

LOS PROCESOS ELECTORALES EN LA ARGENTINA: NUEVAS HERRAMIENTAS, ESCENARIOS Y ACTORES



ELECCIONES NACIONALES

COMPILADORES:

SEBASTIAN LOPEZ CALENDINO
y MAURO SOLANO

Observatorio de Estudios
ElectORALES y Político Institucionales
RELACIONES INSTITUCIONALES



Facultad de Ciencias
JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

OEEPI
OBSERVATORIO
DE ESTUDIOS ELECTORALES
Y RELACIONES INSTITUCIONALES

LOS PROCESOS ELECTORALES EN LA ARGENTINA: NUEVAS HERRAMIENTAS, ESCENARIOS Y ACTORES

COMPILADORES:

SEBASTIAN LOPEZ CALENDINO
y MAURO SOLANO

Observatorio
de Estudios Electorales
y Político Institucionales
RELACIONES INSTITUCIONALES



Facultad de Ciencias
JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA



Los procesos electorales en la Argentina : nuevas herramientas, escenarios y actores / Sebastián López Calendino ... [et al.] ; compilado por Mauro Solano ; Sebastián López Calendino; editor literario María Eugenia Nervi; Marcelo Ponti. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2016.

Libro digital, PDF
Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-950-34-1385-2

1. Sistema Electoral. 2. Argentina. I. López Calendino, Sebastián II. Solano, Mauro, comp. III. López Calendino, Sebastián, comp. IV. Nervi, María Eugenia, ed. Lit. V. Ponti, Marcelo, ed. Lit.

CDD 342.07



Curadores: Eugenia Nervi, Marcelo Ponti, Mauro Solano y Sebastian Lopez Calendino.

Arte de tapa: Marcelo J. Ponti
Diagramación: OEEPI

Fotocopiar libro esta penado por la ley.
Prohibida su reproducción total y parcial por cualquier medio sin autorización expresa de quienes han editado la obra.
Impreso en Argentina.
Hecho en depósito que indica la ley 11.723.

Este libro se terminó de imprimir en Junio de 2016, en Gráfica Barsa S.R.L., La Plata, Buenos Aires Argentina.



LOS PROCESOS ELECTORALES EN LA ARGENTINA: NUEVAS HERRAMIENTAS, ESCENARIOS Y ACTORES

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN	5
Sebastián LOPEZ CALENDINO, Mauro SOLANO	
II. INNOVACIÓN EN MATERIA DE VOTACIÓN: LA BOLETA ÚNICA	9
1. La implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Los desafíos del nuevo sistema de votación desde una mirada federal - Oscar M. BLANDO	11
2. El ejercicio autonómico de las competencias electorales de la Ciudad de Buenos Aires. La implementación de la boleta única electrónica en la Ciudad de Buenos Aires -Alberto A. ELGASSI	39
3. Sobre el sistema electoral de la provincia de Córdoba y su implementación - Jorge J. A. NAMUR	55
III. EL SISTEMA ELECTORAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES	83
1. La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires: su origen constitucional, atribuciones y funciones. Regulación de las fuerzas políticas en el ámbito provincial. El proceso electoral del año 2015 - Guillermo O. ARISTÍA	85
2. Régimen Electoral Municipal en la Provincia de Buenos Aires - Vicente Santos ATELA	95
3. Impacto del Sistema Electoral en la provincia de Buenos Aires - Gustavo D. GONZALEZ	109
4. Derribando mitos: los cambios en el juego político de la Provincia de Buenos Aires, y una agenda para el debate - Mauro E. SOLANO	137

IV. EL FORTALECIMIENTO DEL PROCESO ELECTORAL: ESTADO, UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD CIVIL 165

1. Aportes de las organizaciones de la sociedad civil al proceso electoral - Javier TEJERIZO 167

2. Observación Electoral en Latinoamérica en perspectiva comparada: una primera aproximación – M. Rosario PAVESE 183

3. El papel del INCaP en el proceso de Reforma Política - Fernando BOGADO 207

4. Informes de Observación Electoral – Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. 215

a. Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 19 de julio de 2015 217

b. Provincia de Tucumán – 23 de agosto de 2015 229

c. Provincia de Tucumán – 8 de noviembre de 2015 239

d. Ciudad de San Luis – 8 de noviembre de 2015 255

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN



A Modo de Introducción

Sebastián LOPEZ CALENDINO¹ y Mauro SOLANO²

El año 2015 ha sido particularmente intenso para la República Argentina en lo que hace a elecciones. El calendario marcó el inicio de esta carrera de largo aliento el 22 de febrero de 2015, con las elecciones primarias en la ciudad de Mendoza y el municipio de San Carlos, habiendo finalizado el recorrido recién el 22 de noviembre, con el estreno de la segunda vuelta para elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación.

Si miramos por el espejo retrovisor, veremos que en el camino quedaron elecciones primarias en muchas provincias, y a nivel nacional; comicios destinados a elegir cargos locales, provinciales, y nacionales; en algunos casos efectuados de forma concurrente, y en otros desdoblados; utilización de diferentes diseños de la boleta de votación, uso de nuevas tecnologías en determinados lugares; aplicación de fórmulas y principios de representación que también difirieron según la jurisdicción; elecciones parcialmente cuestionadas, y otras cuyos resultados fueron inobjetable. Y todo eso en 10 meses.

El balance resulta a todas luces positivo si pensamos en términos de la consolidación de la “democracia electoral”: aun en un contexto de desgaste de los esquemas de representación y participación política a nivel internacional, la democracia argentina ha dado muestras de haberse consolidado y alcanzado la mayoría de edad. Hemos sido testigos de elecciones generales cuyos resultados derivaron en alternancias políticas en numerosos municipios, provincias y, por primera vez en la historia, la aplicación del mecanismo de balotaje presidencial. Salvo en algunos casos puntuales, que incluso son analizados en este volumen, las elecciones transcurrieron en un marco de respeto por la legalidad, compromiso cívico, y con resultados que brindan al sistema democrático la legitimidad necesaria.

De todo ello queremos dar cuenta en este trabajo colaborativo, que lleva por título “Los Procesos Electorales en la Argentina: Nuevas Herramientas, Escenarios y Actores”, organizando la producción de diferentes especialistas destacados alrededor de tres ejes: innovación en materia de votación: la boleta única; el sistema electoral de la Provincia de

¹Abogado (UNLP) Profesor en Ciencias Jurídicas (USAL), Sub Director del Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP. Sub Director del Instituto de Derecho Político del Colegio de Abogados del Departamento Judicial La Plata. Docente universitario en la cátedra I de Derecho Político y Profesor del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP). Fundador de la Asociación Argentina de Derecho Político. Cursó estudios en el Instituto Internacional de Derechos Humanos (Estrasburgo-Francia) y en George Washington University (Washington DC- Estados Unidos). Ha sido jefe de Misiones de Observación Electoral Internacional en diversos países de América.

²Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UCALP), especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas (FLACSO), ha cursado el Máster en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Salamanca), y es candidato a Doctor en Ciencia Política (UNSAM). Es docente universitario de grado y posgrado (UCALP, UNSAM, UBA), del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP). Director Institucional de Gobierno, y miembro del Comité Asesor del Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Buenos Aires; y el fortalecimiento del proceso electoral: Estado, Universidad y Sociedad Civil.

En el primero de ellos, los trabajos de Oscar Blando, Alberto Elgassi y Jorge Namur abordan con diferentes perspectivas y matices la introducción de la Boleta Única en Santa Fe, y su modalidad electrónica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Córdoba. Sin lugar a dudas se trata de una temática que tiene hoy un lugar preferencial en la agenda de debate en torno a la reforma política. Aquí, presentando las especificidades derivadas del ordenamiento federal, cada uno de los autores destaca las oportunidades y desafíos del nuevo sistema de votación, y las ventajas y riesgos derivados de su aplicación.

Pasando luego al nivel de los escenarios, tratándose del principal espacio en cantidad de electores, y que a la vez es asiento la Universidad Nacional de La Plata, casa de estudios en cuya órbita funciona el Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales, dedicamos el segundo eje al estudio y análisis del Sistema Político Electoral de la provincia de Buenos Aires. En este apartado, Guillermo Aristía presenta una descripción pormenorizada de la Junta Electoral de la Provincia, y su accionar en el proceso del año 2015. Por otro lado, Gustavo González y Mauro Solano, en sendos artículos, se ocupan del impacto de su sistema electoral, y de las tendencias que muestran los resultados de las elecciones del año pasado en territorio bonaerense, respectivamente.

El tercer eje nos permite analizar y poner en su justa dimensión el aporte que han realizado nuevos actores, tanto desde el Estado, como también desde la academia y la sociedad civil, que contribuyen desde hace algunos años a reforzar la transparencia y legitimidad de los procesos electorales. Fernando Bogado explica cómo el Estado ha acompañado al fortalecimiento del debate, puntualmente al proceso de Reforma Política, impulsando políticas activas desde organismos como el INCaP. Por otro lado, el trabajo de Javier Tejerizo describe la manera en que las organizaciones de la sociedad civil intervienen positivamente en cada una de las etapas del proceso, a partir de diferentes herramientas y alternativas. Haciendo foco en una de estas dimensiones, Rosario Pavese se aproxima a las actividades desplegadas para la Observación Electoral en Latinoamérica, a partir de una mirada comparativa. Todo ello tiene como corolario la reproducción de los Informes de Observación Electoral del Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata. A través de sus fundados y detallados documentos, se puede tener una visión completa del desarrollo de los comicios en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (19 de julio de 2015); las tan debatidas elecciones de la Provincia de Tucumán (23 de agosto de 2015 y complementarias del 8 de noviembre del mismo año) y de la Ciudad de San Luis (8 de noviembre de 2015).


El propósito de esta obra colaborativa ha sido doble: por una parte, somos plenamente conscientes de la necesidad de continuar trabajando para vencer las amenazas del escepticismo y la incredulidad en torno al funcionamiento de la democracia representativa y sus actores principales, lo que tiene por resultado el desinterés y la insatisfacción de la ciudadanía. Y por otro, realizar un aporte a los debates surgidos al calor de la reforma política, intentando recuperar la confianza tanto en las instituciones como en quienes las integran, y poder así alegrarnos no solamente por haber consolidado la democracia electoral, sino también por avanzar hacia una verdadera democracia de ejercicio.

II. INNOVACIÓN EN MATERIA DE VOTACIÓN: LA BOLETA ÚNICA



1. La implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Los desafíos del nuevo sistema de votación desde una mirada federal.

Oscar M. BLANDO



La implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Los desafíos del nuevo sistema de votación desde una mirada federal

Oscar M. BLANDO¹

1. Introducción: Santa Fe y los avances institucionales en el plano electoral

Santa Fe ha avanzado positivamente, modificando en su proceso democrático, pautas en sus procedimientos electorales hacia sistemas más participativos, transparentes y democráticos. Ante el fuerte reclamo social y político, derogó en el año 2004 la negativa “Ley de Lemas” vigente desde el año 1990² y en acuerdo legislativo casi unánime, decidió implementar, antes que en la Nación, el sistema de **elecciones abiertas, primarias, simultáneas y obligatorias (P.A.S.O.)** que nos rige³.

Sobre fines de 2010, con amplio consenso legislativo, se discutió la sanción de un nuevo sistema de votación: se aprobó mediante la Ley Provincial Nro. 13.156⁴ el sistema de **boleta única y unificación del padrón electoral (B.U.)** que se implementó por primera vez en las elecciones primarias del 22 de mayo y generales provinciales del 24 de julio de 2011. Luego, en las elecciones de medio término de **2013 se produjo en Santa Fe un hecho de innovación electoral sin precedentes en el país:** la Provincia decidió realizar elecciones municipales y comunales en simultaneidad con la Nación que elegía cargos legislativos y a raíz de ello convivieron en un mismo acto electoral, dos sistemas de votación diferentes: el de la boleta partidaria o múltiple” a nivel de cargos nacionales y la Boleta Única para cargos provinciales locales, con resultados también satisfactorios, como veremos más adelante.

Finalmente, se sanciona la Ley provincial Nro. 13.461 del año 2014 que, en la búsqueda de una competencia electoral más igualitaria y un acceso más equitativo de los candidatos y agrupaciones políticas a los medios audiovisuales (radio, televisión), se estableció que el Gobierno de la Provincia contrataría directamente espacios de publicidad electoral en servicios de comunicación audiovisual para su posterior distribución entre las distintas

¹ Doctor en Derecho. Director del Departamento de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la UNR y del Seminario de posgrado de “Derecho Electoral y Político”. Profesor Titular de Derecho Político de la misma Facultad. Actualmente es Director de Reforma Política y Constitucional de la Provincia de Santa Fe.

² Para un análisis sobre las razones de su sanción, las “ventajas” y “desventajas” del sistema de doble voto simultáneo, y los planteos judiciales, puede consultarse nuestro libro *“Derecho y Política. De la ley de lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe”* (Segunda Parte, Capítulo III: Derecho electoral y parlamentario en Santa Fe), Ed. Juris, 2002, págs. 79/130.

³ La Ley Provincial 12.367 del año 2004 que estableció la ley de primarias derogó a la Ley 10.524 del año 1990 de “doble voto simultáneo” o “ley de lemas”.

⁴ Fue publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero de 2001, (Decreto Reglamentario Nro. 86/2011).

agrupaciones políticas. También dicha norma, con el propósito de profundizar y ampliar derechos electorales, estableció la creación de un padrón para ciudadanos extranjeros, confeccionado en base a los registros del RENAPER que permite a quienes cuenten con el DNI, participar directamente en las elecciones locales eliminando exigencias anteriores que requerían el empadronamiento voluntario y su inscripción previa en el Registro de Electores Extranjeros, lo que en la práctica significaba la realización de trámites burocráticos que restringían la participación democrática en los comicios municipales de los extranjeros.

En cuanto a la Boleta Única, esta última reforma, en base a las evaluaciones realizadas por nuestra Dirección de Reforma Política y Constitucional que fueron sintetizadas en un libro que publicó el Gobierno Provincial⁵, la ley resolvió adoptar las sugerencias allí promovidas: disminución del tamaño de la boleta para casos determinados (menor de cantidad de categorías) y, lo más importante, la eliminación del casillero del voto en blanco tema, sobre el cual daremos cuenta en este trabajo.

2. Un nuevo sistema de votación

2.1. ¿Qué es la Boleta única de papel? Sus antecedentes

Es el sistema de votación que debe su nombre al hecho de que todas las opciones electorales son presentadas a los electores en un única boleta.

Su característica más destacada y la que tiene mayor impacto en el proceso electoral es que es el Estado – y ya no cada uno de los partidos políticos – quien asume la responsabilidad del diseño, impresión y distribución de las boletas. El sistema de Boleta Única implica que las boletas están disponibles exclusivamente en los lugares de votación, y no pueden ser legalmente extraídas de allí. De este modo, se asegura a los votantes y a los candidatos que todas las opciones electorales estarán presentes a la hora de votar. En síntesis, en el sistema de Boleta Única, todas las listas que compiten para un mismo cargo son presentadas al elector en una sola boleta que es diseñada, impresa y distribuida por el Estado.

El sistema de Boleta Única se introdujo por primera vez en Australia en 1856 y fue pronto adoptado por numerosos países. En la actualidad es utilizado por la gran mayoría de los países democráticos del mundo: de hecho son muy pocos los que continúan utilizando el llamado sistema francés de una boleta por partido. Estas excepciones son, por ejemplo, en Europa, los casos de Francia y España. En el marco de América Latina, sólo dos países utilizan aún el sistema de una boleta por partido: Argentina y Uruguay. Brasil incorporó la boleta única en 1962 (y sólo después pasó al voto electrónico, al igual que Venezuela), Perú en 1963 y más recientemente lo hicieron Colombia, República Dominicana y Panamá.

Además, es bueno tener en cuenta que desde 2007 en la Argentina las personas privadas de libertad y los ciudadanos residentes en el exterior vienen votando por medio del sistema de Boleta Única.

⁵ Democracia y Boleta Única en Santa Fe. Implementación y evaluación institucional. Reseña Normativa”, Blando, O. y Echen, D. (Coordinadores), Gobierno de la Pcia. de Santa Fe, 2015.

2.2. La boleta única como posibilidad de resolver problemas y viejas prácticas del sistema vigente. El caso Santa Fe

El sistema de votación utilizado en la Argentina, en el que la responsabilidad de diseñar, imprimir, distribuir y fiscalizar las boletas se encuentra en manos de los partidos políticos, de hecho, sólo de manera implícita está presente en el Código Electoral Nacional (Ley 19.945 con las modificaciones de la Ley 26.571).

En lo que se refiere a la responsabilidad del diseño y oficialización de las boletas electorales, el artículo 90 (que modifica al artículo 62 de la Ley 19.945) es explícito en dejar esta tarea en manos de los partidos políticos. Respecto de la distribución de las boletas hasta los centros de votación, ésta responsabilidad es adjudicada también a los partidos. En efecto, en el actual artículo 90 de la Ley 26.571 (que modifica al artículo 66 de la Ley 19.945), en el que se enumeran los “documentos y útiles” que a través del “servicio oficial del correo” reciben los presidentes de mesa, se indica que, además de “un ejemplar de cada una de las boletas oficializadas, rubricada y sellada por el secretario de la Junta”, pueden enviarse boletas *“en el caso de que los partidos políticos las hubieran suministrado para distribuirlas”*. Como sostienen Straface y Mustapic, la normativa vigente deja a discreción de los partidos la decisión de distribuir las boletas. Esta modalidad no garantiza, pues, la disponibilidad de todas las opciones electorales en cada una de las mesas de votación. Es más, deja latente el riesgo de limitar el derecho del elector a elegir y de los candidatos a ser elegidos⁶.

La otra cuestión que merece ser subrayada es el “papel de los fiscales”. El artículo 82 del Código Nacional Electoral (ahora modificado en su punto por el art. 100 de la Ley 26.571) autoriza a los fiscales acreditados ante la mesa a entregar boletas oficializadas a su presidente. La norma dice: art. 82, “El presidente de mesa procederá”... punto 5: *“A depositar, en el cuarto oscuro los mazos de boletas oficiales de los partidos remitidos por la junta o que le entregaren los fiscales acreditados ante la mesa, confrontando en presencia de éstos cada una de las colecciones de boletas con los modelos que le han sido enviados, asegurándose en esta forma que no hay alteración alguna en la nómina de los candidatos, ni deficiencias de otras clases en aquéllas, ordenándolas por número de menor a mayor y de izquierda a derecha”*. Es decir, la norma le adjudica a los fiscales una función no menor: de entregar a la autoridad de mesa las boletas autorizadas y de controlar de que no haya alteraciones o modificaciones, en la nómina de candidatos ni deficiencia alguna. Esto exige, nada más y nada menos, que los partidos cuenten con importantes recursos humanos para cumplir con esa tarea de distribución. En su momento, en declaraciones públicas⁷ el ex Jefe de Gabinete Aníbal Fernández reconoció que hubo “85.000 mesas en el total del país”, por lo tanto, se supone que los partidos políticos con ambición nacional deberían poder garantizar esta misma cantidad de fiscales y multiplicarla varias veces en el

⁶ Straface, Fernando y Mustapic, Ana María: *“La boleta única mejora la reforma política”*, (CIPPEC), Documento de Políticas Públicas/Análisis Nro. 69, Noviembre de 2009.

⁷ Diario Página 12 del 30 de agosto de 2011. Precisamente el funcionario “delegó” el problema a los partidos políticos. Dijo: “Son 85 mil mesas (en el total del país), así que si no podés hacerlo vos solo, juntate con otra parte de la oposición para fiscalizar todas las mesas. Si yo me presento a elecciones y tengo 85 mil mesas, tengo que tener un fiscal en cada mesa”.

caso en que quisieran controlar también las mesas de votación en donde se realiza el conteo de votos y se confeccionan los telegramas.

Cuando los partidos eran organizaciones de masa, esta situación no afectaba el principio representativo dado que casi todos los partidos contaban con militantes dispuestos a cumplir con estas funciones. Sin embargo, teniendo en cuenta los cambios ocurridos en la participación y representación política, y el impacto de las nuevas tecnologías de comunicación, hoy en día este mecanismo representa un enorme desafío organizacional y económico. El acceso a este tipo de recursos es dispar: algunos partidos cuentan con estructura propia para fiscalizar, otros consiguen los fiscales a cambio de alguna contraprestación, y un último conjunto de partidos no logra cubrir esta necesidad de ninguna forma. Vemos, pues, que la normativa existente coloca a los partidos en situaciones de competencia desigual. El escenario descrito genera dos dinámicas contrapuestas que convergen en el debilitamiento del sistema de partidos. Una de ellas contribuye a configurar partidos que buscan efectivamente competir con fines representativos pero que, dado el escenario de fragmentación y debilitamiento de la participación militante, no cuentan con la infraestructura necesaria para llevar adelante las tareas electorales. Paralelamente, se crean partidos que cuentan con alguna presencia territorial y ante el estímulo de acceder a formas de financiamiento público y privado prestan servicios sin interés alguno en establecer vínculos representativos con el electorado. En definitiva, el sistema de votación vigente contiene deficiencias de fondo que afectan el derecho democrático de elegir y ser elegido. Además, genera incentivos perversos que terminan afectando a los partidos políticos y, de este modo, desvirtuando el principio representativo al que deben su existencia⁸.

Con la Boleta Única muchas de éstas y otras falencias desaparecen o se amortiguan: al ser el Estado el que diseña, imprime y distribuye las boletas nadie tendrá acceso a ellas si no es a través de la entrega que, al momento de votar, hace la autoridad de mesa y de esta forma se garantiza al votante que encontrará todas las opciones de candidatos, y a todos los candidatos que sus candidaturas estarán disponibles para los votantes. Se acaba la práctica de robar u ocultar boletas en el cuarto oscuro, ya que será el presidente de mesa el encargado de entregar una boleta a cada elector. También se acaba la lucha entre los fiscales de los partidos para poner la boleta de su partido en el lugar más visible dentro del cuarto oscuro. La Boleta Única, como veremos, aparece como una alternativa que evita muchas “picardías” y trampas electorales.

La Provincia de Santa Fe no ha estado exenta de denuncias de fraude y escándalos electorales. En 1987 se denuncia que aparecieron urnas “flotando” en el río Paraná en Rosario y en las elecciones de 1995 se informó que se “cayó el sistema informático” y el escrutinio duró más de 20 días. Esas elecciones fueron sospechadas no sólo por la ciudadanía sino por los candidatos de todos los partidos que en los periódicos de la época denunciaban fraude y atropello a la voluntad popular⁹.

En el año 2001, cuando en la Provincia todavía existía el sistema de “Ley de Lemas”, el Tribunal Electoral de Santa Fe le negó la posibilidad de presentarse al nuevo partido de Elisa Carrió, con las siglas ARI (que significa Alternativa para una República de Iguales)

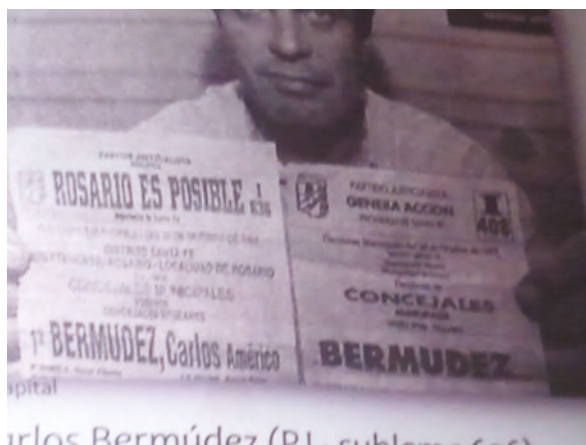
⁸ Straface, F, Mustapic, A.M.: op. cit. págs 1/3.

⁹ Para una reseña de aquellos hechos, puede verse nuestro libro, “Derecho y Política...”, op. cit. pág. 87.

obligándolo a ir bajo el sello de otro partido: el Socialista Auténtico. En cambio, el Tribunal admitió la presentación de otro sublema con las siglas “ARI”, pero que significaba “Ahora Reales Ideas” y en cuya boleta sólo resaltaba la sigla. Conclusión: sacaron casi la misma cantidad de votos y un concejal en la ciudad capital Santa Fe.

Años antes, en 1999, en el cuarto oscuro apareció un candidato a concejal en un sublema en el que su apellido aparecía en letras enormes y muy pequeño el nombre, lo que hizo que el electorado lo confundiera con su primo, también candidato pero a intendente del mismo apellido y que era el más conocido por la sociedad rosarina. En medio de un escándalo, la “picardía”, de hecho, benefició al pariente menos conocido¹⁰.

Luego el diario La Capital de Rosario daba cuenta de una maniobra fraudulenta en la localidad santafesina de Casilda: un partido presentó listas cuyos candidatos nunca fueron consultados. La intención era, se decía: “apropiarse del dinero que le correspondía al partido para la impresión de boletas que nunca se hicieron porque las listas eran truchas”.¹¹



El candidato Carlos Bermúdez, perjudicado, explicando luego de las elecciones el fraude a la ciudadanía con las boletas partidarias.

2.3. Las ventajas del nuevo sistema

Pueden sintetizarse las razones a favor de la adopción del sistema de Boleta Única atendiendo a las siguientes ventajas:

¹⁰ Se trató de los primos Carlos y Rubén Bermúdez del Partido Justicialista. El segundo conocido por los medios como “el clon Bermúdez”. Pueden consultarse sobre esta situación: “Una “picardía” que tal vez cambió algunos resultados”, en http://archivo.lacapital.com.ar/2001/10/16/articulo_48.html; y “Los primos otra vez en la contienda electoral”, en <http://www.notiexpress.com.ar/news.cgi?accion=vernew&id=104762>

¹¹ Diario La Capital de Rosario, el 24/7/2009.

1 - Garantiza una oferta electoral completa, y por lo tanto garantiza el derecho a elegir y a ser elegido.

Se acaba la práctica de robar u ocultar boletas en el cuarto oscuro, ya que será el presidente de mesa el encargado de entregar una boleta a cada elector. Nadie tendrá acceso a las boletas si no es a través de la entrega que, al momento de votar, hace la autoridad de mesa. De esta forma se garantiza al votante que encontrará todas las opciones de candidatos, y se garantiza a todos los candidatos que sus candidaturas estarán disponibles para los votantes.

2- Ataca las prácticas clientelares

Al dejar de contar con ejemplares oficializados de boletas con anterioridad a los comicios, los partidos no podrán utilizar las boletas para el intercambio de favores por votos, por ejemplo, a través del llamado “voto cadena”. La posibilidad de presionar al votante, haciéndole saber (o creer) que se podrá conocer si efectivamente ha sufragado por la opción “correcta” desaparece.

La existencia de una única boleta oficial, accesible únicamente en el lugar de votación, elimina asimismo la posibilidad de distribuir boletas falsas o adulteradas de los adversarios para perjudicarlos, práctica que ha venido crecido en los últimos años.

3- Termina con el negocio de la impresión de las boletas.

Algunos pequeños partidos en los últimos tiempos fueron especialmente creados para obtener y quedarse con el dinero que el Estado aporta para la impresión de las boletas electorales. Dado que con la Boleta Única es el Estado quien se ocupa de la impresión de las boletas, dicha práctica se termina definitivamente. Se imprime un número de boletas apenas superior a la cantidad total de electores.

4- Garantiza equidad entre los competidores

El nuevo sistema no sólo asegura que todas las candidaturas estarán disponibles para los votantes. También garantiza que todos los partidos y alianzas tengan un espacio y visibilidad equivalentes. Es que al fijar un espacio dentro de cada boleta para cada partido o alianza, se limita la posibilidad de hacer uso de prácticas que los partidos han desarrollado en los últimos años para alcanzar mayor espacio y visibilidad en el cuarto oscuro.

Evita la posibilidad que algunos partidos confundan al electorado: presentando boletas con apellidos impresos muy visibles y nombres muy pequeños tratando de engañar al votante sobre la verdadera identidad del candidato o utilizando la sigla de partidos conocidos idénticas a la de partidos y candidatos desconocidos.

