

## 2016: año de la reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral

Julia Pomares | Marcelo Leiras | María Page

**E**n 2015 tuvo lugar el proceso electoral más largo, complejo y conflictivo de este período democrático. Los comicios nacionales se combinaron con los procesos electorales de las 24 provincias en los que se eligieron 22 gobernadores, legisladores provinciales y autoridades municipales.

Algunas de esas elecciones fueron muy competitivas y varias generaron conflictos y reavivaron viejas polémicas. Al calor de los sucesos de Tucumán y las demoras en la comunicación del escrutinio de la elección presidencial, resurgieron los cuestionamientos al sistema de votación mediante boletas partidarias, la precisión de los escrutinios y la relación de la autoridad encargada de organizar los comicios -la Dirección Nacional Electoral- con el poder político.

En ese contexto, resulta muy auspicioso que el nuevo gobierno nacional manifestó su voluntad de impulsar una reforma electoral y convocó a los gobiernos provinciales y los partidos políticos para sumarse a la discusión. La agenda preliminar esbozada abarca tres temas: la adopción de un sistema de voto electrónico, el rediseño de la autoridad electoral y un acuerdo con las provincias para establecer un calendario electoral menos disperso y más previsible.

Dependiendo de cómo se realicen, estos cambios pueden ofrecer mayores garantías para las elecciones. Sin embargo, no son suficientes para resolver todos los problemas que se pusieron de

manifiesto durante los comicios de 2015. Porque esos problemas son el resultado del uso generalizado de los apoyos múltiples y las alianzas cruzadas, que hacen que la oferta electoral se vuelva incomprensible para el elector y que la competencia sea inequitativa (además de perjudicar la gobernabilidad postelectoral).

Estas prácticas se propagaron como resultado del debilitamiento de los partidos. Pero la agenda que hoy se discute no se ocupa de los partidos, ni de la forma en que éstos construyen las opciones electorales.

Aunque no es posible fortalecer a los partidos a partir de una reforma legal, tener reglas más estrictas para conformar partidos y alianzas podría detener la disgregación que experimentan y los problemas que genera.

Este documento analiza cómo el armado electoral basado en apoyos múltiples y alianzas cruzadas perjudica el ejercicio de los derechos políticos fundamentales y compromete la gobernabilidad. Además, argumenta por qué la reforma electoral debe enfocarse en responder este problema y propone medidas concretas para lograrlo. También explica por qué se necesita el compromiso de las provincias para realizar cambios que permitan garantizar umbrales de ciudadanía electoral en todo el territorio nacional. Finalmente, analiza otros cambios prioritarios para fortalecer la transparencia y la equidad de las elecciones.

### RESUMEN EJECUTIVO

## Reglas electorales, derechos políticos y gobernabilidad

El propósito de las reglas electorales es organizar la competencia política y la representación. Ellas 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 a ser elegido a todos los ciudadanos y generar condiciones para la gobernabilidad**. Las reglas electorales vigentes en la Argentina no lo hacen.

### Algunas escenas de las elecciones 2015

En Santa Cruz, Eduardo Costa fue el candidato más votado (41,6%) pero, ley de lemas mediante, Alicia Kirchner (34,4%) resultó electa gobernadora. En La Rioja, 9 agrupaciones compitieron por la gobernación, pero debido a las colectoras hubo 43 boletas distintas. Gildo Insfrán, reelecto por quinta vez consecutiva, aparecía en 54 de las 78 boletas formoseñas. En Jujuy, el ganador Gerardo Morales “colectó” votos desde múltiples categorías y partidos: tuvo varias listas legislativas y municipales, y compartió boleta con Sergio Massa, Mauricio Macri y Margarita Stolbizer. En Neuquén, el oficialista Omar Gutiérrez fue el más postulado (en listas espejo de 5 partidos distintos) y resultó ganador. En Tucumán, 50 de los 80 acoples entre los que tuvieron que optar los votantes apoyaban al oficialista y vencedor Juan Manzur. En Salta, donde se utiliza el voto electrónico, las candidaturas de Juan Manuel Urtubey y Juan Carlos Romero fueron acompañadas en cada departamento por varias listas legislativas. Prácticas similares se verificaron también en Corrientes, Mendoza, Misiones y San Juan.

### El síntoma: vale todo en el armado electoral

Estas situaciones son posibles porque **las reglas vigentes para el armado electoral son muy permisivas**. La mayoría de las provincias permiten sumar apoyos múltiples casi sin restricciones y conformar alianzas distintas según convenga para cada cargo y cada distrito.

Así, **donde hay ley de lemas (Santa Cruz, Formosa y Misiones) cada partido o alianza puede presentar varias listas (sublemas) y dirimir su propia interna en la elección general**.

