I.C., CIPPEC, Traducción de Mariana Otero, Buenos Aires.

Cámara Nacional Electoral (1962), "Jurisprudencia Temas Seleccionados", en *DEBATES* de la Convención Reformadora de la Constitución de Santa Fe de 1962. Disponible en <http://domingorondina.blogspot.com/2011/06/diputados-modelo-1962.html>, fecha de consulta 15/07/16

Defensoría del Pueblo (s/d), "Boleta Única Electrónica en la CABA", Informe para la provincia de Santa FE, Dirección de Derechos Políticos y Observatorio Electoral.

De Riz, Liliana (2000), "Seminario sobre Reforma Política", organizado por el Ministerio del Interior y la Vicepresidencia de la Nación", Rosario.

García Roca, Javier y Alberto Dalla Via (2013), "Los derechos políticos y electorales: un orden público democrático", en *La Ley*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho, Departamento de Publicaciones.

IDEA Internacional: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2011), "Una introducción al voto electrónico. Consideraciones esenciales", *Policy paper*. Disponible en <www.idea.int/es>, fecha de consulta 15/07/16

Informe (s/d) (2014). Disponible en <http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEex201403-18ac_01P0101x01.pdf>, fecha de consulta 15/07/16

Ministerio del Interior de la Nación-Dirección Nacional Electoral (s/d), "Sistemas Electrónicos de Votación. Fortalezas y Debilidades", versión diciembre 2004. Disponible en<http://www.joseperezcorti.com.ar/Archivos/Voto_Electronico/2004_MinInt_DiNE_VotoElectronico_Fortalezas_y_Debilidades_Fernandez_Marcilesse.pdf>, fecha de consulta 15/07/16

Mustapic, Ana M., Gerardo Scherlis y María Page (2010), *Boleta Única. Una agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable*, Documento de Políticas Públicas / Recomendación Nº 73, CIPPEC, Buenos Aires.

Mustapic, Ana M. y Fernando Straface (2009), *La Boleta Única mejora la reforma política*, Documento de Políticas Públicas / Análisis Nº 69, CIPPEC; Buenos Aires.

Nohlen, Dieter (2009), *Sistemas electorales fundamentos y alcances*. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1959/11.pdf>, fecha de consulta 15/07/16

Nohlen, Dieter (s/d), "Sistemas electorales y partidos políticos". Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1959/13.pdf>, fecha de consulta 15/07/16

Nohlen, Dieter (1999), *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México.

Observatorio del Voto-E en Latinoamérica (s/d). Disponible en <http://www.voto-electronico.org/index.php/voto-electronico-2/historia>, fecha de consulta 15/07/16

Panozzo, Mabel (s/f), "Ley de Lemas, Partidos Políticos y Gobernabilidad", UCS. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/varnagy/mabel-panozzo.pdf>, fecha de consulta 15/07/16

Pomares, Julia, Marcelo Leiras, María Page y Julieta Lenarduzzi (2011), "Cambios en la forma de votar. La experiencia de la Boleta Única en Santa Fe", en *Programa de Política y Gestión de Gobierno*, Área de Gestión Pública, CIPPEC.

Straface Fernando y Geraldine Oniszczuk (2009), *El camino hacia la Boleta Única. Análisis y recomendaciones para su posible utilización en la Argentina*, Cippec.

Téllez Valdés, Julio (2010), "Temas selectos de Derecho Electoral", en *El voto electrónico: Cuaderno N˚ 14*, Coordinación de Comunicación Social del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México D.F.

Tula, María Inés (2012), "Democracia, elecciones y nuevas tecnologías. El voto electrónico", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Vol.1, Núm. 12, Departamento de Gestión Pública y Departamento de Estudios Políticos y de Gobierno, Universidad de Guanajuato.

Reynolds Andrew, Ben Reilly y Andrew Ellis (2008), *Diseño de Sistemas electorales: el Nuevo Manual de Idea Internacional*, International IDEA, Estocolmo. Disponible en <www.idea.int/es>, fecha de consulta 15/07/16

LAS PASO: IMPACTO Y PROSPECTIVA EN LA PROVINCIA DE MENDOZA EN EL PERÍODO 2011-2015

Gabriela Valentina Bazán
Honorable Cámara de Senadores de la Nación
E-mail: gvbazan@gmail.com

Cecilia Juri
Honorable Cámara de Senadores de la Nación
E-mail: juricecilia@gmail.com

Liliana Patricia Diez
Dirección Provincial de Ganadería – Gobierno de Mendoza
E-mail: lili10diez@gmail.com

Leila Mucarsel
Municipalidad de Guaymallén

Introducción

Nadie puede poner en duda que, en la actualidad, existe un mayor conocimiento y una mejor comprensión de la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos con los marcos democráticos institucionales, en su sentido más amplio.

Existe una clara conciencia de que el cambio de un sistema electoral no constituye una mera cuestión técnica, sino que se trata de un proceso político que requiere tanto de un debate público abierto, como de un cuidadoso proceso de construcción de consensos y de una evaluación integral de las opciones disponibles.

Partiendo de la premisa fundamental de que no existe un sistema electoral ideal, tanto los efectos como la deseabilidad de un determinado sistema electoral dependen de distintos factores y variantes, entre otros, el tiempo y el espacio.

A un sistema electoral se le puede plantear distintas exigencias, entre las cuales las más importantes son la representación (justa), la efectividad (en cuanto al funcionamiento del sistema político) y la responsabilidad (en la relación elegido-votante).

En sentido amplio, podemos afirmar que un sistema electoral abarca el conjunto de temas relacionados con la integración de los órganos de gobierno por procedimientos electivos. Así delimitado, el concepto se refiere a las normas que regulan la ciudadanía, los partidos políticos, las bases del sufragio, la emisión del mismo, los órganos electorales, los recursos contra sus decisiones y al sistema electoral en sentido restringido.

El especialista en la materia Douglas Rae, define al sistema electoral como un conjunto de reglas y procedimientos "que gobierna el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental (típicamente en bancas parlamentarias) entre los partidos políticos en competencia" (1971: 14).

Asimismo, el propósito de las reglas electorales es organizar la competencia política y la representación. Su importancia central radica en que estas normas determinan quién puede competir por el poder, cómo debe hacerlo y quién debe ocupar qué cargos a partir de los resultados. Pero al mismo tiempo también deben asegurar el ejercicio pleno de los derechos a elegir y ser elegido a todos los ciudadanos y generar condiciones para la gobernabilidad.

En este sentido, entendemos que las PASO son un avance importante en materia de extensión de derechos electorales y como herramienta para resolver algunos problemas planteados en sus fundamentos como disminuir la fragmentación partidaria, estimular la participación ciudadana y llevar adelante procesos de selección de candidatos más transparentes, pero de ninguna manera es una solución mágica

El presente trabajo forma parte de una investigación en curso que busca analizar qué transformaciones produjo en el sistema político-electoral de la provincia de Mendoza, la puesta en vigencia de la Ley nacional 26.571/09 de "Democratización de la Representatividad política, la transparencia y la equidad electoral".

Esta norma, a la cual adhirió la provincia de Mendoza, modificó los requerimientos para la selección de los candidatos de las agrupaciones políticas y, como dato relevante, instauró

el sistema de elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Además de modificar la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos y la Ley Orgánica de Partidos Políticos, esta ley propició la modernización del Código Nacional Electoral.

Luego de su sanción, fue puesta en práctica en los años 2011, 2013 y 2015. Una de las premisas que se planteó a la hora de legislar este nuevo sistema fue la de "brindar un marco a los electores, y a las fuerzas políticas, en el cual se definan las candidaturas y las listas a partir de un proceso más transparente, participativo y democrático" (Ley 26.571/09).

Justificación

Si nos remitimos al diagnóstico que condujo a la reforma, ésta fue promovida a partir de una calificación del sistema partidario argentino como fuertemente fragmentado. Este diagnóstico, que era y es compartido por gran parte de los especialistas en el tema, señala como uno de los problemas más relevantes del sistema político argentino la creciente disgregación del sistema de partidos y, como consecuencia de ello, la presencia de una oferta electoral compleja y, en definitiva, confusa para el elector. Estos problemas dan lugar a elecciones en las que el elector suele encontrar grandes dificultades para identificar qué es lo que está eligiendo al votar (CIPPEC, 2012).

Sin dudas una nueva legislación promueve cambios importantes en el sistema político y los mismos deben ser evaluados con detalle en sus efectos y vinculando su aporte a los niveles de participación y de competencia política, que son elementos esenciales que permiten hacer un análisis sobre el funcionamiento de la democracia.

Si bien a nivel nacional existen algunos estudios recientes al respecto, por ejemplo, el CIPPEC dio a conocer una encuesta realizada luego de la implementación de las PASO en el año 2013 en la provincia de Buenos Aires, que evidenció entre otras varias e interesantes conclusiones, altos niveles de apoyo a la obligatoriedad del voto y a la elección de candidatos en primarias abiertas y obligatorias, en la provincia de Mendoza prácticamente es un tema no estudiado.

Es por ello que consideramos que estaremos generando un aporte fundamental al estudiar la implementación de la nueva legislación desde la perspectiva del Derecho Político y del análisis de política pública nos orientamos a analizar, monitorear y evaluar el grado de concreción de los objetivos, directrices y reglas definidas por esta nueva reglamentación.

El impacto potencial buscado de nuestra investigación consiste en empoderar tanto a la ciudadanía en su conjunto como a las instituciones electorales de la provincia y al conjunto de los actores que participan del proceso electoral (partidos políticos y alianzas electorales, organizaciones de la sociedad civil, etc.) a través de la información sistemáticamente trabajada y de los datos obtenidos.

Como se mencionó anteriormente, desde hace algunos meses se debate nuevamente con intensidad en nuestro país acerca de la necesidad de realizar una reforma que revise los mecanismos institucionales que regulan, entre otros elementos, los niveles de representación política y las instancias de participación popular. Sin embargo, consideramos clave que previo a los intentos de reformas se realicen análisis detallados en relación a los avances y desafíos de la última reforma electoral y del sistema político.

Hipótesis de investigación

La Ley 8.619/13 generó condiciones para que se produzcan modificaciones en la representación política a nivel local, favoreciendo la participación electoral y la conformación de nuevas alianzas partidarias y frentes electorales, así como reglas más claras en torno a publicidad y financiamiento electoral.

Existen importantes desafíos y tareas pendientes en términos de un fortalecimiento de los instrumentos electorales y los partidos políticos que tienda hacia la construcción de un sistema de partidos más ordenado y una oferta electoral más transparente para la ciudadanía.

Desarrollo

En diciembre de 2009, se sancionó la Ley 26.571 "de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral", que modificó aspectos sustanciales de la regulación electoral nacional. Entre los principales cambios se encuentra el establecimiento de reglas más estrictas para el reconocimiento y la supervivencia de los partidos, la incorporación de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO), la modificación del régimen de financiamiento de campañas –que pasó de ser mixto a ser mayoritariamente público- y la modernización del registro de electores.

