

Emparejar la cancha: una agenda para fortalecer la equidad y la transparencia en la competencia electoral

Julia Pomares | Marcelo Leiras | María Page | Soledad Zárate

Durante los últimos 30 años la Argentina celebró elecciones en forma periódica, los niveles de participación se mantuvieron altos, los comicios transcurrieron pacíficamente y los resultados electorales fueron respetados por ganadores y perdedores. En nuestro país las elecciones funcionan.

Sin embargo, **la consolidación de las instituciones electorales evidencia una agenda pendiente: la de la ecuanimidad en las condiciones de la competencia política.** Si bien en nuestro país no existen obstáculos formales al ejercicio de los derechos políticos, los resultados electorales muestran que desde el restablecimiento de la democracia casi sin excepción en todos los niveles de gobierno **los oficialismos han ganado con más frecuencia las elecciones que las fuerzas de oposición y por diferencias cada vez más amplias.** En algunas provincias y algunos municipios nunca hubo alternancia. Un estudio reciente de CIPPEC sugiere que este predominio electoral de los oficialismos se explica por el control que los partidos de gobierno tienen sobre recursos políticamente valiosos como, por ejemplo, la posibilidad de utilizar fondos públicos con fines partidistas. **Ahora el desafío más grande de la agenda pública en materia electoral es equilibrar la cancha.**

El contexto institucional en el que se desarrolló

este sesgo pro oficialista ha permanecido relativamente estable en el orden nacional. De hecho, después de la reforma constitucional de 1994, la reforma electoral de 2009 -que dispuso la digitalización del registro de electores, introdujo las PASO y estableció un régimen de financiamiento mayoritariamente público- fue la modificación más grande al régimen electoral nacional desde el restablecimiento democrático.

Cinco años y dos procesos electorales nacionales transcurrieron desde esa reforma. Durante estos años, el Observatorio Electoral Argentino (OEAR) de CIPPEC monitoreó y evaluó la implementación de estas nuevas reglas nacionales y otras reformas introducidas por distintas provincias, y produjo un análisis sistemático y público sobre el funcionamiento de las elecciones nacionales y provinciales. Sobre la base de ese trabajo, este documento presenta una serie de propuestas de reforma para fortalecer la equidad y la transparencia de la competencia política en las elecciones nacionales. Entre ellas se destacan medidas para fomentar la competencia en las PASO y ordenar la oferta electoral; fortalecer los controles el día de la elección; mejorar el diseño de la autoridad y la jurisdicción electoral; y profundizar los controles sobre el financiamiento de la política.

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

Centro de Implementación
de Políticas Públicas para
la Equidad y el Crecimiento

Una agenda para fortalecer la ecuanimidad y la transparencia en la competencia electoral

La ecuanimidad en la competencia es el esfuerzo por garantizar que las reglas de juego sean conocidas por todos y que su aplicación sea efectivamente imparcial. No implica, ciertamente, crear condiciones tales que todos los competidores tengan iguales probabilidades de ganar.

La transparencia electoral refiere a un proceso eleccionario que sea abierto y comprensible, y de cuya integridad se rinda cuentas tanto a los competidores como al electorado en general.

A continuación presentamos una serie de propuestas para que la competencia política sea más ecuaníme y transparente y, con ello, se creen las condiciones para una mayor competitividad electoral y un poder más distribuido tanto entre los diferentes poderes del gobierno como en el tiempo (es decir, que haya alternancia en el poder). Esas propuestas abordan una variedad de facetas del régimen electoral: las reglas que gobiernan las elecciones primarias, simultáneas y obligatorias (PASO), los controles y garantías del acto electoral, el régimen de financiamiento de los partidos y las campañas políticas y el diseño de la autoridad electoral.

Si bien en todos estos aspectos de las reglas electorales pueden identificarse dispositivos que inclinan la cancha en favor de los partidos y candidatos oficialistas y desalientan la competencia y la renovación, las propuestas que aquí se presentan abordan reformas puntuales como mejorar la ecuanimidad de las PASO o el control del acto electoral y medidas más estructurales, como rediseñar la autoridad electoral o fortalecer el régimen de financiamiento de la política.

Las PASO y la democratización al interior de los partidos

El mecanismo para definir las candidaturas y las reglas que rigen el armado de la oferta electoral son elementos cruciales del régimen electoral: determinan quiénes, cómo y en qué condiciones acceden a postularse para ocupar cargos públicos electivos.