También se acaba la disputa entre los fiscales de los partidos para poner la boleta de su partido en el lugar más visible dentro del cuarto oscuro. El orden en que se presentan resulta, según el caso santafesino, de un sorteo realizado por el Tribunal Electoral Provincial

5- Otorga mayor autonomía al elector para decidir.

Con el método de las boletas partidarias es lo corriente que se incluyan en una misma boleta varias categorías de cargos, pegadas entre sí conformando lo que se da en llamar una “lista sábana horizontal”. Si las elecciones nacionales son simultáneas con las provinciales, la boleta suele incluir siete u ocho categorías (presidente, senadores nacionales, diputados nacionales, gobernador, legislador provincial, senador provincial, intendente y concejales). Cuando esto ocurre, es habitual que una mayoría de votantes se concentre en la categoría que considera más relevante (habitualmente la de presidente), votando a los candidatos para el resto de las categorías sin prestar mayor atención a quiénes son sus postulantes. Con la Boleta Única por categoría como es el modelo adoptado en Santa Fe, los candidatos a diputados provinciales o a concejales, por ejemplo, ya no serán elegidos por “colgarse” de una candidatura conocida para gobernador o intendente, sino que lo serán a partir de la decisión autónoma de los votantes. La Boleta Única permite al elector identificar más fácil y rápidamente en qué tipo de elección vota (presidencial, legislativa, provincial, municipal, etc.) y por cuáles partidos y candidatos. Es decir, permite que los ciudadanos elijan con máxima autonomía por cada una de las categorías de voto.

Sin embargo, como veremos, este modelo de Boleta Única adoptado por Santa Fe trae algunas consecuencias que deben ser debidamente analizadas y discutidas.

3. La implementación de la Boleta Única en Santa Fe

3.1. El modelo adoptado

La Boleta Única no viene a resolver todos los problemas (o dilemas) que contiene en sus áreas un “sistema electoral”: el debate sobre el diseño de las circunscripciones electorales, el de las candidaturas (si las listas son cerradas y bloqueadas), la cantidad de diputados que se eligen en la cámara que suponen amplias mayorías o la cuestión de cómo se convierten los votos en escaños, no pueden ser resueltos por un sistema de votación distinto¹².

Es más, todas las áreas de análisis que contiene su sistema electoral están inscriptas y resueltas en la constitución provincial¹³: por ello he afirmado que en Santa Fe, no hay reforma política verdaderamente sin reforma constitucional¹⁴.

¹²El politólogo alemán Dieter Nohlen sostiene en su clásica obra “Elecciones y sistemas electorales” (1995) que un sistema electoral es aquel que determina las reglas según las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y según las cuales es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (elecciones diputados) o en cargos de gobierno (elecciones presidenciales, gobernador, intendente) e incluye las siguientes áreas: 1.- Distribución de las circunscripciones electorales: por ej., si circunscripción única plurinominal o varias circunscripciones uninominales. 2.- Candidaturas: si las listas son cerradas y bloqueadas o no. 3.- Sistema de Votación: si se vota con boletas partidarias o con boleta única. 4.- Conversión de votos en escaños: cómo se traduce la voluntad popular en cargos de gobierno o bancas parlamentarias.

¹³En Santa Fe está vigente aún la Constitución de 1962: la Provincia no adhirió al mayoritario espíritu reformista de mediados de los ‘80 que signó el derecho público provincial argentino ni modificó ni adecuó su “Carta Magna” pese a la reforma de la Constitución Nacional en 1994. Es más, todas las áreas de análisis que contiene su sistema electoral están inscriptas y resueltas en dicha Constitución provincial: el tema de las circunscripciones electorales (por ejemplo, el sistema uninominal en el Senado), la cuestión de cómo se

Tampoco la Boleta Única resuelve los rasgos negativos de un sistema político, sin embargo, como sostiene el investigador del CONICET, Gerardo Scherlis, “*la Boleta Única hace una gran diferencia: en la calidad y transparencia del proceso electoral*”¹⁵.

Existen, principalmente, dos grandes tipos de diseño de Boleta Única que organizan de manera diferente la presentación de las candidaturas. Un primer modelo ofrece una boleta por categoría a elegir. Por ejemplo, de elegirse simultáneamente presidente, diputados y senadores, en una hoja figurarán los candidatos presidenciales, en otra los candidatos a diputados y en otra los senadores. El ciudadano recibe, entonces, tres hojas sueltas o en un talonario. Entre los países de América, esta opción es la que generó mayores adhesiones: se adoptó, por ejemplo, en Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Bolivia.

El segundo modelo, por el contrario, consiste en una única boleta en la que figuran todas las categorías a elegir. Es utilizado por ejemplo, en los Estados Unidos y Perú.

La principal diferencia entre estos dos sistemas está en el tipo de voto que cada uno tiende a alentar: *unificado*, es decir a un mismo partido para todas las categorías, o *cruzado*, esto es, a distintos partidos de acuerdo con la categoría a elegir (el equivalente al actual “corte de boleta”)¹⁶.

La Provincia de Santa Fe adoptó el primero de los diseños descriptos precedentemente y la provincia de Córdoba, con diseño propio, la segunda de las alternativas.

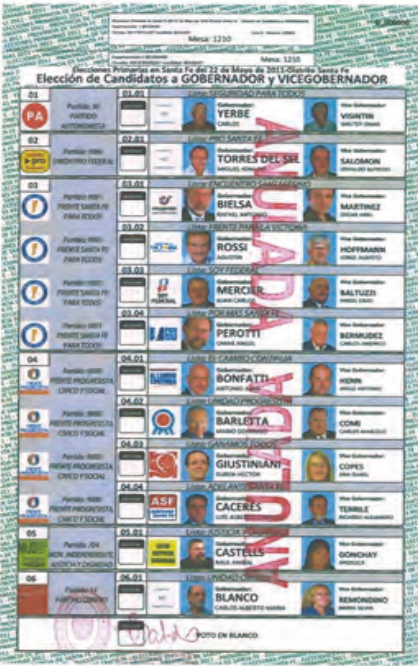
En consecuencia, puede sintetizarse diciendo que, en el sistema adoptado por Santa Fe, la boleta única supone que todas las opciones electorales en cada categoría de cargos a elegir son presentadas a los electores en una única boleta.

convierten los votos en escaños, (de los 50 diputados 28 se lleva automáticamente la mayoría lo que conduce al problema de la sobre representación de unos y la subrepresentación de otros.

¹⁴Sobre la necesidad de la reforma de la Constitución santafesina pueden consultarse, entre otros, nuestros trabajos: “*La necesaria reforma de la Constitución de Santa Fe*” en Revista Jurídica MicroJuris, Cita: MJ-DOC-5969-AR | MJD5969, 25/09/2012 y “*Diez razones para una reforma constitucional*” en sitio de la Fundación Ejercicio Ciudadano: <http://www.ejerciciociudadano.org.ar/1/post/2013/10/diez-razones-para-una-reforma-constitucional.html>- 2013.

¹⁵ Diario El Litoral de Santa Fe, 6/6/2011.

¹⁶ Mustapic, Ana María, Scherlis, Gerardo, Page, María: “*Boleta única. Agenda para avanzar hacia un modelo técnicamente sólido y políticamente viable*”, Documento de Políticas públicas, CIPPEC, Marzo de 2010.



El modelo de boleta única utilizado en la Provincia de Santa Fe

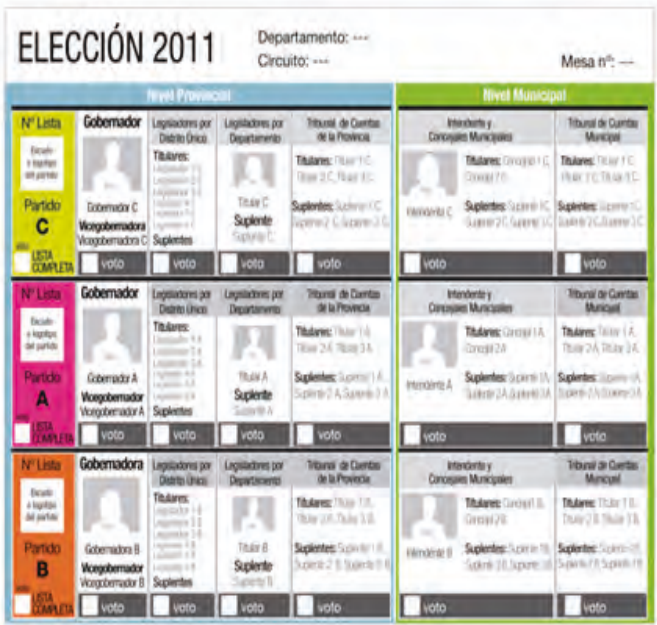


Imagen a modo de ejemplo.

El modelo de boleta única utilizado en la Provincia de Córdoba.

¿Cómo son y qué información contienen las Boletas Únicas en el caso santafesino?

Para cada categoría de cargo a elegir hay una Boleta Única diferente, en la cual figuran todas las listas que se presentan para esa categoría¹⁷. Según la Constitución provincial la renovación de los mandatos provinciales es simultánea: por tanto, hubo cinco categorías: Gobernador y Vice, Diputados Provinciales, Senador Departamental, Intendente y Concejales en caso de la ciudades y cuatro categorías en el caso de las Comunas (se eligen Comisiones Comunales).

Desde las elecciones de 2011 en adelante, las Boletas Únicas tuvieron cada una un color diferente: verde para Gobernador y Vicegobernador, rojo para Intendente, azul para Senadores, anaranjado para Diputados, y amarillo para Concejales. También amarillo para el caso de los candidatos comunales.

¹⁷ Las características de la Boleta Única así como su diseño y contenido están establecidas en el art. 2 de la Ley 13.156 y en la reglamentación según Decreto 86/11, con las modificaciones introducidas por la Ley 13461/14.

Para elegir precandidatos y/o candidatos a Gobernador y Vicegobernador de la Provincia, Senadores provinciales e Intendentes municipales cada Boleta Única contiene el nombre de los candidatos titulares con sus respectivas fotos, más el nombre y logo del partido o alianza al que pertenecen. También se incluye el nombre de los candidatos suplentes.

Para el caso de precandidatos y/o candidatos a ocupar cargos de Diputados provinciales, Concejales Municipales y Comisiones Comunales, por razones de espacio, se incluye el nombre de los tres primeros de la lista, y la foto del primero de ellos. Las Boletas Únicas para estas categorías indicarán también que se está votando por toda la lista de candidatos, aunque no todos los nombres estén incluidos en la boleta. Los nombres de la totalidad de los candidatos de cada una de las listas se colocan en un afiche pegado en lugar bien visible dentro mismo del lugar de votación (dentro del box o cubículo). También se distribuyeron afiches o carteles con la totalidad de los nombres de cada una de las listas en municipalidades, comunas, oficinas de correo oficial argentino, oficinas públicas, etc. Además, los listados de candidatos se publicaron en el sitio web de la Provincia, para que pudieran ser consultados por todos los ciudadanos con anterioridad.

Respecto al diseño de la boleta, en todos los casos luego de la categoría o cargo electivo se ubicó el logo y el nombre del partido, alianza o frente, el número de orden y nombre de la lista (especialmente para las primarias), luego el casillero donde el elector debe marcar su opción, y a continuación los nombres del o de los candidatos, y fotos según corresponda. También había un casillero específico para la opción de voto en blanco, suprimido por la ley provincial Nro. 13.461 del año 2014, estableciéndose ahora que *“Son considerados votos en blanco aquellos en que el elector no ha marcado una opción electoral de cada Boleta Única”*¹⁸

La supresión del voto en blanco fue producto de diversas investigaciones y evaluaciones realizadas desde la Dirección de Reforma Política y Constitucional, donde se analizó concretamente la naturaleza del voto nulo y su comparación con el sistema anterior, lo que demostró que el principal motivo de anulación de los votos -en todas las categorías electivas- fue la no realización de una marca en la boleta, lo que sugería que la voluntad del elector era votar en blanco: por eso ascendieron los porcentajes del voto nulo y descendieron los del voto en blanco en la media histórica.

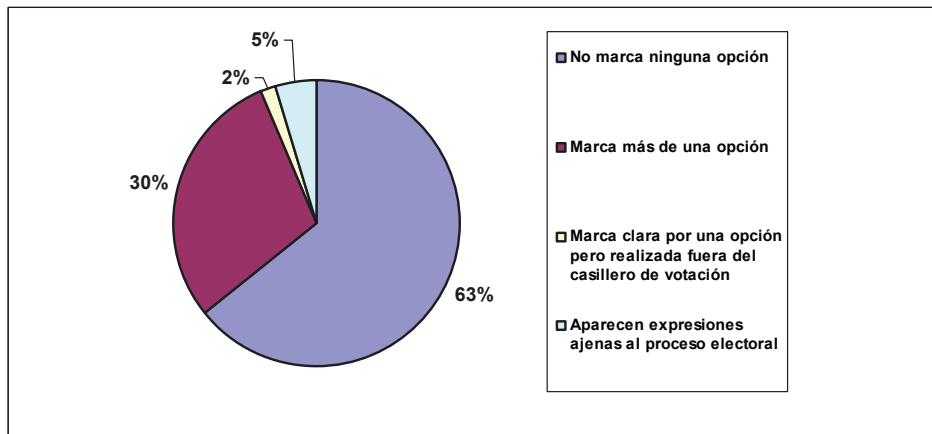
En las elecciones primarias de 2011 el voto nulo ascendió al 5% del total de los votos y el 63% (de ese 5%)¹⁹, lo fue porque el elector no realizó marca alguna en la boleta. Esta situación se advirtió en las evaluaciones realizadas en todas las elecciones de 2011 y

¹⁸ El artículo 13 de la Ley 13.156, ahora derogado consignaba que “Son considerados votos en blanco sólo aquellos que se manifiesten expresamente por dicha opción en cada Boleta Única”. A su vez, el artículo 11 de la ley, establece que “Son votos válidos aquellos en el que el elector ha marcado una opción electoral por cada Boleta Única oficializada. Se considera válida cualquier tipo de marca dentro de los casilleros de cada una de las opciones electorales, con excepción de lo establecido en el artículo siguiente”.

¹⁹La desagregación del 5% de los votos nulos en las elecciones primarias determinan que el 63% fue por no marcar ninguna opción; el 30% porque marca más de una opción; el 5% porque aparecen expresiones ajenas al proceso electoral y el 2% porque pese a que la marca aparece clara, la realiza fuera del casillero..

2013²⁰, lo que condujo a la reforma del año 2014 que modificó la ley y suprimió el casillero de voto en blanco.

Elecciones Primarias del año 2011



Comparación de votos válidos y anulados a Gobernador. Elecciones 2011-2015

Elecciones 2011		Elecciones 2015	
Tot. Votos Válidos:	95,76%	Tot. Votos Válidos:	96,76%
V. Afirmativos:	93,46%	V. Afirmativos:	93,30%
En Blanco:	2,30%	En Blanco:	3,46%
Votos Anulados:	4,24%	Votos Anulados:	3,24%

Como se advierte en el cuadro anterior, con la reforma que eliminó el casillero del voto en blanco, disminuyó el voto nulo en las elecciones de 2015 en la misma proporción (1%) que se elevó el voto en blanco. Sin embargo, todavía el porcentaje de voto nulo sigue siendo considerable, cuestión que debe mejorarse.

²⁰ El análisis de un total de **68.992 boletas** corresponde a cuatro procesos electorales: 1) Elecciones Primarias Abiertas del 22 de Mayo de 2011. 2) Las Elecciones Generales del 24 de Julio de 2011. 3) Elecciones Primarias Abiertas del 11 de agosto de 2013. 4) Elecciones Generales de 27 de agosto de 2013. Pueden verse estas evaluaciones en el Capítulo IV del libro citado "Democracia y boleta única en Santa Fe...".

El artículo 12 de la ley de Boleta Única refiere a los votos nulos y considera que lo son: a) aquellos en el que el elector ha marcado más de una opción electoral por cada Boleta Única; b) los que lleven escrito el nombre, la firma o el número de Documento Nacional de Identidad del elector; c) los emitidos en Boletas Únicas no entregadas por las autoridades de mesa y las que no lleven la firma del presidente de mesa o la autoridad de mesa en ejercicio del cargo; d) aquellos emitidos en Boletas Únicas en las que se hubiese roto algunas de las partes y esto impidiera establecer cuál ha sido la opción electoral escogida, o en Boletas Únicas a las que faltaren algunos de los datos visibles en el talón correspondiente; e) aquellos en que el elector ha agregado nombres de organizaciones políticas, listas independientes o nombres de candidatos a los que ya están impresos; f) aquellos donde aparecen expresiones, frases o signos ajenos al proceso electoral²¹.

También la ley de Boleta Única estableció la Unificación del Padrón Electoral, suprimiéndose las mesas electorales femeninas y masculinas. Cada circuito se dividió en mesas constituidas con hasta 350 electores sin distinción de sexo²².

Por fin, el orden de aparición de las listas en la Boleta Única se define por sorteo público y en las boletas de las elecciones primarias se sortea también un orden para los partidos, confederaciones y alianzas y luego otro sorteo que determina el orden en que aparecen las listas dentro del espacio asignado a cada partido, confederación o alianza.

4. Las claves en la implementación de la Boleta Única santafesina

La implementación de un nuevo modelo de votación exigía la adopción de determinadas acciones gubernamentales: 1) una amplia difusión pública tendiente a lograr la aceptación social del sistema a través del Gobierno Provincial, partiendo de una concepción: la información electoral de los ciudadanos es imprescindible para que los comicios cumplan con sus objetivos: legitimar el sistema político y de gobierno, representar las opiniones e intereses del electorado, elevar la conciencia política de la población, establecer mayorías para gobernar y minorías capaces de ejercer una oposición que sirva de control sobre el gobierno y posibilite la alternancia en el poder; 2) realizar una intensa campaña de capacitación dirigida esencialmente a autoridades de mesa y ciudadanía.

En este sentido desde la primera implementación de la Boleta Única no sólo en Santa Fe sino en el país a partir del 2011, hubo una inequívoca voluntad política del Gobierno provincial puesta de manifiesta en la propia ley que aprobó la Boleta Única: el artículo 18 de la Ley 13156 establece que el “Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado organizará

²¹ Para el caso del no vidente la norma (inc. m, del art. 2 de la ley 13156), establece que el Estado se obliga a “elaborar plantillas de cada Boleta Única en material transparente y alfabeto Braille, que llevarán una ranura en el lugar destinado al casillero para ejercer la opción electoral, que sirva para marcar la opción que se desee, las que deberán estar disponibles en las mesas de votación” y para “los no videntes que desconozcan el alfabeto Braille serán acompañados por el presidente de mesa y los fiscales que deseen hacerlo, quienes se retirarán cuando el ciudadano haya comprobado la ubicación de las distintas opciones electorales propuestas por los partidos políticos en la Boleta Única y quede en condiciones de practicar a solas la elección de la suya”. Esta última posibilidad fue ampliada por Acordada del Tribunal Electoral, autorizando también a acompañar al no vidente a familiares y/o personas de su confianza, debidamente identificados (art. 8 de la ley 13156).

²² Artículo 14 de la ley 13.156

una amplia campaña publicitaria tendiente a hacer conocer las características de la Boleta Única por los diversos medios de comunicación”²³.

Por ello, y a título de ejemplo, en el primer año de su implementación, (2011), la Provincia realizó Convenios con organismos internacionales y nacionales especializados en la temática: a) con la **OEA** (Organización de Estados Americanos) a través de su Secretaría General (Departamento para la Cooperación y Observatorio Electoral), cuyo objetivo principal fue acompañar una evaluación institucional del sistema de Boleta Única; b) con la organización argentina **CIPPEC** (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento de Argentina), con el objetivo de que ésta institución colaborase con la campaña de información, difusión y capacitación, mediante, incluso, la realización conjunta de materiales: instructivos, manuales, etc.



Pero también se pusieron a disposición diferentes instancias institucionales del Estado a favor de dicho proceso:

²³ Del mismo modo, el mencionado artículo previó imperativamente que el “El Tribunal Electoral debe fijar, al menos durante los diez días anteriores a la elección, carteles o afiches iguales a los que deberán adjuntarse a los materiales de la elección conforme el artículo 5 inciso b) de esta ley en lugares de afluencia pública con una copia similar de la Boleta Única utilizada en cada elección. Asimismo, entregará a los partidos políticos, agrupaciones municipales, federaciones y alianzas un número de afiches o carteles que determinará por resolución”.

- La Secretaría Comunicación Social de la Provincia.: realizó un intensa campaña de difusión masiva sobre lo que significaba votar con Boleta Única, cómo se debía hacerlo y cuáles eran sus pasos, mediante spots por medio de los canales de televisión y radio, así como dispositivos como carteles y gráficos instructivos publicados en la prensa.

- Desde el Ministerio de Justicia y DD.HH se realizaron capacitaciones dirigidas esencialmente a la ciudadanía a través de colegios profesionales, Universidades, organizaciones de la sociedad civil, y con la colaboración de la Secretaría de Regiones, Municipios y Comunas y la Subsecretaría de Coordinación y Gestión Territorial, se llegó a los Centros cívicos, vecinales, municipalidades y comunas. Fueron invitadas las más de 360 Municipalidades y Comunas de la provincia y respondieron favorablemente a la convocatoria, más de la mitad realizándose jornadas informativas, charlas presenciales, exposición con power point, entrega de materiales (Instructivos, Manuales, spots, etc.). También se adoptó la modalidad de “capacitar a los capacitadores” para que sean éstos quienes en distintos espacios y territorios, puedan difundir e informar sobre la nueva forma de votación. Así se trabajó con instituciones como Ejercicio Ciudadano, Colegios de Abogados de toda la provincia, instituciones con desarrollo territorial como Federación Agraria Argentina, etc. Incluso se difundió entre quienes estaban alojados en el Servicio Penitenciario Provincial.

- El Ministerio de Educación de Santa Fe: se capacitaron a 800.000 estudiantes, donde participaron docentes y padres, incluso con una simulación de votación con los alumnos²⁴.



Los jóvenes participando y votando sus propuestas y candidatos con Boleta Única.

²⁴ Los alumnos propusieron nombres de la historia argentina (Belgrano, San Martín, Laprida, Güemes, Avellaneda, Roca, etc.) se organizaron como grupos e hicieron campañas a favor de los mismos en un inédito y ejemplar acto de ejercicio democrático que concluyó con la elección en todas las escuelas provinciales. Finalmente, Manuel Belgrano fue “electo” Gobernador de Santa Fe.

5. La Boleta Única y el federalismo electoral

Las elecciones primarias, abiertas y obligatorias (P.A.S.O.) de medio término de agosto de 2013 en la Provincia de Santa Fe tuvieron la particularidad de realizarse simultáneamente con la Nación pero a la vez –y en un hecho inédito en la Argentina-, convivieron en un mismo acto electoral, dos sistemas de votación diferentes: el de boletas múltiples o partidarias a nivel de cargos nacionales y la Boleta Única para cargos locales.

Aunque muchas veces olvidado y distorsionado, según nuestra Constitución Nacional, rige el principio histórico político que sostiene que las provincias conservan el poder no delegado al gobierno federal (art. 5, 121,122 y 123) y en la materia que nos ocupa, se plasma en el derecho a dictarse sus propias normas electorales y de partidos y el sistema electoral aplicable. Es la consecuencia de la materialización de la autonomía provincial en cuestiones electorales.

En Santa Fe, el Poder Ejecutivo Provincial mediante Decreto Nro. 600/2013, convocó a elecciones de cargos locales (municipales y comunales) coincidente con las fechas para la elección de diputados nacionales²⁵.

Sin embargo, cuando las provincias deciden realizar elecciones simultáneas con las nacionales, debe aplicarse una antigua ley nacional que está vigente, pero que debiera revisarse en el Congreso Nacional en resguardo, precisamente, de esos poderes autonómicos no delegados a la Nación. La ley 15.262 de 1959 de Simultaneidad de Elecciones (y su decreto reglamentario 17.265/59) establece que al adherirse una Provincia al régimen de simultaneidad de elecciones, su celebración tiene lugar bajo la autoridad superior de la Junta Electoral Nacional respectiva, es decir, se realizan los comicios bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio nacionales y no provinciales. Pero también implica otras cuestiones: la oficialización y distribución de boletas de sufragio a cargo de las autoridades nacionales y claramente se hace referencia a la boleta partidaria que, dice la norma, “el sufragante depositará en un solo sobre y se empleará una sola urna”. La jurisprudencia nacional ha ratificado dicha normativa -y sus consecuencias- para el caso que las provincias decidan la simultaneidad de las elecciones provinciales con las nacionales²⁶.

²⁵Se eligieron 9 diputados nacionales y a nivel provincial, la mitad de los concejales de 51 municipalidades y la renovación total de autoridades de 311 localidades (comisiones comunales y controladores de cuentas). A su vez, se eligieron Intendentes en 8 municipios: Armstrong, El Trébol, Fray Luís Beltrán, San José del Rincón, Las Toscas, Puerto General San Martín, Recreo y Roldán.

²⁶La Cámara Nacional Electoral ha expresado que: “la decisión voluntaria de celebrar los comicios locales en la misma fecha que los nacionales determina, inexorablemente, la necesidad de sujetarse en determinados aspectos a lo dispuesto por la legislación federal y a sus autoridades de aplicación”. (Autos: “Alianza Unión para el Desarrollo Social s/nulidad Acta N° 2 de la Junta Electoral Nacional”, Expte. N° 80715/11. Expte. N° 5152/2011 CNE- Corrientes- Fallo N° 4693/2011). A su vez, la Corte Suprema de Justicia Nacional tiene dicho que: “en los términos de la ley 15.262 la decisión de realizar las elecciones provinciales o municipales simultáneamente con las elecciones nacionales determina que las mismas se lleven a cabo bajo las mismas autoridades de comicio y de escrutinio (art. 1 °). El art. 2° dispone que la decisión deberá ser comunicada al Poder Ejecutivo Nacional con una antelación de por lo menos 60 días, debiendo especificarse las autoridades a elegir, el sistema de adjudicación de las representaciones y las demarcaciones electorales convocadas para el

Concretamente, la adhesión sin más al régimen de simultaneidad de elecciones podía significar en la Provincia de Santa Fe, arrasar con la conquista del sistema de votación que inauguró exitosamente Santa Fe en el país en el 2011: la Boleta Única.

Ante ello, el gobierno santafesino encabezado por Antonio Bonfatti y la oposición²⁷, en resguardo no sólo del sistema de votación elegido sino invocando esos poderes autonómicos arriba apuntados, decidieron resolver el dilema sobre la base del consenso democrático: primero, aseguraron en una norma específica –la ley 13333- que cuando el P.E. *“disponga la realización conjunta y simultánea de elecciones municipales y/o comunales... se aplicará el sistema de Boleta Única previsto en la Ley Provincial N° 13.156”*.

A partir de allí, el gobierno provincial inició las tratativas con la Justicia Federal con competencia electoral en Santa Fe y sustancialmente, con la máxima autoridad nacional en la materia: la Cámara Nacional Electoral. Así, en un hecho sin antecedentes en la práctica política nacional y en la jurisprudencia electoral, se firmó un Convenio de Colaboración, donde además de reconocerse la utilización de la Boleta Única para los cargos provinciales, se especificaron reglas y normas comunes que requerían una específica implementación y coordinación: un único padrón electoral, donde esta vez tenía la particularidad de la incorporación de los jóvenes de 16 y 17 años -que a su vez no podían votar a los cargos provinciales por impedimento de la Constitución santafesina²⁸-; autoridades de mesa comunes para ambos comicios y su capacitación y todo lo que significaba el concreto proceso de emisión del voto que debería realizar el elector: mesas de votación comunes, urnas diferentes (una para cada categoría a elegir) y cuarto oscuro para la emisión del sufragio nacional y un box para la opción a cargos locales con Boleta Única.