Esta ambiciosa reforma electoral se implementó por primera vez durante el proceso electoral nacional de 2011. Todos estos cambios, según los fundamentos del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo, intentaban "regular de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación" para aumentar la representatividad de los partidos políticos; fortalecer la democracia intra-partidaria; transparentar el financiamiento de la política; y promover la equidad y la transparencia del proceso electoral (Pomares, Scherlis y Page, 2012).

En la provincia de Mendoza la Legislatura sancionó después de las elecciones de ese año, en noviembre de 2013, la Ley 8.619/13, una Ley "De Primarias Abiertas, Simultáneas, y Obligatorias" para ponerse en línea con la ley nacional.

El Art.1 de la Ley provincial establece que "todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar a sus candidatos a cargos públicos electivos provinciales y municipales mediante elecciones primarias, abiertas, en forma simultánea, en todo el territorio provincial, en un solo acto electivo, mediante voto secreto y obligatorio, conforme las disposiciones de la presente ley".

Asimismo, en la Ley provincial se regulan tres aspectos adicionales claves, a saber:

a) Una serie de reglas en torno a la conformación de partidos políticos y alianzas electorales

b) Un régimen específico de publicidad electoral que apunta a "una distribución equitativa y transparente" en los medios de comunicación audiovisual y a colocar un tope en las contrataciones privadas en otros medios.

c) Una serie de disposiciones vinculadas al financiamiento público de los partidos políticos y al control de los gastos de los mismos en campaña.

Trascurridas ya tres elecciones desde la sanción de la ley nacional y una desde la sanción de la ley provincial, resulta fundamental poder evaluar el alcance de las mismas.

Este trabajo busca presentar una parte de la investigación de la aplicación de las PASO en Mendoza y un breve análisis de los efectos de la nueva normativa sobre la estructuración del sistema partidario y la conformación de la oferta electoral en el departamento de San Carlos.

La propuesta continuará a través del análisis de otros departamentos como también el plano nacional, tanto a mediano como el largo plazo.

Aplicación de las PASO en el municipio de San Carlos

El mecanismo ideado para las PASO tiene como principal propósito dejar de lado las tradicionales elecciones internas de los partidos que, aunque sean abiertas al padrón general de electores, siempre resultan influidas por las estructuras partidarias.

Estos comicios tienen la importancia de determinar los candidatos a gobernador y vice, senadores y diputados provinciales (en toda la provincia), intendentes y concejales (en los 18 departamentos) que competirán en las elecciones generales y definitivas.

San Carlos es uno de los 18 departamentos en los que se divide jurídicamente la provincia de Mendoza. Está ubicado a 100 km hacia el sur de la Capital y cuenta con una población de aproximadamente 33.000 habitantes (censo 2010), lo que lo convierte en uno de los menos poblados.

Durante el año 2015 el departamento contó con un calendario electoral local descolgado del provincial, decisión estratégica que toma el partido gobernante del momento (Partido Demócrata). Por ello, pudimos apreciar el desempeño de dos Primarias. Una para cargos locales (concejales e intendente en febrero) y otra para cargos nacionales y provinciales (abril).

Se presentaron:

PRO: una sola lista con un solo candidato. Obtuvo los porcentajes mínimos para participar en las generales, pero sin internas.

FPV: 10 listas, 4 precandidatos a intendente.

UCR: 5 listas, dos pre-candidatos a intendente.

AESC (Alianza Encuentro por San Carlos, que reunió al partido de origen del intendente (PD) y otros utilizados para la alianza): 12 listas, 1 candidato a intendente.

Resultados: mencionaremos simplemente que AESC pasó a las generales con su único candidato a intendente y 6 de las 12 listas que le colectaban votos (pertenecientes a partidos diferentes). Llegando a las generales, el candidato renueva su Intendencia amplia y cómodamente pero cuando vamos a los cargos de concejales, quienes logran entrar al concejo son aquellos más cercanos a la figura del intendente desde los inicios y ambos representantes de sectores "pudientes" con nula trayectoria en política para el departamento.

Luego, dentro del FPV compitieron 4 precandidatos a intendente representantes de espacios diferentes dentro del mismo: Testa (por el sector naranja, cuyo referente es el entonces vicegobernador de la provincia), Güizzo (candidato de origen más vecinal, representante de militantes del PJ más antiguo del departamento, sin referencia provincial), Caraballo (perteneciente al sector azul, al que pertenece el entonces candidato a gobernador de la Provincia) y Jofre (representante del sector Unidos y Organizados, más referenciado con la militancia peronista/kirchnerista). Caraballo y Jofré sacan la mayor cantidad de votos, quedando la primera como candidata a intendente y los concejales dos por la primera fuerza y uno por Jofré.

Respecto al objetivo de ampliar la base de representación de los partidos, para el caso de San Carlos, en dos partidos puede verse reflejado este objetivo: el partido gobernante en ese momento y actualmente (AESC) y el Frente para la Victoria.

En ambos espacios se desarrolló un campo de oportunidades para competir por cargos públicos, sin embargo, podemos resaltar algunas particularidades que retomaremos luego a las conclusiones:

- La estrategia electoral para armar las listas para el caso de AESC despliega el intendente y único candidato a renovar su cargo.

- En el FPV sucede lo mismo con quienes ocupan cargos públicos en ese momento: el armado de listas está a cargo del concejal que va como candidato a intendente, quien era presidente del Concejo Deliberante y luego cada espacio comandado por legisladores nacionales y el vicegobernador de la provincia de ese momento.

- AESC lleva un solo candidato a intendente. Es decir, el espacio de participación es sólo para pre-candidatos a concejales. A su vez, utilizan diferentes partidos políticos.

En relación al objetivo de equidad en la propaganda política: todas las listas contaron con el espacio mínimo estipulado en medios locales. Tanto canales como radios y medios gráficos. Sin embargo, es muy notable la diferencia entre fuerzas que compiten con recursos y quienes no lo hacen. En un departamento de escasa población pero extensa geografía, es fácil notar quiénes cuentan con recursos extra para llegar con una propaganda dotada de diseño, avances en marketing, espacios y tamaños.

Conclusiones

Haber analizado las PASO en uno de los departamentos más chicos de la provincia nos permite tener mejor registro de las posibilidades de participación de diversos sectores en la política local, para luego avanzar en el análisis a medida que se complejiza el contexto.

Al analizar la realidad local, ya adentrándonos en quiénes son los candidatos y qué representan, pudimos ver que, si bien AESC llevó un solo candidato a intendente, los concejales que compitieron en las 12 listas en su mayoría fueron referentes distritales del departamento, muchos de ellos representantes de los más alejados parajes que tuvieron la oportunidad de acercar a los medios de comunicación sus preocupaciones. Si bien esto, en el marco de una campaña electoral, fue positivo el impacto, ya que vecinos antes invisibilizados tuvieron la oportunidad de participar en los espacios radiales de los distritos más grandes.

Sin embargo, en los resultados finales vemos dos puntos complejos:

- Quienes no pasaron a las generales, fue por no alcanzar los porcentajes mínimos. Estos pre-candidatos que quedaron en el camino, coincidentemente representaban a sectores y parajes alejados y con menos recursos económicos.

- En los resultados finales, como mencionamos más arriba, quienes entran al Concejo Deliberante pertenecen al mismo sector poblacional, político y hasta incluso el mismo distrito (La Consulta, el más poblado). Esto nos da la pauta de que aún están en juego factores

que generan condiciones dispares en la competencia por representar al pueblo en instancias públicas.

En el caso del FPV, el candidato que más inquietud generó en los tradicionales sectores del partido fue la lista 503 A: Jofré y compañía; un grupo de jóvenes que lograron captar la mirada y atención de vastos sectores del departamento. Sin embargo, las tácticas tradicionales generaron nuevamente condiciones que dificultan la tarea de construir nuevos espacios. Ejemplo: instalar un candidato sin trayectoria política y con ninguna chance de ganar, con el único fin de restar votos a una fuerza concreta. Para ello, es importante señalar la existencia de recursos económicos que permiten este tipo de maniobras y, por otro lado, valores culturales que operan para que se obtengan los resultados de la estrategia.

En síntesis, si bien en las PASO locales de San Carlos, participaron nuevos actores dentro de las fuerzas tradicionales, no lograron ser las caras visibles y llegar al espacio. Por lo cual, lo que queda es la sostenibilidad de esos espacios que dependerá exclusivamente de la voluntad de los actores y sus recursos.

Reafirmamos en este punto la necesidad de profundizar las PASO con el fin de llegar a cumplir uno de sus más nobles objetivos: ampliar la representatividad. Para ello, creemos importante continuar nuestro trabajo haciendo foco en los valores culturales arraigados en los territorios que sostienen aún a las viejas prácticas políticas a pesar de cualquier reforma que se proponga.

Para continuar avanzando en la calidad de la democracia en Mendoza, es importante pensar que la provincia cuente a futuro con un órgano electoral especializado, con recursos y capacidad operativa que pueda llevar adelante y controlar el desarrollo de los comicios.

Bibliografía

Abal Medina, Juan (2004), *Los partidos políticos: ¿un mal necesario?*, Ed. Capital Intelectual, Buenos Aires.

Aguilar, C. y M. A. Lima (2009), "¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales", Septiembre. Disponible en <www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>

Bardach, Eugene (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, CIDES, México.

Fernández, M. I. (2007), "Participación ciudadana y reforma del Estado", en *Confluencia,* Año 3, N° 6, pp. 395-416. Disponible en <http://bdigital.uncu.edu.ar/5484>, fecha de consulta 15/06/16.

González, J., Rizzo, M. A., Cona, A. (1993), "La reforma del Estado: un análisis político", en *Anales: Ciencias Políticas y Sociales*, N° 31, pp. 31-49. Disponible en< http://bdigital.uncu.edu.ar/5687>, fecha de consulta 15/06/16.

Leiras, Marcelo y Ernesto Calvo (2011), *La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas*, CIPPEC – COPEC, Buenos Aires.

Lenarduzzi, Julieta, Josefina Mignone y María Page (2016), *Cambios en la forma de votar. Aprendizajes de la implementación del voto electrónico en la provincia de Salta*, CIPPEC, Buenos Aires.

Mignone, Josefina, María Page, Rosario Pavese y Pablo Secchi (2015), *Aportes de campaña en internet. Lecciones aprendidas de la primera implementación del Decreto 776/2015*, CIPPEC, Buenos Aires.

Mustapic, Ana M., Gerardo Scherlis y María Page (2011), "De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente", en *Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°90*, CIPPEC, Buenos Aires.