La reforma de 2009 introdujo el sistema de PASO para definir las candidaturas a cargos electivos nacionales. La medida tuvo dos objetivos explícitos: alentar la democratización de los partidos políticos y -junto con reglas más estrictas para obtener y mantener la personería política- reducir la fragmentación del sistema de partidos, ordenar y transparentar la oferta electoral.

Después de su segunda implementación, en

2013, todo indica que **las primarias redujeron el volumen de la oferta**. En las elecciones generales de 2011, por ejemplo, se registró la menor cantidad de listas para la categoría presidente y vice (7) desde 1983. La misma tendencia se observa en la categoría diputados nacionales, donde la cantidad de listas se redujo a la mitad entre las elecciones generales de 2009 (270 listas) y las de 2013 (140).

Sin embargo, **las PASO resultaron menos efectivas en promover la competencia al interior de los partidos**. En 2011 ninguna candidatura presidencial se dirimió en las primarias y en la categoría diputados nacionales el 90% de las agrupaciones presentó listas únicas. En las elecciones legislativas de 2013 hubo algo más de competencia: 1 de cada 4 agrupaciones tuvo más de una lista interna. Tanto en 2011 como en 2013 los partidos que recurrieron a las PASO para decidir sus candidaturas fueron, principalmente, los partidos de la franja opositora.

Algunos aspectos del diseño de las PASO desalientan la competencia y favorecen que las minorías dentro de cada partido prefieran presentarse a elecciones por fuera de su organización a desafiar a los líderes. En particular, **el rol de autoridad de primera instancia que las Juntas Electorales partidarias** tienen en las PASO pone a quienes se oponen a la conducción de los partidos en inferioridad de condiciones para competir.

Además, **el sistema electoral definido para las PASO** deja a las minorías fuera del reparto de poder, en tanto la fórmula para la candidatura de presidente y vice se elige completa y la fórmula para conformar las listas de diputados queda a criterio de cada agrupación (es decir, de la conducción de cada agrupación).

Finalmente, las reglas vigentes para conformar la oferta electoral, en especial **la posibilidad de inscribir listas colectoras y de formar alianzas distintas en cada categoría y en los distintos distritos**, generan opacidad en la oferta electoral y disminuyen el costo de "ir por afuera" del partido de origen para eludir la competencia interna.

Crear condiciones de mayor ecuanimidad y disponer mecanismos que permitan la representación de las minorías podría alentar la competencia interna y, al mismo tiempo, contribuir a fortalecer la cohesión de los partidos. Con estos objetivos proponemos estudiar los siguientes cambios.

1) Proporcionar un árbitro imparcial para las PASO. Retirar la oficialización de las listas y la distribución del aporte público de campaña y los espacios de publicidad a las Juntas Electorales partidarias y transferir esas funciones a las autoridades electorales nacionales.

La Ley 26.571 de 2009 dejó estas funciones en manos de las Juntas Electorales de las agrupaciones, que de alguna manera son, al mismo tiempo, juez de primera instancia y parte interesada en la competencia interna. Traspasar la función de oficializar listas a la justicia electo-

ral, como ocurre por ejemplo en los regímenes de primarias de Santa Fe y Salta, mejoraría las garantías de las PASO y crearía mejores condiciones de competencia para las listas opositoras a las conducciones partidarias. Poner la distribución de los aportes de campaña y los espacios de publicidad a cargo de las autoridades electorales también generaría mayores garantías de equidad.

2) Romper la lógica de suma cero. Flexibilizar la elección de la fórmula presidencial y garantizar la representación de las minorías mediante una fórmula electoral proporcional.

Para neutralizar los efectos divisivos de las elecciones internas y generar mayores incentivos a la competencia, convendría incorporar mecanismos que permitan la representación de las minorías. Una opción es flexibilizar la elección de la fórmula presidencial eligiendo en primarias abiertas al candidato a presidente y dejando la candidatura a la vicepresidencia para que surja de un acuerdo -posterior a las PASO- entre los partidos que conforman cada alianza o bien por un cuerpo de delegados elegido también en las PASO, tal como ocurre en Uruguay.

En el mismo sentido, debería revisarse la decisión de dejar que cada agrupación defina la fórmula electoral para integrar su lista de diputados nacionales. Fijar por ley una fórmula proporcional igualaría las condiciones para todas las agrupaciones y permitiría incluir las minorías. Esto rompe la lógica de suma cero, genera incentivos para la competencia y contribuye a mitigar los efectos divisivos de las internas.