Los santafesinos, una vez más, participaron masivamente e incluso superando niveles históricos, -pese a las particulares circunstancias vividas en la ciudad de Rosario horas antes de las elecciones²⁹- sino que comprendiendo la dinámica de un novedoso proceso electoral pudieron expresarse autónoma y libremente sin inconvenientes ni controversias.

6. Fortalezas y debilidades en la implementación de la Boleta Única en Santa Fe

acto (art. 2°). En tales términos la oficialización de las boletas de sufragio y su distribución quedarán a cargo de la Junta Electoral Nacional, a cuyos efectos las autoridades locales remitirán las correspondientes listas de candidatos oficializados (art. 3°). Si bien la proclamación de los candidatos provinciales electos será efectuada por las autoridades locales, es la Junta Electoral Nacional la que debe remitirles los resultados del escrutinio, el acta final y, en su caso, los antecedentes respectivos”. (C.S.J.N.: “Partido Justicialista Distrito Capital Federal s/ acción declarativa de certeza”.- Buenos Aires, 29 de abril de 2003).

²⁷En Santa Fe tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores tuvo mayoría el justicialismo durante todo el mandato del Gobernador Bonfatti (2011/15).

²⁸El art. 29 de la Constitución provincial establece que “son electores todos los ciudadanos, hombres y mujeres, que hayan alcanzado la edad de dieciocho años...”, por lo que los jóvenes de 16 y 17 años, sólo pudieron votar a diputados nacionales pero no a cargos locales.

²⁹Una implosión de dolor y conmoción hizo temblar a la población rosarina. El martes 6 de agosto de 2013, es decir, cinco días antes de las elecciones primarias, una catástrofe sacudió los cimientos de unos de los barrios más tradicionales de la ciudad, producto de una explosión en el subsuelo de un edificio que dejó como saldo varias personas fallecidas, y decenas de heridos.

6.1. La Boleta Única y las expectativas.

Se ha dicho que “el éxito consiste en superar las expectativas”. En el caso de la implementación de la Boleta Única en Santa Fe la experiencia ha sido reconocida como altamente positiva.

Luego de las primeras elecciones con Boleta Única en el año 2011, y a pesar del poco tiempo disponible desde la sanción y reglamentación de la ley hasta realización de las elecciones primarias, no hubo denuncias de ninguna naturaleza, ni siquiera por parte de quienes originalmente se habían resistido al nuevo sistema. Incluso la oposición política reconoció que se había votado con normalidad, rapidez y que el recuento de votos y el escrutinio, se habían desarrollado en plazos normales, atendiendo a la propia lógica del sistema³⁰. Organizaciones experimentadas en observaciones electorales internacionales y nacionales,³¹ académicos,³² elogiaron el proceso eleccionario y la ciudadanía, como fue probado con las investigaciones aquí observadas, comprendió sustancialmente el sistema y votó sin inconvenientes.

6.2. La Boleta Única y la asistencia electoral

La implementación de la Boleta Única en Santa Fe no trajo como consecuencia una modificación en cuanto a la participación ciudadana en las elecciones. Entre los críticos al sistema en el año 2011 se alzaron algunas voces que anunciaban una merma en la asistencia de los votantes a los comicios por una supuesta falta de información sobre cómo funcionaba

³⁰El mismo día de las elecciones primarias, Infobae reproduzco declaraciones del, por entonces, Director Nacional Electoral, Alejandro Tullio, quien dijo: la “gente fue, votó y no hubo largas colas, el desarrollo de las elecciones no tuvo inconvenientes, nadie puede decir que fue privado de sus derechos, el más caro de los derechos democráticos que es el de votar por el sistema”. El candidato a Gobernador del Frente para Todos, Agustín Rossi, admitió: "Tengo que ser sincero: hubo menos problemas que los que yo esperaba. A mí me resultó bien la experiencia y es cierto que se vota más rápido" (Rosario 12, Suplemento de Página 12-23/5/2011). María E. Bielsa, del mismo sector político y triunfadora en la lista de diputados, sostuvo: “Todo lo que se decía respecto a que el ciudadano no iba a entender de qué se trataba la boleta única fue equivocado” (La Capital de Rosario, 23/5/2011).

³¹La misión de la OEA dijo que “el sistema de Boleta Única se constituyó en una experiencia de gran éxito para Santa Fe”... se “observó un comportamiento informado de los electores que no tuvieron mayores problemas para ejercer su voto...”. Julia Pomares, Directora del Programa Política y Gestión de Gobierno de Cippec, señaló “El hecho de que el nuevo sistema haya sido aprobado por una mayoría amplia no asegura que sea perfecto pero es una fuerte indicación de que a juicio de los partidos y la ciudadanía santafesinos, y entre las opciones disponibles, es la mejor”. (La Nación.com, 24/5/2011).

³²El Dr. Alberto Dalla Vía, Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional y Juez de la Cámara Nacional Electoral, afirmó; “En el futuro habría que legislar pensando más en el interés del ciudadano que en el de los partidos...La Boleta Única transparente más la elección...La Cámara Electoral siempre fue partidaria de la Boleta Única, así lo hemos manifestado en distintos seminarios.” (La Nación, 26/6/2011). El constitucionalista y convencional constituyente de 1994, Dr. Antonio M. Hernández, escribió: “La valoración del sistema santafesino debe considerarse como muy positiva, según lo opinado por los votantes y los candidatos y representantes de las distintas fuerzas políticas. A ello contribuyó la eficaz tarea de información y capacitación de la ciudadanía, efectuada por los Ministerios de Educación y de Justicia...” (La Capital de Rosario, 15/6/2011). El Dr. Ricardo Gil Lavedra, sostuvo: “El sistema de Boleta Única es mucho más transparente, aumenta la responsabilidad del elector y constituye una herramienta eficaz frente al clientelismo” (La Nación 24/5/2011).

el nuevo sistema. Concretamente, se dijo que la “gente no iría a votar porque no sabe cómo hacerlo”.

Esto no ocurrió ni en esa elección ni en las posteriores: en Santa Fe con distintos sistemas electorales y de votación, la participación ciudadana, ha sido constante manteniéndose a niveles históricos.

Asistencia Electoral: Comparación en Elecciones Generales Provinciales.

Año 2003: Elecciones (con ley de lemas): 75,86%.

Año 2007: Elecciones (con PASO): 77,04%

Año 2011: Elecciones (con PASO Y BU): 74,86%

Año 2015: Elecciones (con PASO Y BU): 76,33%

6.3. La percepción de las autoridades de mesa

Entre las evaluaciones realizadas, fue interesante analizar la percepción de las autoridades de mesa en las elecciones en Santa Fe, especialmente al momento del cambio de sistema teniendo en cuenta las innovaciones que el nuevo sistema implicaba.

Para las elecciones primarias del 22 de mayo de 2011 se realizó una muestra que recolectó un total de 371 casos que abarcó toda la Provincia³³. Esencialmente se buscó una comparación entre el sistema de boleta partidaria (utilizado en la Provincia de Santa Fe hasta el año 2009) y el nuevo sistema de Boleta Única, estrenado en las elecciones primarias de mayo de 2011. Esta evaluación comparada se realizó en base a los siguientes ítems:

³³ El cuestionario fue realizado por el equipo de nuestra Dirección de Reforma Política y Constitucional de la que participó la Mag. Lourdes Lodi. Las mismas forman parte del libro “Boleta Única en Santa Fe. Evaluaciones y Normativas”, Editado por el Gobierno de la Pcia. De Santa Fe, 2011.

	Mejor que el sistema anterior	Igual que el sistema anterior	Peor que el sistema anterior	No sabe/ No contesta
El sistema en su conjunto	65%	10%	8%	17%
Claridad para ejercer el voto	66%	14%	9%	11%
Emisión del voto	63%	15%	9%	13%
Transparencia	72%	12%	1%	15%
Equidad en la competencia para todos los partidos	70%	13%	1%	16%
Dinámica de Fiscalización (si mejora o no los controles)	58%	22%	4%	16%
Proceso de escrutinio	36%	24%	24%	16%
Llenado de acta	26%	46%	6%	22%

Tal como se deduce explícitamente del cuadro precedente, vemos que para todos los categorías analizadas hay una percepción positiva de la Boleta Única respecto al sistema francés de boleta partidaria. Con porcentajes que van del 36% al 72%, los encuestados expresaron que el nuevo sistema es mejor que el anterior en lo que a claridad, emisión del voto, transparencia, equidad en la competencia partidaria, dinámica de fiscalización y proceso de escrutinio respecta. Sólo en lo que al llenado de actas concierne, hubo una tendencia a evaluarlo como igual al sistema anterior.

6.4. Comparación entre boletas múltiples o partidarias y Boleta Única. La simultaneidad electoral

Uno de los temas de mayor importancia evaluados tanto a autoridades de mesa como a los ciudadanos, era saber cuál de los dos sistemas preferían.

Como fue adelantado, las autoridades comiciales apoyaron el cambio de sistema y esto ocurrió también cuando se consultó a los **vosotantes**: en 2011, los electores estuvieron en un 92,7% de acuerdo en reemplazar el sistema de boletas partidarias.

Es muy interesante destacar que esta percepción fue confirmada aun cuando en el año 2013, la Provincia tuvo elecciones locales simultáneas con las nacionales. Pese a los desafíos a los que hicimos referencia con anterioridad, **la evaluación tanto de los votantes como de las Autoridades de Mesa, fue altamente positiva**³⁴. En el año 2013 con elecciones simultáneas (que incluía las dos formas de votación en una misma elección) los electores manifestaron que: el 55,9% elegía Boleta Única; un 23,3% no expresaba preferencias y un 19,6% elegía la boleta partidaria.

Retomando los resultados de las Encuestas a Autoridades de Mesa un 72,16% de los **encuestados se inclinaron por la simultaneidad** frente a la jornada desdoblada. En el caso de los votantes un **92,7%** dijo que le resultó **fácil o muy fácil votar con dos sistemas de manera simultánea** y un dato muy revelador: **un 76,9% prefiere la simultaneidad a las elecciones desdobladas**.

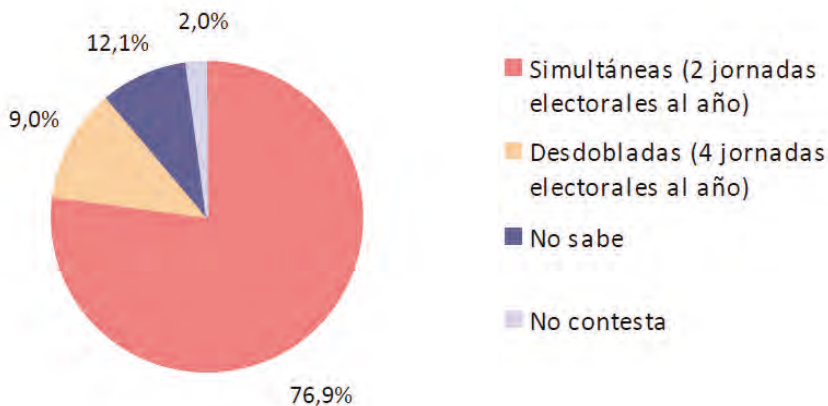
Calificación de la dificultad para votar simultáneamente con dos sistemas diferentes (uno para la elección provincial otro para la elección nacional) Fuente: IPEC³⁵



Preferencia entre la simultaneidad y el desdoblamiento de las elecciones nacionales y provinciales. Fuente IPEC

³⁴ Para profundizar esta evaluación, puede consultarse el Capítulo III del texto citado "Democracia y Boleta Única en Santa Fe...", elaborado por la Lic. Luciana Araya del equipo de la Dirección de Reforma Política y Constitucional del Gobierno Provincial.

³⁵ El IPEC es el Instituto de Estadísticas y Censos de la Provincia de Santa Fe, dirigido por el Licenciado Jorge Moore.



6.5. La percepción ciudadana. Encuesta a votantes

Uno de los índices más importantes evaluados desde el año 2011 al 2015, fue la valoración ciudadana sobre la boleta única. En este sentido se evaluó y comparó la opinión de los votantes respecto a los siguientes temas: Valoración del sistema; Facilidad para Votar; Rapidez en la forma de emitir el voto; Garantía (confiabilidad) del secreto del voto; contabilización y registración correcta del sufragio; y ausencia de problemas al votar. Los resultados obtenidos, son elocuentes. Una alta valoración ciudadana se mantuvo luego de varias elecciones con boleta única.

Percepción de los electores: Comparación 2011 y 2015 (elecciones generales)

a) Valoración positiva del sistema (Bueno y Muy Bueno)

2011: 94,8% 2015: 92,3%

b) Facilidad (votar resultó fácil o muy fácil):

2011: 96,2% 2015: 94,5%

c) Rapidez:

2011: 93,7% 2015: 92,4%

d) Confiabilidad del Voto (secreto del voto):

2011: 88% 2015: 84,8%

e) Contabilización del Voto (voto efectivamente registrado y contabilizado):

2011: 84,4% 2015: 73,5%

f) Claridad (ausencia de problemas al votar)

2011: 94,2% 2015: 96,8%

6.6. Debilidades detectadas por el elector durante el comicio. Comparación Elecciones 2011-2013-2015

En el año 2011 entre las Desventajas aludidas por los electores figuraron: el color de las boletas (falta de nitidez) y doblez de las mismas.

Durante las elecciones de los años 2013 y 2015 se advierte una constante: la dificultad de introducir las boletas (para cuerpos colegiados) en la urna (30% en 2015) y dificultad para doblar las boletas (18% en 2015). En el año, 2013, ambas dificultades sumaron un 35%. Luego siguen otras dificultades como las que surgen a la hora de marcar (una opción electoral) o leer las boletas (alrededor de un 10% en ambas elecciones).

7. Algunas conclusiones

La implementación de la Boleta Única en Santa Fe en las elecciones de los años 2011, 2013 y 2015, sugiere hacer un balance (que es positivo) y un análisis crítico. En este sentido puede señalarse:

- 1) Las reformas electorales y la implementación de la Boleta Única en Santa Fe han tenido consenso político y social.
- 2) El nivel de asistencia electoral antes de la implementación de la B.U. y después de tres elecciones, se ha mantenido.

- 3) La percepción de las autoridades de mesa y de la ciudadana sobre la B.U. ha sido y sigue siendo, satisfactoria: valoración general, facilidad al votar, rapidez, confiabilidad del voto, contabilización y claridad al votar.
- 4) En la comparación entre boleta múltiple y partidaria y B.U., el electorado ha preferido, por amplio margen, la segunda.
- 5) Las dificultades detectadas por el elector durante el comicio han sido menores: introducción de las boletas en las urnas; doblez, etc.
- 6) Los problemas suscitados en Santa Fe en el año 2015 luego de las PASO, no influyeron en la opinión favorable del electorado sobre la Boleta Única según las encuestas realizadas el día de las elecciones.
- 7) Se deduce entonces que los problemas no se debieron a la implementación de la Boleta Única sino a otros factores: a) el diseño de la página web y la forma de transmisión de resultados en el escrutinio provisorio. b) ausencia de autoridades de mesa (55%), lo que produjo errores importantes en confección de actas, telegramas (falta de capacitación), temas resueltos para la elección general.
- 8) La B.U. garantizó los resultados electorales: el escrutinio provisorio (Gobierno) y el escrutinio definitivo (Tribunal Electoral Provincial) coincidieron con exactitud tanto en las PASO como en las Elecciones Generales.

8. Desafíos y debates pendientes

No compartimos algunas críticas que se han hecho –y se hacen³⁶- a la Boleta Única. Se puede discutir si se deben hacerse reformas, si se puede adoptar un diseño de boleta u otro, lo que no acordamos es que se adjudique a quienes han adoptado el sistema, intenciones que no se tienen o se atribuyan “males” o consecuencias que no son propias de este método de votación. Por lo menos exclusivamente. Menos aceptamos la posibilidad de no modificar a nivel nacional y provincial el sistema de boletas múltiples o partidarias que ha dado muestras de su agotamiento y deslegitimación social.

8.1. Las identidades partidarias, la fractura de los partidos políticos y la Boleta Única

Se ha afirmado que la Boleta Única permite la fragmentación partidaria, la pérdida de identidad de los partidos favoreciendo la personalización de la política. No ha sido nunca nuestra prédica. Por el contrario, siempre afirmamos que no hay democracia representativa sólida sin partidos políticos fuertes, democráticos y competitivos.

³⁶Sobre fines de 2014, el Diputado Nacional por el Frente para la Victoria Jorge Landau, antes los reclamos de la oposición señaló públicamente que era un “disparate” incorporar la Boleta Única a nivel nacional. Dichas manifestaciones merecieron nuestra respuesta en el sitio web Noticias Electorales que dirige el politólogo Leandro Querido, bajo el título “El “disparate” de no tener Boleta Única”. Puede verse en: <http://www.noticiaselectorales.com/argentina-el-disparate-de-no-tener-boleta-unica/>

Ocurre que, lamentablemente, los partidos han dejado de tener la fortaleza y representatividad que poseían. Pero las causas profundas de ello más bien están relacionadas con el propio sistema de partidos y la implosión sufrida por los mismos, luego del 2001, de donde en general, no se han recuperado. Las divisiones partidarias y la desafección ciudadana han ocurrido por el abandono programático, el vaciamiento ideológico, el incumplimiento de los mandatos electorales, las claudicaciones éticas de sus dirigentes. Vale preguntarse, como lo hace Ana M. Mustapic, si la Boleta Única es causa o efecto de ese fenómeno. Puesto en otros términos, ¿no será que si los partidos están divididos esto habrá de reflejarse en la votación, al margen del tipo de boleta?³⁷

La Boleta Única intenta disminuir o suprimir prácticas electorales tramposas, haciendo más transparente los comicios, otorgando equidad entre los competidores, dándole al elector un extraordinario poder de autonomía y decisión y haciendo por ello más democrático el sistema. Eso es todo y no es poco. Pero no debe pedirse a la Boleta Única que modifique los rasgos conflictivos de un sistema político o que supere las consecuencias de prácticas y sistemas electorales controvertidos con escasa o nula legitimación social.

8.2. El voto “cruzado”

El sistema de Boleta Única por categoría como adoptó Santa Fe tiene el reconocido efecto de la posible fragmentación del voto, es decir, este modelo favorece el llamado “*voto cruzado*”. Como ha dicho Gerardo Scherlis, el modelo de voto por categoría hace de la elección de cada categoría de cargos una elección relativamente independiente, por lo que las posibilidades de votos para partidos diferentes (voto cruzado), aumentan³⁸.

A mi juicio, esta característica de Boleta Única por categoría puede no ser determinante, pero ciertamente propicia la posibilidad de votar a una legislatura de un color político y un gobernador de signo político contrario. Esto es lo que pasó en las elecciones generales de 2011 en la que resultó electo el Gobernador Antonio Bonfatti³⁹. El gobierno tuvo las dos cámaras en contra y por tanto, minoría en la Asamblea Legislativa que, entre otras atribuciones, tiene la de prestar acuerdo a todos los jueces y a los integrantes de los organismos de control, como el Tribunal de Cuentas. Este modelo de boleta por categorías favorece este efecto: las ventajas o desventajas serán evaluadas por los propios actores políticos, partidos, académicos. Si propugnamos un gobierno que puede ser “dividido” esta

³⁷ Mustapic, Ana María: “*En defensa de la boleta única*”, Diario El Litoral de Santa Fe, 18 de agosto de 2011.

³⁸ “*Los diferentes modelos de Boleta Única y su impacto sobre el comportamiento electoral. Hipótesis sobre los casos de Córdoba y Santa Fe*”, Ponencia preparada para el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la SAAP y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

³⁹ Sin embargo, en el caso santafesino el problema además del sistema de votación esté en la propia Constitución. En efecto, la composición de la Cámara de Diputados establece un régimen de mayorías automáticas y no proporcionales: el que consigue un voto más se lleva 28 de los 50 diputados. Como sostuvo Ana María Mustapic, el partido que más votos obtiene en las elecciones de diputados se lleva el 56% de las bancas. Como resultado, la lista de diputados más votada en estas elecciones (de 2011), la del Frente Santa Fe para Todos, con el 38,74% de los votos se llevó 28 bancas. En cambio, el Frente Progresista Cívico y Social, a sólo 3,6 puntos de diferencia porcentual -sumó el 35,17% de los votos- consiguió sólo 15 diputados. El sistema electoral santafesino amplifica, pues, la magnitud del gobierno dividido por su particular sistema de distribución de las bancas, sin perjuicio de la utilización de la boleta única.

fórmula lo estimula. Si pretendemos un Poder Ejecutivo con mayorías y gobernabilidad, este modelo no lo alienta.

8.3. Propuestas alternativas a la boleta única papel en Santa Fe. El proyecto de boleta única digital

Además de algunas críticas recibidas desde lo conceptual a la Boleta Única papel como las apuntadas (fragmentación de los partidos, “voto cruzado”) la implementación concreta en Santa Fe ha puesto de manifiesto otros efectos, en casos, no queridos.

Es cierto que algunas características del diseño de la Boleta Única de papel pueden ser modificadas (aún dentro del mismo modelo): eliminar la foto de los candidatos y privilegiar la identificación de los partidos por sobre las personas puede ser una alternativa válida y deseable; disminuir el efecto del voto cruzado con propuestas que permitan al elector optar por el partido o frente en forma de lista completa (como Córdoba o similar) o boletas que contengan dos categorías juntas: gobernador y diputados provinciales, etc) puede ser otra posibilidad. Será en definitiva, materia de decisión y consensos no sólo técnicos, sino políticos.

Otros de los problemas surgidos en las elecciones primarias del año 2015 en Santa Fe, -que abrió un intenso debate más político que riguroso- fue la gran cantidad de actas mal confeccionadas por las autoridades de mesa y la relativamente lenta transmisión de resultados a los centros de cómputos, fenómeno que se produce cuando hay elecciones provinciales con cinco categorías y especialmente, en las PASO con decenas de candidaturas en cada una de ellas. Tomando en cuenta entre otros, estos factores, el Diputado socialista Eduardo Di Pollina presentó a fines del año pasado un proyecto que pretende digitalizar algunas fases del proceso electoral pero con diferencias con los modelos de CABA y Salta, especialmente uno: en el proyecto que tiene estado parlamentario provincial, el Estado (y no una empresa privada) será quien administrará la elección e incorporará la tecnología en la convicción que las elecciones no deben tercerizarse ni privatizarse, en sintonía con la postura de la Cámara Electoral Nacional que dijo respecto al tema: “...*Cabe señalar -teniendo en cuenta la experiencia de otros países (vgr. Alemania, Austria, Holanda, etc.)- que las opciones tecnológicas no pueden implicar una transferencia, ni una dependencia, del poder público respecto de empresas comerciales pues, en términos llanos, la soberanía política no se puede privatizar.*”⁴⁰

En este caso, la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso electoral pretende lograr un efecto que tienda a reducir los conflictos e incertidumbre en uno de los momentos más sensibles del comicio que es el de conocer quiénes son los ganadores de la contienda electoral. La propuesta intenta facilitar y simplificar el recuento de votos así como obtener resultados electorales más rápidos. Sin embargo, la rapidez no puede ir en detrimento de la seguridad y la integridad del voto. Es por ello que aparecen previstas precauciones legales a fin de garantizar esos principios sustanciales que deben presidir el voto popular y aseguren la confianza ciudadana: control, fiscalización y auditorias antes, durante y con posterioridad al acto electoral que permitan dar seguridad y certeza. En este sentido, están previstos

⁴⁰Acordada Extraordinaria Nro. 100 de la Cámara Electoral Nacional de fecha 20 de agosto de 2015

dichos controles: 1) con la comprobación visual en la pantalla antes de su conformidad final para verificar correctamente su elección, 2) con la posibilidad de modificar su opción sin que ello ponga el riesgo el secreto del voto y 3) con el comprobante físico que incorpora la documentación probatoria en formato impreso.

La iniciativa del diputado Di Pollina otorga, como lo hacen otras legislaciones internacionales, regionales e incluso nacionales que utilizan la Boleta Única, ya sea en el formato digital o papel (como Córdoba), la opción del ciudadano para que pueda elegir la lista completa de un partido o frente o por categoría de cargos. Esta variante de Boleta Única, en este caso digital, trata de evitar cierta personalización adjudicada al sistema vigente y fortalece la posibilidad del ciudadano de optar por concepciones o proyectos políticos expresados a través de los partidos o frentes, tratando también de mitigar el efecto del voto cruzado de la opción por categorías, conforme con los postulados que la propia Constitución provincial reconoce.

Como colofón, dos definiciones:

1) La implementación de la Boleta Única en las elecciones en Santa Fe constituyó todo un desafío: ser la primera provincia de la República Argentina en votar con este sistema, con la intención de lograr mayor transparencia electoral y mejorar su calidad institucional y democrática. La experiencia fue exitosa y demostró que es posible su recepción sin demasiados inconvenientes.

2) Afirmamos que todo proyecto de reformas a reglas electorales y políticas a nivel nacional o sub nacional debe tener un amplio debate público, con participación ciudadana, de los partidos políticos y de instituciones de la sociedad civil con el propósito de lograr los consensos necesarios para fortalecer las instituciones democráticas.

2. El ejercicio autonómico de las competencias electorales de la Ciudad de Buenos Aires. La implementación de la boleta única electrónica en la Ciudad de Buenos Aires.

Alberto A. ELGASSI



El ejercicio autonómico de las competencias electorales de la Ciudad de Buenos Aires. La implementación de la Boleta Única Electrónica en la Ciudad de Buenos Aires

Alberto A. ELGASSI¹

1. Introducción

El presente trabajo tiene la finalidad de abordar muy puntualmente algunos hitos que entiendo trascendentes a los fines de individualizar y describir la experiencia y desafíos más significativos que se nos representan hoy en día en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en materia electoral, partidos políticos y democracia participativa, entre ellos, la reciente incorporación de las nuevas tecnologías para la emisión del sufragio y transmisión de datos.

2. Bloque de juridicidad

La República Argentina adoptó el sistema republicano, representativo y federal de Gobierno en el cual las provincias desde tiempos fundacionales han reservado para sí sus competencias en derecho público, entre ellas las concernientes al derecho electoral, partidos políticos y democracia participativa (arts. 5, 122 y CC, CN). La Ciudad Estado de Buenos Aires, no es la excepción y la ejerce también, aunque debido a su génesis sobreviniente, de acuerdo a las competencias que les fueran atribuidas al momento de su creación. Por tanto, su bloque de juridicidad se integra por la Constitución Nacional que le atribuyó autonomía con facultades de legislación y jurisdicción propias (cf. art. 129, idem y art. 4, ley n° 24.588), condicionada de manera suspensiva por las normas federales que garantizan los intereses de la Nación en el distrito mientras sea Capital Federal de la República; la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires; sus normas reglamentarias; las leyes nacionales vigentes a la autonomía que se aplican como propias a través de un reenvío formal no recepticio en tanto resulten compatibles con sus principios Constitucionales (por ejemplo el Código Electoral y la Ley Orgánica de Partidos Políticos) y la actividad pretoriana y reglamentaria del Tribunal Superior de Justicia con competencia electoral en instancia originaria.

¹Secretario Letrado Tribunal Superior de Justicia Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abogado especialista con certificación internacional en Derecho Administrativo. Profesor Asociado Titular en Derecho Administrativo; Coordinador Académico y Profesor en Seminarios en Post Grado, Conferencista y convocado en varias oportunidades como experto en la legislatura de la CABA sobre Reforma Política, electores extranjeros y ley aranceles profesionales. Ha publicado libros y ensayos en la Argentina y en el exterior en derecho administrativo, electoral y reforma política. Integra el Foro Federal de Organismos Provinciales Electorales de la República Argentina y se desempeñó hasta el año 2013 como Vicepresidente 2° del Colegio de Magistrados y Funcionarios de la CABA a cargo de las comisiones de Fortalecimiento Institucional y Defensa del Poder Judicial.