**Colectoras y espejos.** También es habitual que los partidos que forman una alianza para la categoría gobernador luego presenten listas separadas que compiten entre sí para los cargos legislativos y municipales pero se “adhieren”, “acoplan”, o “colectan” votos para el candidato a gobernador de la alianza en distintas boletas. O, en lugar de formalizar una alianza, directamente “comparten un candidato” mediante **listas espejo**, donde los mis-

mos candidatos compiten por diferentes partidos. Además, en cada elección los socios cambian.

Estas prácticas desdibujan las diferencias entre los partidos al punto de que es difícil distinguir la oferta oficial de la opositora. Además, estas tácticas **hacen crecer la oferta artificialmente** por la fragmentación de las categorías legislativas y locales y las múltiples combinaciones posibles entre listas de diferentes niveles.

En Salta, por ejemplo, en las elecciones 2015 hubo un candidato cada 87 electores. En La Rioja, 1 cada 50. En Santa Cruz se inscribieron 503 sublemas, es decir, un sublema cada 475 electores habilitados. Cuando existe ese nivel de fragmentación es evidente que **el sistema de partidos no está agregando intereses, ni organizando a los distintos grupos que existen en el electorado**. Y si no cumplen esa función de agregación, que es su razón de ser, los partidos quedan reducidos a un mero requisito formal con el que hay que cumplir para competir. En la medida en que no logran traducir necesidades de grupos grandes de ciudadanos en una propuesta de gobierno, dejan de cumplir la función de representación que la Constitución les reconoce y asigna.

### La economía política de los apoyos múltiples y las alianzas cruzadas

¿Cuál es la lógica detrás de esta forma de construir la oferta? El candidato a gobernador suma apoyos por dentro y fuera de su partido sin tener que negociar la conformación de listas para otros cargos. Por su parte, las fuerzas que adhieren al candidato a gobernador o lo comparten esperan ser “arrastradas” -aumentar sus chances de recibir votos por aparecer con él en la boleta o pantalla-

Además, mediante el arrastre aquellos partidos sin vida organizativa ni caudal electoral propio logran los votos necesarios para sobrevivir.

Los votantes, confundidos, tienen que dirimir la interna el día de la elección general y optar entre un mar de boletas o de pantallas. Por eso muchas de estas opciones son más producto de la desinformación que de una verdadera elección. Es poco probable que los votantes puedan distinguir entre las propuestas de decenas de listas que apoyan al mismo candidato para un cargo ejecutivo.

No sorprende que, por ejemplo, en las elecciones legislativas de Tierra del Fuego el voto en blanco haya sido superior al 13,5%. Es muy probable que ante tantas listas en competencia (en un distrito con un electorado tan pequeño) elegir con algún sentido se vuelva un desafío, por lo que algunos votantes prefieren no elegir. Ese voto en blanco es síntoma de que algo no funciona bien, así sea interpretado como una expresión de rechazo, de indiferencia o bien de confusión. En Catamarca, Chubut, Entre Ríos, La Pampa y San Luis también el voto en blanco superó el 10% de los votos emitidos.

## Consecuencias para los derechos políticos: opacidad e inequidad

Cuando la oferta es opaca impacta sobre el derecho a elegir. El volumen y la complejidad de la oferta electoral que resulta de estas prácticas hacen que para el elector sea difícil, si no imposible, emitir un voto informado.

El ejemplo más elocuente es el de **la ley de lemas**. Dejemos de lado el hecho de que es improbable que el elector pueda diferenciar entre los más de 50 lemas que apoyan al mismo candidato. Aún si pudiera hacerlo, debido a la naturaleza de la propia regla electoral, no hay garantía respecto de a dónde irá a parar su voto (los votos de cada sublema terminan contándose para el sublema más votado dentro de cada lema). Algo así como decirle al votante: “Sufrague usted ahora, cuando finalice el recuento le informaremos a quién le fue asignado su voto”.

Consideremos ahora el caso de **las listas colectoras, adhesiones, o acoples**. Supongamos nuevamente que los votantes pueden distinguir entre todas las listas que acompañen a un único candidato. Esta práctica implica necesariamente que partidos distintos compartan la misma boleta. ¿Cómo debe interpretar esto el elector? ¿Comparten todas las colectoras el programa del candidato a gobernador? ¿Si es así por qué no forman una alianza y presentan una única lista a diputados nacionales? Si no comparten el mismo programa, ¿por qué aparecen en una misma boleta con él? Si resultan electos, ¿apoyarán al gobernador en la legislatura o lo controlarán? Esto desdibuja por completo las diferencias, no ya entre partidos, sino también entre oficialismo y oposición. Y lo que es todavía más difícil de comprender es que esta práctica se utiliza tanto en el nivel nacional como en la mayoría de las provincias donde rigen las PASO.