El sistema D'Hont con un tope al piso de votos que se pueda exigir para acceder al reparto de puestos en las listas equipararía la fórmula utilizada en las PASO con la que la ley establece para asignar bancas de diputados nacionales.

3) Ordenar el juego. Alentar la conformación de una oferta electoral más ordenada y transparente estableciendo reglas más estrictas para conformar alianzas y coaliciones electorales.

La posibilidad de inscribir listas colectoras (ahora formalizadas como **listas de adhesión**), permite que agrupaciones que no han formalizado una alianza compartan una misma boleta antes y después de las primarias. Así, por ejemplo, una fórmula presidencial puede aparecer en distintas boletas, acompañada por listas diferentes para las categorías legislativas y recibir o "colectar" el apoyo de un conjunto de partidos o alianzas con las que no tiene necesariamente acuerdo programático alguno y que en la elección legislativa compiten entre sí. Las colectoras bajan sustancialmente los costos de competir por afuera y habilitan de hecho una nueva ronda de alianzas después de las PASO, hecho que desincentiva la competencia y la cooperación en el interior de las agrupaciones y desdibuja el sentido de celebrar elecciones primarias.

Por otro lado, las listas colectoras refuerzan la ventaja de los oficialismos y las conducciones partidarias, en tanto los candidatos oficialistas -debido a su mayor conocimiento público y al control que ejercen sobre otros recursos políticamente valiosos- tienen mayores probabilidades de atraer listas colectoras y, con ellas, captar dirigentes y votos del campo de la oposición.

Las nuevas reglas para constituir alianzas también contribuyen a la opacidad de la oferta electoral. La reforma de 2009 habilitó a los partidos de distrito a sumarse a alianzas nacionales, y alentó la práctica de conformar alianzas distintas según categoría de cargo y distrito y la inscripción de listas colectoras. Así, ocurre que partidos que forman una alianza para la categoría presidencial, por ejemplo, pueden mantener esa alianza en algunos distritos para las categorías legislativas e integrar otras alianzas distintas en otros distritos. De esta forma, la lista de legisladores de un partido en un distrito determinado terminaron apoyando a un candidato presidencial y la de otro distrito terminó apoyando a otro candidato presidencial.

Este tipo de arreglos torna más opaca la oferta electoral, interfiere con el derecho a emitir un voto informado, dificulta la rendición de cuentas, debilita a la conducción nacional de las agrupaciones y atenta contra la cohesión intrapartidaria.

Prohibir expresamente las listas colectoras y dar marcha atrás con las listas de adhesión permitiría avanzar hacia una oferta electoral más transparente y menos voluminosa, y contribuiría a generar las condiciones de la competencia para todos los jugadores tanto en las PASO como en las elecciones generales.

Una forma de reducir la incidencia de las alianzas cruzadas sería volver al esquema anterior a la reforma en el que solo los partidos nacionales podían integrar alianzas para postular candidatos a presidente y vicepresidente. También podría introducirse la obligación de mantener las mismas alianzas en todas las categorías en que cada agrupación participa de la elección. Esto permitiría ordenar la oferta electoral volviéndola más comprensible para el elector y, a la vez, fortalecería a la conducción nacional de los partidos. Una regla similar fue introducida por la provincia de Buenos Aires al incorporar las PASO y también hubo una experiencia en este sentido en Brasil.

El día de la elección: garantías y controles del acto electoral

En nuestro país la provisión de la oferta electoral y el control de lo que ocurre en las mesas de votación el día de la elección es responsabilidad de los partidos y alianzas. Ellos diseñan, imprimen, distribuyen y custodian las boletas el día

de la elección. Si un partido no puede distribuir las boletas o no puede reponerlas cuando se producen faltantes, los electores no encontrarán la oferta electoral completa en el cuarto oscuro y sus candidatos no estarán disponibles para ser elegidos. Los fiscales de cada partido cuidan las boletas y los votos de sus respectivos partidos y, al hacerlo, se controlan mutuamente. Ese control mutuo garantiza la integridad de la elección en cada mesa electoral.

La provisión de las boletas y el control de las mesas electorales hacen de la presencia de fiscales una pieza fundamental para la equidad, la transparencia y la integridad del acto electoral.

Tanto el sistema de boletas por partido que utilizamos en nuestro país como el control partidario del acto electoral funcionaban razonablemente bien cuando dos partidos mayoritarios con presencia territorial muy similar dominaban la arena electoral. Pero ahora, en el marco de una oferta electoral extremadamente fragmentada y de un creciente predominio de los oficialismos, ambos mecanismos generan inequidad el día de la elección.