3. Hipótesis de trabajo

Delineado a muy grueso modo, el bloque de juridicidad en la materia procederá a exponer la premisa que constituirá las hipótesis de presente trabajo, a saber:

Más allá que el Sistema Federal Argentino mantiene y consagra, según sea el caso, las autonomías locales en materia electoral y de partidos políticos, el diseño institucional que adopten cada una de ellas no será neutro, pues condicionará o blindará en mayor o menor medida el ejercicio de aquellas.

Para ser gráficos y polarizando extremos, no será lo mismo un Estado provincial que adhiera a las normas federales de manera directa y que siempre realice elecciones en simultaneidad con la Nación, con otro que cuente con una regulación propia –sustantiva y adjetiva- y que elija a sus autoridades con cronograma electoral y calendario diferenciado (de manera “desdoblada”).

Sea cual fuese el escenario (extremo o intermedio en sus diversos grados en que se puede representar) existirán necesariamente vínculos institucionales en el ejercicio propio de sus competencias más o menos intensos, dinámicos y porosos dentro del Estado multinivel (Nación Provincia, Municipios y Comunas) y en los diversos órganos del Estado (departamentos ejecutivo, legislativo y judicial).

Los procesos sólo serán virtuosos en la medida que, por un lado, aseguren y afiancen las competencias autonómicas en la materia y, por el otro, posibiliten un desarrollo progresivo de los procesos electorales y los derechos políticos de la ciudadanía a partir de las voluntades y experiencias (propias y concurrentes) de los protagonistas.

4. El diseño institucional adoptado por la CABA

A partir del año 2000 ha sido una constante muy sensata celebrar los procesos electorales del distrito de manera simultánea con la Nación cuando se tratan de elecciones intermedias, y de manera desdoblada para elegir a su Jefe de Gobierno (cf. ley nº 875).

Sin perjuicio de lo cual deben tener presente que aún en el caso de simultaneidad de elecciones, siempre el reconocimiento de alianzas, oficialización de candidatos, la regulación de los derechos políticos de sus ciudadanos o extranjeros, la organización del proceso electoral de estos últimos, la integración del padrón del distrito y proclamación de candidatos locales, es competencia excluyentemente local; quedando a cargo de las institucionales federales la organización del comicio de los electores nacionales tanto en territorio argentino como en el extranjero.

Mientras que si son desdobladas la organización integral de las elecciones estadales quedan a cargo de la autoridad local, con la valiosa colaboración de la experimentada Justicia Nacional Electoral (Cámara Nacional Electoral y del Juzgado Federal electoral del distrito), por ejemplo a los fines de capacitar las autoridades de mesa, afectar los locales comiciales, aportar sus desarrollos tecnológicos y la información que surge de los registros públicos que obran en su poder (vg: registro y sub registros de electores nacionales, inhabilitados, residentes en el exterior, afiliados a partidos políticos, etc.), entre otras.

Repasemos entonces algunos de esos vínculos multinivel significativos que se nos han representado independientemente se trate de una elección simultánea o desdoblada:

NACIÓN – PROVINCIAS

Por ejemplo la Nación impacta en las competencias locales electorales:

- cuando modifica la mayoría de edad regulada por el Código Civil. En la Ciudad replicó de manera directa en el elector pasivo, pues la CCABA establece tal condición para ser elegido legislador. No así para ser elector activo pues nuestro Código Electoral preveía, antes del dictado de la ley local n° 4515, el voto a partir de los 18 años. Hasta la consagración del voto joven en el distrito el impacto federal de dicho reconocimiento fue netamente político.

- al regular las condiciones para adquirir la ciudadanía argentina (ley n° 346 y sus modificatorias). En la Ciudad se aplicó de manera directa, pues permitió que el Tribunal electoral local le reconozca el derecho político a postularse para Jefa de Gobierno a una ciudadana argentina “naturalizada” que, de acuerdo al derecho público local, le estaba vedado. En efecto, el art. 97, CCABA sólo admite la postulación para el cargo a los argentinos “nativos o por opción”. Memoro que a la fecha de postulación de la candidata ejercía el cargo de Senadora nacional (cf. TSJ: in re: “Alianza Coalición Cívica s/ oficialización de candidatos”, resolución del 2 de junio de 2011).

- al tipificar los delitos electorales.

- al determinar los documentos habilitantes y el formato para emitir el sufragio. En efecto, la Reforma Política federal adoptó el denominado “DNI tarjeta” en lugar del “DNI libreta” lo cual, a su vez, también proyectó consecuencias a los fines de acreditar, por ejemplo, la residencia de los candidatos en el distrito si no son nacidos y a la hora de acreditar la emisión del voto a través de un troquel.

- a través de la jurisprudencia nacional. Por ejemplo el reconocimiento formulado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación que influyó positivamente en el distrito, a fin de reconocer a través de su Tribunal electoral el voto de los ciudadanos procesados –no condenados- que se encuentran privados de libertad.

- al ejercer su competencia federal como autoridad de aplicación con respecto: i) a los partidos políticos con reconocimiento jurídico político en el orden nacional. Hasta el día de hoy no se ha reconocido personería jurídica política a partidos políticos excluyentemente locales o comunales); y ii) al registro de electores nacionales y sub registros de inhabilitados, procesados, ciudadanos residentes fuera del país y afiliados a los partidos políticos.

CIUDAD – ESTADO FEDERAL

Por su parte, la Ciudad ha innovado cuando:

-adoptó la urna cartón.

-designó “delegados judiciales” en todos los establecimiento de votación a los fines de conferir eficacia y optimizar las performance electorales.

-posibilitó la observación electoral a través del Programa de Observación Electoral de la Defensoría del Pueblo de la CABA

-instrumentó la transmisión electrónica de datos para acreditar la residencia de candidatos y oficializarlos.

-adoptó el padrón mixto para extranjeros.

-implementó las Juntas Comunales, diseñando en consecuencia nuevas secciones electorales que pasaron de 28 a 15 (ley n° 1777).

- autorizó que los electores con necesidades especiales –alguna incapacidad física, incluidos los no videntes- que les impida o dificulte realizar todos los pasos necesarios para sufragar, puedan, si así lo solicitan, ser asistidos por una persona de su elección siempre que acrediten algún vínculo con ella. En caso de que éste requisito no esté acreditado, podrán ser asistidos por la persona de su elección en forma conjunta con el Presidente de mesa.

5. La Reforma Política

Más allá que los ejemplos que muy brevemente fueron reseñados arriba y que permiten visualizar por sí mismo la hipótesis de trabajo delineada al inicio; la adopción de las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias efectuada por la Provincia de Santa Fe en el mes de diciembre de 2004 (ley provincial n° 12.367) constituye un supuesto paradigmático más que posibilita verificar categóricamente la premisa ya no sólo desde el plano vertical (Nación Provincias) sino también horizontal (entre Provincias).

Me explico, luego de su aplicación exitosa en el distrito provincial, fue adoptada con matices por el Gobierno Federal a partir de la sanción de la ley n° 26571 (denominada “Ley de Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”).

Ella a su vez influyó en una primera etapa de manera refleja en la CABA en la elección simultánea del año 2013 pues, pese a no estar consagrada en el ámbito local, fue utilizada sui generis por una alianza para definir sus candidaturas a cargos locales de acuerdo al resultado obtenido en las elecciones primarias que participó para cargos federales obteniendo su homologación por parte del Tribunal electoral estadual.

También recuerdo, por cierto, que el resultado electoral de la primaria proyectó efectos en el distrito desde el plano político partidista al fracturar frentes electorales federales en el ámbito local. En efecto, el pobre desempeño electoral de algunos de ellos en las PASO, viabilizó candidaturas sobrevivientes para candidaturas locales por separado.

En esa misma ocasión, la reforma política federal también se aplicó a través de una conciliación judicial celebrada por ante la Cámara Nacional Electoral en la cual la Dirección Nacional Electoral concedió a las fuerzas políticas locales (listas cortas), espacios de publicidad reconocidos y fomentados por la norma federal que no había sido adherida por el Gobierno local.

Al poco tiempo y de seguro teniendo en cuenta esas experiencias federales y locales, la legislatura local sancionó en el mes de diciembre 2013 la ley n° 4894 que adoptó, con autonomía y matices, a las PASO en la Ciudad para todos los cargos públicos electivos en los cuales participen las agrupaciones políticas y que abordaré en el punto subsiguiente.

6. Democracia Participativa

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires consagra también una importante pluralidad de institutos vinculados a la democracia participativa, su fundamento constitucional lo encontramos plasmado en las actas de sesiones de la Convención Constituyente, en la cual se advierte que con su dictado se intentó asegurar la participación ciudadana a fin de avanzar progresivamente en el funcionamiento democrático de la Ciudad; dar respuesta a los conflictos sociopolíticos con efectividad y ser los instrumentos idóneos para la formación de políticas públicas.

Asimismo he formado opinión en el sentido que se las ideó como un complemento y no como una sustitución del sistema tradicional de gobierno representativo, como mecanismos idóneos a fin de ampliar los espacios democráticos frente a las presiones que se podrían suscitar, por ejemplo, frente a determinados intereses corporativos y constituir una forma de revertir la apatía política de los ciudadanos de modo tal que puedan ser protagonistas directos de sus destinos.

De modo general, constituyen ejemplo de democracia participativa los artículos constitucionales nos^o: 52) que establece el “carácter participativo del presupuesto” disponiendo que la ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos; 63) en tanto establece que la Legislatura, el Ejecutivo o la Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la Ciudad o zonal, resultando ser la convocatoria obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión y antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos; 64) cuando consagra el derecho de iniciativa del electorado de la Ciudad para la presentación de proyectos de ley —salvo los proyectos referidos a la reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto—, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral; 65) al posibilitar que el electorado sea consultado por el Poder Legislativo y Ejecutivo, con ciertas condiciones, mediante un referéndum obligatorio y vinculante; 66) al admitir que la Legislatura, el Jefe de Gobierno o la autoridad de la Comuna puedan convocar, dentro sus ámbitos territoriales y con algunas excepciones en razón de la materia, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias, no resultando el sufragio obligatorio; y 67) al reconocer el derecho a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la ciudad o de la Comuna correspondiente.

De los institutos participativos reseñados arriba, se desprenden en mi opinión al menos dos grandes subgrupos:

a) cuando es la autoridad quien puede o debe, según el caso, como sujeto activo:

- convocar como facultad y no como deber a debatir asuntos de interés general en audiencia pública, aunque con carácter obligatorio, como vimos, cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado o en razón de la materia (art. 63, CCABA);

- poder consultar mediante referéndum obligatorio y vinculante destinado a la sanción, reforma o derogación de una norma de alcance general. En tal caso es el Poder Legislativo quien convoca en virtud de ley que no puede ser vetada. A su vez el Jefe de Gobierno debe

convocar a referéndum vinculante y obligatorio cuando la Legislatura no hubiera tratado en el plazo establecido un proyecto de ley por procedimiento de iniciativa popular que cuente con más del quince (15) por ciento de firmas del total de inscriptos en el padrón de la Ciudad (art. 65, CCABA);

- poder convocar la Legislatura, el Gobernador o la autoridad de la Comuna, dentro de sus ámbitos territoriales, a consulta popular no vinculante sobre decisiones de sus respectivas competencias. En este caso el sufragio no será obligatorio. A su vez quedan excluidas las materias que no pueden ser objeto de referéndum, excepto la tributaria (art. 66 CCABA).

b) cuando es el propio electorado de la Ciudad, quien una vez alcanzado una mayoría de firmas porcentuales del padrón, tiene el derecho:

- de iniciativa popular para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por la Constitución. La legislatura debe sancionarlos o rechazarlos dentro del término de doce meses. No son objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a la reforma de la Constitución, tratados internacionales, tributos y presupuesto (art. 64, CCABA);

- a requerir la revocación del mandato de los funcionarios electivos fundándose en causas atinentes a su desempeño, impulsando una iniciativa con la firma del veinte por ciento de los inscriptos en el padrón electoral de la Ciudad o de la Comuna Correspondiente.

El pedido de revocatoria no es admisible para quienes no hayan cumplido un año de mandato, ni para aquellos a los que restaren menos de seis meses para la expiración del mismo.

El Tribunal Superior de Justicia debe comprobar los extremos señalados y convocar a referéndum de revocación dentro de los noventa días de presentada la petición. Es de participación obligatoria y tiene efecto vinculante si los votos favorables a la revocación superan el cincuenta por ciento de los inscriptos (art. 67, CCABA).

Pues bien hoy en día y pese al tiempo transcurrido desde la sanción de la CCABA, pareciera ser que dichos Institutos constitucionales de democracia participativa no se han afianzado, tal vez porque, por un lado, refleja la anomia de la ciudadanía respecto de ellas, su desconocimiento o por protagonizar defectos de reglamentación que los tornan inalcanzables para el ciudadano común (plano negativo); o, por el otro, porque tal vez el pueblo "porteño" se siente debidamente representado por sus legisladores en la medida que no se aplica en el distrito umbral para la adjudicación de las bancas locales (plano positivo).

En verdad, sin ser un sociólogo o politólogo, intuyo que la respuesta debemos encontrarla en la sumatoria de todos ellos, o sea en un fenómeno político social que excede claramente a la ciencia jurídica y sus regulaciones.

Y eso no es todo, pienso además que en el escenario actual también deberíamos replantearnos si es correcto, por ejemplo, utilizar la revocatoria de mandato en pleno proceso electoral o en veda y reflexionar conjeturalmente sobre las debilidades que se nos pueden potencialmente representar al ser instados por quienes no están legitimados para obrar. Por ejemplo, que alguno de los Institutos de democracia participativa enunciados en el punto B) fuesen instados o impulsados por el soberano -por sí o por terceros- de manera

de intentar presionar a un juez en su función o justificar políticamente la desobediencia judicial.

El extremo teórico resaltado no quiere decir en lo absoluto que peligre la función revisora del Poder Judicial de los actos estatales que fueran descriptos y titulados apasionadamente por el Profesor Eduardo García de Enterría como la “Lucha contra las inmunidades del poder”. En efecto, poco o nada quedan de los actos institucionales, cuestiones políticas no justiciables y de la actividad discrecional de la administración frente al caso, causa o controversia. Empero y a su vez, ello no implica que hayan surgido nuevas tensiones en el reacomodamiento de los vínculos existentes entre la autoridad, la libertad y la función revisora de los órganos judiciales “contramayoritarios” cuando se judicializan los denominados derechos de incidencia colectiva o al objetarse la constitucionalidad de políticas públicas respaldadas por mayorías del voto popular incluso por legisladores opositores.

A tal fin y sin entrar al asunto que por cierto además de apasionante excedería las pautas del trabajo generosamente concedido, sólo me permito darles a conocer para su reflexión el sistema inédito de control de constitucionalidad en abstracto ideado por el constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, en el art. 113, 2º párrafo y reglamentado por los arts. 17 y siguientes de la ley nº 402.

El art. 113, en su parte pertinente dice así:

“ARTICULO 113.- Es competencia del Tribunal Superior de Justicia conocer:

(...)

2. Originaria y exclusivamente en las acciones declarativas contra la validez de leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la Ciudad, contraria a la Constitución Nacional o a ésta Constitución. La declaración de inconstitucionalidad hace perder la vigencia de la norma salvo que se trate de una ley y la legislatura la ratifique dentro de los tres meses de la sentencia declarativa por mayoría de los dos tercios de los miembros presentes. La ratificación de la legislatura no altera sus efectos en el caso concreto ni impide el posterior control difuso de constitucionalidad ejercido por todos los jueces y por el Tribunal Superior”.

Como se aprecia, la acción declarativa de inconstitucionalidad resulta ser un instrumento idóneo, ágil y público de control concentrado de constitucionalidad contra las normas de alcance general, que fue pergeñado como una acción popular ante la autoridad máxima judicial del distrito y en defensa del interés superior de la ley; que a su vez posibilita su articulación con la “política de estado legislativa” –no partidista- cuando se declare la inconstitucionalidad de una ley, en un plazo muy breve y con la exigencia de un pronunciamiento expreso y con mayoría calificada.

Por cierto, el control constitucional aludido no obstruye bajo ningún punto de vista la función revisora pergeñada para el caso, causa o controversia antes los jueces de grado ni tampoco con relación a las causas vinculadas a derechos de incidencia colectiva ante los jueces de grado. Cómo Ustedes advertirán el problema teórico no está conjurado de manera definitiva, pero sí atenuado. Sólo para el supuesto excepcional en que se nos representen tensiones irresueltas que, a su vez, deriven en conflictos de poder la constitución local

sabiamente también institucionalizó y reguló su trámite otorgándole la competencia a la máxima autoridad judicial del distrito (cf. art. 113.1, CCABA y art. 11 y cc, ley n° 402).

7. Reforma política. Implementación de nuevas tecnologías

En ese marco de competencias LOCALES, la Legislatura de la Ciudad Estado de Buenos Aires sancionó la ley n° 4894 por medio de la cual aprobó “El Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (anexo I) y el “Régimen Normativo de la Boleta Única y Tecnologías Electrónicas” (anexo II).

A partir de su sanción adoptó, con plena autonomía y matices, las PASO para todos los cargos públicos electivos de la Ciudad en los cuales participen las agrupaciones políticas salvo la precandidatura para Vice Jefe/a de Gobierno (pues deja abierta la integración de la fórmula para las elecciones generales con algún candidato/a que no haya participado en las primarias de otra fuerza política). Asimismo prohibió las listas espejos y las adhesiones, en este último caso sólo para las elecciones generales, tampoco impuso umbral mínimo para la adjudicación de bancas aunque si mantuvo el 1,5% de los votos válidamente emitidos por cada agrupación políticas para participar en las elecciones generales.

Asimismo atribuyó el ejercicio privado de funciones públicas a las Juntas Electorales Partidarias para la oficialización de precandidaturas y la función revisora al Tribunal Electoral.

Por otra parte la Reforma Política también implicó la adopción de la Boleta Única en soporte papel, similar al “sistema cordobés” o sea una boleta única para todas las categorías aunque ideada para un distrito que no contempla elecciones Primarias como la Ciudad de Buenos Aires.

Así las cosas y a poco de avanzar en el análisis e implementación de la norma ya se avizoraba la dificultad práctica que conllevaría una boleta única en soporte papel para tres categorías de precandidaturas que no prohíbe, en esa etapa preliminar, adhesiones verticales ascendentes y descendentes dentro de cada agrupación política.

Como se imaginarán, en ese escenario, sería altamente probable que la boleta única papel tal cual como fue pergeñada, aunque única, tendría tan grandes dimensiones que debería ser reemplazada por un cuadernillos con varias hojas y que, en cuanto tal y pese al sistema aleatorio previsto para la ubicación de las listas internas, claramente tal circunstancia, aunque justa, no sería inocua electoralmente.

En mi opinión también conspiraba su implementación en soporte papel, la dificultad de poner en renglones seguidos a las listas cortas que adherían a otras categorías dentro de la misma agrupación política, máxime cuando la norma veda la posibilidad de repetir imágenes en la boleta, más aún frente a un escenario de adhesiones cruzadas.

Pienso yo que tal vez, por estas razones o tal vez otras más que desconozco, el Ejecutivo local haya decidido ejercer las facultades conferidas por el art. 23, del anexo II, de la ley 4894 por medio del cual se lo habilita, en rigurosas condiciones de seguridad y transparencia, a incorporar tecnologías electrónicas en el procedimiento electoral, entre ellas, para la “emisión de sufragio” y “transmisión y totalización de resultados electorales” (art. 23, incisos “d” y “f”).

La decisión fue objetada judicialmente por algunas fuerzas políticas por entender, en grandes rasgos, que ello implicaba por un lado una delegación de competencias legislativas al Ejecutivo inconstitucionales y, por el otro, una vulneración a la excepción establecida por el art. 25 *idem* en cuanto sostiene que “para el único caso que se decidiera la implementación del voto electrónico la Autoridad de Aplicación debe comunicar fehacientemente el sistema adoptado a la legislatura de la Ciudad (...) para su consideración y aprobación con las mayorías establecidas para materia electoral”. Así las cosas, la implementación de la BUE tuvo que sortear un primer escollo de naturaleza jurídica desde su génesis, motorizando la intervención del Tribunal Electoral el cual se pronunció, por mayoría, a favor de su implementación con sustento, básicamente, en el ejercicio de competencias hábilmente atribuidas al Ejecutivo y en la diferenciación técnica existente entre la Boleta Única Electrónica y el voto electrónico que es justamente la materia de interés que motiva esta exposición.

Por cierto, la adopción del nuevo sistema se encontraba frente a otro gran desafío, su implementación novedosa en el distrito de manera integral (no gradual) y en tiempos abreviados.

Así las cosas y a partir de informes y recomendaciones efectuadas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, la legislatura local dictó luego la ley nº 5241, por medio de la cual se decidió suspender la aplicación de la BUE para las Primarias y adoptar en su reemplazo el sistema de boletas previsto por el Código Nacional Electoral y solventar su impresión.

Como se aprecia, con el dictado de la ley nº 5241 no sólo se decidió adoptar un sistema de votación excepcional para las primarias ya conocidas por los electores del distrito para elegir cargos federales sino que además y de manera coetánea, entiendo yo, convalidó con amplias mayorías y consensos la actividad adoptada por el Departamento Ejecutivo y el Tribunal Electoral.

En esas condiciones se celebraron las primeras elecciones primarias en el ámbito local (boleta múltiple federal) precedida por una masiva e intensa campaña informativa del nuevo sistema de votación a cargo del gobierno local y la realización de pruebas pilotos de la BUE incluso el mismo día de la elección en los establecimientos de votación.

Finalizada esa etapa y realizado el escrutinio definitivo de las PASO que demandó tres días y medio, el operador jurídico se encontró sin más con el gran desafío de implementar la BUE. O sea una nueva logística dentro del mismo proceso electoral, lo cual implicaba la adecuación del cronograma electoral, dictar regulaciones (por ejemplo sobre votos válidos, nulos o no leídos por razones técnicas), desarrollar nuevos instructivos, simuladores, reforzar la designación de delegados judiciales en los establecimientos de votación y, en suma, tal vez lo más crítico: capacitar a las autoridades de mesa de manera obligatoria al menos para desempeñarse como Presidente/a de mesa.

Como se aprecia, aún en esas condiciones, la adopción de la nueva modalidad de votación (independientemente cual fuera) implicó cambios fecundos en sí mismos al proceso electoral, a saber: capacitación obligatoria de las autoridades de mesa a cargo del Juzgado Federal electoral del distrito con gran experticia en la materia; la utilización del Registro de Voluntarios de Autoridades de Mesa también a cargo y supervisado por el aludido JFE del distrito; el mantenimiento y refuerzo de los delegados judiciales en cada uno de los establecimientos afectados como brazo ejecutor del Tribunal electoral; la habilitación del

personal técnico de la empresa contratista del Gobierno para solucionar aspectos operativos siempre bajo la supervisión del delegado judicial y la capacitación intensiva de los fiscales de las agrupaciones políticas.

También se debió verificar y, en su caso, adecuar los establecimientos afectados a los fines de proveer electricidad para la máquinas de imprimir boletas (pese a poseer autonomía con baterías), la conectividad (internet) para la transmisión de datos y planificar la mejor disposición de las máquinas en cada uno de los establecimientos (también a cargo del JFE del distrito).

Por cierto, y en segundo término, a esos beneficios se les deben adicionar los otros propios del sistema adoptado frente al sistema tradicional de boleta múltiple, a saber: la impresión de la boleta a través de una máquina a partir de la selección de la opción electoral a través de una pantalla táctil que, no sólo evita el faltante eventual de boletas (extremo que no es característico del distrito), sino que además evita la confusión de boletas para la categoría de miembros a juntas comunales entre las 15 secciones electorales.

Asimismo la nueva modalidad posibilitó no sólo imprimir la BUE sino además su archivo electrónico (chip inserto en la misma BUE y no en la máquina), lo cual permitió por un lado que: a) el propio elector verifique y constate su voluntad en los dos registros (impreso y chip) transparentando el proceso, y por el otro, b) agilizó notablemente no sólo el tiempo requerido para realizar el escrutinio de mesa sino que además le confirió certeza y precisión al cómputo de los sufragios por agrupación política y categorías.

Por lo demás, la similitud existente entre las actas de escrutinio y los certificados de los fiscales y de transmisión de datos, evitaron todo tipo de incidencias al momento de realizarse el escrutinio definitivo, pues fueron impresas con la misma información, incluso con el detalle de las autoridades de mesa que cumplieron funciones en cada una de las mesas de votación de manera de facilitar el pago de viáticos en tiempo y forma.

O sea, para ser claro, el elector pudo votar por lista completa o por categorías de manera sencilla y amigable, de ser necesario contó con la asistencia de la autoridad de mesa o incluso por alguna persona de su confianza; se conjuró el faltante o confusión de boletas en cada sección electoral; en pocas horas se contabilizaron los votos; se imprimieron y, en su caso, se transmitieron las actas de escrutinio y certificados y, en suma, se evitaron las recurrentes inconsistencias que por error humano se nos representan recurrentemente “en las actas de escrutinio y en los certificados de transmisión de datos (escrutinio provisorio)”. Incluso se habilitó un aplicativo para que los fiscales partidarios pudieran sacar fotografías al QR impreso en las Actas o Certificados de manera de poder transmitir los resultados allí grabados de manera inmediata a través de su teléfono celular o Tablet al centro de cómputos partidario, lo que permitió que dicha información fuera enviada y procesada incluso antes que el propio Gobierno que se encuentra a cargo del escrutinio provisorio del acto electoral.

Así las cosas, en dos horas aproximadamente, en el balotaje se lograron transmitir casi la totalidad de los certificados de transmisión de datos que, insisto, ya estaban en conocimiento con anterioridad de las fuerzas políticas.

Como se advierte se trató de un cambio real de paradigma que supo mantener y respaldarse en las fortalezas del sistema tradicional de votación aventando muchas de sus debilidades pues, en sustancia, bajo ningún punto de vista implicó soslayar el rol esencial y

fundamental de las Autoridades de Mesa ni de los Fiscales partidarios, siempre auxiliados y supervisados por el Tribunal electoral a través de sus delegados ad hoc, bajo un fuerte apego a los protocolos de seguridad y transparencia que deben imperar en todo proceso electoral cualquiera que fuese el formato a emplear para la emisión, cómputo o transmisión de votos y datos.

En nuestro caso, además, se celebró una Orden de Asistencia Técnica de Auditoría con la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA, de manera que el Tribunal Superior de Justicia – en tanto autoridad de aplicación- pudiera certificar de manera científica y verificable los principios rectores requeridos por el legislador en el art. 24 del anexo II de la ley n° 4894.

Cada informe preliminar de auditoría o protocolo de seguridad a adoptar fue comunicado y publicado en la página web institucional del Tribunal sin merecer observación alguna (particulares, expertos informáticos o fuerzas políticas). Asimismo se aseguró no sólo que el sistema fuera confiable y amigable sino que además pueda ser auditado incluso por el propio elector al emitir su voto y por las fuerzas políticas en todas y cada una de las etapas del proceso electoral. En efecto, tuvieron acceso al código fuente, participaron en las auditorías informáticas, en las grabaciones de DVD, probaron las pantallas y el sistema aleatorio de las mismas, el sonido (pista audible) para personas no videntes e incluso fueron protagonistas en las auditorías que fueron requeridas al Tribunal a realizarse el mismo día de la elección o al momento de transmitir electrónicamente los datos (escrutinio provisorio).

Por último, otro aspecto a tener en cuenta, es que frente a cualquier escenario adverso o colapso generalizado del sistema que pudiera imaginarse como hipótesis de trabajo, siempre queda resguardo en soporte papel de toda la información relevante del proceso electoral, a saber: 1) los votos (que se encuentran depositados en las urnas), 2) las actas de escrutinio (en sobre devolución de actas y urnas) y 3) los certificados en poder de los fiscales partidarios.