Mustapic, Ana M. y Fernando Straface (2009), "La Boleta Única mejora la reforma política", en *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°69*, CIPPEC, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1980), "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Documento de Estudios CEDES*, Vol. 3, N° 2, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (2009), "Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico"; en *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras y María Page (2016), "2016: año de reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral", en *Documento de Políticas Públicas/Análisis N°160*, CIPPEC, Buenos Aires.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras, María Page y Soledad Zárate (2014), "Emparejar la cancha: una agenda para fortalecer la equidad y la transparencia en la competencia electoral", en *Documento de Políticas Públicas/ Recomendación Nº 142*, CIPPEC, Buenos Aires.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras y María Page (2013), "La experiencia de votar en las PASO 2013. La confianza en la integridad del proceso electoral", en *Documento de políticas públicas / Análisis N°121*, CIPPEC, Buenos Aires.

Pomares, Julia, Marcelo Leiras y María Page (2013), "La experiencia de votar en las PASO 2013. Opiniones sobre las reglas electorales y sus reformas", *en Documento de Políticas Públicas / Análisis N°127*, CIPPEC, Buenos Aires.

Pomares, Julia, María Page y Gerardo Scherlis (2011), "La primera vez de las primarias: logros y desafíos", en *Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°97*, CIPPEC, Buenos Aires.

Repetto, J. C. (1995), "El régimen municipal de Mendoza: La función administrativa y el sistema electoral : un análisis y propuesta de reforma a la Ley 1079/34", UNCuyo, FCPyS C. de Publicaciones. Disponible en <http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/5707/anuario-ciencias-politicas-n32-009-repetto.pdf>, fecha de consulta 15/06/16

Schiumerini, Luis y María Page (2012), "El efecto 'cancha inclinada': ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas", en *Documento de Políticas Públicas / Análisis Nº115*, CIPPEC, Buenos Aires.

Subirats, Joan (1993), *Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración*, Instituto Nacional de Administración Pública, España.

EJE UNIVERSIDAD Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

LA OBSERVACIÓN ELECTORAL EN LA UNL. LA EXPERIENCIA DE ARTICULACIÓN EN 2015 Y SU FUNCIÓN PEDAGÓGICA PARA LOS ESTUDIANTES DE CIENCIA POLÍTICA

Agostina Tibaldo
Universidad Nacional del Litoral – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
E-mail: agostina_tibaldo@hotmail.com

A modo de introducción

En el transcurso del año 2015, en la provincia de Santa Fe se realizaron cinco turnos electorales, de los cuales, tres respondieron a la contienda electoral nacional y los dos restantes, a la competencia electoral por cargos provinciales.

En este marco, comienza a surgir la posibilidad de incorporar a los estudiantes de la Licenciatura en Ciencia Política de la UNL a las actividades desarrolladas por el Observatorio Electoral perteneciente a la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR.

En consecuencia, se propone la intervención de los estudiantes de la UNL a través de una observación no participante en los comicios correspondientes a las elecciones generales de la provincia de Santa Fe realizadas el día 14 de junio de 2015.

En la actividad de observación electoral llevada adelante por la UNL participaron ocho estudiantes avanzados de la carrera, los cuales estuvieron distribuidos en diferentes locales de votación comprendiendo las localidades de Santa Fe y Sauce Viejo (departamento La Capital), Tostado (departamento 9 de Julio) y Matilde (departamento Las Colonias). Los estudiantes recibieron previamente una capacitación y fueron coordinados por un equipo de docentes y graduados de la carrera.

Los objetivos de la observación electoral desde la perspectiva de la Universidad Nacional del Litoral

En términos generales, el objetivo de la observación consistió en recoger información sobre los modos en que se desenvolvió el acto electoral, es decir, conocer las prácticas y dinámicas propias de las distintas etapas del proceso electoral, focalizando no sólo en el instrumento de emisión del voto, sino también, en el clima electoral y la interacción entre los actores participantes a partir de una "descripción densa" (Geertz, 1987) de la jornada electoral, considerando especialmente tres grandes ejes: a)- los materiales involucrados en el proceso, b)- la relación entre los actores y c)- la dinámica electoral.

Desde un punto de vista institucional, esta observación tuvo como principales objetivos el fortalecimiento de los canales de interacción entre ambas universidades, la inserción de los estudiantes de Ciencia Política de la UNL a este tipo de prácticas, la trasferencia de experiencia y conocimientos de una universidad a otra y la posibilidad de generar reflexiones y conclusiones más profundas sobre la realidad político-electoral santafesina.

Algunos aportes teóricos para reflexionar en torno a cuestiones pedagógicas

A lo largo de la historia de nuestro país, el sistema educativo, es decir, las formas de transmisión de conocimientos, se ha ido estructurando de diferentes maneras conforme determinados objetivos e intereses. Hasta hace algunas décadas, en términos generales, este sistema se asentaba en la idea de progreso y de razón bajo los lineamientos de la progresividad, la homogeneidad y la simultaneidad y utilizaba al libro como principal medio de transmisión de conocimientos; sin embargo, actualmente muchos de estos supuestos se han modificado: el sistema educativo tiende a organizarse en torno a las ideas de especificidad y heterogenei-

dad, de sujetos con capacidad de construir y producir conocimientos, al tiempo que procura adaptarse a la velocidad de los cambios en las diferentes situaciones, a las nuevas vías de comunicación, a los distintos avances en materia de ciencia y tecnología.

Considerando este nuevo escenario, un primer punto de partida para reflexionar en torno a la función pedagógica de una determinada práctica educativa –en este caso, de la observación electoral-, supone reconocer, por un lado, a la enseñanza como una práctica social inherente a la condición humana, y por el otro, al aprendizaje como un proceso que se refiere al sujeto como totalidad y que, por lo tanto, es múltiple. "Ello implica, que aunque haya un contenido dominante para aprender, en ese proceso también se modifican formas de percibir, pensar, sentir y actuar del sujeto, que tiene incidencia en toda su estructura de personalidad" (Marzolla, 1979: 16).

Como sostiene Alicia Entel (2014), durante mucho tiempo se consideró al "conocer" como un bien o como una mercancía que podía adquirirse de golpe o hasta en cuotas. Sin embargo, en la actualidad predomina un enfoque que pretende trabajar con la idea que "…el conocimiento no se adquiere sino que se elabora, construye o produce a través de un proceso complejo y dialéctico" (Entel, 2014: 113). Este proceso implicaría –en palabras de Hugo Zemelman y Estela Quintar- romper con las inercias, con las perezas mentales, con el conformismo, al tiempo que se comprende que la realidad puede construirse en muchas direcciones y que tiene muchas ordenaciones posibles (Rivas Diaz, 2005).

En este sentido, como explica Bertha Orozco Fuentes (2009), el desafío de quienes conformamos el sistema educativo es el de pensar a la educación desde el enfoque del capital humano, esto es, no sólo considerarla como una variable del desarrollo económico sino, ante todo, comprenderla como una práctica social. La educación debe ser entendida como proyecto político cultural que implica y articula saberes teóricos, saberes técnicos y saberes práctico-sociales.

Un segundo eje que atraviesa toda reflexión pedagógica implica pensar a los procesos de formación como procesos complejos, integrados por diversas instancias dentro y fuera de las instituciones educativas. De aquí la importancia de la educación superior como generadora y transmisora de "saberes socialmente productivos" (Puiggrós y Gagliano, 2004), que son aquellos vinculados a los saberes de la experiencia que no se limitan a los saberes letrados y que permiten resignificar el papel del conocimiento como práctica social.

Esta cuestión se encuentra estrechamente ligada a la capacidad del docente de intervenir más allá del aula; como sostienen Victoria Baraldi y Alejandra Morzán,

> (…) si bien existen lineamientos (estructuraciones y definiciones relacionadas con aspectos ideológicos, políticos, pedagógicos, culturales), en los ámbitos de las instituciones educativas, los sujetos reconfiguran, por acción u omisión, el sentido otorgado a una propuesta curricular, y hacen jugar aspectos no prescriptos (Baraldi y Morzán, 2013: 111).

La experiencia observacional y sus implicancias institucionales para la UNL

La Licenciatura en Ciencia Política dependiente de la Facultad de Humanidades y Ciencias (FHUC) y de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la UNL, fue creada hace tan sólo diez años. Este carácter inaugural imposibilita el desarrollo pleno y la consolidación de todas las áreas de estudio que integran la carrera. Esto no debe ser considerado como un error o un problema, sino como un desafío que se presenta para los años venideros, tanto para el cuerpo docente como para los directivos.

Para hacer más concreto el argumento se podría partir de una breve comparación: la carrera de Ciencia Política de la UNL se creaba al tiempo que la UNR ya formaba su Observatorio Electoral. Sin embrago, desde la creación de la Licenciatura se procuró hacer hincapié en la incorporación de prácticas educativas complementarias, entre ellas, la presentación y ejecución de distintos proyectos de investigación para desarrollar áreas de estudio particulares, como así también, las actividades de extensión y vinculación entre las que se puede incorporar a la observación electoral.

Entendemos que la Universidad debe ser concebida como una institución donde se transmiten no sólo conocimientos disciplinares, sino complementariamente, saberes y experiencias. En efecto, se observa la necesidad de incorporar mecanismos y herramientas que operen como aditamento para la profundización de los contenidos impartidos en los programas de estudio. Es decir, la posibilidad de ampliar la formación de los estudiantes a partir del desarrollo de actividades y prácticas académicas diversas. No obstante, esto implica pensar a la Universidad en su rol de formadora integral de hombres y mujeres profesionales, o en palabras de Edith Litwin, "se trata, entonces, de entender que la enseñanza debería ser promotora del pensamiento apasionado –que incluye el deseo y la imaginación- para provocar una educación comprometida con la sociedad" (Litwin, 2008: 29).

Por otra parte, es preciso señalar que en la relación "docente-estudiante", el proceso de "enseñanza/aprendizaje" se encuentra "mediado" por diversos actores y/o condicionantes que constituyen piezas ineludibles dentro del sistema educativo: desde el modelo educativo configurado por el Estado hasta las autoridades de la institución, desde los lineamientos establecidos en el plan de estudio de la carrera hasta las dificultades propias del docente. En efecto, la creación y puesta en funcionamiento de una carrera universitaria se enfrenta, por un lado, con estas complejidades y, paralelamente, con la necesidad/obligación de impartir conocimientos que constituyan herramientas válidas y adecuadas para el ejercicio profesional, que estén a la vanguardia de los desarrollos disciplinares y que promuevan una formación equitativa en las distintas áreas disciplinares.

En este marco, una actividad académica complementaria como significó la observación electoral llevada a cabo en 2015, permitió estimular e intensificar el desarrollo de un área discipli-

nar específica -la referida a partidos políticos y sistemas electorales- y suministró una nueva herramienta de aprendizaje y experiencia para los estudiantes interesados en el tema. De este modo se contribuyó al fortalecimiento de la carrera de Ciencia Política.