Un relevamiento realizado por CIPPEC en los comicios generales de octubre de 2013 muestra que solo el Frente Renovador y el Frente para la Victoria lograron tener una amplia cobertura de las mesas de votación. El resto de las alianzas que participaron no lograron cubrir más del 50% de los lugares de votación ni más que el 26% de las mesas con sus fiscales.

Si bien es esperable que los partidos con más chances de ganar tengan mayor capacidad de cuidar sus votos, garantizar condiciones mínimas de fiscalización es un elemento imprescindible de la ecuanimidad en la competencia electoral.

(4) Cambiar el sistema de votación. Reemplazar las boletas partidarias por la boleta única para garantizar a los votantes el derecho a elegir y, a los partidos, la disponibilidad de sus candidatos.

Las grandes asimetrías en la presencia territorial que hoy pueden tener los partidos hace que el sistema de votación de boletas por partido se vuelva ineficaz e inequitativo. Es ineficaz porque ya no permite garantizar al votante la presencia de la oferta electoral completa. Es inequitativo porque no todos los partidos pueden lograr un despliegue territorial suficiente como para asegurarse de que sus boletas estarán disponibles durante toda la jornada electoral.

Frente a este escenario, el Estado debería asumir la responsabilidad de garantizar la provisión de la oferta electoral completa y en igualdad de condiciones para todos los partidos, como ocurre en la inmensa mayoría de las democracias del mundo.

El reemplazo del actual sistema de votación por la boleta única -una boleta oficial, diseñada, impresa y distribuida por el Estado- que contiene toda la oferta electoral y en la que cada vo-

tante debe marcar la opción de su preferencia garantiza ecuanimidad en la competencia. La experiencia provincial demuestra que el cambio es posible y que tiene un impacto positivo en las precepciones de confianza del proceso electoral¹.

La boleta única no soluciona la asimetría en la capacidad de fiscalización (los fiscales siguen siendo importantes) pero garantiza la provisión de la oferta electoral completa y aliviana el esfuerzo que los partidos tienen que realizar para fiscalizar la elección. Como la distribución y la reposición de boletas ya no sería un problema, los partidos podrían concentrar esfuerzos en la apertura y el recuento de votos en cada mesa.

(5) Mejorar los controles en los lugares de votación. Evaluar la factibilidad de incrementar la cantidad de autoridades de mesa designadas por la justicia electoral y disponer la capacitación obligatoria para garantizar el control no partidario de la elección.

En las elecciones de 2013 la presencia del Frente para la Victoria y el Frente Renovador en la gran mayoría de los lugares de votación garantizó el control cruzado. ¿Pero qué ocurriría en unas elecciones menos competitivas? Para mitigar los efectos de esta asimetría en las capacidades de fiscalización sobre las condiciones de la competencia se podrían adoptar una variedad de medidas destinadas a fortalecer los controles no partidarios de los comicios.

En nuestro país, **las autoridades de mesa constituyen el único control no partidario en los lugares de votación.** La justicia electoral designa un presidente y un suplente en cada mesa para que la administren procurando preservar los derechos de los electores y garantizar la imparcialidad, la transparencia y la integridad de la elección.

En varios países de América Latina, las mesas electorales están compuesta por varias autoridades y la votación no puede comenzar sin la presencia de un número mínimo de sus integrantes. Se busca garantizar así el control de lo que ocurre en los lugares de votación con independencia de la presencia que puedan tener los partidos².

Siguiendo estos modelos, para fortalecer el control no partidario de los comicios se podría incrementar la cantidad de autoridades de mesa, por ejemplo, exigiendo la presencia del presidente y su suplente en el acto de apertura.

En el mismo sentido, **la falta de capacitación** es también un problema a atender. Si las autoridades de mesa no saben cuáles son sus responsabilidades y funciones, qué hacer o a quién recurrir en caso de dudas, o se ven desbordadas por los fiscales, hay riesgos de que la calidad y la integridad se vean afectadas.

En las elecciones de octubre 2013, solo 1 de

¹ Pomares, Leiras, Page y Lenarduzzi (2011).