Asimismo y a los fines de intensificar el proceso de transparencia, al menos en esta etapa embrionaria en la implementación de la BUE, se decidió que, a la vieja usanza, en los escrutinios definitivos de la elección general y del balotaje se siguieran verificando cada una de las actas impresas por parte del Tribunal electoral, lo cual permitió verificar la ausencia de cualquier inconsistencia. Incluso y en ese mismo sentido se procedió a la doble carga manual de cada acta en el Centro de Cómputos, a cargo del Consejo de la Magistratura de la Nación y del personal del JFE electoral del distrito, computando el resultado de los votos recurridos, nulos y los no leídos por razones técnicas.

También cabe destacar que, sin mayores inconvenientes, el sistema se adaptó de manera sobreviviente al incorporar una pantalla más en la comuna 9 para instrumentar, de manera voluntaria, el voto de elector en la primera consulta popular celebrada en el distrito. O sea no hizo falta oficializar una boleta distinta ni la demanda de mayores esfuerzos o costes.

Para ir concluyendo, entiendo que el resultado obtenido en las condiciones descriptas ha sido óptimo y superador del sistema tradicional pues, en una muy apretada síntesis, en las elecciones generales para cargos locales en el distrito por tan sólo 30 votos se definió el último legislador y, en el balotaje, por 3 puntos porcentuales se definió el nuevo Jefe y Vicejefe de Gobierno; sin que se haya formulado cuestionamiento alguno y con el masivo acompañamiento de los electores en su conjunto.

A partir de lo expuesto, me atrevo a concluir de manera preliminar que, en un debate de esta naturaleza, resultaría aconsejable tener muy en cuenta que: i) la modificación o innovación en los sistemas electorales (sentido amplio del concepto) siempre debe superar las debilidades del sistema anterior pero manteniendo sus fortalezas, previniendo o conjurando sus debilidades primigenias o sobrevenientes con consenso y profesionalismo; ii) la adopción de un nuevo sistema electoral debe partir de reconocer que todo sistema es perfectible y que un buen punto de partida en su instrumentación consistiría en comparar -con realidad y crudeza- el cuadro de situación en el que estamos y hacia dónde queremos ir, parametrizando de manera integral ambos sistemas (debilidades y fortalezas) teniendo en cuenta posibilidad, probabilidad y costes; iii) planificar, regular y atenerse a rigurosos protocolos de seguridad cualquiera fuese el sistema electoral a implementar; y iiiii) toda innovación presupone nuevos desafíos que deben ser contemplados y regulados. En todo caso, los no previstos, deberán ser resueltos -en la medida de lo posible- con amplios consensos.

De acuerdo a nuestra experiencia entiendo que sería apropiado que el “legislador” debería regular con mayor precisión el uso de las pantallas en las Primarias, en las elecciones generales y Balotaje y la utilización, ubicación y dimensión del casillero del voto en blanco y si dicho casillero también debe modificar su ubicación en la pantalla de manera aleatoria.

En suma y pese al tiempo transcurrido, creo oportuno transcribir algunas breves reflexiones que emití al momento de ser convocado bastante tiempo atrás, en el año 2010, por la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura en oportunidad de celebrarse las reuniones preparatorias para la Reforma Política:

“En verdad, creo que resulta necesario adoptar algunos cambios para afrontar las futuras elecciones. Unos deberán ser profundos y estructurales, como aquellos destinados a regenerar la conciencia cívica –sin perjuicio de que se adopten soluciones de coyuntura para asegurar la presencia e idoneidad de las autoridades de mesa– y otros operativos, que tornen más eficaz el procedimiento de votación, por ejemplo, a través de la implementación de la boleta única por categoría.

Mientras tanto, es necesario avanzar con amplios consensos en la implementación gradual de innovaciones tecnológicas sencillas y confiables para todo el proceso electoral, desde lo más elemental –como notificaciones por e-mail a los apoderados electorales– hasta la identificación biométrica del elector –única manera de asegurar por completo su identidad–, con características técnicas que aseguren una absoluta y exhaustiva auditoría de todos y cada uno de sus aspectos e incluso, si es necesario, en cualquier momento, con la adopción de un software libre. Todo eso, partiendo de una premisa fundacional propia de todo sistema electoral y que los señores legisladores compartirán conmigo. Hablo de una máxima que aprendí de los expertos, de aquellos que hacen del derecho electoral una práctica forense que se adquiere con el tiempo, como un oficio y como un compromiso: ‘El sistema sirve –y sólo sirve– si es creíble por la ciudadanía y por las fuerzas políticas’. Diría yo, en este último caso, incluso con mayor intensidad, por las fuerzas minoritarias.

Podremos adoptar el mejor sistema electoral del mundo, en soporte papel o electrónico, pero si el ciudadano o extranjero empadronado no confía en sus procesos, resultados y auditorías, por más eficiente que sea para los expertos, no ha sorteado su primer y fatal obstáculo: su credibilidad”.

8. Conclusión

Es de esperarse, más temprano que tarde, que el Gobierno Federal Argentino no podrá ignorar los importantes avances tecnológicos en los procesos electorales. Mantener la situación dejará en evidencia la rigidez del sistema de votación federal argentino, pues es el mismo elector quien en escenarios de desdoblamiento electoral votará en el mismo año por distintos sistemas y resultará inevitable que realice comparaciones.

Algo similar ha de esperarse también en breve en cuanto al reconocimiento inédito que ha realizado el TSJ en el ámbito de la CABA al reconocer los derechos políticos de los condenados por considerarlo un derecho humano inherente a la persona (in re TSJ “Asociación por los Derechos Civiles (ADC) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, expte. n° 8730/12, resolución del 6 de septiembre de 2013), la admisión efectuada por el Ministerio Público Fiscal de la CABA a fin de considerar a la Defensoría del Pueblo de la CABA con legitimación pasiva para arribar a la mediación en los procesos penales por presunta infracción al art. 139, inc. “d”, del Código Electoral vinculado a la emisión del voto de los fiscales partidarios por fuera de la comuna correspondiente (resolución Fiscalía General n° 356/2013, del 16 de septiembre de 2013 y la fórmula abierta en las precandidaturas a cargos ejecutivos locales (cf. arts. 3 y 39, anexo I, ley n° 4894).

Quién sabe si hasta se podría instrumentar, con la adopción de tecnología segura, el voto de las personas hospitalizadas, en residencias geriátricas, aeropuertos e incluso a distancia.

Por todo ello y de acuerdo al panorama descrito, creo que podemos concluir que los ejercicios de competencias federales y locales en materia electoral y de partidos políticos convergirán natural, progresiva y virtuosamente no sólo en la optimización de los procesos electores sino además en la confianza ciudadana sobre la democracia y sus instituciones.

Por último, sólo me permito agregar que, en mi opinión, el estudio de los sistemas electorales y su legitimidad (en sentido amplio) claramente escapa a la ciencia jurídica y que, en tanto un fenómeno social y político, debe ser analizado y resuelto de manera eficaz y multidisciplinariamente; pues el soberano, el pueblo, siempre nos sorprenderá ya sea con su acompañamiento cívico (como suele suceder en este distrito) o clamando respuestas a sus inquietudes, que uno nunca sabrá el modo y los límites en que se exteriorizará, más aún en tiempos de disputa real de poder².

²Para mayor información sobre las acordadas y resoluciones electorales dictadas por el Tribunal Superior de Justicia, en tanto Tribunal Electoral de la Ciudad, como así también de los informes preliminares y finales de auditoría informática realizado por la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires y la Observación Electoral realizada por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires Usted podrá consultar las siguientes páginas web institucionales: (www.eleccionesciudad.gob.ar) y Defensoría del Pueblo de la CABA (www.defensoria.org.ar).

3. Sobre el sistema electoral de la
provincia de Córdoba y su
implementación

Jorge J. A. NAMUR



Sobre el sistema electoral de la provincia de Córdoba y su implementación

Jorge Juan Alberto NAMUR¹

1. La reforma electoral del año 2008 en la Provincia de Córdoba. Ley 9571

1.1. La Boleta Única de Sufragio

Con la sanción del nuevo Código Electoral², la Provincia de Córdoba dejó de lado el sistema tradicional de boleta individual por partido político o alianza de partidos, adoptando el sistema de Boleta Única de Sufragio.

Se logra con ello una mayor transparencia, a través de la manifestación plena de una decisión adoptada personalmente por el elector, sin otra interferencia que su propia conciencia, con fundamento en su formación cívica, inclinación política o de oportuna conveniencia personal, en un plano aislado de toda injerencia externa.

Además, significa una participación mas equitativa de los partidos políticos y alianzas de partidos, sin ningún tipo de discriminación por cuestiones económicas, ya que el Estado se hace cargo de la impresión de las boletas y no es necesario un control exhaustivo con una legión de fiscales partidarios para verificar que las mismas se encuentren disponibles para cada elector en el cuarto de votación.

El sistema consiste en una papeleta continente de los candidatos de los partidos políticos y alianzas de partidos que participan de la contienda, en su totalidad y en cada una de las categorías de cargos a elegir.

En la confección de la Boleta Única (arts. 52 al 61), cuyas dimensiones se encuentran pautadas por la ley, el Tribunal Electoral de la Provincia, encargado del diseño, interactúa con los partidos políticos y alianzas de partidos que participan en la contienda, a quienes en audiencia designada al efecto se les pone en conocimiento el modelo a utilizar, para que formulen todas las observaciones que estimen pertinentes, sometiéndolas a la consideración del Tribunal quien en definitiva decide.

Aprobado el diseño, se ordena la publicación de los facsímiles en el Boletín Oficial y en un diario de circulación masiva de la Provincia, además de que se elevan a la página web del Tribunal.

Todo esa elaboración requiere actuar con celeridad para poder cumplir con los plazos de impresión de la boleta que impone la ley, de una antelación no menor a quince días del acto comicial, para el debido conocimiento del electorado y los partidos políticos y alianzas de partidos participantes, teniendo en cuenta que para ello se necesita indefectiblemente contar con la resolución que oficializa las listas de candidatos que van a ser incluidos en la boleta,

¹ Vocal de la Cámara Civil, Comercial, Contencioso Administrativo, de Familia y del Trabajo de la ciudad de Marcos Juárez, Córdoba. Vocal del Tribunal Electoral ad hoc de la provincia de Córdoba elecciones años 2011 y 2015. Ex Presidente de la Junta Electoral de la Municipalidad de Marcos Juárez. Consejero Titular del Consejo de la Magistratura de la Provincia de Córdoba por el Estamento Magistrados del Interior, períodos 2008-2010, 2010-2012 y 2014-2016.

² Ley 9571 Sancionada el 4.12.2008 y publicada en el Boletín Oficial de la provincia el 29.12.2008

cuya fecha de presentación, conforme al cronograma electoral, para las elecciones del cinco de julio de dos mil quince había sido fijada para el dieciséis de abril³.

Como la convocatoria es para elegir gobernador y vice; setenta legisladores titulares elegidos, cuarenta y cuatro, tomando como distrito único todo el territorio provincial, y veintiséis, uno por cada departamento, y miembros del Tribunal de Cuentas, dos por la mayoría y uno por la minoría⁴, es que existen, como mínimo y a nivel provincial, veintiséis modelos de boletas, equivalentes a uno por departamento o sección, teniendo en cuenta que cada uno de ellos elige a su representante en la legislatura unicameral y que unidos a los cuarenta y cuatro que se eligen tomando a la provincia como distrito único, conforman la totalidad de los legisladores provinciales.

Si agregamos a ello la posibilidad de que municipios y comunas adhieran a elecciones simultáneas⁵, podemos llegar a tener un modelo más por cada circuito que adhiera, lo que complica su armado e impresión en el plazo acotado que se cuenta para esta operación. Decimos que complica, porque de la exactitud de la impresión de cada uno de los modelos,

³ El artículo 49 Ley 9571 establece que desde la convocatoria a elecciones y hasta cincuenta días antes del acto electoral, los partidos y alianzas deben registrar ante el Tribunal Electoral las listas de candidatos públicamente proclamados.

⁴ Decreto N° 233. Córdoba, 31 de marzo de 2015.

VISTO:

Lo dispuesto por el artículo 43 del Código Electoral Provincial, Ley N° 9571 y su modificatoria ...omisis.

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA D E C R E T A:

Artículo 1°.- CONVÓCASE al Pueblo de la Provincia de Córdoba, y al Pueblo de cada uno de los Departamentos que la integran, en su caso, para el día cinco de julio de dos mil quince, con el objeto de elegir las siguientes autoridades provinciales: a) Cuarenta y cuatro (44) Legisladores Provinciales titulares y veintidós (22) suplentes, considerando a este efecto a la Provincia como Distrito Único. b) Un (1) legislador Provincial titular y su correspondiente suplente, en cada uno de los siguientes Departamentos: CALAMUCHITA, CAPITAL, COLÓN, CRUZ DEL EJE, GENERAL ROCA, GENERAL SAN MARTÍN, ISCHILÍN, JUÁREZ CELMAN, MARCOS JUÁREZ, MINAS, POCHO, PRESIDENTE ROQUE SÁENZ PEÑA, PUNILLA, RÍO CUARTO, RÍO PRIMERO, RÍO SECO, RÍO SEGUNDO, SAN ALBERTO, SAN JAVIER, SAN JUSTO, SANTA MARÍA, SOBREMUNTE, TERCERO ARRIBA, TOTORAL, TULUMBA Y UNIÓN, considerando a este efecto a cada uno de dichos Departamentos como Distrito Único.

c) Gobernador y Vicegobernador de la Provincia.

d) Tres (3) miembros titulares y tres (3) miembros suplentes para integrar el Tribunal de Cuentas de la Provincia. Cada elector podrá votar por dos (2) miembros titulares y dos (2) miembros suplentes, considerando a la Provincia de Córdoba, a este efecto, como Distrito Único.

Publicado en el Boletín Oficial del Domingo 5 de Abril de 2015.

Artículo 2°.- En la elección provincial convocada en el artículo precedente, será de aplicación el sistema electoral establecido en los artículos 78, 126 y 140 de la Constitución Provincial y en los Capítulos I, II y IV del Título VII, del Libro I del Código Electoral Provincial, Ley N° 9571 y su modificatoria, y demás normas nacionales que resultan de la remisión que tales dispositivos contemplan.

Artículo 3°.- El egreso que demande el cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto se imputará a Jurisdicción 3.00, Programa 924 del Presupuesto Vigente.

Artículo 4°.- El presente Decreto será refrendado por los señores Ministro de Gobierno y Seguridad y Fiscal de Estado.

Artículo 5°.- PROTOCOLÍCESE, comuníquese, dése copia a los Poderes Legislativo y Judicial a los fines de su competencia, al Tribunal de Cuentas, publíquese en el Boletín Oficial y archívese.

DR. JOSÉ MANUEL DE LA SOTA

⁵ La ley nacional 15.262 y su decreto reglamentario 17.265/59 otorgan a los Municipios y Comunas la posibilidad de optar por la simultaneidad de los comicios en forma conjunta con los Provinciales.

depende el desarrollo normal del proceso electoral del circuito, ya que al ser modelo único, es imposible su remplazo por otro que no sea del circuito y mesa.

En estos casos, se deben agregar las columnas correspondientes a cada categoría de candidatos. Si bien la ley habla de dos (art. 53 incs. a y b del párrafo pertinente) puede ocurrir que en un municipio con carta orgánica propia⁶ se elijan, además de intendente y concejales, por un lado, y tribunal de cuentas por el otro, la figura del defensor del pueblo, tal como ocurrió en las elecciones del año dos mil once en el circuito Corral de Bustos-Ifflinger.

Ello implica que se debe incluir una nueva columna (en el caso específico totalizaron siete), lo que en cierto modo complica el diseño, en función del ancho de la boleta, no obstante que el mismo puede ser ampliado.

De allí que, de implementarse para elecciones nacionales, y para el supuesto de que adhieran provincias y municipios, el diseño debe ser motivo específico de estudio y análisis, no solo por el tamaño de la boleta, sino también por la comprensión del elector, de una opción que puede tornarse un poco compleja. Ello, por supuesto para cualquier sistema de Boleta Única, sea soporte papel o electrónico, especialmente en este último en el que la opción se exhibe en una pantalla.

Con relación a la ubicación de cada uno de los partidos y alianzas en sentido vertical, la misma se decide por sorteo, y se ubican en sentido horizontal, que se practica en audiencia pública (art. 56). Sobre ello y en ambas oportunidades (elecciones provinciales de los años 2011 y 2015) el Tribunal Electoral para evitar cualquier sospecha de parcialidad, efectuó un doble sorteo: El primero, para establecer el orden en que los partidos y alianzas van a proceder a sacar la bolilla correspondiente; y el segundo, ya para definir su posición en la boleta.

En cuanto a las categorías, en el orden provincial, como se dijo son cuatro y se ubican en sentido horizontal de izquierda a derecha mirando la boleta a saber: Gobernador y Vice Gobernador (insertando el nombre de ambos); Legisladores distrito único en número de cuarenta y cuatro (se insertan los seis primeros por cuestiones de espacio y resaltados en negrita los apellidos de los tres primeros); Legisladores Departamentales (en número de veintiséis, uno por departamento de la provincia) y Tribunales de Cuentas (en número de cuatro, dos titulares y dos suplentes).

Una de las particularidades de la boleta es la inserción de la foto del candidato a gobernador del partido o alianza, en el casillero del VOTO LISTA COMPLETA. Ello a partir de la reforma efectuada por ley 10272⁷, cuando en el texto originario lo era en el casillero correspondiente a la categoría gobernador y vice. Se trata de una decisión de política legislativa, que el Tribunal debe acatar en el diseño y que ha merecido reparos de la oposición ya al momento de la sanción del Código Electoral⁸.

⁶ Constitución de la Provincia. Art. 181. Toda población con asiento estable de más de dos mil habitantes se considera municipio. Aquellas a las que la ley reconozca el carácter de ciudades, pueden dictar sus cartas orgánicas

⁷ El art. 4 de la Ley 10.272 reformó el art. 53 de la ley 9571 relacionado con los requisitos de la Boleta única de Sufragio.

⁸ Legislatura de la Provincia de Córdoba. Versión taquigráfica del tratamiento sobre tablas de la ley 9571 del 22.09.2010

Otra foto se inserta en el casillero correspondiente al Legislador Departamental, ya que se trata de uno por departamento o sección.

La condición de la foto color, en cuanto al fondo de la misma es establecida por resolución del Tribunal. Debe contener solo la figura del candidato y presentada en formato papel y digital al momento de la oficialización de las listas. Si la misma no es presentada en término, va a figurar solo una silueta.

La ley en su artículo 55 establece un diseño para no videntes. Como es de imposible cumplimiento la realización de una plantilla en idioma braille que coincida en forma exacta con la boleta de sufragio, el Tribunal diseñó una propia con números y letras en idioma braille para identificar las correspondientes filas y columnas y un sistema de audio para indicar cada una de las opciones, con un troquelado coincidente con cada una de las cuadrículas, incluyendo la opción electoral en su totalidad, en plantilla en idioma braille en cantidad de una por establecimiento.

El mecanismo fue ideado y consensuado por el Tribunal en forma conjunta con la Secretaría de la Discapacidad del Ministerio de la Solidaridad y organizaciones no gubernamentales relacionadas con la temática de las personas ciegas⁹.

En función de ello y como medida inclusiva, el Tribunal dictó la resolución pertinente¹⁰ a los fines de garantizar el pleno ejercicio del derecho universal del sufragio por parte de todos los ciudadanos de la Provincia de Córdoba, y especialmente, de los que por diferentes capacidades especiales, resultaren impedidos de hacerlo por sus propios medios.

Entendiendo por “discapacidad” a toda deficiencia física, sea de naturaleza permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer el derecho político del sufragio, y para asegurar la plena participación, con fundamento en la Constitución Nacional, la Constitución de la

Legisladora Genesio de Stabio: “No compartimos –como lo manifestamos recién, así como en oportunidad de la reforma electoral del año 2008– el casillero en blanco de la lista sábana con la leyenda “voto lista completa”, porque entendemos que es un “voto tracción” que puede confundir a la gente”.

Legisladora Rivero. “En el otro proyecto en tratamiento se introducen distintos aspectos que vienen a reglamentar, de alguna manera, lo que estaba fijado en la Ley 9571, de Reforma Política, que hemos tratado en esta Legislatura. Sobre ese particular, nosotros acordamos con esa ley, pero debo decir que hay un aspecto que hoy no compartimos, y es que cuando al hablar de boleta única y de los requisitos de la misma, se describen las filas y en la conformación de los distintos lugares en esa boleta se deja un espacio para que el elector pueda precisar si vota por la lista completa. Ese espacio podría entenderse con alguna lógica racional – aunque fuera del contexto social, económico y político que tenemos en la Provincia– si verdaderamente le simplificara al elector hacer una sola cruz en un solo lugar para decir que vota la lista completa, si es que esa es su voluntad, pero, señor presidente, nosotros pensamos que ese espacio es para el clientelismo político, para la desinformación del elector por parte de los punteros políticos, para seguir acaudillando gente no pensante llevada como manada a votar, el pretexto para dar la indicación equivocada para que se vote una lista completa y, además, ese espacio está impidiendo que el elector recorra con su sano criterio, con su juicio independiente, cada columna de las que se proponen en estas boletas y elija lo que prefiera de las mismas aunque haga una “ensalada” de listas si ese es su deseo. No estamos de acuerdo con ese espacio para seguir manipulando a la gente, y no vamos a aceptar un discurso “maquillado” que diga que ese espacio es para simplificar el voto; porque, a veces, la simplificación es enemiga de la claridad”.

⁹ Se trabajó para el diseño con la Unión Cordobesa para Ciegos, el Instituto Julián Baquero y el Instituto Helen Keller y las impresiones en Braille para insertar en las plantillas fueron realizadas en la Biblioteca Provincial para discapacitados visuales en el año 2011.

¹⁰ Resolución Nro. 32 del 30.06.2015. Protocolo de Resoluciones 2015 T° 1 folios 85/87.

Provincia y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos se dispuso que las personas ciegas que no puedan ejercer el voto por su cuenta con la plantilla braille, puedan ser acompañados por la Autoridad de Mesa de Votación; por el Fiscal Público Electoral, o por persona de su confianza, a los fines de colaborar en los pasos necesarios para emitir el voto mediante la Boleta Única de Sufragio, quedando exceptuados de esta función quienes sean Fiscales partidarios o candidatos en la elección.

La impresión de las Boletas Únicas de Sufragio es competencia del Tribunal Electoral de la Provincia y el costo a cargo del Estado Provincial. Las mismas son únicas para cada una de las mesas de votación y contienen mecanismos de seguridad que permiten identificar su autenticidad, a semejanza de los billetes de curso legal, además de un código de barras. Un dispositivo especial no permite su fotocopiado y en las últimas elecciones del cinco de julio de dos mil quince se imprimieron en papel proveniente de árboles de bosques sustentables conforme normas internacionales de protección al medio ambiente FSC A000521.

Con la leyenda en la parte superior ELECCIONES GENERALES DE LA PROVINCIA DE CORDOBA y el año en las que se llevan a cabo, cada una de ellas lleva inserto en su texto, el nombre y número de sección, nombre y número de circuito y número de mesa correspondiente. Se imprimen una por elector, con más un diez por ciento adicional para reposición (art. 60). En su caso, si bien es decisión del Presidente de Mesa como máxima autoridad, disponer cuando reponerlas, las instrucciones del Tribunal son de que debe ser analizado con criterio estricto, a los fines de evitar cualquier maniobra tendiente a sabotear el acto eleccionario, en la medida de que agotado el diez por ciento de mas que se imprime, no se podría enviar boleta de otra mesa, aun cuando fuera del mismo circuito, porque de esa manera anularía el voto. Sin perjuicio de ello se imprimen boletas de reposición dejando en blanco el número de mesa, para que el Tribunal, en casos extremos, pueda salvar cualquier contingencia, dejando constancia en acta labrada al efecto y es una realidad el hecho de que casi nunca vota el cien por cien del padrón, lo que implica un mayor sobrante.

Es la impresión una operación que requiere un control exhaustivo y al pie de la impresora para evitar que un error demore o complique el proceso. Para ello se envía personal del Tribunal, suficientemente capacitado para detectar errores en forma oportuna al momento de la impresión. Esa decisión, implicó en ambos procesos, salvar errores en tiempo y sin complicaciones en un universo de mas de ciento treinta modelos de boletas que llevan, además de las fotos y logos de los partidos, la cantidad de catorce nombres diferentes de candidatos para cada uno de ellos, solo en el tramo provincial, tal como lo exhiben los modelos de boleta que se exhiben infra.

Al momento de la votación, el elector puede optar por votar la lista completa del partido o alianza de su elección; o construir su voto a partir de cada una de las categorías. En el primer caso, existe un casillero con el nombre y logo del partido con la denominación VOTO LISTA COMPLETA y la foto color del candidato a Gobernador, con lo que con ello agotaría su opción. De lo contrario, puede armar el voto a conciencia y voluntad decidiendo por cada una de las categorías de idéntico o diferentes partidos o alianzas, observando de no repetir ninguna de ellas en una misma categoría de cargo, ya que de lo contrario anularía el tramo pertinente, o en definitiva el voto si es que lo repite en todas las categorías.

Cada casillero contiene una cuadrícula en la que el elector debe efectuar su opción con una cruz, tilde o símbolo similar, tratando de no invadir la cuadrícula de otro partido o alianza de partidos, para no invalidar el voto.

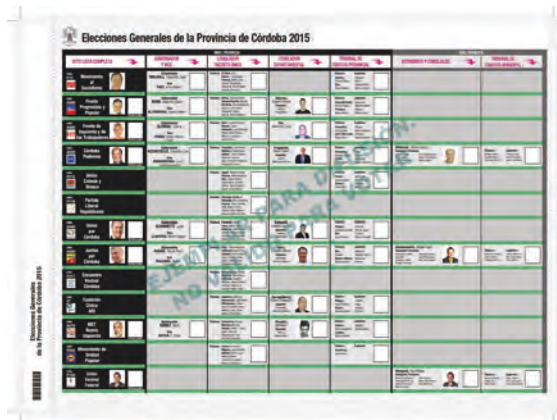
A modo de ejemplo: si opta por dos votos de lista completa, anula el voto en su totalidad, salvo que se traten de dos listas y que una tenga solo la opción provincial y la otra la municipal o comunal. Por el contrario, si lo hace solo en una o más categorías, anula las correspondientes, contabilizándose las restantes como voto válido.

Lo importante es que el elector conozca cuales son las categorías de candidatos que se someten a votación, que a nivel provincial son cuatro: Gobernador y Vice; Legisladores distrito único; Legisladores departamentales y Tribunales de Cuentas, pudiendo participar los partidos políticos o alianzas en todas o algunas de las categorías. En función de la potestad reglamentaria el Tribunal Electoral resolvió que los partidos o alianzas que no llevaran candidatos para todas las categorías, no les iba a corresponder el casillero de voto lista completa¹¹. Si bien fue resistido por parte de los partidos denominados chicos, quienes entienden que la medida los perjudica, no se ha judicializado ningún cuestionamiento y tampoco han pasado de ser simples reclamos verbales, por lo que en definitiva ha sido aceptado, tanto para las elecciones del año dos mil once, como las del dos mil quince. En estos casos, los electores que decidan por los candidatos de esos partidos o alianzas de partidos, deben tener especial cuidado de no optar por el casillero lista completa de otro que ofrezca las demás opciones electorales, porque de esa manera van a invalidar las categorías que se superpongan. Ello es materia de capacitación al electorado y debe ser tenido en cuenta por el Tribunal electoral para su correcta difusión.