La experiencia observacional y su función pedagógica para los estudiantes de la UNL

Desde la carrera de Ciencia Política de la UNL se pretende impartir una educación universitaria cuyo principal objetivo reside en la formación de profesionales capaces de interpelarse, de reflexionar integralmente, más aún al tratarse de una ciencia social que posee una importante responsabilidad en la organización y funcionamiento de la sociedad. En contraposición, se correría el riesgo de quedar ceñido a un pensamiento desapasionado que, guiado por normas orientadas a situaciones cerradas y controladas, sucumbe ante la racionalidad técnica (Litwin, 2008).

> Al ser neutral y tomar distancia resuelve problemas, calcula, hace propuestas, saca conclusiones. Se trata de un modelo de pensamiento importante para el entendimiento y la resolución de problemas científicos y de la vida cotidiana, pero no para comprender el mundo, actuar activamente en él y comprometerse para que sea mejor y más justo (Litwin, 2008: 28).

Como sostiene María Saleme (1997), la cuestión gira en torno a la posibilidad de hacer preguntas en lugar de sólo perseguir respuestas. En consecuencia, actividades como las observaciones electorales permiten desplazar al estudiante del inmovilismo que le imponen los procesos educativos rutinarios, esto es, asistir a la cursada, estudiar y aprobar las materias establecidas en el plan de estudio. Paralelamente, a esto se debe añadir que no todas las cátedras tienen la posibilidad de dinamizar los procesos de enseñanza-aprendizaje a través de salidas directas al campo empírico. Sin embargo, es inherente a todo cientista político el abordaje y la comprensión de la realidad socio-política y este tipo de prácticas permiten un mejor acercamiento a esa realidad, un estímulo a la deliberación, a la interrogación, al desenvolvimiento del espíritu crítico del estudiante que finalmente converge en la formación de profesionales más idóneos.

En segundo lugar, se pudo verificar que la actividad de observación constituyó una herramienta de aprendizaje fundamental para los estudiantes, ya que algunos utilizaron los conocimientos metodológicos y empíricos aprehendidos como insumo para sus investigaciones finales de carrera. Al tratarse de una actividad compartida entre dos universidades, también permitió ejercitar el razonamiento desde una perspectiva comparativista y la toma de distanciamiento respecto del objeto de análisis.

Por otra parte, la observación electoral posibilitó a los estudiantes de distintos puntos de la provincia (norte, centro, centro-oeste) y de una provincia limítrofe vincularse entre sí; en consecuencia, pudieron conocer y poner en debate distintas situaciones, diferentes contextos o desenlaces en función de un mismo proceso (el comicial). A partir de ello se generó la oportunidad de ampliar la comprensión de la realidad política, de no desconocer la existencia de similitudes pero también de diferencias, de integrar otras cosmovisiones sobre un mismo acontecimiento; implicó la posibilidad de superar la propia subjetividad y los juicios *a priori* (Entel, 2014). En consecuencia, al momento de analizar un determinado hecho político, éste tipo de actividades se convierten en instrumentos esenciales porque extienden los márgenes de la reflexión acrecentando el capital intelectual del estudiante.

Asimismo, la actividad de observación electoral favoreció la interacción entre los estudiantes y el equipo coordinador, quienes se comunicaron durante toda la jornada comicial a través de tecnologías informáticas y comunicacionales que facilitaron la puesta en común de comentarios, dudas, opiniones, conclusiones y que constituyeron canales de ayuda y asistencia mutua. De este modo, los estudiantes -que actualmente forman parte de una sociedad que funciona integradamente a través de estas tecnologías-, pudieron también incorporarlas en una actividad de formación universitaria.

Por último, y no por eso menos importante, de la actividad desarrollada se deriva la predisposición de los estudiantes avanzados de la carrera a incorporarse a este tipo de experiencias que no constituyen una práctica obligatoria para obtener el título de grado. Sumado a esta predisposición, también se pudo observar la necesidad de aquellos estudiantes interesados en la temática de incorporar este tipo de conocimientos y experiencias. Esto implicaría reconocer que muchos estudiantes que se encuentran próximos a graduarse o a especializarse en un área de estudio en particular, poseen la vocación y manifiestan su voluntad de adquirir nuevas nociones y saberes, nuevos instrumentos de análisis, de incorporar diferentes experiencias, de ampliar el bagaje teórico-empírico, en definitiva, de profesionalizarse.

Algunas reflexiones finales en torno a la "pedagogía del bonsái" y a los próximos desafíos

En un trabajo de reciente aparición, Victoria Baraldi y Alejandra Morzán (2013) se plantean el siguiente interrogante: "¿cuáles son las condiciones para hacer posible experiencias educativas que 'potencien' a los sujetos?" (Baraldi y Morzán, 2013: 110). Y entendemos que éste es uno de los mayores desafíos que atraviesa el vínculo "docente-estudiante" y la relación "enseñanza-aprendizaje".

Edith Litwin (2008), por ejemplo, sostiene que el proceso de enseñanza-aprendizaje debe motivar el auto-conocimiento, la imaginación, la pasión por el conocimiento, y en este esce-

nario, el docente debe ocupar un lugar esencial como inspirador de propuestas desafiantes, provocativas.

Continuando esta línea argumental, Hugo Zemelman y Estela Quintar entienden que uno de los rasgos de la condición humana es el de romper constantemente los límites. Sin embargo, el sujeto se enfrenta –paralelamente- a una sociedad que le impone parámetros que se expresan en la forma de pensar y de decir. Este dilema trasladado al ámbito educativo se traduce en una disyuntiva entre lo que ellos denominan la "pedagogía de la potencia" y la "pedagogía del bonsái".

Como explican los autores, la pedagogía del bonsái, es aquella que

> (…) vino con un contrato social en el que la educación fue instalada para subordinar y para oprimir. En nuestros países el sistema educativo no fue inventado ni creado para liberar a nadie (…) hay una constatación empírica de que en América Latina estamos todavía en la época del oscurantismo: la realidad queda fuera de los grandes espacios académicos y sus discursos importados; la mercantilización del sujeto también contribuye a la pedagogía del bonsái. Para hacer un bonsái hay que ir manipulando, con mucho 'cuidado', con mucho 'cariño' y con mucha 'suavidad' la raíz central de lo que podría llegar a ser un gran árbol. En el ámbito educativo esta raíz es el pensamiento (Rivas Diaz, 2005: 125).

El eje central de estos argumentos radica en comprender al pensamiento más allá del acto cognitivo, es decir, como un acto de resistencia cultural y no como un mero acto de repetición. De allí, la contraposición entre un sujeto mínimo característico de la pedagogía del bonsái y un sujeto erguido propio de la pedagogía de la potencia que busca desnaturalizar, que problematiza cierto orden instituido, que amplía su curiosidad y profundiza su capacidad de "mirar".

No obstante, habiendo establecido algunos lineamientos teóricos básicos que, entendemos, deben orientar nuestras reflexiones, discusiones y acciones en torno a las prácticas pedagógicas, resta señalar un conjunto de desafíos futuros, tanto para la UNL como para la carrera de Ciencia Política en particular.

En primer lugar, advertimos que es altamente valioso pensar y actuar inter-institucionalmente; por lo tanto, un próximo desafío debería consistir en profundizar los lazos entre ambas universidades a fin de potenciar fortalezas, corregir falencias y generar una sinergia inter-institucional que permita perfeccionar los procesos de enseñanza-aprendizaje en ambas carreras.

Por otra parte, es innegable que en la actualidad la educación -y sobre todo la universitaria- se enfrenta ante la disyuntiva de la búsqueda de calidad educativa por un lado, y la continua exigencia de cuantificación de resultados, por el otro. Sin embargo, ante todo, la Universidad afronta el reto de formar ciudadanos libres y aptos para desenvolverse en una sociedad de-

mocrática; esto implica educar en toda la diversidad de saberes científicos, técnicos, humanísticos y culturales que, posteriormente, contribuirán a alcanzar ciertos estándares.

Finalmente, nuestra Universidad y en particular la carrera de Ciencia Política, se enfrentan al desafío de enseñar a pensar y a reflexionar sin parámetros; a dotar de autonomía y de espacios de oportunidades a los estudiantes para promover la construcción de (nuevos) sentidos y ampliar los modos de conocer y comprender el mundo del cual somos parte. Continuando la analogía de Zemelman y Quintar, la apuesta es hacer de la educación y del conocimiento el abono que permita al bonsái desarrollar sus raíces y extender sus ramas.

Bibliografía

Baraldi, Victoria y Alejandra Morzan (2013), "Intersticios y saberes en los procesos de construcción curricular. Notas para pensar las prácticas docentes"; en *Revista Intersticios*, Vol. 4, N° 4, Córdoba.

Entel, Alicia (2014), "Siete notas en torno al conocimiento en la Educación Superior", en *Revista El Cardo*, N° 12, Paraná.

Geertz, Clifford (1987), *La interpretación de las culturas*, Gedisa, Barcelona.

Litwin, Edith (2008), *El oficio de enseñar. Condiciones y contextos*, Paidós, Buenos Aires.

Marzolla, María E. (1979), "Aprendizaje", en Alfredo Furlán et al., *Aportaciones a la didáctica de la educación superior,* ENEPI-UNAM, México.

Orozco Fuentes, Bertha (2009), "Saberes socialmente productivos y aprendizaje. Articulación didáctico-pedagógica" en Marcela Gómez Sollano (coord.), *Saberes socialmente productivos y educación. Contribuciones al debate,* UNAM, México.

Puiggrós, Adriana y Rafael Gagliano (2004), *La fábrica del conocimiento. Los saberes socialmente productivos en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario.

Rivas Díaz, Jorge (2005), "Pedagogía de la dignidad de estar siendo. Entrevista con Hugo Zemelman y Estela Quintar", en *Revista Interamericana,* México.

Saleme, María (1997), "Una relación casi olvidada: el docente y el conocimiento", en *Decires*, Córdoba.

OBSERVATORIO ELECTORAL DE LA FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNR. TRAYECTORIA E IMPACTO DE SUS ACTIVIDADES

Lourdes Lodi
Universidad Nacional de Rosario
E-mail: lourdeslodi@yahoo.com

María Laura Sartor Schiavoni
Universidad Nacional de Rosario
E-mail: malaura.sartor@gmail.com

Elisa Caballero Rossi
Universidad Nacional de Rosario
E-mail: elisa.caballeror@gmail.com

Introducción

Las elecciones constituyen un momento propicio para observar las dinámicas de los procesos democráticos de los distintos países, de los Estados subnacionales y de los gobiernos locales. Si bien se puede decir que las elecciones no son un elemento exclusivo de las de-

mocracias (Nohlen, 1995), sí constituyen un elemento primordial de éstas. La transparencia y legitimidad de los procesos, en conjunto con el respeto de las normas y los derechos cívicos y políticos resulta fundamental para su buen ejercicio.

La coyuntura electoral se constituye en un momento relevante dado que involucra a un gran número de ciudadanos, que concitan la atención prioritaria de los gobernantes, los medios de comunicación y los analistas, a la vez que implican un grado de visibilidad único de la política para la población (De Luca, 2007: 231).