² En Uruguay las mesas están conformadas por 3 titulares (presidente, secretario, secretario suplente y 3 suplentes ordinales); en Chile, por 5 vocales titulares y 5 suplentes; en Brasil, por dos presidentes (primero y segundo), 2 secretarios y 1 secretario suplente; en Ecuador, por entre 3 a 5 vocales y, en Costa Rica, por 3 miembros titulares y 3 suplentes.

cada 2 autoridades de mesa se había capacitado para desempeñar la función, de modo que en este aspecto hay espacio para mejorar la cobertura de las capacitaciones. Con este fin, sería conveniente facilitar el acceso dándole mayor difusión a las capacitaciones virtuales y ofreciendo un esquema desconcentrado de capacitaciones presenciales en cada municipio.

También convendría evaluar la posibilidad de disponer la obligatoriedad de la capacitación, teniendo en cuenta que, sin incentivos o castigos por incumplimiento, es improbable que la regla funcione³.

(6) Modificar el Código Nacional Electoral para permitir que los acompañantes cívicos presencien el escrutinio.

Otro camino para fortalecer los controles no partidarios sería profundizar la herramienta del acompañamiento cívico (creada por la Cámara Nacional Electoral en 2011) para permitir que los acompañantes cívicos presencien no sólo el desarrollo de la votación sino también el recuento de los votos en las mesas. Esta ampliación contribuiría además a una mayor rendición de cuentas de las autoridades electorales a partir de la generación de información independiente sobre el funcionamiento de las elecciones.

Fortalecer al árbitro: sobre el diseño de la administración y jurisdicción electoral

En nuestro país, la justicia electoral nacional desempeña funciones jurisdiccionales, de administración electoral, de control, y registrales. El fuero electoral nacional está compuesto por 24 juzgados federales con competencia electoral (uno en cada distrito) y un tribunal de apelaciones con jurisdicción en todo el territorio nacional: la Cámara Nacional Electoral.

Esos 24 juzgados tienen sus responsabilidades propias del fuero federal y, además, deben resolver los litigios electorales, controlar el cumplimiento de la legislación electoral y desempeñar algunas tareas de organización de las elecciones.

Así, en el marco de su función electoral desempeñan tareas tan variadas como verificar que los partidos cumplan con los requisitos para su reconocimiento legal y el mantenimiento de la personería; controlar el cumplimiento de la regulación sobre financiamiento, publicidad y gastos de campaña; imprimir los padrones provisionales y definitivos; atender los reclamos que sobre ellos puedan presentarse; oficializar

las boletas que se utilizarán en la elección; designar los centros de votación y a las autoridades de mesa, y controlar el despliegue y repliegue de las urnas.

La mayor parte de estas tareas se concentran inmediatamente antes y después de los comicios, períodos en los que los juzgados reciben financiamiento extraordinario para compensar el trabajo extra de su personal. Los recursos ordinarios y los recursos extras que habitualmente reciben durante los procesos electorales permiten a los juzgados resolver razonablemente las tareas esenciales para el desenvolvimiento normal de las elecciones. Sin embargo, no son suficientes para monitorear rigurosamente el cumplimiento de algunas reglas importantes, especialmente las referidas **al financiamiento de los partidos y las campañas electorales**, que requieren un monitoreo sistemático de los gastos realizados por las agrupaciones para detectar ingresos y egresos no declarados y su origen.

Asimismo, además de la doble competencia, los jueces electorales de primera instancia también tienen una doble dependencia orgánica y funcional. En efecto, para los aspectos no electorales de su tarea se ubican bajo la autoridad de las cámaras federales y, en relación con los asuntos electorales, bajo la de la Cámara Nacional Electoral (CNE).

Finalmente, la propia combinación de funciones administrativas y de control en la justicia electoral atenta contra la efectividad de los controles que puede ejercer sobre el proceso electoral.

La Dirección Nacional Electoral (DINE) es una dependencia del Ministerio del Interior que desempeña las tareas de administración electoral que la ley asigna al Ministerio del Interior y Transporte. Este ministerio recibe y gestiona el presupuesto que en cada año electoral se destina a las elecciones, provee los recursos materiales, logísticos y comunicacionales para organizar los comicios y administra los aspectos financieros de la cooperación con la justicia electoral nacional y las autoridades electorales provinciales.

A raíz de su rol en la gestión del presupuesto destinado a las elecciones y del financiamiento público de los partidos y las campañas electorales, la influencia de la DINE en el proceso electoral se incrementó notablemente con la reforma electoral de 2009. La Ley 26.571 introdujo un nuevo esquema de financiamiento de las campañas electorales que se basa mayoritariamente sobre recursos de origen público. En consecuencia, la DINE ha pasado a administrar y distribuir una porción mayoritaria de los recursos que los partidos pueden actualmente destinar al esfuerzo proselitista.