Por otro lado, el hecho de que en una boleta se combinen distintos partidos puede confundir al elector que, mirando la primera categoría, por ejemplo, la fórmula presidencial, puede pensar que está eligiendo la boleta de un partido sin darse cuenta de que al mismo tiempo está votando a otro partido para alguna de las restantes categorías. De hecho esta es la intención de quienes colectan, adhieren o se acoplan: sin ser del mismo partido del candidato al que apoyan, pretenden que los voten por compartir la boleta con un dirigente más conocido, que los voten “sin darse cuenta”. Pero, si esto ocurre, está claro que se desnaturaliza la voluntad del elector.

Finalmente, están también las **listas espejo o sumatorias**. Cuando un candidato es postulado por 5 partidos distintos, ¿cuál es la diferencia entre esos 5 partidos? Si no hay ninguna diferencia ¿por qué aparecen como opciones separadas? ¿Cuál es el partido de gobierno si ese candidato a gobernador resulta electo? ¿Cuál es el programa del nuevo gobierno? Y los legisladores que compitieron por esos partidos ¿son oficialistas u opositores? Imposible de dilucidar.

En cualquiera de los escenarios descriptos, **dada la opacidad de las opciones electorales, las elecciones dejan de funcionar como un mecanismo de rendición de cuentas**. Que los votantes castiguen o recompensen a los gobernantes y legisladores con su voto se vuelve imposible desde el momento en que no están claras las opciones ni quién es oficialista y quién opositor.

**La inequidad en las condiciones de la competencia también impacta sobre el derecho a ser elegido**. El candidato que suma apoyos múltiples (listas de adhesión, colectoras, acoples o se presenta en listas espejo) explota el esfuerzo proselitista que hacen los candidatos para cargos menores. Los candidatos de las colectoras pegan carteles, hacen campaña, llevan gente a votar, porque quieren ser elegidos. Y como no tienen compromiso programático eligen “colectar” para quien, en principio, parece tener más chances de ser elegido, que típicamente es alguien con notoriedad mediática y acceso a recursos públicos. Por eso el candidato del gobierno de turno suele ser el que más apoyos suma (ver ejemplos *ut supra*). Ese candidato no necesita más que proteger su notoriedad y distribuir recursos.

Pero, si no existiera la posibilidad de “colectar”, el candidato principal dependería más directamente de los votos que puede motivar independientemente y las listas colectoras realizarían el esfuerzo proselitista para sí mismas o formalizarían alianzas. Las colectoras le dan un “plus” al candidato que recibe los apoyos: lo colocan en ventaja respecto de sus competidores.

Ese “plus” es ilegítimo porque sin la multiplicidad de boletas, esos candidatos obtendrían menos votos. La resistencia a eliminar las adhesiones, colectoras, acoples, espejos y similares sugiere que este es el cálculo que hacen.

Las desventajas de los apoyos múltiples son muchas y evidentes y afectan la plena vigencia de los derechos políticos fundamentales: el derecho a elegir y el derecho a ser elegido. ¿Por qué se las mantiene? ¿A quién le sirven? ¿En qué sentido hacen mejor a nuestra democracia? Y, si no la mejoran, si solo son un mal menor, ¿qué mal mayor evitan? Responder estas preguntas debe ser una prioridad en el debate de una reforma electoral<sup>1</sup>.

## Consecuencias para la gobernabilidad: fragmentación y problemas de coordinación

Hay, además, un impacto en la gobernabilidad. **Las adhesiones pueden funcionar como un mecanismo para debilitar a la oposición** porque para el oficialismo es fácil tentar a otras fuerzas con el arrastre de los candidatos del gobierno. Al mismo tiempo, debilitan al partido del vencedor porque **suman para el candidato a gobernador en la misma medida en que fragmentan hacia abajo**. Cuando llega la hora de gobernar, la fragmentación en las legislaturas deja al partido de gobierno con un

<sup>1</sup> Para más información ver: Mustapic, A. M.; Scherlis, G.; Page, M. (Febrero 2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°90. Buenos Aires: CIPPEC.

bloque dudosamente propio y al resto de las fuerzas demasiado dispersas como para construir una coalición opositora.

Esto ocurre porque **la coordinación electoral ya no es orgánica**. No es la consecuencia de que los candidatos sean parte de la misma organización sino de que coinciden circunstancialmente en una boleta por conveniencia. Pero votar leyes, elaborar y controlar políticas son tareas muy distintas de competir en elecciones. Lo que puede parecer conveniente electoralmente luego puede no serlo a la hora de decidir. Entonces, difícilmente el apoyo electoral circunstancial pueda traducirse en una coalición de gobierno.

Esto, a su vez, puede **tener consecuencias en la forma en que funcionan las legislaturas**. Si no se pueden estabilizar coaliciones, no hay forma de hacer acuerdos de mediano plazo y las negociaciones ocurren caso por caso, voto por voto. Cuando el gobernador fue electo con apoyos múltiples su contingente legislativo está fragmentado, por lo que las preferencias y el comportamiento de los legisladores se vuelve difícil de predecir y la disciplina debe construirse con compensaciones a cada grupo. Por eso, **esta forma de construir las opciones electorales alienta las dinámicas particularistas en las legislaturas**.