Este trabajo tiene por objetivo realizar un recorrido por la trayectoria del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario a los fines de dar cuenta de la importancia que reviste la participación activa de la Universidad en los procesos electorales, repasando algunos de los principales aportes que ha tenido este Observatorio al fortalecimiento de las instituciones.

En un primer apartado se describe la trayectoria del Observatorio, dando cuenta de cómo fue ampliándose su alcance y explicando su funcionamiento institucional. Posteriormente se describe en qué consiste un observatorio electoral y su metodología, considerando los cambios en la forma de abordar los procesos electorales a lo largo del tiempo. En tercer lugar se presentan algunos momentos claves del Observatorio en la provincia de Santa Fe en el marco de procesos de reformas electorales. Seguidamente se da cuenta de la experiencia de los observatorios de elecciones nacionales en Chile, Brasil, Uruguay y Argentina como parte de una experiencia nueva realizada a partir de 2013 y, finalmente, se apuntan algunos comentarios sobre los impactos y desafíos hacia el futuro.

Trayectoria, anclaje institucional y objetivos

La Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR) posee una amplia trayectoria en observaciones electorales que realiza desde hace más de diez años en la provincia de Santa Fe, enfocadas principalmente al estudio de las elecciones en el ámbito subnacional. El Observatorio tiene anclaje institucional en la Escuela de Ciencia Política de la mencionada Casa de Estudios, en el Centro de Investigaciones en Política Subnacional (CIPS) y es coordinado por los Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID) radicados en la Facultad que dirigen los profesores Mg. Gastón Mutti, Mg. Lourdes Lodi y Lic. Cintia Pinillos, abocados al estudio de reformas políticas y electorales subnacionales y a las democracias en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Los equipos de observadores se componen de docentes-investigadores, graduados y estudiantes de la Facultad, especialistas y referentes reconocidos en materia electoral. El trabajo es enriquecido por la apertura al debate y la horizontalidad de los intercambios a lo largo del

proceso lo cual resulta en un rico espacio de aprendizaje colectivo, principalmente para quienes transitan su carrera de grado.

En sus orígenes el proyecto tuvo por objetivo observar y analizar las dinámicas de las elecciones subnacionales de la provincia de Santa Fe. A lo largo de los años, la mirada del Observatorio se fue complejizando y adaptando a las diferentes coyunturas electorales subnacionales y nacionales poniendo especial interés a los impactos de las sucesivas reformas políticas y electorales. En este marco a lo largo de los años entre las mismas se destacan ciertas reformas clave en la provincia como ser el estudio de la derogación de la Ley de Lemas y su reemplazo por el sistema de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) y la reforma del instrumento de emisión del voto a través de la Boleta Única. Asimismo en 2013 se observó la convivencia de dos sistemas electorales diferentes en elecciones simultáneas de dos niveles, en la provincia de Santa Fe y a nivel nacional. Finalmente también se estudiaron otras grandes reformas del sistema electoral a nivel nacional como el otorgamiento del derecho a votar de forma optativa a los jóvenes de 16 y 17 años, la incorporación de la elección directa de Parlamentarios del Mercosur y el estreno inédito del balotaje en Argentina.

De esta manera, un estudio que comenzó enfocándose en comportamientos de los actores electorales, en el clima electoral y en las prácticas partidarias, fue incorporando nuevos elementos como ser el análisis exhaustivo de los materiales electorales, el acompañamiento de la jornada electoral desde que abren los locales de votación hasta que se cierran, el análisis de agendas, el relevamiento de campañas electorales y el seguimiento de nuevos actores clave, como el correo, entre otros.

A partir de este proceso, se pueden definir los objetivos del Observatorio Electoral de la siguiente manera:

- Evaluar la organización, procedimientos y materiales concernientes al acto electoral en sus distintas etapas (apertura, votación, cierre, escrutinio y envío de documentación).

- Analizar el grado de conocimiento del sistema de votación por parte de la ciudadanía y de las autoridades electorales (autoridades de mesa, jefes de local, asistentes de escrutinio, delegados, jefes de local, fiscales partidarios).

- Indagar acerca de las percepciones, estrategias de uso y grado de satisfacción de los electores y autoridades de mesa involucrados en el sistema de votación en particular y en la jornada electoral en general.

- Registrar la práctica del acto electoral, tanto en lo relativo a la interacción de los actores intervinientes (votantes, fiscales, autoridades de mesa, fuerzas de seguridad, delegados, agentes del correo, punteros, etc.), como los escenarios en los cuales se produce dicha interacción (el interior de los establecimientos de votación y las inmediaciones de los mismos).

- Identificar prácticas formales e informales y dar cuenta de la dimensión simbólica del proceso electoral.

- Generar recomendaciones, identificando áreas problemáticas, prioridades y oportunidades de modificaciones formales de cara a futuras elecciones y a posibles cambios en la normativa electoral.

- Contribuir a la formación democrática de los estudiantes de las carreras involucradas, posicionando a la Universidad Pública como un actor relevante en los procesos electorales.

- Contribuir a fortalecer las instituciones democráticas.

Finalmente en el año 2013 el objeto de análisis se amplió con la vinculación del equipo del Observatorio con un nuevo Programa de Estudios cuyo objetivo es abordar el estado actual de las democracias en el Cono Sur. Esto expandió las fronteras del Observatorio a las elecciones nacionales de Chile (2013), Brasil y Uruguay (2014) y Argentina (2015) adaptando los protocolos locales a las realidades de los distintos países.

El proceso electoral como objeto de observación y análisis

La observación electoral buscar analizar y evaluar los procesos electorales con el objetivo de avanzar en la comprensión de los mismos, sus instrumentos y su implementación en el marco de los sistemas legales que lo regulan y en clave de política pública.

La Organización de los Estados Americana (OEA) define la observación electoral internacional como un "procedimiento mediante el cual un grupo organizado de personas ajenas al país anfitrión lleva a cabo, en forma sistemática, un conjunto de acciones y actividades complejas para constatar en forma directa, completa y exacta un proceso electoral" (2008:10). El objeto de la observación, por lo tanto, es el proceso en su conjunto. Este mismo sentido se entiende la observación a nivel subnacional e incluso a nivel local. Las elecciones no pueden ser entendidas como un momento, sino como un proceso, como el conjunto de etapas que se suceden ordenadamente de acuerdo a un marco jurídico determinado. El proceso electoral conlleva una sucesión de tres momentos en los cuales se organiza el trabajo: la etapa preelectoral: que se inicia con la convocatoria a un evento electoral por parte de la máxima autoridad competente y culmina con el día de la elección; el día de la votación; y la etapa postelectoral que se inicia desde el término de la jornada electoral hasta la proclamación oficial de los resultados. Durante este período se realiza el conteo definitivo de votos y se presentan reclamos, denuncias e impugnaciones (OEA, 2008).

Finalmente, en cuanto a los objetivos, la observación electoral no busca únicamente contribuir a la ampliación de la ciencia a través de la investigación sino que el mismo, como lo

entendemos, busca comprometerse con el normal desenvolvimiento de los procesos electorales elevando recomendaciones a los gobiernos que sirvan para garantizar la transparencia y el respeto de la voluntad popular.

En lo que respecta a la metodología, la observación del acto electoral parte de una perspectiva etnográfica, considerando ciertos aportes realizados por la etnometodología norteamericana, bajo el supuesto de que los hechos sociales son realizaciones prácticas de los actores, en las cuales se adaptan, actualizan y transforman tanto una serie de normas explícitas e institucionales como un conjunto de rutinas de conducta implícitas e informales, estructurantes ambas de los escenarios de interacción. En este sentido, no se considera a las normas como estructuras rígidas sino como recursos elásticos y revisables que se ajustan y alteran mientras se aplican en contextos concretos. Por tanto, el abordaje metodológico propuesto requiere la observación minuciosa de las situaciones particulares en las cuales se desarrolla la práctica electoral y de las interacciones de los actores intervinientes en dicho escenario.

Así, se pretende condensar una "descripción densa" (Geertz, 1987) de la jornada electoral, considerando especialmente tres grandes campos: los materiales involucrados en el proceso, la relación entre los actores y la dinámica electoral. Esto se aborda a partir de observar toda la jornada electoral: desde que los locales de votación abren sus puertas hasta que las cierran, tomando como muestra una mesa representativa de cada local de votación, la cual es observada durante toda la jornada.

La disponibilidad de recursos tanto humanos como económicos es un factor que determina la capacidad de cobertura territorial del Observatorio. Es por esto que las observaciones estuvieron focalizadas, principalmente, en la ciudad de Rosario y de manera secundaria en otras ciudades y localidades del territorio provincial a través de mesas testigo. En lo que respecta al diseño en Rosario, se pretendió tomar locales de votación tanto del centro de la ciudad como de la periferia, seleccionando establecimientos de todos los distritos de la ciudad.

Durante la jornada de votación observadores previamente capacitados siguiendo un protocolo de observación compuesto por preguntas cerradas y abiertas dan cuenta de los distintos elementos a relevar sin intervenir de ninguna manera en el normal desarrollo del proceso electoral, con el objetivo de dar cuenta de las prácticas formales e informales que toman lugar y la resolución de los problemas y conflictos por parte de los actores.

El protocolo es una herramienta fundamental en el análisis de los comicios, ya que estructura la observación y define qué y cómo observar. El mismo requiere a los observadores dar cuenta de los datos del establecimiento donde se realiza la observación, detalle de los materiales y de la dinámica del acto electoral en cinco momentos: entrega de documentación y materiales, apertura, votación, cierre, escrutinio. También se observa el desempeño e interacción de los actores, entre los cuales no sólo están las autoridades de mesa y la ciudadanía, sino también el encargado del local de votación, las fuerzas de seguridad, el correo y los actores

de los partidos. A su vez, el ejercicio de observación se estructura en tres niveles espaciales: la mesa de sufragio seleccionada, el interior del local de votación y el exterior de éste.

Los observadores deben guiarse y responder al protocolo. También se les solicita que realicen un breve detalle de lo observado el mismo día de la elección para, una vez recopilados, tener un primer pre-informe con los rasgos generales de la elección que permita tener una primera impresión del desempeño de la jornada electoral. Posteriormente, se sistematizan todos los informes finales basados en los protocolos y en una instancia de puesta en común (*workshop*) se elaboran conjuntamente las conclusiones de la jornada de observación. A partir de lo producido en dicha instancia se elabora el informe final del Observatorio que incluye lo observado y un conjunto de recomendaciones.

Observatorio en Santa Fe, una mirada hacia los recientes procesos de reforma electoral

Desde los inicios del nuevo siglo, Santa Fe ha tenido un conjunto de reformas electorales que han modificado las reglas de juego de forma significativa. La introducción de una modificación en alguno de los componentes del sistema modifica el funcionamiento del mismo en general produciendo también que los actores políticos tengan que repensar sus estrategias y campañas.