Ejemplar de BUS con tramo Provincial

¹¹ Resolución N° 5 del 23.04.2015. Protocolo de Resoluciones 2015 T° 1 folio 7. Declara inaplicable la opción “VOTO LISTA COMPLETA” en los casos de tramo incompleto. Establece que la opción “VOTO LISTA COMPLETA” podrá utilizarse cuando un mismo Partido, Alianza o Confederación de Partidos presente todas las categorías en ambos tramos Provincial y Municipal/Comunal; o en el tramo Provincial con candidatos en todas las categorías, o bien en el tramo Municipal/Comunal con postulantes en todas las categorías; dejando a salvo que las Alianzas deberán integrarse con las mismas agrupaciones en todos los tramos para mantener la misma fila. Dispone que la fotografía del Intendente o Presidente Comunal pueda incorporarse en el primer tramo al lado del casillero “voto lista completa”.



Ejemplar de BUS con tramo Provincial y Municipal

El mecanismo de votación es simple: El ciudadano que figura en el padrón, el día de la elección y en el horario fijado, se apersona en la mesa correspondiente con su documento habilitante. Presenta el mismo a la Autoridad de Mesa quien previo a comprobar la identidad del votante, retiene el documento y entrega una boleta de sufragio debidamente firmada en el reverso por él y los fiscales partidarios que en ese momento se encuentren, conjuntamente con una lapicera de tinta indeleble, siendo el Presidente de mesa el único autorizado para la custodia y entrega de la boleta al elector. Éste, inmediatamente debe constituirse en la cabina de votación, ubicada al frente de la Autoridad de Mesa y los fiscales partidarios, instalada en condiciones de resguardar el secreto del sufragio, procediendo el elector a efectuar su opción mediante una cruz, tilde o símbolo similar en la cuadrícula obrante en cada una de las categorías de candidatos de cada uno de los partidos o alianzas de partidos políticos participantes de la contienda electoral, pudiendo no hacerlo en ninguna, configurándose de ese modo el voto en blanco.

Como no es necesario el denominado “cuarto oscuro”, a los fines de agilizar el proceso pueden instalarse más de una cabina de votación por mesa, pero en cantidad suficiente que permita el debido control por parte de la autoridad y los fiscales partidarios.

Veamos a continuación sin agotar todos los posibles, algunos ejemplos prácticos de lo que puede hacer el elector en la cabina de votación y como deben ser contabilizados por la Autoridad de Mesa.



Voto lista completa partido 7



Voto gobernador y Vice Partido 1 y Blanco restantes categorías



Voto Gob. y Vice, Legislador Dep. y Trib. de Cuentas partido 10 marcado lista completa y nulo Leg. Dist. Único por haber marcado el del partido 8 repitiendo la opción



Voto lista completa del partido 2 optando por el tildar en cada una de las categorías, obviando el casillero lista completa.



Voto completo en blanco.



Voto lista completa partido 1 tramos Provincial y Municipal



Voto lista completa partido 5 tramo provincial y voto Lista Completa partido 10 tramo municipal



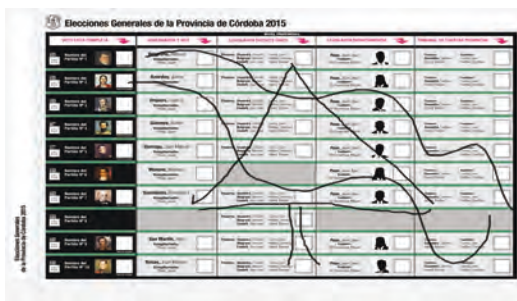
Voto en blanco tramo Provincial y nulo a nivel municipal por haber optado lista completa partido 10 y ambas categorías del orden Municipal del partido 4



Voto nulo nivel provincial y municipal por votar Lista Completa de los partidos 2 y 9



Voto nulo categoría Legisladores distrito único por haber invadido la cuadrícula de dos partidos y blanco las restantes categorías



Voto Nulo por Decisión del Elector



Voto Gob. y Vice, Leg. Dep. y Tribunal de Cuentas Partido 7 y Leg. Dist. Único partido 8

Una vez completada la opción, el elector debe proceder a doblar la boleta en la forma que en la misma se indica con línea de puntos, para respetar el secreto del sufragio y luego insertarla en la urna correspondiente, hecho éste que debe ser confirmado por el Presidente de mesa ya que obviar este paso podría conllevar a la anulación de la elección de la mesa si es que el número de votantes es superior al dos por ciento del número de boletas existentes en la urna (art. 136 inc. 3). Efectuada esa operación, debe proceder a firmar el padrón como constancia de que ha sufragado y recibir la constancia de la emisión del sufragio firmada por la Autoridad de Mesa, conjuntamente con su documento.

Esta acción de la firma del padrón por parte del elector, unido al control por parte de la Autoridad de Mesa y los fiscales participantes de la efectiva inserción de la boleta en la urna y el hecho de que a las boletas de sufragio no utilizadas por disposición de la ley se les debe estampar un sello con la leyenda “Sobrante” con la firma del Presidente de mesa y los fiscales que quisieran hacerlo, teniendo en cuenta las medidas de seguridad de las que están

imbuidas las boletas, todo ello contribuye a la transparencia y seguridad del proceso, ya que implica que en la urna exista una boleta auténtica por elector.

1.2. Funcionarios Electorales

Uno de los aspectos a destacar de la reforma es la figura del Fiscal Público Electoral (arts. 80 al 91) y que la designación de las Autoridades de Mesa de Votación debe recaer en docentes en actividad de cualquiera de los niveles de la enseñanza, empleados públicos o privados afectados a tareas administrativas, en actividad o jubilado (art. 68 inc. 3). Estamos convencidos y lo hemos comprobado que ello jerarquiza la función.

Respecto de los primeros, designados en número de uno por centro de votación, actúan como nexo entre el Tribunal Electoral y la Autoridad de Mesa de Votación. Son designados del Cuerpo de Funcionarios y Empleados del Poder Judicial de la Provincia y para el caso de no poder cubrir todas las vacantes, se lo hace con profesionales o estudiantes de las carreras de Abogacía, Ciencias Políticas o Ciencias Económicas. En caso de que en un centro de votación, existan más de diez mesas, el Tribunal Electoral designa uno por cada diez mesas o fracción mayor de cuatro para que ejerzan la función en forma conjunta.

Son capacitados al efecto por el Tribunal Electoral, quien debe llevar un registro de aspirantes en el que se deben incluir todos aquellos que hubiesen ejercido dicha función y los que reuniendo los requisitos pretendan desempeñarse como tales.

Esta función se encuentra remunerada con una suma equivalente al veinte por ciento del salario mínimo vital y móvil y otorga puntaje para la carrera administrativa al igual que para las Autoridades de Mesa de Votación, Titular y Suplente (arts. 91 y 72 respectivamente).

La experiencia ha sido valiosa, ya que se trata el Fiscal Público Electoral, de un funcionario preparado específicamente para los comicios, que resulta un apoyo inestimable para las Autoridades de Mesa, quienes pueden recurrir a ellos en caso de necesidad, tendiendo así la legislación un puente que permite acercarlos a una solución de cualquier planteo que se les formule con la mayor celeridad posible, acorde a lo que es la esencia de toda resolución en materia electoral y en todo momento. No olvidemos que las geografías de cada uno de los distritos son diferentes y si bien las comunicaciones nos acercan, los accidentes geográficos generalmente imponen vallados que entorpecen una comunicación directa y la percepción de lo que ocurre en el momento del desarrollo de los comicios. No es lo mismo la organización de elecciones generales en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, un solo conglomerado urbano con una superficie de doscientos dos kilómetros cuadrados, con centros de votación concentrados en torno al Tribunal Electoral, con la Provincia de Córdoba, que tiene ciento sesenta y cinco mil trescientos veintiuno y una geografía mas rigurosa en cuanto a accidentes geográficos y centros de votación diseminados por todo el territorio.

Por ello, durante el desarrollo de los mismos, mediante ésta figura, quienes tienen comunicación directa con la estructura del Tribunal a través de todos sus integrantes, incluidos los jueces electorales, se tiene conocimiento de lo que ocurre y por ende de las

dificultades que pudieran suceder, tanto en la apertura de mesas, como durante el acto electoral y al cierre del mismo.

A los fines de evaluar el desarrollo de la función y optimizar la misma, el Tribunal Electoral, a través de las Oficinas de Análisis de Gestión Judicial y de Asistencia y Coordinación de los Centros Judiciales del Interior, dependientes del Tribunal Superior de Justicia, encarga encuestas para evaluar resultados, tomando de esa manera conocimiento de las fortalezas y debilidades, no solo en el desempeño de los funcionarios electorales (Fiscales Públicos y Autoridades de Mesa) incluyendo al propio Tribunal, sino también del sistema de votación, relacionado especialmente con la accesibilidad por la comprensión del uso de la boleta; como de la confianza que el sistema infunde al electorado; el cumplimiento por parte de las empresas prestatarias de servicios electorales de las obligaciones asumidas (vg. logística); el estado de los establecimientos asignados a los comicios; las instalaciones sanitarias; si hubo hechos de violencia; dificultades con las disposiciones prohibitivas (vg. uso de telefonía celular en cabina de votación al momento de emitir el sufragio); problemas de salud y actuación de los servicios de emergencias; si realizaron consultas durante los comicios al Tribunal y si las mismas fueron evacuadas; y en general, cualquier otra cuestión de interés que pueda conllevar a la prestación de un mejor servicio.

Como en el proceso electoral se encuentra involucrado el Poder Judicial en su conjunto, cumple valiosa función la red de Superintendentes o Delegados de Administración de cada una de las Circunscripciones Judiciales, para que el vasto territorio provincial esté atendido logísticamente de la misma manera que cada uno de los centros de votación de la capital de la Provincia.

En cuanto a los jueces de paz, los mismos acceden a la capacitación que brindan, tanto el juzgado como el Tribunal, sin la cual ningún proceso electoral tiene asegurado el éxito y generalmente integran las Juntas Electorales locales, sean del municipio o comuna por disposición de la ley¹².

2. Evolución hacia un nuevo sistema. Los medios electrónicos de emisión de sufragio. Ley 9838

Otra de las particularidades de la legislación electoral de la Provincia de Córdoba, fue la implementación de los medios electrónicos para la emisión de sufragios (voto electrónico), a partir de la sanción de la ley 9838 que en su art. 17 modifica el artículo 184 del Código Electoral Provincial¹³.

¹² Ley Provincial 8102 art. 132 inc. 2 y Ley Provincial 8234 art. 64.

¹³ Ley 9571. Artículo 184 modificado por art. 17 de la ley 9838. Voto Electrónico. Implementación. Sin perjuicio de lo establecido en la presente normativa, el Juzgado Electoral deberá –a partir de las primeras elecciones generales a realizarse en forma inmediata posterior a la sanción de esta Ley-, proceder a implementar en forma progresiva y sistemática las acciones necesarias tendientes a utilizar un mecanismo electrónico de emisión del sufragio. El Juzgado Electoral en la implementación de un mecanismo electrónico de emisión del sufragio en algunos circuitos o secciones electorales y el de Boleta única de Sufragio en otros circuitos o secciones electorales, determinará el diseño de la imagen - reproducida en el monitor- la que debe ser similar al de la Boleta Única de Sufragio que se utilice en dicho acto electoral.

Como antecedente en la provincia, antes de la reforma de la ley 9571 que instituyó el uso de la Boleta Única de Sufragio, se hizo una prueba piloto de voto electrónico en la ciudad de Marcos Juárez a los fines de comprobar la idoneidad del sistema.

Esta ciudad del sudeste de la Provincia de Córdoba, a partir de la vigencia de su carta orgánica¹⁴, elige autoridades locales cada cuatro años en años pares, anteriores a los de las elecciones generales de la provincia.

Interesados en la introducción de una reforma electoral local, se dicta la ordenanza municipal 2157/10, por la que se instituye el voto electrónico para las elecciones de autoridades municipales a efectuarse el día 5 de Septiembre de 2010.

La mencionada normativa fue aprobada por el Concejo Deliberante el 23 de Junio de 2010 y promulgada por decreto del Ejecutivo Municipal de esa misma fecha.

Se contrató en la oportunidad a la empresa española INDRA SI quien proveyó las urnas electrónicas.

Abocada la Junta Electoral Municipal a la organización de los comicios era de suma importancia la capacitación ante el uso de un sistema novedoso de votación, en un universo de veintitrés mil doscientos cuarenta y siete electores, y ciento veintiséis autoridades de mesa entre titulares y suplentes, para las sesenta y tres mesas de votación habilitadas en cinco establecimientos. En estos casos, las Autoridades de Mesa requieren un plus de capacitación en el uso de la máquina de votación, que en definitiva simplifica el labrado de las actas respectivas en la apertura y cierre de los comicios, y por supuesto, en el escrutinio provisorio.

La Junta Electoral Municipal, el estamento político local y la ciudadanía en general, entendieron satisfactorio el resultado del proceso. Se llegó a esa conclusión después de evaluar todas las instancias de prueba del sistema, en el entendimiento de que se cumplieron los postulados de la norma en cuanto a accesibilidad, confiabilidad, seguridad y transparencia del sistema adoptado, postulados establecidos en la normativa que lo implementaba. Prueba de ello es que la ciudad de Marcos Juárez, repite la experiencia en las elecciones del siete de agosto de dos mil catorce, esta vez con el sistema de boleta electrónica provisto por la empresa MSA. SA con experiencia en elecciones en la Provincia de Salta, la Municipalidad de Resistencia Chaco, la ciudad de la Falda, entre otros.

Es decir, primero un proceso electoral con urna electrónica, que almacena digitalmente la opción del elector y transmite el resultado en forma directa una vez clausurado los comicios, imprimiendo copia en soporte papel para permitir el control a través de un transparente, quedando reservado en la máquina de votación y que permite, de ser necesario, ser fiscalizado con posterioridad; y Boleta Electrónica de Sufragio, continente de un chip que graba la información imprimiendo la opción en el cartón, que se dobla evitando violar el secreto del voto y se deposita en una urna, no quedando registro alguno en la máquina grabadora, efectuándose el conteo oportunamente una vez finalizado los comicios, pasando por un lector cada una de las boletas y procediendo a transmitir el resultado.

¹⁴ Sancionada el 29.05.93 y promulgada por decreto del Poder Ejecutivo Municipal de la ciudad de Marcos Juárez nro. 247 del 20.08.93

En cuanto a los parámetros establecidos en la norma como de cumplimiento para su aprobación, la experiencia nos permite afirmar las siguientes conclusiones:

Accesibilidad. En este aspecto es necesario relacionar algunos de los principios esenciales del sufragio: La universalidad, la obligatoriedad y el secreto del mismo.

El respeto irrestricto del voto como derecho inalienable, implica, en una escala axiológica, que en ciertos casos se deba sacrificar alguno de aquellos principios en consonancia con el régimen constitucional y convencional de los derechos humanos.

Para ello, relacionado con los mecanismos electrónicos de emisión de sufragio, además del acceso a la mesa de votación, hay que tener en cuenta el diseño y tamaño de la pantalla y que la máquina esté dotada de un sistema de audio para personas con discapacidades visuales. De ese modo se contempla la situación de las personas analfabetas y las personas ciegas o con gran disminución de la visión.

No obstante ello, el problema de la accesibilidad no se agota en las personas ciegas o de disminución severa de la visión cuando se trata de una pantalla táctil o incluso en la boleta única de papel.

Por ello es que corresponde a toda normativa electoral adoptar una posición inclusiva, respetando el voto como derecho-deber del ciudadano, e independientemente del carácter secreto del mismo, prever la posibilidad de que las personas con alguna discapacidad que no les permita acceder a la emisión del sufragio en forma autónoma, puedan hacerlo con la ayuda de la Autoridad de Mesa o persona de su confianza, teniendo especial cuidado de que esta última no participe en las listas de candidatos, tal como lo resuelve la resolución del Tribunal Electoral de la Provincia de Córdoba transcrita supra.

Confiabilidad. Relacionado con el voto electrónico, es difícil obtener una conclusión objetiva para establecer si el sistema es confiable o no, a partir de un análisis fundado en la opinión de una mayoría de un universo electoral, en el que solamente tiene formación informática un núcleo muy reducido. Pero sin perjuicio de que es difícil establecer este presupuesto, con un procedimiento en el que si bien el elector puede verificar si su voto fue registrado tal como fue emitido, no así si el escrutado ha sido el debidamente registrado para ser incluido en el cálculo del resultado; al igual que el conocimiento del programa informático que permite el funcionamiento de la máquina de votación, la experiencia indica que cuando el sistema es seguro, accesible y transparente, transfiere confiabilidad al electorado.

Es cierto que el programa con que se insemna la máquina y su funcionamiento escapa al control particular de cada uno de los votantes y como tal ha recibido serios cuestionamientos, especialmente por parte de la Corte Constitucional Federal Alemana en el año dos mil nueve.

Por ello, a los fines de coadyuvar en la confianza y seguridad del sistema, es necesario la participación activa de los partidos políticos, a través de sus asesores informáticos, trabajando conjuntamente con los del Tribunal Electoral, encargado de los comicios, controlando y fiscalizando toda la actividad de la empresa informática adjudicataria de la contratación y responsable del código fuente, invitando a organismos gubernamentales y no gubernamentales a participar como observadores, los que sin interferir en las decisiones, emitan opinión fundada, destinada a mejorar, corregir o desaconsejar el uso del sistema. Sin

perjuicio de ello, el legislador impuso en la reforma de la ley 9838 la promoción por parte del Estado de un software propio, debiendo proveer el mismo todos los recursos que demande su elaboración¹⁵. Sin embargo, a más de cinco años de su sanción, a la fecha no se ha desarrollado.

Pero como decía, la confianza se logra cuando la ciudadanía se familiariza con el sistema de votación y no hay denuncias de fraude. Así ha ocurrido en la Provincia de Córdoba, tanto a nivel local de la ciudad de Marcos Juárez en ambas elecciones municipales, tanto del año dos mil diez (sistema de urna electrónica), como en dos mil catorce (boleta electrónica), con una aceptación entre bueno y muy bueno del 85%.

Para lograr ese objetivo, en la primera elección de Marcos Juárez con urna electrónica, se dispuso que inmediatamente de concluidos los comicios, se sorteara una urna por establecimiento de votación (que en la oportunidad fueron cinco), a los fines de formalizar el escrutinio manual por el presidente de mesa con el control de los fiscales partidarios. Así se hizo, siendo los resultados exactos labrándose las actas correspondientes. Además de ello, se sortearon dos urnas mas para ser escrutadas por la Junta Electoral Municipal. Los resultados fueron exactos.

Esa misma prueba y a instancia de la Junta Electoral Municipal, se había realizado con opciones de votos propuestas por los partidos políticos, obteniendo el mismo resultado.

Se han escuchado críticas relacionadas con que se privatiza la elección cuando el mecanismo de votación no es provisto por el Estado¹⁶.

En ese sentido, recibidas las urnas, es lógico que la empresa adjudicataria con sus técnicos, tenga intervención en la organización en cumplimiento de pautas contractuales que hayan sido objeto del pliego pertinente, pero siempre bajo las órdenes y la fiscalización del Tribunal Electoral actuante, quien debe designar asesores informáticos en cantidad suficiente como para tener bajo efectivo control la elección, interactuando con los técnicos de la empresa. Esa intervención no solo se limita a lo informático, sino que incluye la conectividad eléctrica, de suma importancia para el funcionamiento del sistema.

Una conexión eléctrica deficiente puede hacer fracasar la utilización de cualquier sistema de emisión electrónica de sufragio, sea urna o boleta. Para ello es necesario conocer la distribución y el estado de los establecimientos de votación afectados a los comicios, para preparar las conexiones con tiempo y efectuar las pruebas necesarias en todos y cada uno de ellos, lo que implica un relevamiento oportuno de los mismos.

Como decíamos y relacionado con la seguridad, lo importante es controlar que el programa desarrollado asegure que el voto registrado sea el emitido (lo puede comprobar el elector si

¹⁵ Conforme lo dispuesto en el art. 181 Ley 9571 t.o. Ley 9838, el sistema de procesamiento de datos electorales vía electrónica (software) que debe utilizar y operar el Tribunal Electoral para el escrutinio y la aplicación de esta normativa, debe ser diseñado sobre la base del que actualmente utiliza el Poder Judicial, a fin de aportar la experiencia y los antecedentes recogidos en virtud de su aplicación, autorizando al Poder Judicial la suscripción de convenios con las universidades con asiento en la Provincia de Córdoba. Hasta tanto se concrete el desarrollo del software propio, el Poder Judicial para el cumplimiento de los fines establecidos se contratan -en todo o en parte- los servicios informáticos de terceros.

¹⁶ Nueva Reforma Política en Córdoba: "Quieren privatizar el sufragio" 22 Septiembre 2010 www.oscaraguad.com/2010

en forma simultánea la máquina extiende comprobante en soporte papel) como que el escrutado sea el efectivamente registrado.

Transparencia. Adoptado un sistema seguro y accesible, sin interferencias extrañas, la transparencia surge por añadidura. Es que como dice el padre Cristóforo omnia munda mundis (todo es limpio para los limpios)¹⁷. Las máquinas de por sí pueden tener un desperfecto, pero no son tramposas. En todo caso podrán serlo quienes las manejan, con la complicidad de los que fiscalizan los comicios.

Es que la política rige los Estados, pero no es la que forma la moral ni la que está encargada esta gran cuestión del bien. Por el contrario, la política no es nada, si no recibe sus principios fundamentales de la moral y si no procura seguirlos¹⁸.

En otras palabras y con relación a los sistemas electrónicos de emisión de sufragio, que el temor se focalice más en los desperfectos técnicos de la máquina y no en su manipulación por parte de los operadores. Por ello, para garantizar mínimamente la seguridad del sistema electrónico implementado es necesario agotar todos los controles posibles y avanzar sobre sus debilidades.

De mi parte entiendo que el fraude electoral no es un vicio arraigado en la política argentina de hoy independientemente de las denuncias aisladas que existen. De todas maneras nos compete a todos los argentinos –como dijo Carlos Fuentes refiriéndose al denominado unto mexicano- desterrarlo, convertirlo en delito y estigma, denunciar a los culpables, limpiar el sistema¹⁹

Y en ese sentido, tanto la Boleta Única de Sufragio en soporte papel, como los medios electrónicos de emisión de sufragio en cualquiera de sus formas (urna o boleta electrónica) unidos a la voluntad política de hacerlo, contribuyen a transparentar el sistema. De esa manera se logra la confianza en el sistema electoral por parte de la ciudadanía en general.

Retomando el análisis de la reforma electoral, teniendo en cuenta el desarrollo del voto electrónico de Marcos Juárez en las elecciones del 5 de septiembre de 2010 y calificado como exitoso²⁰, es que la Legislatura de la Provincia sanciona ese mismo mes la

¹⁷ CALAMANDREI, Elogio de los Jueces escrito por un Abogado, Valleta Ediciones, pág. 4. El texto completo es: " Quien comparece ante un Tribunal llevando en su legajo, en lugar de justas y honestas razones, recomendaciones secretas, ocultas peticiones, sospechas sobre la corruptibilidad de los jueces y esperanzas sobre su parcialidad, no debe asombrarse si, en vez de hallarse en el severo templo de la justicia, cree encontrarse en un alucinante barracón de feria, en el que, de cada pared, un espejo le restituye, multiplicadas y deformadas, sus propias intrigas. Para encontrar la pureza en los Tribunales, es preciso penetrar en su recinto con espíritu puro; también en este caso advierte el padre Cristóforo: omnia munda mundis (todo es limpio para los limpios).

¹⁸ ARISTOTELES, Moral a Nicómano, Colección Austral, Espasa-Calpe Mexicana S.A. de México, cita al pie de página 34, traducción del griego por Patricio de Azcárate.

¹⁹ Carlos FUENTES "La segunda persecución de Pancho Villa", publicado en columna de opinión del diario Clarín del 22 de febrero de 1996.

²⁰ Legislatura de la Provincia de Córdoba, versión taquigráfica de la 33ª Sesión Ordinaria del 22 de setiembre de 2010. Fragmentos de diferentes intervenciones relacionadas con la implementación del voto electrónico.

(Legislador Ochoa Romero) "Creo que en Marcos Juárez se ha logrado una excelente experiencia, quizás no sea de la cuantía de una elección general, pero nadie puede negar que las explicaciones que nos dieron los miembros de la Justicia Electoral de Marcos Juárez fueron realmente amplias y satisfactorias. Todos los legisladores presentes les hicieron preguntas sobre aspectos referidos a resultados y ellos se expresaron con

ley 9838 que en su artículo 17 modifica el art. 184 de la ley 9571 e implementa el voto electrónico tal como lo hemos descripto supra.

En la primera oportunidad, siendo la directiva de la ley que el Juzgado Electoral –el Tribunal Electoral ad hoc recién se crea mediante ley 9840- debía a partir de las primeras elecciones a realizarse en forma inmediata posterior a la sanción de la ley, proceder a implementar en forma progresiva y sistemática las acciones tendientes a utilizar un mecanismo electrónico de emisión de sufragio, se decidió por parte de su titular, limitarlo a la ciudad de la Falda del departamento Punilla con un padrón de 12.791 electores.

La adjudicataria en la oportunidad fue la Empresa MSA. S.A., quien desarrolla la boleta electrónica.

En la segunda oportunidad, para las elecciones provinciales del cinco de julio de dos mil quince, el Tribunal Electoral, por una cuestión de tiempo de organización, resolvió su implementación en los municipios de La Falda del departamento Punilla y Marcos Juárez del departamento homónimo²¹. Los fundamentos fueron que el artículo 184 de la Ley 9571 t.o. ley 9838 estableció, que sin perjuicio del sistema de boleta única, el Juzgado Electoral debía implementar a partir de las primeras elecciones generales a realizarse con posterioridad a la sanción de la ley, en forma progresiva y sistemática las acciones necesarias tendientes a utilizar un medio electrónico de emisión de sufragio.

Que con ese lineamiento legislativo, para las elecciones generales de la provincia del año dos mil once, se resolvió utilizar ese sistema de votación en el circuito La Falda del departamento Punilla.

Que a los fines de respetar los postulados de la ley en cuanto a la progresividad, era necesario resaltar que ambos sistemas de votación (boleta única y voto electrónico),

sinceridad, y no creo, señor presidente, que en esta primera oportunidad que hablamos de voto electrónico podamos decir que es un mecanismo que no puede ser implementado”.

(Legislador Passerini) “Con respecto al voto electrónico, me quiero detener en un dato de la elección celebrada en la ciudad de Marcos Juárez; no en el resultado de la elección -como sabemos fue muy amplio a favor nuestro, y puso las cosas en su lugar- sino en que una de las consultoras que participó de manera independiente en la elección realizó un relevamiento a los votantes después de emitido el sufragio, no preguntándoles a quienes habían votado, ya que no era una boca de urna, sino qué les había parecido el sistema, cómo se habían sentido en esta primera vez que elegían de una manera distinta -en el año 2011 va a ser la primera vez o del voto electrónico o de la boleta única, o sea que los cuestionamientos o las dudas son iguales para cualquier instrumento- y el 92 por ciento de los electores dijo que estaban de acuerdo y que les pareció un sistema muy accesible... Simplemente y, obviamente, por ser junto a la legisladora Bressan procedentes del Departamento Marcos Juárez, y, por haber sido activos testigos y participantes de lo que fue la primera experiencia en la Provincia de Córdoba del voto electrónico, decimos orgullosamente a aquellos que dudan de la voluntad y de la decisión política de llevar adelante la reforma política de parte de quienes hacemos el Gobierno de la Provincia de Córdoba, que desde el 5 de septiembre del año 2010 la reforma política es una realidad en esta Provincia porque en Marcos Juárez se estrenó con el voto electrónico.

(Legisladora Genesio de Stabio) “Nos ha resultado de buen grado ver que en la pantalla de Marcos Juárez se presentaba a los candidatos a intendentes y concejales y luego al Tribunal de Cuentas, con lo cual el voto tracción o voto sábana no se produjo puesto que ofició como un corte de boleta, donde se podía votar para el Ejecutivo de una manera y para el Tribunal de Cuentas de otra. Por lo tanto, implementado de esa forma vemos de muy buen grado el voto electrónico pero, repetimos, en forma progresiva y sistemática, puesto que comprendemos que sería realmente imposible realizar en el 2011 la elección general en toda la Provincia a través del voto electrónico”.