Para equilibrar las condiciones de la competencia política resulta fundamental fortalecer tanto a la justicia como a la administración electoral nacional, y avanzar hacia un diseño institucional que aliente su especialización y profesionalización, garantice su independencia orgánica, funcional y presupuestaria respecto

³ En la provincia de Salta, donde las autoridades de mesa se designan entre los docentes de la provincia, se celebró un acuerdo con el Ministerio de Educación que permite que la capacitación para autoridades de mesa sume puntaje para la carrera docente. En Uruguay, donde el rol es desempeñado por los empleados públicos, las autoridades de mesa que no concurren a la capacitación pierden el derecho a los días de licencia con los que se recompensa la función.

del poder político, y dote de mayor previsibilidad y transparencia a los recursos presupuestarios que se destinan a organizar las elecciones. Para alcanzar estos objetivos, proponemos encarar las siguientes reformas al diseño de la administración y la jurisdicción nacional.

(7) Jerarquizar a la justicia electoral nacional. Dotar a la primera instancia de competencia electoral exclusiva, aplicando para la designación de los jueces un sistema similar al que rigió desde 2003 para los integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y fortalecer a la Cámara Nacional Electoral en su rol de tribunal de alzada.

La competencia electoral exclusiva permitiría a los juzgados electorales concentrar esfuerzos en las causas electorales, el control del cumplimiento del régimen electoral y las tareas propias de la organización de los comicios, aportaría coherencia al diseño orgánico y funcional de la justicia electoral y fortalecería a la Cámara Nacional Electoral como tribunal de alzada.

Asimismo, con el fin de crear las condiciones para mejorar la coordinación del accionar de los juzgados electorales de primera instancia y dotar de mayor coherencia a las decisiones de la justicia electoral, podrían evaluarse otras medidas complementarias para jerarquizar a la Cámara Nacional Electoral. Por ejemplo, establecer que los fallos se conviertan en precedentes obligatorios para las instancias inferiores si la Cámara Nacional Electoral ya ha dictaminado en dos ocasiones en el mismo sentido y adoptar un sistema de *per saltum* cuando se registran casos de gravedad institucional para permitir que ese tribunal tome la causa en cualquier instancia del proceso en la que se encuentre.

(8) Rediseñar la administración electoral. Avanzar hacia un esquema institucional en el que la DINE no responda exclusivamente al Poder Ejecutivo Nacional y en el que otros actores institucionales y partidarios puedan participar en la conducción del organismo.

A pesar del rol que la DINE desempeña en la organización de los comicios, el organismo se encuentra bajo el control exclusivo del Poder Ejecutivo Nacional que designa a su máximo responsable, establece su reglamentación interna y determina su presupuesto. Aunque la DINE goza de legitimidad entre los partidos políticos y no se han producido cuestionamientos respecto del cumplimiento de sus funciones, el hecho de que sea un organismo dependiente del poder político lleva a situaciones como la que podría darse en 2015 si el actual ministro del Interior participara como precandidato en la carrera presidencial.

La forma en la que se organizan las elecciones afecta los intereses de todas las fuerzas políticas en competencia. Por eso, avanzar hacia un esquema institucional en el que la DINE no res-

ponda exclusivamente al Poder Ejecutivo Nacional y en el que otros actores institucionales y partidarios puedan participar en la conducción del organismo permitiría dar mayor garantía de ecuanimidad y confiabilidad en la administración de los procesos electorales en el futuro⁴.

(9) Garantizar y transparentar los recursos. Disponer la obligación de incluir en la ley de presupuesto de cada año electoral recursos específicos destinados a solventar las actividades del Ministerio del Interior y la justicia electoral nacional para organizar y controlar el proceso electoral nacional y la cooperación con las provincias que lo requieran.

Tanto la Dirección Nacional Electoral y los juzgados federales con competencia electoral como la Cámara Nacional Electoral reciben cada año una asignación presupuestaria para solventar su funcionamiento ordinario. Además, en los años en que se celebran elecciones el Ministerio del Interior recibe un crédito presupuestario para la "ejecución de actos electorales", cuya unidad ejecutora es la Subsecretaría de Interior⁵.

No obstante, nada en el régimen electoral establece criterios objetivos para fijar y garantizar el presupuesto para la organización de las elecciones o asignarlo entre los organismos que participan en la organización del proceso electoral.