En cada sistema electoral lo que está en juego es esencialmente la representación política, el principio que la definirá y el procedimiento que se prefiere aplicar. "Es por ello que el sistema electoral se constituye en uno de los arreglos institucionales más relevantes del sistema político, en tanto pilar fundamental de la democracia representativa y principio de legitimidad" (Lodi, 2010: 2-3).

Una de las principales reformas a destacar fue la derogación de la ley de doble voto simultáneo y acumulativo, también conocida como "Ley de Lemas" en noviembre de 2004 y su reemplazo por del sistema de PASO. No obstante, tal como advierte Lodi, si bien con la derogación se lograba un gran avance institucional, este importante progreso en la definición de un nuevo sistema electoral para la provincia no agotó el debate ni la consecución de una verdadera y profunda reforma política en Santa Fe por lo que señala que resulta pertinente preguntarse hasta qué punto el nuevo sistema de internas abiertas supone una mejora, un cambio superador, respecto al ya abolido sistema de Lemas (Lodi, 2005).

Otra reforma electoral de gran relevancia sobre el sistema y por la cual el Observatorio cobró especial atención, fue la incorporación de la Boleta Única como instrumento de emisión del sufragio en el año 2011. Este cambio en el sistema electoral abrió las puertas a un denso proceso de trabajo sobre los impactos de la reforma electoral.

En primera instancia, la observación en dicho año se realizó con el auspicio del entonces Dip. Provincial Pablo Javkin, autor de la Ley de Boleta Única. La simultánea implementación de la Boleta Única en Córdoba[1] el mismo año derivó en un estudio conjunto entre la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba y nuestro equipo de investigación. Este esfuerzo aunado se vio plasmado en el libro *Boleta Única: estudio comparado de los casos de Santa Fe y Córdoba* que compara los dos sistemas de votación y da cuenta del estado de proyectos de Ley de Boleta Única presentados en las 23 provincias argentinas, en Capital Federal y en el Congreso de la Nación a partir de una descripción comparativa de los elementos de dichos proyectos. Esta publicación constituye un antecedente fundamental dentro de la trayectoria del Observatorio, cuyos aportes se pretendió profundizar con las posteriores observaciones.

El desafío que significó la capacitación tanto de instituciones como de la ciudadanía en general en el nuevo instrumento de votación, se vio incrementado en 2013 cuando el Ejecutivo Provincial decidió unificar los comicios provinciales con los nacionales en una misma jornada electoral, tanto para las PASO como para las elecciones generales. Esto implicó el diseño por parte de las autoridades electorales de una organización que permitiera la convivencia del sistema de boletas partidarias para la elección de cargos nacionales y del sistema de Boleta Única para los locales.

Por su parte, el escenario electoral santafesino de 2015 se caracterizó por una alta complejidad y conflictividad debido a una serie de déficits en la implementación del sistema electoral que llegaron incluso a poner en duda en la opinión pública la transparencia de las elecciones primarias[2]. En esta coyuntura se destaca el rol legitimador que ha tenido el Observatorio Electoral ante denuncias apresuradas de fraude realizadas con motivo de las PASO del 19 de abril de dicho año.

Debido a la necesidad de revertir las consecuencias de lo ocurrido y garantizar el normal desempeño de los comicios generales, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales fue convocada por la provincia para evitar que se repitieran los errores que condujeron a los problemas en las primarias. A los fines de esa tarea, se firmó un convenio entre Ministerio de Justicia de la provincia y la Casa de Estudios para acompañar el proceso de capacitación de autoridades de mesa, jefes de local y asistentes de escrutinio de la ciudad y el sur de Santa Fe. La experiencia fue sumamente enriquecedora para ambas instituciones y sus resultados estuvieron a la vista en las elecciones generales.

1. El sistema de Boleta Única de Sufragio de la provincia de Córdoba se diferencia entre otras cuestiones de la de Santa Fe en que mientras el sistema santafesino está compuesto por boletas por categorías de sufragio, tantas boletas como categorías electivas haya en cada elección, la de Córdoba es una única boleta que condensa todas las categorías de sufragio y opciones electorales.

2. Para acceder a un detalle de lo acontecido, consultar el Informe del Observatorio Electoral de las elecciones PASO del 19 de abril de 2015. Disponible en http://www.fcpolit.unr.edu.ar/wp-content/uploads/2015-04-28-Informe-Observatorio-primarias-19-abril.pdf

En este contexto, también se tendieron lazos con las Facultades de Humanidades y Ciencias y de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, las cuales se sumaron a la observación de las elecciones provinciales generales del 14 de junio de 2015. Para esta tarea, se capacitó a los observadores de la capital santafesina y se organizó una diagramación territorial que abarcara con la mayor representatividad posible la ciudad de Santa Fe y otras localidades provinciales a través de mesas testigo. Este equipo también colaboró con la capacitación de autoridades electorales junto a las autoridades provinciales en el centro y norte provincial. Asimismo, tanto el decano como docentes de la Facultad fueron acreditados como veedores en el centro de cómputos y en el recuento definitivo de votos para garantizar la transparencia de los comicios.

Un aspecto a destacar sobre la metodología del Observatorio en 2015 fue la incorporación del acompañamiento del desempeño y funcionamiento de los agentes del Correo Argentino como objeto de estudio. Esto significó el análisis detallado de la manipulación de documentación en tanto factor fundamental para el desarrollo de las jornadas electorales.

Los informes y conclusiones de los Observatorios Electorales realizados no son sólo un producto de investigación, sino también el reflejo del compromiso de la Facultad con las instituciones democráticas de Santa Fe y Argentina y una clara actividad de extensión universitaria tripartita que vincula a la Universidad con esferas decisorias gubernamentales y con la ciudadanía. Señal de esto ha sido que muchos de los señalamientos y recomendaciones planteados por el Observatorio y de forma particular por los expertos electoralistas, referentes consultores en materia electoral miembros del equipo, hayan sido tomados en consideración por las autoridades electorales provinciales y hayan repercutido en significativas mejoras en la implementación del sistema electoral. Algunos impactos a destacar son:

- Asesoría sobre la implementación del sistema de Boleta Única.

- Eliminación del casillero de voto en blanco para que el diseño del instrumento de votación no altere la voluntad del electorado.

- Habilitación a la posibilidad de impresión de boletas en tamaño menor al de A4. Disminución del tamaño de las boletas adecuándose a las distintas realidades del territorio provincial y disminuyendo el impacto ecológico.

- Mejoras en los materiales electorales: colores distinguibles en las boletas únicas de sufragio, incorporación de la inicial en la categoría electiva en las boletas y en las urnas, aumento del tamaño de la urna de ranuras múltiples, mejoras en la estabilidad de las cabinas de votación, mejoras en los padrones y en los troqueles de los comprobantes de emisión del voto, cambios en la forma de sellar boletas en el escrutinio agilizando el proceso.

- Acompañamiento del proceso de capacitaciones a autoridades de mesa, jefes de local y asistentes de escrutinio a partir de un convenio entre la Facultad y el Ministerio de Justicia de la Provincia.

- Capacitaciones ciudadanas a partir de vínculos con proyectos de voluntariado universitario orientados a la formación cívica y ciudadana.

- Impacto en medios de comunicación. Entrevistas a miembros del equipo del Observatorio Electoral en programas radiales, televisivos, notas en diarios y portales digitales.

- Formación de especialistas en cuestiones electorales comprometidos con la realidad provincial.

Por último, es menester destacar el compromiso, tanto del Observatorio Electoral como de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, de contribuir a la mejora del sistema electoral santafesino y a la administración y justicia electoral provincial como así también a la reforma pendiente de la actual Constitución vigente en la provincia de Santa Fe.

La trayectoria y aportes sustantivos del Observatorio Electoral a las instituciones democráticas provinciales fueron reconocidos en el Dictamen N° 90 del Consejo Consultivo de Santa Fe[3] en pos de destacar su importancia para la calidad democrática, la transparencia electoral y proponer que sea una institución de consulta permanente en materia electoral para la provincia. Cabe destacar que el mismo contó con el apoyo de todos los consejeros y fue entregado personalmente por la coordinadora de la institución al gobernador Antonio Bonfatti.

Cruzando fronteras: comentarios sobre los observatorios de Chile (2013), Brasil, Uruguay (2014) y Argentina (2015)

A partir del año 2013, la propuesta de observar las elecciones de diversos países del Cono Sur de América Latina implicó un nuevo desafío para el equipo de observadores e investigadores. Los ejercicios de observación realizados en Chile, Brasil, Uruguay y Argentina si bien tomaron como modelo la metodología previamente mencionada, también se enfocaron en estudiar una serie de elementos propios de cada proceso electoral para acercarse a comprender cada escenario.

En primer lugar, el nivel de análisis deja de ser la elección subnacional para pasar a una mirada sobre las elecciones nacionales, si bien el anclaje del Observatorio continúa teniendo una dimensión local dado los recursos disponibles. Por otro lado, los elementos a observar también son distintos. Mientras que en los observatorios provinciales el instrumento de emisión del voto constituye un eje central, en los en los países vecinos implicaba una cuestión más global de elementos, entre los cuales también se enfoca en el análisis de los actores y sus dinámicas, las campañas, los climas electorales, los medios de comunicación y las agendas.

3. Fuente: http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/view/full/196912/(subtema)/93671

De esta forma, se combina la metodología señalada con algunos elementos nuevos. Sumado a esto, se procura mantener una mirada comparada entre los distintos países para poder realizar análisis comparativos de los procesos electorales y democráticos en cada uno de ellos.

Para comenzar, durante el período preelectoral el equipo de observadores se da tres tareas principales: realizar un seguimiento de los principales medios gráficos del país; el estudio de los sistemas electorales vigentes y su implementación a partir del análisis de los manuales de procedimiento; y la elaboración y adaptación de los protocolos de observación.

El seguimiento diario de medios gráficos y digitales nacionales se realiza a partir de una matriz de análisis con un conjunto de categorías que permite relevar los principales actores y temas de agenda clasificados en tres grandes variables de análisis: político-institucionales, económico-financieras y sociales-educativas.

La construcción de esta base de datos permite visibilizar las agendas de la ciudadanía y de los candidatos, la construcción de las propuestas y sus argumentos y los principales actores de la coyuntura electoral, realizando una ejercitación que intenta conocer y reconstruir la agenda electoral, que posee una dinámica y naturaleza propia. La misma "se define como aquella que, para ser en el futuro agenda de gobierno, mira en el presente a la agenda sistémica e intenta sensibilizarse ante ella" (Lodi, 2014) y en su disputa se cristalizan las alianzas y las distancias entre los actores y los distintos proyectos y propuestas, brindando, en última instancia, un reflejo del estado actual de las democracias.