Citamos ejemplos de las provincias porque el proceso electoral 2015 dejó una considerable casuística. Sin embargo, como la legislación nacional admite tanto las adhesiones como las alianzas cruzadas (los partidos de distrito pueden hacer alianzas distintas en cada provincia) todos los problemas mencionados (opacidad, inequidad, carencia de coaliciones legislativas oficialistas y de oposición, incentivos para los intercambios particulares) ocurren también en el nivel nacional.

### **El diagnóstico: partidos débiles y reglas demasiado permisivas, una mala combinación**

Estas prácticas debilitan aún más a los partidos políticos, en particular, en cuanto a su capacidad de estructurar las opciones electorales. Pero hay también otros dos factores que inciden en la misma dirección: la autonomía provincial que consagra el federalismo y la autonomía de los partidos políticos.

Autonomía de las provincias y de los partidos hubo siempre. Mientras hubo partidos nacionales fuertes, esa autonomía no comprometía el orden de la oferta electoral porque la organización coordinaba las estrategias electorales en las provincias. Y a nadie se le ocurría postularse por fuera de su partido de origen porque el electorado votaba partidos.

Pero ahora, **para el armado electoral vale todo porque los partidos están debilitados y eso les dificulta alinear a los líderes provinciales en una estrategia nacional o a contener la competencia interna** en los distintos niveles de la arena electoral. Es que el éxito del partido ya no es condición para el desarrollo de las carre-

ras políticas individuales. Sin partidos nacionales fuertes, cada líder provincial tiene libertad para armar su estrategia electoral. Entonces en cada distrito se empiezan a explorar las infinitas posibilidades que ofrece la diversidad de reglas propia del federalismo electoral argentino. Esta forma de hacer política es el síntoma más evidente del debilitamiento de los partidos.

Con un sistema de partidos fragmentado y territorializado, la heterogeneidad de las reglas electorales entre provincias y la libertad que los partidos tienen para conformar alianzas y postular candidaturas están afectando la vigencia de los derechos políticos fundamentales y comprometiendo la gobernabilidad.

Hay quienes sostienen que esta flexibilidad para hacer alianzas es buena, porque permite que los partidos respondan a la fluidez del comportamiento electoral, que se adapten a las cambiantes preferencias del electorado. El problema es que los apoyos múltiples y las alianzas cruzadas hacen que la oferta sea incomprensible. Si las preferencias fluyen, que fluyan. Pero que se entienda desde dónde van y hacia adónde.

Además, estas estrategias generan un círculo vicioso en la medida en que retroalimentan la fragmentación y la territorialización. Eso podría explicar que en las elecciones de 2015 la única agrupación que logró mantener la alianza de la categoría presidencial para las categorías de legisladores nacionales en todos los distritos haya sido el FpV, es decir, el partido de gobierno. El resto de las alianzas solo tuvieron una cobertura territorial parcial.

### **El tratamiento: alentar una oferta electoral menos fragmentada y más transparente**

El debilitamiento de los partidos no puede revertirse con una reforma electoral. Pero **sí se pueden establecer normas que regulen la construcción de las alianzas y la presentación de candidaturas** de modo que la oferta electoral sea menos fragmentada y más transparente. La reforma de 2009 dio algunos pasos al ordenar la oferta con la introducción de las PASO<sup>2</sup>. **El desafío es que no basta con una reforma de la ley nacional. Se requiere, además, 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** (que los partidos deban mantener las mismas alianzas en todas las categorías y a través de los distritos).

**Esto solo 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).**

<sup>2</sup> Pomares, J.; Page, M., y Scherlis, G. (septiembre 2011). La primera vez de las primarias: logros y desafíos”, Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°97. Buenos Aires: CIPPEC.



## Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral

La Constitución argentina presenta un dilema para la arquitectura de la regulación electoral. Por un lado, dispone la igualdad de los derechos políticos de todos los ciudadanos que habitan el suelo argentino (artículo 37). Por el otro, da libertad a las provincias para que definan sus propias reglas electorales, siempre que sean bajo la forma de gobierno republicano y representativo (artículo 5).

Desde su propia conformación como Estado nacional, la autonomía de las provincias es parte constitutiva de la definición del país como régimen federal y en el ámbito electoral aún más que en otras áreas. Sin embargo, en distintos momentos de la historia desde 1853 esa tensión asumió distintos equilibrios. En este momento esa tensión está mucho más inclinada hacia la libertad que hacia la igualdad. Por ejemplo, para la elección de presidente de la Nación, cada junta electoral utiliza un criterio distinto para determinar las alianzas que pueden hacer los partidos entre cargos a través del pegado de boletas (colectoras) y el cuerpo electoral es diferente en cada provincia (en algunas provincias un chico 16 años vota al presidente pero no al gobernador).