Establecer la obligación de incluir en la ley de presupuesto general de la Nación recursos específicamente destinados a la organización de las elecciones y criterios para establecer el monto de esos recursos y su asignación entre los organismos encargados de la organización de las elecciones brindaría previsibilidad al funcionamiento de la administración electoral y fortalecería la autonomía de las autoridades electorales.

El financiamiento de la política: el acceso a los recursos de origen público y privado

Los partidos políticos necesitan dinero tanto como necesitan votos. Sin dinero que sostenga y solvante las campañas electorales, no hay forma de que generen propuestas competitivas ni de mostrarlas al electorado. La democracia convive con esa tensión: **mientras que los votantes esperan que los representantes electos velen por los intereses de quienes los apoyaron en las urnas, quienes aportan grandes cantidades de**

4 Esta es la tendencia en nuestra región: en la mayoría de los países de América Latina la administración electoral es función de organismos autónomos (como en Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú o Uruguay) o tribunales especializados que funcionan en la órbita del Poder Judicial (como en Brasil y Paraguay).

5 En 2011, el monto del ítem presupuestario "ejecución de actos electorales" fue cinco veces mayor que en 2007 y para 2015 la ley de presupuesto prevé un crédito de \$2.092.477.547 (cifra que representa un aumento del 275% con respecto a 2011). En total, el incremento desde 2007 fue de más del 1.300%. Durante el mismo período el presupuesto para el fondo partidario permanente (administrado por al DINE) aumentó apenas un 36% y el presupuesto ordinario de la Cámara Nacional Electoral en un 800% (era de 100 millones de pesos en 2007 y en el presupuesto 2015 se previeron 850 millones) (MECON, 2014).

dinero a las campañas esperan ser recompensados de alguna manera en el futuro.

Existe por lo tanto, un vínculo inevitable entre política y dinero. Un modelo democrático de financiamiento de la política debe asumir esta relación y lidiar con ella garantizando la transparencia en cuanto al origen de los fondos y un piso de equidad en cuanto al acceso a ellos. La Argentina está todavía en la búsqueda de ese equilibrio.

La Ley 26.571 representó un avance en términos de equidad en el acceso a los medios masivos de comunicación para emitir mensajes de campaña durante el período previo a las elecciones⁶. Pero quedan todavía por delante desafíos enormes para tener reglas ecuánimes en cuanto al acceso a recursos y transparentar el financiamiento de los partidos y las campañas.

(10) Regular de forma más estricta el uso de recursos públicos con fines proselitistas y hacer efectivas las sanciones.

La falta de regulación del uso y la distribución de la publicidad oficial, por ejemplo, y en general 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 gobierno⁷.

La inequidad que generan estas prácticas se potencia en el marco de un régimen de financiamiento principalmente público en donde las posibilidades de los partidos que no están en el gobierno de buscar financiamiento privado son limitadas.

Además, la total ausencia de sanciones en los casos flagrantes de violaciones a los pocos límites que existen (como por ejemplo la prohibición de publicitar actos de gobierno durante los 15 días previos a las elecciones) no hace más que alentar este tipo de abusos.

(11) Fortalecer los controles y reformular el esquema de sanciones.

Un sistema de financiamiento tan regulado como el que ahora tenemos requiere controles efectivos para funcionar. Aunque durante los últimos 10 años se dieron avances sustanciales en cuanto al control contable de las declaraciones de los partidos y las campañas, la evidente subdeclaración de recursos, la violación sistemática de los plazos de campaña y el generalizado abuso de los recursos públicos con fines partidistas indican que los controles que hoy existen no son suficientes ni están siendo efectivos.

De hecho las sanciones que se aplican refieren apenas a no acreditar debidamente el origen y destino, no usar la cuenta bancaria y no invertir en capacitación; pero no se registran sanciones de publicidad, uso de recursos oficia-

les, compra de votos o clientelismo⁸.

Para avanzar en este sentido es preciso adoptar un enfoque más amplio y menos formal (por ejemplo, descartando la diferenciación que hoy hace la ley entre financiamiento ordinario y de campaña) y montar mecanismos de controles capaces de monitorear sistemáticamente los gastos de agrupaciones y candidatos.

Además, frente a una justicia electoral de primera instancia que ha sido pasiva en la persecución de las violaciones y morosa en la definición de casos de extrema gravedad, y unos partidos que no parecen tener incentivos para denunciarse mutuamente, es necesario discutir la introducción de reglas que obliguen a fiscales y jueces a una mayor proactividad y celeridad.