Finalmente, este análisis previo se complementa con la observación del material de campaña y la recorrida por los locales partidarios o espacios de campaña *in situ* al llegar al país.

Por otro lado, el análisis de los elementos del sistema electoral se realiza a partir de la lectura de la legislación y bibliografía de los distintos países a fines de conocer la conformación del Ejecutivo y Legislativo, los instrumento de votación, las fórmulas electorales y los distritos electorales, elementos fundamentales para entender las características particulares que adopta el proceso en cada país. Complementariamente, es fundamental la lectura y análisis de los instructivos de autoridades de mesa, dado que allí se condensa la forma de ejecución de las reglas.

A partir de estos procesos, se reformula para cada país el protocolo de observación, armando un conjunto de pautas que sirven de guía para afinar la mirada el día de la votación tomando en consideración no sólo el instrumento sino también el vínculo entre los actores y el clima electoral.

Estas mismas tareas se realizan para cada uno de los países observados manteniendo las variables analizadas y observadas a forma de disponer de criterios comunes para comparar los procesos.

Finalizada la etapa preelectoral, el día de la votación constituye un momento clave para observar la dinámica electoral.

El protocolo de observación, previamente diseñado, recoge información de tres momentos clave: instalación y apertura de las mesas de votación, el desarrollo de la votación, y el cierre de las mesas, escrutinio y transferencia de la información. En cada uno de estos momentos se toma en cuenta el uso de los materiales, como por ejemplo el diseño de los padrones, de las urnas, la documentación, las biromes y/o lápices y el formato de las actas.

Por otro lado, se considera la dinámica de la jornada electoral, es decir, cómo es la apertura del local de votación y de las mesas, la relación entre los actores, las características de los votantes. De forma ampliada se puede observar el clima electoral, tomando en cuenta no sólo aquellos procedimientos reglados, sino también todo aquello que sucede fuera del local de votación.

Al contar con recursos humanos limitados y con objetivos de mayor generalidad en los ejercicios de observación realizados en Chile, Brasil, Uruguay e incluso el seguimiento de la elección nacional de Argentina (2015), se requirió a los observadores que recorrieran locales de votación de las distintas zonas de las ciudades visitadas durante toda la jornada con el fin de tener una mirada más amplia aún teniendo en cuenta que al tratarse de una elección nacional la muestra no sería representativa. Es decir, si bien el observador debe enfocar la mirada en los acontecimientos en la mesa de votación, en el abordaje de elecciones nacionales es importante también la observación de todo el local, los alrededores y de la mayor cantidad de locales posible, de forma de dar cuenta de prácticas formales e informales y del clima electoral. Este punto fue otra de las modificaciones respecto a la metodología utilizada para los observatorios electorales locales.

Las restricciones para observar una muestra representativa de todo el territorio se sortea a partir de la entrevista a informantes claves académicos y políticos, la realización de un seguimiento de los principales medios de comunicación gráficos nacionales, la reconstrucción de agendas y el análisis de las campañas electorales.

Finalmente, un momento clave de la jornada electoral es el escrutinio y la trasmisión de los datos observando en este caso qué actores entran en juego y la utilización de la tecnología.

Concluida la jornada de votación, se realizó una recorrida por los locales partidarios o *búnkers* a los fines de observar los ánimos generados a partir de la recepción de los resultados electorales.

Explicada la metodología, resulta interesante compartir algunas de las experiencias de observación realizadas durante el período 2013 - 2015. La descripción que aquí se realiza no busca de ninguna forma ser exhaustiva, sino que se enfoca en dar cuenta de los datos de color de cada uno de los procesos electorales observados.

La primera experiencia de observación electoral internacional fue la realizada con motivo de las elecciones nacionales de Chile celebradas el 17 de noviembre de 2013.

Esta elección revestía algunas características particulares: en primer lugar era la primera elección nacional con empadronamiento automático y voto voluntarios; en segundo lugar, se elegía un nuevo cargo: los Consejeros Regionales; asimismo hubo una modificación en las coaliciones, dado que la tradicional Concertación incorporó al Partido Comunista, deviniendo en la denominada la Nueva Mayoría y por último, entre las particularidades se presentaron nueve candidatos presidenciales, una cifra inédita en Chile.

El seguimiento de medios dio cuenta que uno de los principales ejes de debate fue el derecho a la educación pública y gratuita, haciendo eco de las fuertes movilizaciones estudiantiles de 2011. Asimismo, las herencias del gobierno autoritario aún ocupan un importante espacio en la agenda, sobre todo en lo que respecta a los cerrojos institucionales que han perdurado. Es por ello que dos debates fundamentales fueron la reforma de la Constitución Nacional, demanda traducida por amplios sectores en la demanda por una asamblea constituyente; y la reforma del sistema binominal. Otro debate que marcó fuertemente la agenda fue la modificación del sistema impositivo.

El instrumento de votación utilizado es una Boleta Única por categorías, donde se marca una opción formando una cruz con un lápiz que proveen las autoridades de mesa; este instrumento permite que se vote en diversos box armados con estructuras de hierro y telas para garantizar la privacidad del votante y las urnas son de vidrio con marco de madera o de plástico de forma que se puede ver los votos depositados al interior. El uso de lápiz y de que los votos sean depositados en urnas de gran transparencia da cuenta de la confianza del electorado en el sistema.

Una particularidad del instrumento de votación es que permite que las boletas sean escritas, siempre y cuando no se afecten ciertos requisitos de validez del voto. Esto permitió que los defensores de una asamblea constituyente realizaran una campaña denominada “Marca tu voto” para que quienes apoyaran esta iniciativa escribieran en sus votos a presidente la sigla “AC” (Asamblea Constituyente). Esto implicó la apropiación por parte de la ciudadanía del sistema de votación a partir de una realización de un “plebiscito” ciudadano el día de la elección.

El día de elección transcurrió con mucha tranquilidad, aunque bajo un clima de desinterés generalizado en la votación, evidenciado en que el porcentaje de abstención electoral superó el 50% del padrón. Entre la población más interesada en la elección se destacan: los adultos y adultos mayores. Hacia el final de la jornada los resultados no fueron esperados con ansiedad, aunque una de las principales dudas era si el Ejecutivo Nacional se definiría en primera vuelta.

La jornada del 17 de noviembre dio como resultado la selección de dos candidatas a la presidencia: Michelle Bachelet (Nueva Mayoría) quien obtuvo el 46,7% de los votos y Evelyn Matthei que obtuvo el 25,03%. Ambas candidatas disputaron la Presidencia en el balotaje que se realizó el 15 de diciembre de 2013 y que tuvo como vencedora a la ex mandataria Bachelet.

Un último aspecto a destacar del ejercicio de observación realizada en Chile, fue el fortalecimiento de vínculos institucionales con la Universidad de Santiago de Chile, la Universidad Católica de Chile, la Universidad Diego Portales y la Universidad Alberto Hurtado.

La segunda experiencia de observación fueron las elecciones nacionales de Brasil el 5 de octubre de 2014. El observatorio en esta oportunidad se realizó en la ciudad de Porto Alegre, en el Estado de Rio Grande del Sur, en conjunto con en la Universidad Federal de Rio Grande del Sur.

Previo a la observación, el seguimiento de medios abrió la agenda de los principales temas que giraban entorno a la situación económica de Brasil, dado el estancamiento del crecimiento y las fuertes acusaciones de corrupción hacia el gobierno. Un aspecto coyuntural que irrumpió y señaló fuertes cambios en la agenda fue la muerte de uno de los candidatos presidenciales, Eduardo Campos, que fue sucedido por Marina Silva (PSB), la cual semanas previas a la elección tenía una imagen positiva muy alta respecto al conjunto de los candidatos.

Al momento de la llegada a Brasil, una semana antes de las elecciones, el primer espacio de observación fueron las calles y las campañas electorales. Éstas están significativamente marcadas por las características del sistema electoral: el uso de voto electrónico y el sistema de listas abiertas para las elecciones proporcionales.

El sistema de listas abiertas implica que cada candidato dentro de una lista deba realizar su propia campaña electoral para luego, a través de un cociente electoral, se defina el posicionamiento de los mismos según su desempeño. Por su parte, el voto electrónico se ejerce introduciendo en la urna electrónica las opciones electorales elegidas para cada categoría de votación a través de números. La combinación de estos dos factores, hace que las campañas se caractericen por una abrumadora cantidad de números debido la elevada oferta electoral. Cada candidato realiza su campaña buscando dar a conocer su número y buscando estrategias para que el electorado pueda recordarlo el día de la elección.

Otro aspecto llamativo, relacionado con lo descripto anteriormente, es la magnitud que revisten las campañas y el número de militantes en las calles, con la particularidad que solo algunos de ellos son adherentes al proyecto y otros que realizan la campaña como un empleo temporal.

El día de la elección, al momento de encender la urna, se imprime una información que da cuenta que la urna no tiene emitido ningún voto para garantizar que no haya fraude. Luego el presidente de mesa pone un código en el cual deja abierta la elección.

Las mesas visitadas seguían teniendo registro e identificación con documento de identidad, pero gradualmente se está implementando en el país un sistema de reconocimiento con datos biométricos que también pudo ser observado, aunque se debe aclarar que el mismo no sustituye el DNI sino que acompaña el proceso de identificación.

Entre las facilidades del voto electrónico, la votación duraba 2 minutos aproximados por persona, siendo una elección de cinco cargos. La ciudadanía se encontraba muy informada y utiliza el sistema sin problemas. El recorrido por distintos locales de votación dio cuenta de un clima de mucha tranquilidad.

En paralelo a la votación, se realizaba la jornada de fiscalización de las urnas. El proceso se denomina "votación paralela" en el cual se comprueba mediante un protocolo la fidelidad de la carga en la urna electrónica.

Al cierre de la votación, el presidente de mesa realiza el escrutinio a partir de la impresión de un reporte emitido por la misma urna electrónica. Al mismo tiempo los resultados son guardados automáticamente en un dispositivo electrónico (similar a un pen drive) que es retirado de la urna y llevado por el presidente personalmente hasta el local de carga. Todo el proceso de trasmisión de datos se realiza de forma digital, sin cuestionamientos al sistema, lo cual da cuenta de la confianza en el mismo.

Otro dato llamativo es que dado el extenso tamaño del territorio brasileño, e incluso que existen 2 husos horarios, el proceso de escrutinio duró cerca de 3hs, en el cual se conoció que la candidata Dilma Rouseff (PT) tendría que ir a balotaje con el candidato Aécio Neves (PSDB). El domingo 26 de octubre la candidata del PT renovaba su mandato con un escaso margen de votos y un Poder Legislativo fragmentado entre distintas fuerzas con mayoría opositora abriendo un difícil panorama para la presidenta electa.

La elección uruguaya en 2014 se realizó próxima a la brasilera. Para el domingo 26 de octubre, parte del equipo de observadores estaba en el vecino país oriental compartiendo el proceso electoral en coordinación con docentes - investigadores de la Universidad de la República (UdelaR) en la ciudad de Montevideo.