Para resolver este problema es necesario **un acuerdo de todas las provincias que fije umbrales mínimos de ciudadanía electoral que deberían garantizarse en todo el suelo argentino.**

## Cuál es la agenda que hoy se debate

El gobierno nacional puso en agenda distintas reformas. Varias de ellas son necesarias pero insuficientes para mitigar los efectos de la debilidad de los partidos en la calidad de las elecciones. El corazón de estas reformas tiene que ver con la **integridad electoral**. Este objetivo es relevante en tanto las elecciones recientes han mostrado que la mayoría de los votantes desconfían de la integridad de las elecciones. Según una encuesta a votantes del Conurbano realizada por CIPPEC el 25 de octubre de 2015, más del 85% de los consultados cree que algunas irregularidades<sup>3</sup> son frecuentes y el 66,5% cree que éstas pueden cambiar el resultado de la elección<sup>4</sup>. Sin reglas que den lugar a una oferta electoral menos voluminosa,

3 Respuestas a la pregunta: Le voy a nombrar una lista de hechos que pueden ocurrir durante las elecciones ¿Cuán frecuentes cree que pueden ser hoy en esta mesa de votación? i) Que cuenten mal los votos para cambiar los resultados; ii) Que personas voten más de una vez; iii) Que se roben boletas; iv) Que se usen documentos falsos para votar; y v) Que le ofrezcan a un votante comprarle su voto.

4 Para conocer las percepciones de autoridades de mesa, fiscales y votantes sobre la confianza en la integridad del proceso electoral registradas en las elecciones nacionales de 2013, ver: Pomares, J.; Leiras, M.; Page, M. (diciembre 2013). La experiencia de votar en las PASO 2013. Opiniones sobre las reglas electorales y sus reformas. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°127. Buenos Aires: CIPPEC. y Pomares, J.; Leiras, M. y Page, M. (septiembre 2013). La experiencia de votar en las PASO 2013. La confianza en la integridad del proceso electoral. Documento de políticas públicas / Análisis N°121. Buenos Aires: CIPPEC.

más ordenada y más consistente, la reforma será ineficaz. Aún así, a continuación analizamos por qué son igualmente relevantes y esbozamos una agenda específica de discusión.

### Sobre la forma de votar en general y el voto electrónico en particular

Con el sistema de votación mediante boletas partidarias la presencia de la oferta electoral en cada lugar de votación depende de la capacidad de despliegue territorial que tenga cada partido. Esto genera una ventaja en favor de los partidos con más recursos y genera el riesgo de que los electores no encuentren todas las opciones en el cuarto oscuro.

Además, el sistema de boletas partidarias facilita la proliferación de las listas colectoras, los acoples, las listas espejo o las sumatorias de votos.

Por eso es necesario adoptar un **nuevo instrumento de sufragio mediante el cual el Estado asuma la responsabilidad de proveer la oferta y que facilite una presentación más ordenada de las opciones electorales**. Este objetivo puede lograrse tanto mediante la boleta única como mediante un sistema de voto electrónico. Ambos instrumentos tienen apoyo ciudadano: según una encuesta realizada por CIPPEC a 1.800 votantes en la jornada electoral del 25 de octubre de 2015 en el Conurbano bonaerense, el 82% de los votantes está de acuerdo en reemplazar la boleta partidaria por una boleta única o un sistema de voto electrónico.

No obstante, **ninguno de los dos tipos de instrumentos ordena por sí solos la forma en que se presenta la oferta**. Para que el cambio tenga un efecto en ese sentido es imprescindible incluir reglas que prohíban los apoyos múltiples y las alianzas cruzadas y garanticen que la oferta sea comprensible para el elector.

El voto electrónico, por su parte, tiene en realidad diferentes sistemas con características muy particulares. Desde una boleta leída por un escáner hasta una máquina similar a un cajero de banco que registra la decisión electoral a través de una pantalla táctil. Hay algunos sistemas en los que la información electoral queda consignada en el sistema operativo de la máquina y otros en los que la interface digital se utiliza solo para seleccionar las opciones pero el voto no se almacena digitalmente. Cada sistema difiere en cuanto a la seguridad de la información y también en cómo se presentan las opciones. Esto no es inocuo para los resultados electorales. Al modificar cómo se presentan las opciones, **cualquier cambio en la forma de votar tiene efectos en el comportamiento electoral**<sup>5</sup>.

5 Mustapic, A. M. y Straface, F. (noviembre de 2009). La boleta única mejora la reforma política. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°69. Buenos Aires: CIPPEC.

6 Leiras, M. y Calvo, E. (noviembre 2011). La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas. Buenos Aires: CIPPEC - COPEC.

Ahora bien, los sistemas de voto electrónico tienen ciertas ventajas sobre el sistema actual: una inherente a la nueva tecnología y, otra, como consecuencia de la remoción de la boleta partidaria. A diferencia de los métodos de voto en papel, cualquier sistema electrónico contribuye a agilizar el escrutinio de mesa y eliminar errores. Además, al igual que en un sistema de boleta única, se le quita a los partidos políticos la obligación de garantizar las boletas el día de la elección. Reemplazar la boleta partidaria pone a los partidos en igualdad de condiciones para competir electoralmente, al asegurar que todos lleguen con sus boletas al cuarto oscuro. Así, los votantes disponen de todas las opciones electorales y no solo de las que los fiscales logren garantizar.