Por último, en un contexto de debilidad de los partidos y personalización de la política, también es necesario discutir qué tan efectivas pueden ser unas sanciones que se aplican a las agrupaciones y que nunca llegan a interferir con la carrera política de los candidatos ni con los cargos electivos obtenidos.

Conclusiones

Desde hace tres décadas que en la Argentina se celebran elecciones en forma periódica, con altos niveles de participación, en paz, y sin que se generen controversias respecto de los resultados.

No obstante, durante ese mismo período la competitividad de las elecciones se fue deteriorando, especialmente en el nivel subnacional, donde los oficialismos ganan cada vez con más frecuencia y por diferencias más amplias.

Esta tendencia viene resultando en un poder político poco distribuido, que complica el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, deja a los gobiernos sin interlocutores para discutir política, construir acuerdos y compartir responsabilidades, y hace que las instituciones de gobierno sean cada vez menos eficaces para contener el conflicto político.

Aunque los mecanismos de acceso al poder son solo una parte del problema, **generar las condiciones para una mayor competitividad electoral es crucial para avanzar hacia esquemas de gobierno donde el poder y las responsabilidades estén más distribuidos tanto entre los poderes del Estado como en la alternancia entre las fuerzas políticas.**

Por eso la agenda presentada en este documento se enfoca en dos grandes temas que son cruciales para tener elecciones más competitivas: la **equidad en las condiciones de la competencia y la transparencia**, especialmente en cuanto al financiamiento de la política.

⁶ Pomares y Page, 2011.

⁷ Sobre la ventaja oficialista y sus determinantes ver: Schiumerini y Page (2012).

⁸ Datos extraídos de la presentación del Dr. Hernán Gonçalves Figueiredo en el marco del seminario internacional "Estrategias de recaudación de fondos para las campañas electorales: oportunidades y limitaciones" (2014).

Pomares, J. y Page, M. (diciembre de 2011). Candidato, ¿qué bien se TV? Una evaluación del nuevo régimen de publicidad audiovisual en las elecciones de 2011. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N° 100. Buenos Aires: CIPPEC

Pomares, Julia; Page, María, y Scherlis, Gerardo. (septiembre de 2011). La primera vez de las primarias: logros y desafíos. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°97. Buenos Aires: CIPPEC.

Julia Pomares, Marcelo Leiras, María Page y Julieta Lenarduzzi
Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°98, CIPPEC, Buenos Aires, septiembre de 2011

Schiumerini, L. y Page, M. (diciembre de 2012). El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°115. Buenos Aires: CIPPEC.

Goncalves Figueiredo, Hernán. (2014). Falencias y fortalezas del marco regulatorio argentino. Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Estrategias de recaudación de fondos para las campañas electorales: oportunidades y limitaciones”: http://www.slideshare.net/CIPPEC/falencias-y-fortalezas-cne?redirected_from=save_on_embed

Julia Pomares es directora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Doctora en Ciencia Política y magister en Política Comparada y en Métodos de Investigación (London School of Economics and Political Science, Reino Unido). Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

La opinión de los autores no refleja necesariamente la posición de todos los miembros de CIPPEC en el tema analizado.

Marcelo Leiras es investigador principal del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Es Director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés y se desempeña como docente e investigador.

María Page es coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires).

Soledad Zárate es coordinadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y estudiante avanzada de la Maestría en análisis, derecho y gestión electoral (Universidad Nacional de San Martín).

Este documento se realizó gracias al apoyo de
Taiwan Foundation for Democracy

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en www.cippeec.org.

CIPPEC alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Pomares, J; Leiras, M; Page, M y Zárate, S. (2014). Emparejar la cancha: una agenda para fortalecer la equidad y la transparencia en la competencia electoral. **Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°142**. Buenos Aires: CIPPEC.

Para uso online agradecemos usar el hipervínculo al documento original en la web de CIPPEC.

Con los **Documentos de Recomendación de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones de la sociedad civil y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o una situación que afecta al país.

Estos documentos buscan mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellos temas que ya forman parte de la agenda pública o bien lograr que problemas hasta el momento dejados de lado sean visibilizados y considerados por los tomadores de decisiones.

Por medio de sus publicaciones, **CIPPEC** aspira a enriquecer el debate público en la Argentina con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y el impacto de las políticas públicas, promover el diálogo democrático y fortalecer las instituciones.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Estado y Gobierno** a través de los programas de Educación; Salud; Protección Social; Política Fiscal; Integración Global y Desarrollo Productivo; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Desarrollo Local.