²¹ Resolución N° 4 del 16.04.2015. Protocolo de Resoluciones 2015 T° 1 folios 5/6

implementados a partir de la reforma electoral, resultan novedosos para la ciudadanía y al contar con una sola experiencia, requieren una mayor capacitación.

Unido a ello, la decisión de municipios y comunas de ir en simultáneo con la provincia para elegir sus autoridades locales (ley nacional 15.262) imprimen al proceso una mayor complejidad y esfuerzo, que atentan en contra de los plazos que la misma ley establece, si los relacionamos con la fecha de la convocatoria.

De allí que, teniendo en cuenta esas variables de tiempo, economía e infraestructura tecnológica disponibles, se designan los circuitos mencionados.

Se resaltó como fundamento, que si bien el tiempo era exiguo, ambas ciudades habían tenido esa experiencia en materia electoral: Marcos Juárez en las elecciones locales de los años 2010 y 2014 y La Falda en las provinciales del año 2011, lo que implicaba que al electorado no lo sorprendía el sistema y que los establecimientos de votación contaban con las instalaciones con conectividad suficiente para el logro del fin perseguido. Optar por una solución mayor, en cuanto a circuitos con mayor cantidad de electores, hubiese implicado no poder garantizar el éxito de la elección por los motivos expuestos.

En esta oportunidad, el sistema utilizado fue de urna electrónica, cuyas máquinas de votación fueron provistas por la empresa SMARMATIC INTERNATIONAL HOLDING, adjudicataria en la compulsa de precios efectuada oportunamente conforme a pliego.

En cuanto al control del hardware y software por parte de los partidos políticos, oportunamente se emplazó a los mismos a designar fiscales informáticos, quedando a cargo del asesoramiento informático del Tribunal Electoral, el Área de Tecnologías de Información y Comunicaciones del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, imponiéndosele a la empresa la obligación de informar la carga del software de las máquinas de votación con cuarenta y ocho horas de anticipación a los fines del debido control por parte del Tribunal, los partidos políticos, la Defensoría del Pueblo y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que quisieran participar, con la debida autorización del Tribunal Electoral de la Provincia.

Respecto del código fuente o lenguaje con el que esta programado el sistema, el Tribunal Electoral y los partidos políticos deben tener acceso al mismo. Es cierto que existe cierta resistencia a entregarlo a estos últimos con el argumento de evitar interferencias o que pueda servir para hacer modificaciones que ocasionen problemas y subirlos a la web, lo que genera polémica y críticas muchas veces infundadas.

No obstante el sistema democrático requiere la mayor transparencia y por sobre la protección y el interés particular de la empresa prestataria del servicio debe prevalecer el interés general de su conocimiento.

La máquina de votación electrónica emite además un comprobante en soporte papel, que debe registrar en forma exacta lo registrado electrónicamente para control del elector y es depositada en una urna destinada al efecto, sin perjuicio de que no se realiza escrutinio manual, salvo para un proceso de auditoría sobre el funcionamiento de la solución de voto electrónico para dar mayor fiabilidad al acto electoral mediante el uso de esa tecnología, lo que fue motivo de fiscalización efectiva en audiencia pública, con la asistencia de los partidos y alianzas de partidos políticos, comprobando en la oportunidad la exactitud de los resultados.

Relacionado con la capacitación, además de fijarse un cronograma para hacerlo en ambos circuitos (La Falda y Marcos Juárez), la empresa –al igual que en dos mil once MSA SA- por intermedio del Tribunal, hizo entrega de un manual de instrucciones con todos los pasos a seguir por parte de las Autoridades de Mesa.

De la misma manera, al igual que en dos mil once en La Falda con la empresa MSA, se distribuyeron máquinas en puntos estratégicos para capacitación del electorado con personal previamente instruido para tal fin.

3. El Fuero Electoral de la Provincia de Córdoba Ley 9840

Con la sanción del Código Electoral, el legislador impuso la creación de un fuero electoral a través de una ley especial²² que en la Provincia tiene una conformación permanente y otra especial para períodos electorales, reforzado y ad-hoc²³.

Esta conformación original, responde a un principio de AUSTERIDAD REPUBLICANA Y EFICIENCIA, pues las elecciones se hacen cada cuatro años y no sería razonable mantener un equipo humano paralizado todo ese tiempo.

El Tribunal Electoral Provincial Ad Hoc, como se denomina, coexiste con el Juzgado Electoral provincial en tiempos electorales, distribuyéndose las competencias²⁴ y su función es la de organizar, dirigir, fiscalizar y juzgar los comicios para la renovación de autoridades provinciales y convencionales constituyentes. Para ello tiene funciones reglamentarias, pudiendo requerir la colaboración a los poderes del Estado provincial, a los partidos políticos y a la ciudadanía en general.

²² Artículo 183 Ley 9571 to. Ley 9838. Fuero Electoral. UNA ley especial instituirá el Fuero Electoral y determinará su conformación, competencia, roles y funciones a los fines de la aplicación de todos los aspectos regulados por la presente normativa y por el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos.

²³ Ley 9840 Artículo 2º.- El Fuero Electoral estará conformado por:

- a) El Tribunal Superior de Justicia;
- b) La Cámara con competencia en materia electoral;
- c) El Juzgado Electoral, y
- d) El Juzgado Electoral ampliado a Tribunal Electoral Provincial Ad hoc, en períodos electorales.

²⁴ Ley 9840. Artículo 10.- Le compete al Tribunal Electoral Provincial Ad hoc entender en:

a) Organizar, dirigir, fiscalizar y juzgar los comicios convocados para la renovación de autoridades provinciales y elección de convencionales constituyentes provinciales, ejerciendo -para ese solo fin- las atribuciones y competencias reconocidas al Juez Electoral por la Ley N° 8643, con las excepciones previstas en la presente norma, y

b) Ejercer las potestades y competencias reconocidas al Juez Electoral por la Ley N° 9571, con excepción de lo preceptuado en el Título VI -Capítulos I y II- del Libro Primero y en el Título III del Libro Segundo.

Artículo 11.- El Juzgado Electoral -mientras se encuentre constituido y funcionando el Tribunal Electoral Provincial Ad hoc conserva las competencias previstas en:

a) La Ley N° 8643 -Creación del Juzgado Electoral Provincial-: artículo 2º -incisos 7), 8), 9), 10) y 11)-; artículo 3º; artículo 4º inciso 1) -en lo que se refiere a la Ley Orgánica de Partidos Políticos- e incisos 2) y 4) y artículos 9º, 10, 11 y 12; b) La Ley N° 9572 -Régimen Jurídico de los Partidos Políticos-; c) La Ley N° 8102 y sus modificatorias -Orgánica Municipal- d) Las ordenanzas municipales que versen sobre cuestiones electorales o institutos de democracia semidirecta, y e) Las Cartas Orgánicas Municipales.

Se integra con el titular del Juzgado Electoral de la Provincia, que es quien ejerce la Presidencia y por dos Magistrados Provinciales de cualquier instancia y fuero, los que son designados por el Tribunal Superior de Justicia, ejerciendo la función solo para la elección a la que han sido convocados. Sin perjuicio de ello, el Tribunal Superior puede convocarlos excepcionalmente para resolver cuestiones o planteos vinculados con el proceso electoral en que intervino

Estos magistrados quedan desafectados de sus Tribunales de origen mientras dure la función electoral y se debe proceder a su remplazo conforme lo establece la ley respectiva.

Desde su existencia ha tenido la misma composición en las únicas dos experiencias que ha tenido la Provincia en elecciones generales, tanto la del siete de agosto de dos mil once, como en la del cinco de julio de dos mil quince²⁵.

Como Órgano de Apelación de las resoluciones del Tribunal Electoral ad hoc, actúan las Cámaras en lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Córdoba²⁶ a quienes se les distribuye por ley la competencia a la de primera nominación en los años pares y a la de segunda nominación en los años impares. Se sigue la misma línea de utilizar la estructura del Poder Judicial sin la necesidad de crear una instancia de apelación con competencia solo en lo electoral.

En cuanto a los recursos extraordinarios de casación o inconstitucionalidad, actúa el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia.

²⁵ Acuerdo N° 723 - Serie "A" del 21.12.2010 y Acuerdo Número Quinientos Noventa Y Ocho - Serie "A" del 18.11.2014 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba por el que se designa.

Para la designación de los miembros del tribunal electoral en las elecciones del año dos mil once, pese a que la Ley 9.840 facultaba de modo exclusivo y discrecional al TSJ para efectuar la selección y nominación de quienes iban a integrar el Tribunal Electoral Provincial Ad hoc, el Alto Cuerpo resolvió "autolimitar esas atribuciones en base a pautas objetivas, transparentes y de idoneidad". Por esa razón, se elaboró la nómina de aquellos magistrados que registraran antecedentes de actuación en materia electoral y se solicitó a los mismos que remitieran sus antecedentes al TSJ y expresaran su predisposición para conformar o integrar el Tribunal Electoral.

Los antecedentes recabados fueron remitidos al Consejo de la Magistratura de la Provincia para que brinde una opinión no vinculante con relación a quiénes se encontraran en mejores condiciones para integrar el tribunal. En ese dictamen, el organismo encargado de la selección y evaluación de jueces puntualizó que en la evaluación de antecedentes se contó con la presencia en carácter de veedores de legisladores provinciales de diferentes bloques parlamentarios. El alto Cuerpo mantuvo entrevistas con los legisladores que integraban la Comisión de Reforma Política de la Legislatura de la Provincia, quienes tomando conocimiento del procedimiento implementado por este TSJ para la selección y nominación de quienes iban a integrar el Tribunal Electoral no manifestaron objeción alguna.

Para las elecciones del año dos mil quince, el TSJ resolvió ratificar a los mismos magistrados que se habían desempeñado en los comicios generales anteriores, estimándolo prudente y acertado, dada la importante experiencia acumulada en los comicios provinciales del año 2011.

²⁶ “¿Por qué las Cámaras Contencioso Administrativas? Porque entendemos que allí están los magistrados que manejan el derecho público, siendo el derecho electoral parte del público; por eso creemos que estos jueces son los que se encuentran en las mejores condiciones de idoneidad, capacidad y especialización para poder entender el grado de apelación en lo que respecta a las sentencias y resoluciones que dicte el Juzgado Electoral, quedando para el Superior Tribunal de Justicia lo que se ha dado en llamar la “apelación extraordinaria”, es decir, todo lo atinente a los recursos de inconstitucionalidad y casación” (Fundamentos esgrimidos por el legislador Juan Brugge, miembro informante de la mayoría. Legislatura de la Provincia de Córdoba, versión taquigráfica de la 33° Sesión Ordinaria del 22 de setiembre de 2010)

4. A modo de conclusión

La Provincia de Córdoba a partir de la reforma electoral, ha dotado a la ciudadanía de un mecanismo más eficaz y eficiente para llevar adelante los procesos electorales.

El sistema principal es el de la Boleta Única de Sufragio que se utiliza en todo el territorio provincial, recibiendo la aprobación en general del electorado en cuanto a seguridad, confiabilidad y transparencia.

Con la utilización del voto electrónico, experimentamos un sistema eficiente en la formulación del escrutinio provisorio y transmisión de resultados provisionales relacionado con la celeridad y la falta de inconsistencias en las actas de escrutinio. Debemos destacar que como experiencia solo abarcó el uno coma treinta y cuatro (1,34%) por ciento del padrón de la provincia por la cantidad de electores.

Los cuestionamientos que pudieron existir han sido abstractos. No hubo denuncia de irregularidades y menos de fraude, en una participación democrática y transparente. El resultado de la totalidad de las mesas estuvo en pantalla algunos minutos antes que en la ciudad de Buenos Aires, que realizaba comicios el mismo día con Boleta Electrónica a igual cantidad de mesas escrutadas, consecuencia lógica si tenemos en cuenta de que la boleta electrónica requiere el recuento una por una.

Lo mismo ocurrió con el sistema de boleta electrónica en 2011, dejando a salvo que en el caso de boleta electrónica puede haber inconsistencias entre lo registrado electrónicamente y lo impreso en la boleta, imposibles de fiscalizar y que requieren una resolución en el escrutinio definitivo sobre la validez o invalidez del voto, cuando el chip no puede ser leído por la máquina o la boleta adolece de un defecto de impresión y el elector no procedió a romperla y formular un nuevo voto.

Con los medios electrónicos se puede decidir la ubicación aleatoria de los partidos y alianzas en el diseño de la boleta, lo que les permite ocupar los distintos lugares en las filas. Por el contrario con la BUS en papel ello no ocurre ya que la ubicación se define en el sorteo anterior a la impresión y es el lugar que en definitiva ocupan.

En los medios electrónicos una de las opciones es el voto en blanco inducido por la máquina, lo que no ocurre en la BUS papel, que como vimos, si bien es una opción, no lo induce la boleta.

El medio electrónico tiene más reparos en cuanto a seguridad y confianza que la Boleta Única de Sufragio en soporte papel. Por ello para perfeccionar el sistema de boleta única en soporte papel es necesario seguir trabajando para evitar las inconsistencias en las actas de escrutinio provisorio que deben ser salvadas en el definitivo, lo que va a agilizar la transmisión provisional de los resultados ya que depende de la mayor celeridad en la función de las Autoridades de Mesa y de la complejidad mayor o menor de la boleta.

De todas maneras, el mismo fue acorde con el sistema implementado, a diferencia de lo ocurrido en dos mil once cuya ralentización del sistema informático contratado al Correo Argentino fue culpa pura y exclusiva de la Empresa, lo que fue motivo de penalización por incumplimiento de la obligación asumida. Sin perjuicio de ello no hubo problemas con la

exactitud de los resultados transmitidos y el escrutinio definitivo no tuvo diferencia sensible con el provisional.

Por ello y a los fines de volver más eficiente el sistema, habría que concebir un lector electrónico que permita realizar el escrutinio provisorio por parte de las Autoridades de Mesa con mayor celeridad y consistencia.

La experiencia nos dice que el método tradicional de votación de boletas individuales por partido, se consideró superado ya partir de dos mil once, conviviendo solo los dos sistemas de votación (BUS y Voto Electrónico); los que, conforme la experiencia de cada uno, permiten extraer conclusiones sobre sus ventajas y desventajas sin perjuicio de resaltar, que a diferencia de otros distritos, no hubo ni siquiera sospecha infundada de fraude y menos denuncias formales, por lo que el proceso no tiene una mácula.

El único caso registrado fue la sustracción de tres boletas de sufragio en el escrutinio definitivo pertenecientes a una mesa, hecho oportunamente denunciado. Sin perjuicio de ello, lo positivo fue que recuperadas las boletas pudieron ser escrutadas ya que las mismas son únicas e irreproducibles, tal como lo relatamos en acápite anterior.

El Tribunal Electoral Provincial ad hoc, encargado de la organización, dirección fiscalización y juzgamiento de los comicios, cumplió acabadamente con la tarea, interactuando con todos los Organismos pertinentes del Poder Judicial de la Provincia especialmente involucrados para tal fin, poniendo oído a una sociedad que reclama cada vez mas mayor transparencia, para asegurar que la voluntad popular no sea burlada, recibiendo el reconocimiento de los partidos políticos y alianzas de partidos al concluir con el escrutinio definitivo.

El objetivo se cumplió en forma satisfactoria. No ha habido cuestionamientos al sistema ni conflictos judicializados que no fueran menores; en los tiempos preestablecidos en cronograma fijado al efecto; transmitiendo seguridad y tranquilidad a los partidos y alianzas participantes y a la ciudadanía en general, no solo en su organización y dirección, sino también en cuanto a la difusión de los resultados provisionales, en forma más que oportuna, acordes a cada uno de los sistemas electorales empleados.

Se entregaron los diplomas correspondientes en acto público y la Provincia tiene nuevas autoridades legítimas, habiendo culminado con los informes finales de gastos de campaña de todos y cada uno de los participantes en la contienda electoral.

Conscientes somos de que hace también a la transparencia del proceso electoral, la difusión del costo que insume el mismo y de que manera se efectúan los gastos.

En ese sentido el tribunal conjuntamente con la dirección de administración del Poder judicial de la Provincia, actuando con austeridad republicana, defienden todas y cada una de las contrataciones y publican oportunamente la totalidad de los gastos aprobados por el Tribunal Electoral, cuyo detalle agregamos y que pueden ser motivo de consulta.

(+) INGRESOS:**PARTIDAS PRESUPUESTARIAS ASIGNADAS (1)**

PRESUPUESTO 2015	\$109.552.000,0 0
TOTAL INGRESOS (1):	\$109.552.000,0 0

(-) EGRESOS:**CONTRATACIONES REALIZADAS (2)**

IMPRESIÓN PADRONES (Artes Gráficas Rioplatenses)	\$ 2.164.050,00
IMPRESIÓN BUS (Docuprint S.A.)	\$ 16.819.000,00
OPERATIVO ELECTORAL (Correo Argentino)	\$ 36.868.680,00
ESCRUTINIO PROVISORIO (Smartmatic)	\$ 8.359.958,60
VOTO ELECTRONICO LA FALDA y MARCOS JUÁREZ (Smartmatic)	\$ 2.000.000,00
CAPACITACIÓN VOTO ELECTRÓNICO EN LA FALDA	\$ 40.400,00
CAPACITACIÓN VOTO ELECTRÓNICO EN MARCOS JUAREZ	\$ 6.800,00
CRAVAT COMUNICACIONES S.A. (Iván Gurdulich)	
- ASESORAMIENTO PUBLICIDAD	\$ 75.000,00
PUBLICIDAD CAPITAL (Según Anexo 1)	\$ 3.630.619,46
PUBLICIDAD INTERIOR (Según Anexo 2)	\$ 311.516,40
CREDENCIALES PARA FiPEs (330 credenciales)	\$ 16.456,00
AUDITORIA CAMPAÑA PARTIDOS POLITICOS (CVA Medios)	\$ 79.950,00
CONTRATACIONES MENORES (Según Anexo 3)	\$ 328.559,71
ENVÍO DE CREDENCIALES A LAS SEDES JUDICIALES DEL INTERIOR	\$ 36.300,00
TROQUELADO PARA NO VIDENTES	\$ 96.012,00
CONTRATACIÓN REMISES	\$ 34.010,00
ADQUISICION EQUIPAMIENTO TECNOLOGICO (UPS) (Según Anexo 4)	\$ 499.424,34
PUBLICIDAD CAMPAÑA ELECTORAL CON FINANCIAMIENTO PÚBLICO (Según Anexo 5)	\$ 15.129.975,72
SUBTOTAL (2)	\$ 86.496.712,23
<u>VIATICOS (4)</u>	

Viáticos 2 integrantes Trib. Electoral Ad-Hoc	\$ 718.666,62
Viáticos viajes a Bs.As. Juzgado Electoral y varios	\$ 87.100,98
ARANCEL FIPES	
ARANCEL AUTORIDAD DE MESA (\$ 943,20)	
VIÁTICOS REFRIGERIO - MOVILIDAD - COMUNICACIÓN FIPES (\$330)	\$ 16.713.156,25
REFRIGERIO PARA AMV Y FIPES (\$ 120)	
SUBTOTAL (3)	\$ 17.518.923,85
TOTAL EGRESOS (4) = (2) + (3):	\$ 104.015.636,08

SALDO (5) = (1) - (4):	\$ 5.536.363,92
-------------------------------	------------------------

El detalle nos permite ver que cada sistema tiene un costo diferente y en esto nos referimos a diferencias considerables. Una asignatura que vista desde la óptica de la austeridad republicana, no puede pasar a segundo orden, cuando el resultado es el mismo.

Es decir, la Provincia de Córdoba, implementó los dos sistemas de votación que tienden a transparentar los procesos electorales, logrando el objetivo con uno y otro sin cuestionamientos ni errores en una función que se asume con responsabilidad, pasión y mucho entusiasmo, encontrándose comprometido el Poder Judicial de la Provincia en su conjunto. Decidir por uno o por otro implica analizar los costos y beneficios.

Si todo es transparente, sacrificar la construcción de varias escuelas para obtener un resultado que es provisional una, dos o tres horas antes de lo que es acorde a un sistema manual, nos debe llevar a la reflexión.

De mi parte entiendo que Córdoba ha demostrado al país una elección ejemplar.

Ejemplar porque no hubo un solo acto de corrupción electoral en las filas de la justicia.

Ejemplar, porque las cuentas de lo que se gastó en la elección se exhiben a quien quiera verlas ya que se encuentran en el sistema y en el que se puede verificar que con austeridad también se puede lograr resultados exitosos.

Ejemplar, porque todos los partidos y las organizaciones sociales tuvieron consignas claras y sobre todo una: no a la violencia electoral.

Todo el Poder Judicial y los poderes Ejecutivo y Legislativo se alinearon con una sola consigna: No defraudar a la ciudadanía, ser custodios de la voluntad popular y transparencia en los procedimientos.

Los Partidos Políticos, sin excepción, las hicieron suyas con la acción y fueron los abanderados de la paz social, sin la cual no hubiese habido posibilidad de votar libremente.

Especialmente y lo que distingue a Córdoba, es el modelo de Boleta Única de Sufragio en soporte papel, convirtiendo a la Provincia en centro de atención del funcionamiento de la misma, en cuanto a su accesibilidad, confiabilidad, seguridad y transparencia como elementos esenciales en la elección de cualquier sistema de votación, y, como dijimos, su costo operativo relacionado con los resultados.

En cuanto al voto electrónico en cualquiera de sus dos versiones, si bien su utilización fue parcial en la Provincia (Marcos Juárez y La Falda), lo cierto es que a igual número de mesas, el resultado fue con mayor celeridad al propuesto en las elecciones correspondientes a la ciudad autónoma de Buenos Aires, quien utilizó el sistema de boleta electrónica de votación sin perjuicio de anotar que en la provincia se utilizó la urna electrónica que transmite directamente el resultado y en la CABA la boleta electrónica que necesita el conteo de cada una de las boletas.

Los dos sistemas electrónicos utilizados en la provincia, tanto en 2011 como en 2015 fueron exitosos y no recibieron cuestionamientos serios ni fundados, destacando respecto de la BUS que en aquellos no existen inconsistencias en los escrutinios provisorios, que si pudimos comprobar con la BUS.

Tanto los sistemas adoptados, como las contrataciones pertinentes, teniendo en cuenta cada uno de aquellos, nos permiten concluir que en la Provincia de Córdoba se votó con transparencia, se esperaron los resultados con responsabilidad y los cordobeses podemos decir, como en tantas otras cosas: Tenemos un modelo para comparar.

III. EL SISTEMA ELECTORAL
DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES



1. La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires: su origen constitucional, atribuciones y funciones. Regulación de las fuerzas políticas en el ámbito provincial. El proceso electoral del año 2015.

Guillermo O. ARISTÍA



La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires: su origen constitucional, atribuciones y funciones. Regulación de las fuerzas políticas en el ámbito provincial. El proceso electoral del año 2015

Guillermo Osvaldo ARISTÍA¹

1. Introducción

La elección de los temas por parte de quienes tienen la responsabilidad de llevar adelante la publicación, no podría haber sido más apropiada.

A nadie escapa la importancia que tiene para todos los ciudadanos la existencia y funciones de la Justicia Electoral ya que representa el brazo ejecutor, entre otros no menos importantes, del pleno ejercicio del derecho y del deber político del pueblo de participar en el Poder, ya sea como electores y/o candidatos, materializándolo a través del sufragio.

Por otra parte, si bien el derecho electoral ha sido estudiado en profundidad por selecta doctrina, una y otra vez afloran nuevos planteos, que urgen una solución adecuada que muchas veces se hace difícil alcanzar por cuanto, también es verdad, el quehacer electoral es caracterizado con ligereza, excluyéndolo con orgulloso desdén, de los temas de importancia, como si se tratara de una especie subalterna, lo que suele impedir el protagonismo, participación y autonomía de esta temática.

Así como el nacimiento de los partidos ha sido una consecuencia necesaria del ejercicio del régimen democrático representativo, la Nación y las provincias en cumplimiento de un principio básico del federalismo han sancionado Leyes en ejercicio de facultades constitucionales que le son propias, que regulan, en sus respectivos ámbitos, lo relativo a la fundación, doctrina, organización, funcionamiento y extinción de las fuerzas políticas organizadas, siendo el órgano de aplicación de la primera la Justicia Nacional y de las segundas, en el caso de nuestra provincia, la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

Aun cuando entre los partidos de distrito y los partidos provinciales no existen relaciones necesarias, apareciendo regulados como entidades independientes, nada impide que un mismo partido actúe al mismo tiempo como partido de distrito y partido provincial.

Esta coexistencia provocó conflictos jurisdiccionales, entre la Justicia electoral nacional y provincial, que se alimentan en la confusa frontera de sus legislaciones.

Esto no es una cuestión menor, pues la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ha volcado el tratamiento y control de la vida interna de los partidos políticos, con reconocimiento en ambas jurisdicciones, dentro del Fuero Federal, en desprecio de las autonomías provinciales, dejando a éstas, exclusivamente el control de los candidatos a cargos públicos provinciales.

En las oportunidades en que ha debido intervenir, el más Alto Tribunal Nacional, sentenció que "... a concurrencia de normas y autoridades de aplicación, cuando se trate de actos comunes, relacionados con ambos órdenes de partidos, como es la elección de

¹ Secretario de Actuación de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires

autoridades únicas en entidades que actúan simultáneamente como partidos de distrito y partido provincial, el principio que consagra el artículo 31 de la Constitución Nacional aconseja estar a la aplicación de las normas federales y a su respectiva autoridad de aplicación...” (CSJN, Fallos 305:928 Aclaratoria del 27/07/1983).

La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, con distintas integraciones, ha expresado en forma categórica que la cuestión lesiona un pilar príncipe de nuestra declaración de derechos y garantías, por cuanto no existe en nuestras provincias poder delegado alguno a favor de la Nación, respecto de la organización y control de las fuerzas políticas que actúan en sus respectivos territorios, dándose así sus propias normas y creando en uso de los poderes que les son propios y reservados, sus órganos de aplicación, no pudiendo la competencia federal, alterar ésta jurisdicción.

Es decir, si las provincias tienen la obligación federal de organizarse bajo la forma representativa de gobierno, conforme lo expresa el artículo 5° de la Carta Magna y tenemos como cierto que las asociaciones políticas reconocidas, monopolizan la nominación de candidatos para cargos públicos de acceso electivo (art. 38 Constitución Nacional y 59 Constitución de la Provincia de Buenos Aires), éstas deben y pueden a través de sus respectivas justicias electorales locales, intervenir en el control de la actividad interna de éstos, evitando la intromisión en su vida y lesionar garantías legales y constitucionales.

Por ello, sin la pretensión de elaborar un examen acabado de los temas propuestos, pero sí con la exclusiva finalidad de vigorizar la importancia de la actividad desarrollada por el órgano electoral competente en la Provincia de Buenos Aires, me referiré a su conformación, normativa aplicable y realidad electoral local.

2. Honorable Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires

La Junta Electoral tiene su origen en la Constitución Provincial que le atribuye su contenido jurídico institucional, dispone su integración y le otorga facultades que le son propias (arts. 62 y 63 Constitución de la Provincia de Buenos Aires y art. 14 Ley 5109 de la Provincia de Buenos Aires).

Este organismo de la constitución está integrado en forma plural con cinco miembros, los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Honorable Tribunal de Cuentas y de las Cámaras de Apelaciones con asiento en el Departamento Capital, y funciona bajo la presidencia del primero (art. 62 Constitución de la Provincia de Buenos Aires y con similar redacción art. 14 Ley 5109 de la Provincia de Buenos Aires), manteniendo en la actualidad un sistema de rotación de algunos de sus miembros (incluyendo la presidencia) y deviniendo como permanentes, únicamente dos de ellos, los Presidentes del Honorable Tribunal de Cuentas y de la Cámara de Apelaciones en lo Criminal con asiento en la ciudad de La Plata, en su condición de vocales del Cuerpo.