Sin embargo, **incluso adoptando un sistema electrónico de votación, el problema derivado de las prácticas mencionadas subsistiría.** En tanto las reglas que rigen la construcción de la oferta y presentación de candidaturas permitan que los partidos políticos reciban apoyos múltiples o realicen distintas alianzas según el cargo en juego y el distrito, la oferta electoral continuará siendo abundante y opaca para el elector además de contraproducente en términos de gobernabilidad. Independientemente de la agilidad que las máquinas otorguen al sufragio, estas prácticas agregan complejidad al proceso de votación, efecto que se maximiza en las primarias, donde la oferta electoral se multiplica como consecuencia de la competencia entre listas. Las reglas de construcción de la oferta electoral son fundamentales para que los electores puedan emitir un voto informado.

No obstante los beneficios adicionales en celeridad y precisión del escrutinio que se podrían extraer de un sistema de voto electrónico, **la adopción de nuevas tecnologías para emitir el voto conlleva complejidades que deben ser atendidas.**

Mientras en un sistema de voto manual el escrutinio de mesa puede ser adulterado intencionalmente pero el fraude difícilmente puede hacerse de forma sistemática y generalizada, en los sistemas electrónicos es posible fraguar los datos de forma centralizada. Si bien hay mecanismos efectivos para mitigar el riesgo de un ataque a un sistema electrónico de votación, su regulación y control es más sofisticado y complejo que en el sistema manual. Por ello, **la implementación de sistemas electrónicos para emitir el voto requiere una autoridad electoral legítima, que se erija como árbitro imparcial y detente altas capacidades técnicas.** Si el sistema está bien auditado, la probabilidad de fraude con voto electrónico es más baja aunque, de ocurrir, el daño es mayor.

Por otra parte, la automatización en la emisión del sufragio y las medidas que implican tercerizar algunos procesos involucrados en la administración de la elección traen consigo un nuevo reto. Es el de la relación con la firma proveedora del desarrollo tecnológico. Para dotar a la reforma de transparencia y previsibilidad, deben establecerse de antemano las condiciones

bajo las cuales se proveerán los bienes y servicios, desde el proceso de contratación hasta las intervenciones que pudieran tener durante la elección y sus límites.

**La complejidad de adoptar nuevas tecnologías en la emisión del voto conlleva frecuentemente a implementaciones graduales.** Este ha sido el caso de Salta, que permitió retroalimentaciones sucesivas en distintas dimensiones: desde la interface visual de la máquina de votación hasta las estrategias de capacitación y difusión del nuevo sistema en el electorado y las autoridades de mesa<sup>7</sup>.

Así, la implementación de un sistema de voto electrónico no es parte de una evolución tecnológica inmediata. Cambiar la forma de votar, como cualquier otro elemento del sistema electoral, es una decisión política en la que cada sistema político sopesa ventajas y desventajas. **Sin reglas que posibiliten dotar de orden y claridad a la oferta electoral, el cambio en el sistema de votación no es suficiente para garantizar equidad en las condiciones de la competencia, ni transparencia en las opciones que se presentan al elector.**

#### Sobre el diseño de la autoridad electoral

El Código Electoral nacional asigna a la justicia electoral, además de la jurisdicción específica, la mayoría de las funciones de administración electoral, pero sin prever la disponibilidad de recursos propios para el desempeño de esas funciones. Este diseño encierra varios problemas prácticos<sup>8</sup>:

- i. la justicia es al mismo tiempo encargada de administrar el proceso electoral y de juzgarlo;
- ii. para cumplir las funciones administrativas, la justicia depende de los recursos que le transfiera el Ministerio del Interior (jurisdicción que recibe los fondos previstos en el presupuesto para organizar las elecciones); y
- iii. los juzgados federales con competencia electoral de cada distrito tienen una doble dependencia. Desempeñan las funciones administrativas, de control, registrales y logísticas relacionadas con las elecciones y tienen, además, las responsabilidades propias del fuero federal. Por el mismo motivo, esos juzgados reciben recursos de la justicia federal y del fuero electoral y sus decisiones están sujetas a la revisión de dos tribunales de alzada diferentes, según la materia de la que se trate.

7 Para un análisis detallado del proceso de implementación del voto electrónico en la provincia de Salta ver: Lenarduzzi, J.; Mignone, J. y Page, M. Cambios en la forma de votar. Aprendizajes de la implementación del voto electrónico en la provincia de Salta. Buenos Aires: CIPPEC. En prensa.

8 Ver: 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. y Procesos electorales. Memo para la presidenta y sus ministros (2011). Buenos Aires: CIPPEC.