La agenda electoral estuvo fuertemente marcada por la inseguridad y en consonancia con este tema el debate sobre la baja de edad de imputabilidad de los jóvenes al delinquir, el cual se votaría en un plebiscito el mismo día de las elecciones.

Este plebiscito llevó a la realización de campañas ciudadanas en contra de la reforma denominada "no a la baja". No obstante, la forma de votarlo era sólo a través del voto positivo: la boleta de consulta era sólo por el "sí", para votar negativamente no debía introducirse ninguna boleta extra en el sobre de votación.

El clima de los días previos era muy politizado, la ciudadanía en general visibilizó su opción partidaria, no sólo a través de campaña organizada por los partidos, sino colocando bande-

ras e insignias partidarias en sus autos, casas y negocios, visibilizando de esta forma cómo en Uruguay los partidos políticos son el principal medio de canalización de la participación ciudadana.

Durante la jornada de votación, el primer dato de color a señalar, es que el padrón electoral no está digitalizado y se utiliza el mismo en todas las elecciones. Cada persona tiene su página, algunas de ellas amarillas del paso de los años y las autoridades de mesa buscan en este extenso padrón a cada ciudadano. Asimismo, otra diferencia respecto al resto de las experiencias es que en Uruguay rige un sistema de boletas partidarias que no permite el corte de boletas y la elección de distintos partidos para las distintas categorías pero sí existen, dentro de cada partido, distintas listas (que pueden llegar a ser más de 20 en algunos departamentos) con distintas combinaciones. Por lo tanto, el tamaño de las boletas y la gran oferta electoral hace que los cuartos oscuros requieran de una gran distribución del espacio y queda a criterio de las autoridades de mesa la disposición espacial de las mismas.

La jornada electoral fue ordenada, y tanto las autoridades electorales afectadas a los comicios como los electores conocían los procedimientos comprendidos en la elección. Es menester destacar los altos niveles de participación ciudadana, comprometida e interesada con la elección. Gran parte de los electores se trasladaron hacia los locales de votación mostrando públicamente sus opciones partidarias, sin embargo esto no generó disturbios ni conflictos, observándose un clima de respeto y convivencia.

La jornada culminó con un escenario de balotaje entre el Frente Amplio (49,5%) y el Partido Nacional (31,9%), el Partido Colorado quedó en un tercer lugar lejano (con 13,3% de los votos), Al mismo tiempo, en el plebiscito por la baja de la edad de imputabilidad dio negativo, mostrando la oposición de la ciudadanía a esta medida. La segunda vuelta amplió las diferencias y el Frente Amplio obtuvo la victoria con el 56,50% de los votos.

Finalmente, se realizó el observatorio de las elecciones nacionales de Argentina, del 25 de octubre de 2015 que implicó un nuevo desafío, dado que si bien el observatorio se realizó principalmente en la ciudad de Rosario, el objetivo era extender la mirada al ámbito nacional para lo cual se utilizó una metodología combinada entre los observatorio de anclaje subnacional y los realizados en los distintos países.

Dado que, a diferencia de los otros estudios nacionales, en esta elección se contaba con mayores recursos, se eligieron seis locales de votación representativos de cada distrito de la ciudad que fueron observados durante la jornada completa. Paralelamente, otro grupo de observadores realizó recorridas por locales de votación de distintas zonas de la ciudad, interactuando con los actores, consultándole a informantes clave sobre el desempeño de la jornada y evaluando los conocimientos y prácticas puestos en juego en cada territorio. La jornada de observación también se vio ampliada a partir de la incorporación de la observación del Correo con anterioridad a la apertura de los locales de votación.

Las elecciones nacionales de Argentina en 2015 tuvieron la particularidad de introducir la elección directa de representante al Parlamento del Mercosur (Parlasur). La designación de estos representantes se determinó a través de dos tipos de circunscripciones: Parlamentarios del Mercosur por el Distrito Nacional y el Distrito Regional dando como resultado dos nuevas categorías electivas. De esta forma, por primera vez se votaron cinco categorías nacionales. La simultaneidad de calendarios electorales con algunas provincias del país llevó a la conformación de boletas con una longitud inédita.

El seguimiento de la agenda electoral a través de los medios gráficos los meses anteriores dio cuenta de una campaña muy politizada, centrada en la disputa por modelos económicos. Asimismo, denuncias de fraude en elecciones subnacionales produjeron debates superfluos sobre posibles reformas electorales que luego no fueron realizadas. Por último, se destaca que por primera vez en la historia de Argentina se realizó un debate presidencial que fue televisado.

El día de la elección el clima en general fue tranquilo y los ciudadanos, autoridades de mesa y fiscales mantuvieron el clima de cooperación. Las elecciones de octubre se celebraron bajo el sistema de boleta partidaria. A diferencia de Uruguay, los votantes pueden cortar las mismas seleccionando un partido diferente para cada cargo en disputa. Justamente, el dato más llamativo de la jornada fue el corte de boleta. Esto implicó tener que ordenar las boletas en el cuarto oscuro ya que podía llevar a confusiones en los votantes. Al finalizar la jornada, el escrutinio se vio complejizado por esta misma situación, se pudo observar que algunos ciudadanos no realizaron correctamente el corte, poniendo dos boletas para la misma categoría y de esta forma anularon su voto, de todas formas en general se vio que el ciudadano manejó esta opción de forma clara.

Por otro lado, se observó un significativo desconocimiento sobre el Parlasur entre los actores intervinientes en la jornada electoral. Adicionalmente, los comentarios y apreciaciones que se relevaron al respecto fueron en su gran mayoría de índole negativa.

Una modificación importante fue que las boletas de contingencia estuvieron disponibles en manos del delegado judicial y/o del Comando General Electoral para reponer en caso de que faltase en alguna mesa y no pudieran ser repuestas por el fiscal de la fuerza política respectiva, de esta forma se evitó una práctica tradicional que es el robo de boletas.

Hacia el cierre de la jornada, el equipo de observadores comenzó a recorrer los *búnkers* partidarios desde la recepción de los primeros resultados por parte de sus fiscales. El clima sorteado era tenso dado que la alianza en el poder hace muchos años (Frente para la Victoria) tuvo que entrar en instancia de balotaje con la Alianza Cambiemos, dado que ninguno alcanzó las mayorías necesarias. Asimismo, en cuanto a la elección de los cargos de Parlamentarios del Mercosur si bien no hubo un porcentaje significativo de abstención si se pudo observar que existió un gran desconocimiento y confusión por parte de la ciudadanía.

Si bien todas las elecciones nacionales estudiadas fueron dirimidas en balotaje, el caso argentino fue el único en el que el éste pudo ser observado *in situ*. Esta elección fue marcada por una fuerte polarización y se profundizaron las distancias entre las dos alianzas en disputa, no sólo se vio una mayor militancia de los partidos políticos sino también de la ciudadanía en general. Los candidatos presidenciales que quedaron fuera de la disputa y los partidos políticos de los tres niveles territoriales también sumaron sus apoyos por alguna de las opciones.

El balotaje se realizó el 22 de noviembre de 2015. La alianza encabezada por Mauricio Macri resultó vencedora con el 51,04% de los votos, produciendo una alternancia en el Ejecutivo Nacional argentino.

Reflexiones finales

Luego de más de diez años de trabajo del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, el trayecto recorrido invita a seguir redoblando las apuestas en este campo fortaleciendo la observación técnica y política sobre la base de las experiencias realizadas.

Las lecciones aprendidas dan cuenta que la observación de las elecciones provinciales constituye un importante espacio de investigación sobre los escenarios políticos subnacionales. Resulta fundamental destacar que los aportes del Observatorio no se agotan en el ámbito académico sino que, por el contrario, han adquirido progresiva relevancia e impacto tanto en la esfera gubernamental como en la opinión pública y en la formación ciudadana. Queda reflejado, por lo tanto, que el trabajo realizado refuerza el compromiso que la Universidad tiene -y debe tener- con su entorno, a la vez que se presenta como un ámbito de formación en estudios electorales para los alumnos de la Facultad.

También, la experiencia sirvió para ampliar los espacios de cooperación e investigación con otras Universidades de la provincia, del país y de la región, enriqueciendo estos intercambios la forma de abordar los procesos electorales y abriendo la mirada hacia sugerencias de mejoras en los sistemas basadas en experiencias comparadas.

Asimismo, ha servido para avanzar en la comprensión de los procesos democráticos regionales a partir de la observación de la intensa actividad electoral reciente en la región.

Las elecciones democráticas auténticas son una expresión de la soberanía de los ciudadanos. La libre expresión de la voluntad constituye la base de la autoridad y la legitimidad de los gobiernos. Velar por la transparencia de los procesos electorales y por el respeto de los derechos civiles y políticos es el objetivo último de este Observatorio Electoral.

Bibliografía

Bianchi, Matías, Lourdes Lodi, Gastón Mutti, et al. (con colaboración de Navarro, Mario, et al.) (2013), *Boleta Única: estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*, UNR Editora, Rosario.

Blando, Oscar y Lourdes Lodi (2011), *Boleta Única en Santa Fe. Evaluaciones y Normativas*, Imprenta Oficial. Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Caballero Rossi, Elisa (2015), "Conclusiones de los observatorios de 2015", Informe final de Práctica Pre Profesional, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UNR, sin publicar.

De Luca, Miguel (2007), "Elecciones y sistemas electorales"; en Aznar y De Luca (coordinadores), *Política. Cuestiones y Problemas*, Emecé, Buenos Aires.

Geertz, Clifford (1987), *La interpretación de las culturas*, Editorial GEDISA, México.

Lodi, Lourdes (2005), "Muerto el perro…¿se acabó la rabia?", en *Revista Lote*, 95.

Lodi, Lourdes (2014), "A modo de presentación: Elecciones presidenciales en Chile 2013: coyuntura electoral y desafíos para el sistema político", en *Cuadernos del Ciesal*, Año 11, número 13, enero-diciembre, Rosario.

Lodi, Lourdes (2015), "Evaluación de la naturaleza del voto en las elecciones provinciales con Boleta Única (2011-2013)" en Blando et al., *Democracia y Boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña normativa*, Gobierno de la provincia de Santa Fe.

Nohlen, Dieter (1994), *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México.

LOS PROCESOS ELECTORALES EN PERSPECTIVA COMPARADA

DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DE ADMINISTRACIÓN Y JUSTICIA ELECTORAL

V. Gastón Mutti
Aníbal Torres
COMPILADORES

UNR EDITORA

ISBN 978-987-702-272-8

ISBN 978-987-702-272-8

Universidad Nacional de Rosario
Confingere Hominem Cogitantem

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario

CIPS
Centro de Investigaciones de Políticas Sub Nacionales

CEFE
Centro de Estudios Federales y Electorales
Universidad Nacional de San Martín
Escuela de Política y Gobierno