Finalmente, la Dirección Nacional Electoral (dependiente del Ministerio del Interior) administra los recursos con los que se pagan las elecciones y todo el financiamiento público ordinario y de campaña que reciben los partidos. Además contrata servicios tan sensibles como el recuento provisorio de los votos.

Dado que el partido de gobierno habitualmente compite en las elecciones, es evidente que el rol que el Ministerio del Interior tiene en la administración electoral no brinda garantías legales suficientes de igual trato a todos los competidores. Con diseños distintos, el mismo problema se repite con frecuencia en el nivel provincial.

Para fortalecer las garantías de ecuanimidad es crucial repensar este diseño de modo que la función administrativa esté separada de la jurisdiccional, que las autoridades electorales no dependan ni orgánica ni funcionalmente del poder político y que los órganos que desempeñan las funciones de administración y jurisdicción electoral tengan garantizado el presupuesto correspondiente.

También es crucial fortalecer a la Cámara Nacional Electoral en su rol de tribunal de alzada, disponiendo que sus fallos sean precedentes obligatorios para los tribunales inferiores, de modo de otorgarle mayor uniformidad a las decisiones que se toman durante el proceso electoral en todo el territorio.

No obstante, si bien todos estos cambios brindarían una mayor garantía de imparcialidad del proceso electoral, no eliminarían las inequidades que genera hoy la falta de reglas para construir la oferta electoral. Porque los funcionarios y los jueces electorales solo pueden aplicar la ley vigente y ver que esta se cumpla.

## El calendario electoral

Mientras que las elecciones nacionales ocurren en fecha fija establecida en el Código Electoral, en la mayoría de las provincias el gobernador define la fecha de la elección.

Esta discrecionalidad permite **un uso estratégico del calendario electoral**: el gobierno puede optar entre nacionalizar o desnacionalizar la elección provincial según lo calcule más conveniente para las posibilidades de sus candidatos. Las fuerzas de oposición, por su parte, sufren la incertidumbre respecto de los plazos y condiciones políticas en las que deberán construir su oferta electoral.

Además, la fecha de la elección tiene otros efectos prácticos no menores: por ejemplo, **define si la elección será juzgada por la junta electoral del distrito (cuando es simultánea) o por la junta electoral provincial (si es en otra fecha)**.

Incluso, en las provincias que cambiaron su forma de votar, la fecha de las elecciones **puede determinar si se utiliza el nuevo sistema de votación o el de boletas partidarias** que rige en el nivel nacional.

**Comprometer a las provincias con un calendario de fecha fija es, por lo tanto, crucial para darle previsibilidad al proceso electoral**

**y equiparar así las condiciones de la competencia para todos los partidos.** Al igual que la prohibición de los apoyos múltiples y las alianzas cruzadas es un cambio que requiere un acuerdo con cada uno de los gobiernos provinciales para establecer una fecha fija mediante en sus regímenes electorales. Aquí nuevamente el desafío es que los gobernadores se autolimiten y renuncien a la potestad que hoy tienen de elegir la fecha de la elección.

## Sobre el financiamiento de la política, los recursos públicos y los privados

En la legislación nacional los límites al uso partidario de los recursos del Estado son escasos y difusos, los controles son ex post facto y la aplicación de sanciones es inusual, aún en casos de flagrancia. Esto da una enorme ventaja electoral a los oficialismos que utilizan sistemáticamente la publicidad oficial para hacer propaganda, los bienes y los recursos del Estado para hacer proselitismo, los empleados estatales para mantener la estructura de los partidos y hasta para fiscalizar la elección.

En cuanto al financiamiento privado, 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. En 2015, se dio un avance en este sentido con el Decreto 776 que facilita la bancarización<sup>9</sup>. Sin embargo, aún no se traduce en una efectiva reducción de los aportes en efectivo.

En el nivel provincial el financiamiento de las campañas está escasamente regulado.

Estos vacíos producen inequidades en la competencia, y además generan condiciones propicias para captar dinero no declarado y proveniente de actividades ilícitas.

Por eso, fortalecer las reglas para el financiamiento de campaña y las instancias y capacidades de control, impedir que los partidos de gobierno usen los recursos del Estado para hacer proselitismo y crear incentivos para la declaración de los aportes de empresas y grandes donantes tiene que ocupar un lugar prioritario en la agenda de la reforma<sup>10</sup>. Fortalecer este aspecto del régimen electoral también requiere el compromiso de las provincias. **En ausencia de regulación provincial, todo lo que la ley nacional no permite se canaliza a través de las organizaciones provinciales. Al mismo tiempo, el abuso de los recursos públicos por parte de los partidos de gobierno es uno de los factores determinantes en la pérdida de competitividad de las elecciones y la falta de alternancia que exhiben muchas provincias<sup>11</sup>.**

9 Mignone, J.; Page M.; Pavese R. y Secchi P. (diciembre 2015). Aportes de campaña en internet. Lecciones aprendidas de la primera implementación del Decreto 776/2015. Buenos Aires: CIPPEC.  
10 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.  
11 Schiumerini, L. y Page, M. (diciembre 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.

## Conclusiones y recomendaciones: prioridades de la agenda electoral de cara a 2017

**La reforma electoral**, desde nuestra perspectiva, debería concentrar sus esfuerzos en fortalecer a los partidos políticos y alianzas mediante reglas que hagan a la oferta electoral más ordenada y coherente entre los diferentes niveles y a lo largo del territorio. Estos cambios deberían ser posibles si una ley nacional es acompañada de un acuerdo federal para que las **provincias se comprometan con umbrales mínimos de ciudadanía electoral**.

Un segundo objetivo debería ser fortalecer la equidad en la competencia y la integridad electoral. La reforma electoral debería abarcar diferentes aspectos tales como:

- Prohibir los sistemas de lemas, y cualquier otra práctica destinada a reunir apoyos múltiples (listas de adhesión, colectoras, acoples, listas espejo).

- Establecer reglas para verticalizar las alianzas (esto es, que las alianzas sean congruentes entre el nivel nacional y provincial, y dentro de las categorías nacionales).

- Reemplazar el actual sistema de votación por un instrumento oficial que garantice la provisión de la oferta.

- Establecer fechas fijas para las elecciones.

- Redefinir algunas reglas de financiamiento de la política, poniendo límites al uso de recursos públicos con fines proselitistas y fortaleciendo las instancias de control.

- Garantizar la autonomía funcional y la autarquía presupuestaria de las autoridades electorales respecto del poder político.

2016 debería ser el año de la reforma. Una reforma que sea amplia en su temática, federal en su alcance y el corolario de un proceso intenso y abierto del debate legislativo en la Nación y las provincias.



Leiras, M. y Calvo, E. (noviembre 2011). La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas. Buenos Aires: CIPPEC – COPEC.

Lenarduzzi, J.; Mignone, J. y Page, M. Cambios en la forma de votar. Aprendizajes de la implementación del voto electrónico en la provincia de Salta. Buenos Aires: CIPPEC. En prensa.

Mignone, J.; Page M.; Pavese R. y Secchi P. (diciembre 2015). Aportes de campaña en internet. Lecciones aprendidas de la primera implementación del Decreto 776/2015. Buenos Aires: CIPPEC.

Mustapic, A. M.; Scherlis, G.; Page, M. (Febrero 2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°90. Buenos Aires: CIPPEC.

Mustapic, A. M. y Straface, F. (noviembre de 2009). La boleta única mejora la reforma política”, Documento de Políticas Públicas / Análisis N°69. Buenos Aires: CIPPEC.

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.

Pomares, J.; Leiras, M. y Page, M. (septiembre 2013). La experiencia de votar en las PASO 2013. La confianza en la integridad del proceso electoral. Documento de políticas públicas / Análisis N°121. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, J.; Leiras, M.; Page, M. (diciembre 2013). La experiencia de votar en las PASO 2013. Opiniones sobre las reglas electorales y sus reformas. Documento de Políticas Públicas / Análisis N°127. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Procesos electorales. Memo para la presidenta y sus ministros (2011). Buenos Aires: CIPPEC.

Schiumerini, L. y Page, M. (diciembre 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.

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

**Julia Pomares** es directora ejecutiva 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).

**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).

Esta publicación recoge los aprendizajes acumulados en CIPPEC en múltiples investigaciones y las conversaciones al interior del equipo, con los investigadores asociados y con colegas de distintas organizaciones, en el marco del **Observatorio Electoral Argentino** ([www.cippec.org/oear](http://www.cippec.org/oear)). También este documento se nutre de los valiosos aportes de los investigadores del proyecto Cuadernos Electorales. Queremos agradecer especialmente a **Martín Böhrmer, Ana María Mustapic, Gerardo Scherlis, Alejandro Tullio, Teresa Ovejero, Oscar Blando, Ernesto Calvo, Jorge Landau, Claudia Catalán, Sebastián Schimmel, Hernán Gonçalves Figueiredo** y **Alejandra Lazzaro** por los innumerables intercambios acerca de estos temas en proyectos y actividades. También nuestro agradecimiento a **Josefina Mignone** y **Victoria Eizaguirre** por su colaboración.

Las publicaciones de CIPPEC son gratuitas y se pueden descargar en [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

**Para citar este documento:** Pomares, J., Leiras, M. y Page, M. (marzo 2016). 2016: año de reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral. **Documento de Políticas Públicas/Análisis N°160**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Con los **Documentos de Análisis 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, y presenta recomendaciones propias.

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; Protección Social y Salud; Política Fiscal; Integración Global; Justicia y Transparencia; Instituciones Políticas; Gestión Pública; Incidencia, Monitoreo y Evaluación, y Ciudades.