La propia Ley se encarga de establecer también la obligatoriedad de que funcione con dos secretarías (art. 17 del mismo texto legal).

Si bien todos los territorios provinciales cuentan con una autoridad electoral independiente, existe una diversidad de modelos, a modo de ejemplo en otras jurisdicciones hay jueces electorales, pero todos tienen en común y pueden identificarse por las tareas que realizan, tanto de índole administrativa como resolviendo cuestiones que surgen del propio proceso electoral, realizadas en impugnaciones o recursos.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires podemos sintetizar diciendo que tanto la Carta Magna provincial como la Ley Electoral (5109) enumeran, en armónica redacción, las facultades y atribuciones de la Junta Electoral con relación a los registros de electores, proceso electoral, escrutinio, proclamación y diplomación de los candidatos electos. Autorizando la disposición legal que esta Repartición reglamente funciones que le asigna la Constitución o la Ley y no lo hubiesen hecho los poderes Legislativo o Ejecutivo.

Otra labor príncipe de la Junta Electoral es la vinculada a la constitución y funcionamiento de las fuerzas políticas, que le fue asignada por los arts. 4 y 5 del Decreto Ley 9889/82 t.o. s/ dec. 3631/92 de la provincia de Buenos Aires.

Para comprender la dimensión del universo de competencia, atribuciones y diversidad de labores que lleva adelante la Junta Electoral, debemos expresar algunos de los aspectos que sirven para presentar y graficar la actualidad electoral de la Provincia de Buenos Aires y el marco legal que la rige.

Nuestra Provincia, está compuesta actualmente por 135 municipios, algunos de reciente creación y con una marcada tendencia a que prontamente aumente su número.

En estas comunas conviven, al curso de la última elección cerca de 12.500.000 electores (11.800.000 nativos y 570.000 extranjeros) y dentro de las más variadas expresiones políticas. Estas se encuentran canalizadas en 50 partidos políticos reconocidos y más de 120 agrupaciones municipales inscriptas.

En la reciente contienda electoral participaron, y hubo que cualificar la idoneidad electoral, de 12.500 candidatos, en 600 listas, que se postulaban para acceder triunfo mediante a 2.937 cargos en disputa, conforme el Decreto de convocatoria N° 114/15, Participando 22 agrupaciones comunales, 2 partidos políticos y se conformaron 8 alianzas transitorias.

Esta labor de control electoral, sumada a la solución de los conflictos propios de las asociaciones políticas, tiene su soporte normativo, sin desdeñar la competencia que como ya dije antes, expresa la Constitución Provincial; en la Ley electoral N° 5109, sancionada en el año 1946 y que si bien tuvo reformas, a nuestro modesto entender, nunca fueron suficientes para adecuarse a las exigencias de la realidad actual.

Al proceso electoral se incorporó a partir de las elecciones realizadas el año 2011 el sistema de Primarias Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (EPAOS) con la sanción de la Ley 14.086 de la provincia de Buenos Aires, reglamentada mediante el Decreto N° 332/11, a cuya experiencia en su aplicación me referiré al tratar “El proceso electoral del año 2015”.

Contamos asimismo con una norma, que contempla la constitución, organización, derechos, obligaciones y funcionamiento de los partidos políticos y agrupaciones comunales en el territorio, el Decreto Ley 9.889/82 t.o s/ dec. 3631/92 que igualmente ha sido reformado en algunas oportunidades, sin alcanzar la labor legislativa, una actualización como aspiramos.

Estas tres Leyes: la electoral, la de primarias abiertas y la de partidos políticos, a las que hiciera referencia, resultan los pilares sobre los que descansa el derecho electoral bonaerense.

Completan el andamiaje normativo, la Ley N° 11700 sancionada en el año 1995 y modificada por las Leyes 12.312 y 14.470 que reglamenta el derecho electoral de los extranjeros en esta Provincia, a la cual me referiré más adelante explayándome sobre su

contenido; el Decreto Ley 6769/58 llamado Ley Orgánica de las Municipalidades y la Ley 13.688 de creación y funcionamiento de los Consejos Escolares que, en sus textos, con similar redacción, expresan la necesidad de que éste Organismo determine la fecha de iniciación de las sesiones preparatorias.

Finalmente, común a todos los territorios provinciales, resulta la Ley Nacional de simultaneidad de elecciones N° 15.262 y su Decreto reglamentario N°17.265/59, por la cual las jurisdicciones locales, que contemplan en su legislación la posibilidad de adherirse al cronograma electoral dispuesto por el poder ejecutivo nacional, pueden materializarlo a voluntad en cada elección.

Es muy probable que esta Ley nacional haya contribuido, en forma marcada, a que las provincias fuesen dejando paulatinamente en manos del poder central y en abierto contraste con el federalismo que hoy enarbolamos, los aspectos vinculados al ejercicio comicial. Esto como todos sabemos no resulta superficial, comprende no sólo todas las tareas que conciernen al proceso electoral, incluso el escrutinio, sino que también ha adoptado como propio los padrones provinciales.

Esta situación que no es la ideal, se ve agravada en años electorales. Carecer del acceso directo a dicha información, lesiona el eficaz desenvolvimiento de las tareas que le son propias, al quehacer electoral local.

En nuestro caso la Constitución Provincial (inc. 1 art. 63), señala como tarea de éste organismo, la de formar y depurar el registro de electores, que intentamos poder alcanzar a partir de que tengamos nuestro propio padrón.

Asimismo, la Ley electoral (5109) en sus arts. 26, 27 y 28 local establece el procedimiento para la formación de este registro y autolimita su confección, en una poco feliz redacción, a la lista de los anotados en el registro nacional, adicionando que deberán coincidir.

Resta tratar, que en éste Estado provincial, los extranjeros han visto ampliada su capacidad de ejercicio de los derechos políticos, con la sanción de la Ley 17.400 y sus modificatorias.

Con anterioridad, el derecho de sufragio individual estaba restringido a comicios de alcance municipal y ahora participan como miembros activos de la comunidad, eligiendo además Gobernador, Vicegobernador, Legisladores, Diputados, constituyentes y pronunciándose también en consultas populares.

El registro de electores extranjeros tiene, a raíz de una anterior reforma, una inscripción de carácter definitiva y válida para todos los actos electorales futuros. En antigua redacción la inscripción y registro tenían la existencia efímera de una contienda electoral.

Los partidos políticos, sin embargo, han cuestionado que la fecha de cierre de padrones, previo a una elección, queda en la facultad discrecional del Órgano de aplicación y no se establece, al igual que en el supuesto de nativos, un plazo cierto a contar del día de la elección.

Es de destacar, que los extranjeros también pueden ser candidatos y acceder a cargos públicos en funciones municipales, según lo autoriza la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, en el inc. 3 del art. 191.

Como una sociedad civilizada, madura y adulta se ha ido vigorizando entonces, la participación del extranjero en el quehacer electoral.

3. El proceso electoral del año 2015

Referirnos al reciente proceso electoral en la Provincia de Buenos Aires, en un momento donde parece advertirse que la sociedad mayoritariamente formula planteos sobre la necesidad de modificar las reglas de juego o al menos las formas en que los argentinos seleccionamos a nuestros gobernantes, es una oportunidad inmejorable para dirigirme a las reformas normativas y el resultado de su aplicación en nuestro territorio.

Si bien me referiré a la que se circunscribe a la etapa interna de las fuerzas políticas y desde ahora adelanto que desde mi mirador, un *aggiornamento* del régimen electoral no debe ceñirse a ello, no deja de ser un comienzo y resulta de suma importancia, aprovechar estos antecedentes para analizar, sacar conclusiones e ir aportando y mejorando de elección en elección y no desechar las enseñanzas de la experiencia, omitiendo su estudio o abordando los temas con una inmediatez respecto de un nuevo acto comicial, que en lugar de clarificar, confunde y perjudica. Siempre, a mi entender, deben darse las discusiones de fondo, desprendidas de las urgencias del calendario político.

1. Para comenzar debemos recordar que los partidos políticos son esenciales para el funcionamiento de la democracia; por otra parte parece desprenderse de la opinión pública una insatisfacción en los partidos políticos. Es una realidad que muchas fuerzas políticas ya habían perdido la costumbre de elegir sus candidatos mediante las urnas y entre quienes sí lo hacían, una de las debilidades más graves es la representación de las minorías en las listas de candidatos a cargos públicos electivos.

En este sentido, según los impulsores de la reforma electoral y luego de un diagnóstico que señalaba la existencia de un sistema partidario atomizado, con partidos débiles y escasamente representativos, con una oferta electoral de difícil comprensión para el votante, el objetivo perseguido al introducir las elecciones primarias fue alentar la democratización partidaria, contribuir a reestructurar la propuesta electoral, con la participación en la elección general, de menos fuerzas políticas y hacer más clara su oferta, prohibiendo las listas llamadas “espejo” y las candidaturas múltiples.

Independientemente del diseño y su fundamento, desde sus sanciones, tanto la Ley 12.915 de la Provincia de Buenos Aires como antecedente más cercano y la norma vigente (Ley 14.086), provocaron cuestionamientos en torno al avance de los poderes públicos sobre la autonomía de los partidos, lo mismo sucedía a nivel nacional.

Aquí vale resaltar que las normas por sí solas no modifican las conductas de los hombres, si lo que se pretende es dinamizar el sistema de representación, supuestamente en crisis, se hace necesario además que la nueva metodología respete la cultura e idiosincrasia de donde la vamos a utilizar y logre la confianza de los destinatarios del proceso electoral, los electores.

2. a) Más allá entonces, de los apoyos o críticas a la reforma electoral, ya convertida en Ley, sabemos que las elecciones internas de las fuerzas políticas para seleccionar candidatos para competir en los comicios generales, pueden diferenciarse en dos grandes sistemas.

Así es posible advertir que en ciertos casos la legislación deja librada a la carta orgánica partidaria la determinación del método y/o sistema de selección, que tiene plena independencia y autonomía el partido y la autoridad partidaria competente es quien convoca, éste era el procedimiento en la Provincia con anterioridad a la reforma, y por

otra parte nos encontramos con aquellos en los que el legislador ha interpretado que la relevancia que reviste esta cuestión o bien por los motivos, diagnóstico y objetivos señalados por los impulsores de la reforma, merece su intervención fijando para todas las fuerzas políticas el procedimiento de selección de candidatos a cargos públicos electivos, donde el llamado a internas, ejercido por uno de los poderes del Estado es la diferencia fundamental.

b) También dentro de esta última conducta, con participación directa del Estado, encontramos diferencias.

Un proceso con matiz menos intervencionista, fue el que se utilizó en esta Provincia en las elecciones de los años 2003 y 2005, donde por aplicación de la citada Ley 12.915, el Ejecutivo provincial convocó a elecciones internas abiertas, naturalmente, obligatorias y simultáneas.

En breve síntesis podemos agregar que a esta característica común con el actual sistema, también se le suma que bajo las disposiciones de la Ley 12.915 votaban todos los argentinos y extranjeros empadronados (afiliados o no), el precandidato solo podía postularse a un solo cargo electivo, para una sola categoría y por una fuerza política y, estableció en su Decreto reglamentario la obligación de que las listas de candidatos se presenten ante la Junta Electoral de la Provincia tanto en soporte papel como informático.

Por el contrario, se diferencia de la legislación vigente, que en los procesos de primarias de los años 2003 y 2005 las Juntas Electorales partidarias conservaban la facultad de poder designar locales de votación y autoridades de mesa, así como establecer la ubicación de éstas y, las listas, debían cumplir con las disposiciones estatutarias por, ejemplo en cuanto a adherentes, extremos todos que en la Ley 14.086 están a cargo de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

c) Ahora bien, la reforma electoral aprobada en el año 2009 introdujo el sistema de Primarias Abiertas, Obligatorias y Simultáneas en la Provincia, con la sanción de la Ley 14.086. Fue utilizada por primera vez en las elecciones del año 2011, es decir, en esta oportunidad contábamos con esa experiencia y la del año 2013, ocasión en la que se le sumaron otras novedades, como fue la incorporación al padrón electoral de los jóvenes de 16 y 17 años de edad y el diseño del padrón o mejor dicho de los padrones (nativos y extranjeros), lo que importó, en lo que aquí nos interesa y más allá de que se agregó la foto y el troquel, un mecanismo o procedimiento distinto al momento de la registración del voto, con mayor participación del elector.

3. a) Hablar de cómo funcionó esta tercera aplicación de la Ley 14.086 en la Provincia, provoca que ineludiblemente deba cansarlos un poco con números que pueden ayudarnos a sacar conclusiones, fundamentalmente comparados con sus experiencias anteriores, para valorar en su total dimensión el análisis de la realidad electoral de nuestra Provincia.

En esta elección primaria se encontraron empadronados aproximadamente 12.500.000 electores, sumados argentinos y extranjeros (mismo padrón que el utilizado en la elección general) y se constituyeron 35.884 mesas para cubrir los dos padrones. Confrontado con el año 2013 alrededor de 1.800.000 electores más y un aumento de 1.900 mesas.

El padrón de extranjeros tuvo un aumento significativo superando los 570.000 electores, cuando en el año 2013 fue de 310.000 inscriptos.

También, se presentaron para competir en las primarias aproximadamente 31.000 candidatos, alrededor de 4.000 más que en su precedente, siendo observados por estar propuestos para más de un cargo 28, en destacada mejoría de responsabilidad atento a que en la elección del 2013 fueron cerca de 450 los candidatos observados por la misma causal.

Debemos tener presente que para participar en las elecciones primarias, las listas debieron estar sostenidas por un mínimo de adherentes, totalizando éstos, más de 1.000.000 electores, de los cuales 71.000 avales se cayeron por estar repetidos.

Digamos que este número se reduce en función de las personas (37.000) por estar tres, cuatro y hasta cinco veces repetido un mismo elector como adherente.

Participaron en la elección primaria 8 alianzas, 6 partidos políticos y 35 agrupaciones municipales.

Más allá de las estrategias políticas, se advierte que tal vez, las nuevas reglas estimularon la formación de alianzas, entre fuerzas que no tenían tradición frentista, una postura que se mantuvo en los tres procesos electorales donde se implementó este sistema, ante la perspectiva –seguramente de no superar el umbral del uno y medio por ciento de los votos positivos válidamente emitidos que exige el art. 10 Ley 14.086 para poder participar de la elección general.

b) Para finalizar este cuadro numérico y creo de mucha utilidad para estudio de los analistas, importante es destacar que la cantidad de listas presentadas fueron 1.370 un número levemente superior al del año 2011 con 1356 listas, que se diferencia de las 1319 del año 2013. No resulta un dato menor que en esta primaria (2015) y en la del 2011 estaban en disputa cargos ejecutivos.

c) En cuanto a la primera etapa del proceso electoral de las primarias y de conformidad a lo establecido en la Ley y su Decreto reglamentario (332/11), la Junta Electoral de la Provincia, adoptó las normas operativas, imitando el buen antecedente del año 2013, con inmediatez a la convocatoria, lo que importó que las fuerzas políticas conocieran con mayor anticipación que en su primera experiencia del año 2011 el cronograma, plazos y vencimientos; se dio temprana y amplia difusión de los procedimientos de carga informática y del modelo de planillas de presentación de candidatos y adherentes. También en lo relacionado con los plazos para el cierre, confección, impresión y distribución de los padrones de extranjeros.

Esta anticipación y las experiencias anteriores de todos los protagonistas, seguramente influyó para que no se plantearan cuestionamientos significativos en las distintas etapas del proceso y se limitaran los temas litigiosos a trámites puntuales de oficialización de listas ante las Juntas Electorales partidarias.

Otro paso adelante es que por segunda vez consecutiva se incorporaron Observadores Electorales al proceso electoral, todos pertenecientes al Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, quienes estuvieron presentes en una mayor cantidad de locales de votación y mesas que en el 2013, colaborando en la comunicación de novedades ante la Junta Electoral y sus conclusiones, elaboradas desde un mirador imparcial, contribuyen para mejorar la calidad de estos procesos.

d) Con respecto al acto comicial, en general se desarrolló con normalidad, con alto nivel de asistencia del electorado, superando a sus antecedentes del 2011 y 2013, cuando incluso la Iglesia había expresado que fue positiva y ejemplar la participación en las

primarias y, quizás el rango más distinguido fue la temprana constitución de las mesas tanto de nativos como de extranjeros, otra debilidad recurrente que fue superada luego de una luz de alarma del año 2013 que nos comprometimos a corregir.

En este extremo advertimos también, que generalmente los fiscales están muy entrenados, preparados y por el contrario las autoridades de mesa, sin perjuicio de algunas capacitaciones que lleva adelante, entre otros, el Ejecutivo Provincial, el Observatorio de Estudios Electorales y Políticos Institucionales y la propia Junta Electoral, que son útiles, pero claramente insuficientes. Esta orfandad se torna más grave en el segmento del padrón de extranjeros que además deben lidiar con una normativa local distinta y menos publicitada.

Común a ambas mesas, de argentinos y extranjeros, es el sensible tema de la ubicación de las boletas en el cuarto oscuro así como su falta y abastecimiento por parte de las fuerzas políticas.

También, con relación a este tema, las mesas correspondientes al padrón de extranjeros ven incrementada su dificultad, atento a que es habitual que las fuerzas políticas no proporcionen las boletas sábanas limitadas a los segmentos provinciales, única fracción que se encuentran facultados para votar, sino que incluyen la boleta completa con candidatos de jurisdicción nacional.

La utilización del nuevo padrón que incluyó la modificación de la registración del elector y la constancia de emisión de voto, no hemos advertido que hubiese influido significativamente en el desarrollo del acto comicial, sin perjuicio de que la ausencia de ejercitación previa confundió, en algunos casos a las autoridades de mesa en el año 2013, tanto de nativos como de extranjeros, que omitieron requerir la firma del elector y/o la falta de entrega del troquel. En todo caso ese error no se repitió en esta ocasión en una cantidad que pueda representar alarma alguna.

Entonces tenemos que las elecciones primarias ya tuvieron su tercera experiencia, queda ahora en la investigación y el estudio que esa voluntad innovadora, con la información recogida, saque sus conclusiones, corrija sus deficiencias y fortalezca sus virtudes.

2. Régimen Electoral Municipal en la Provincia de Buenos Aires.

Vicente Santos ATELA



Régimen Electoral Municipal en la Provincia de Buenos Aires

Vicente Santos ATELA¹

1. Introducción

El presente capítulo está destinado a realizar una descripción y análisis de los principios electorales del régimen municipal en la Provincia de Buenos Aires, y al mismo tiempo formular algunas reflexiones para su mejoramiento en pos de una mejor calidad democrática y de la participación pública de los ciudadanos.

De manera preliminar corresponde decir que el régimen constitucional bonaerense que rige a la institución municipal no resulta modificado desde la reforma del año 1934², y en su consecuencia no recepta de manera explícita el principio de “autonomía” de los gobiernos locales, circunstancia que tampoco debe ser entendida como inexistencia absoluta de autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires.

La organización política de nuestra Nación se construye bajo los principios de una organización republicana, representativa y federal (art. 1 de la constitución Nacional), y las provincias y municipios como unidades políticas autónomas³. Así las provincias como los municipios deben en su organización institucional receptar los siguientes principios: división de poderes, elección popular de sus representantes, temporalidad de sus mandatos, publicidad de los actos de gobierno, responsabilidad de los funcionarios, igualdad ante la ley, todo ello en coherencia constitucional con las disposiciones de los arts. 5 y 123 de la carta magna.

Tanto Korn Villafañe, como Baulina⁴ sostienen que así como la República Argentina ha adoptado para su gobierno la forma representativa, republicana y federal conforme al texto constitucional (art. 1), donde cada provincia dicta su propia constitución bajo este mismo sistema (art. 5), los gobiernos municipales por su parte deben revestir al igual que el estado nacional y los provinciales, la modalidad de una república representativa adaptada a las particularidades de la competencia municipal. Así la constitución nacional recepta el principio republicano, representativo y autónómico de los municipios en el artículo 5 al decir “Cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo de estas condiciones el Gobierno federal, garante a cada provincia el goce y

¹ Profesor Titular ordinario de la materia “Derecho Público Provincial y Municipal” Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP; ex Profesor Adjunto regular de la materia “Derecho Constitucional II” Departamento Ciencias Económicas y Jurídicas UNNOBA; docente de postgrado; ex Vice Decano y actual Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP.

² Cabe aclarar que la reforma constitucional realizada en el año 1989 por sistema de enmienda -Ley Provincial 10.859- en sus arts. 181 y ssgtes. dispuso la modificación del régimen municipal, y lo mismo ha ocurrido con la Ley Provincial 11.488 que en su art. 16 –esta vez utilizando la modalidad de convocatoria a Convención Constituyente- también habilitó la reforma del régimen municipal con una mayoría especial. En ambos casos no prosperó la reforma constitucional en lo que hace al régimen municipal.

³ El sistema constitucional argentino de nuestros días reconoce la existencia de cuatro órdenes de organización estadual: Estado Federal, Estado Provincia, Estado Municipio y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

⁴ Pérez Guilhou y otros: “Derecho Público Provincial y Municipal”, edit. La Ley, Tomo I, pág. 329.

ejercicio de sus instituciones” y luego el artículo 123 resulta complementario e integrador al establecer “Cada provincia dictará su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el Artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

Entiende la doctrina constitucional que aquellos municipios que poseen todos los elementos característicos de la autonomía –y que enuncia el citado art. 123 de la constitución Nacional - se constituyen en municipios de autonomía plena, reconociéndoseles la existencia de poder constituyente municipal⁵ por la que pueden dictar sus respectivas cartas orgánicas⁶.

La Provincia de Buenos Aires se encuentra en deuda y en mora constitucional al explícito principio de la autonomía municipal que ha establecido el constituyente federal, siendo que a la luz del texto constitucional de 1854, con las modificaciones de los años 1873, 1889, y 1934, sus principios políticos emanan del artículo 1 “La provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación” y en lo particular del municipio se encuentra en la Sección VII Capítulo Único del texto constitucional cuyo artículo 190 dispone “La administración de los intereses y servicios locales en la Capital y cada uno de los partidos que formen la Provincia, estará a cargo de una Municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto que se elijan los senadores y diputados, en la forma que determine la ley”.

Nada dice acerca de la autonomía municipal, como tampoco caracteriza al municipio como una unidad política dotada de autonomía, como tampoco reconoce la existencia de poder constituyente municipal, derivando la organización y determinación de la competencia local a lo que disponga la legislatura. Ello se encuentra regulado en la Ley Orgánica de las Municipalidades (Ley Orgánica de las Municipalidades Decreto Ley 6769/58 y modif.), siendo éste el régimen jurídico derivado de la constitución que regula la organización, funcionamiento y competencia municipal.

Aún cuanto el sistema municipal bonaerense carece del reconocimiento de status constitucional de organización dotada de autonomía, nos permite entender que el mismo resulta caracterizado como un sistema de “autonomía relativa”, no puede desconocerse que se constituye en una unidad jurídica-política diferente a la Provincia, siendo que su intensidad y contenido dependerá de los preceptos de la ley orgánica municipal y de la voluntad del legislador.

⁵ La organización federal permite el reconocimiento de distintos órdenes constituyentes, así encontramos el poder constituyente de primer grado o federal, poder constituyente de segundo grado o provincial, y el poder constituyente de tercer grado o municipal.

⁶En la actualidad reconocen la autonomía plena de los municipios las constituciones provinciales de Catamarca (1988), Córdoba (1987/2001), Corrientes (1993), Chaco (1994), Chubut (1994), Entre Ríos (2008), Formosa (1991), Jujuy (1986), La Pampa (1994), La Rioja (1986/1998), Misiones (1958/1964), Neuquén (2006), Río Negro (1988), Salta (1986/1998), San Juan (1986), San Luis (1987), Santa Cruz (1994), Santiago del Estero (1986/1997), Tucumán (2006), Tierra del Fuego (1991).

2. Los Principios Electorales de la Constitución Bonaerense

La constitución bonaerense establece principios en materia electoral, haciéndolo en la Sección II Capítulo Único (arts. 58 al 66), disponiendo como regla general que la representación política tiene por base la población y la soberanía popular, el sistema electoral para los cargos en órganos colegiados será siempre un sistema proporcional⁷, como asimismo establece que cada municipio partido se constituye en un distrito electoral – elemento geográfico- a los efectos de la elección de sus autoridades y los mismos se unirán conformando secciones electorales para la elección de autoridades provinciales⁸, el sufragio como derecho de ejercicio personal (no se delega ni transfiere), votación por boletas en la que consten los nombres de los candidatos⁹, y los electores emiten su sufragio en el lugar que corresponde a su residencia.

Además reconoce al sufragio no sólo como un derecho político de los ciudadanos argentinos sino que lo permite también para los extranjeros¹⁰ en las condiciones que lo establezca la legislatura, se ha universalizado el sufragio incluyendo a los extranjeros para elegir categorías electivas provinciales (gobernador, vicegobernador, diputados y senadores provinciales) cuando desde la constitución provincial de 1934 se lo habilitaba sólo para los cargos municipales (intendente, concejales y consejeros escolares).

Según el régimen constitucional bonaerense el sufragio como derecho político es personal, universal, igual, secreto y obligatorio¹¹.

En lo particular del sistema municipal esos mismos principios rectores resultan complementados por los enunciados en los arts. 190 y 191 del texto constitucional: a) reconoce la existencia de dos órganos en el sistema municipal (Departamento Ejecutivo y Departamento Deliberativo); b) simultaneidad electoral en las elecciones de cargos municipales con la elección de senadores y diputados provinciales; c) los números de los miembros del cuerpo deliberativo se determinan en relación a la población; d) serán electores los ciudadanos inscriptos en el registro electoral del distrito y los extranjeros

⁷ El artículo 60 dispone “La proporcionalidad de la representación será la regla en todas las elecciones populares para integrar cuerpos colegiados, a fin de dar a cada opinión un número de representantes proporcional al número de sus adherentes, según el sistema que para la aplicación de este principio determine la ley”.

⁸ La constitución provincial establece que la ciudad de La Plata en su condición de Capital se constituye en una sección electoral (Sección Capital), y que el resto de las secciones serán determinadas por la ley electoral. Actualmente la Ley Provincial 5109 dispone la existencia de 8 secciones electorales.

⁹ La constitución establece que se emite el sufragio por “boletas en las que conste el nombre de los candidatos” lo que lleva a afirmar algunos que no resulta posible en la Provincia de Buenos Aires los sistemas de voto electrónico. Entendemos que una interpretación dinámica de la constitución a las nuevas realidades de la época no permiten limitar el procedimiento de elección a sólo un sistema tradicional, sino que debe permitirse nuevas posibilidades tecnológicas que resguarden que el voto sea ejercido de manera personal, medidas de seguridad que resguarden el carácter secreto, así como la transparencia y eficacia del procedimiento. El único recaudo que exige la constitución, sea en votación con boleta tradicional o boleta electrónica, es que el elector tenga la posibilidad de verificar el nombre de los candidatos.

¹⁰ La ley provincial 11.700 reglamenta el derecho de sufragio de extranjeros en el ámbito provincial y municipal en la Provincia de Buenos Aires.

¹¹ Esas resultan la características del sufragio: personal por cuanto su ejercicio se constituye de ejercicio personalísimo; universal dado que se constituye en un derecho de todos los hombres y mujeres; igual en razón que no existe el voto calificado sino que todos los votantes son iguales; secreto estableciendo un resguardo para la libertad de elegir sin estar obligado a revelar el sentido del sufragio; y obligatorio por cuanto se constituye en un derecho-deber que se ejerce de manera obligatoria dentro de las edades establecidas por ley.

conforme a la ley; e) el cargo de Intendente y Concejal resulta de un periodo de duración de cuatro años; f) el Intendente debe ser ciudadano argentino y los Concejales hasta un tercio pueden ser extranjeros; g) los requisitos para ser elegido para cargos municipales: mayor de 25 años, sepa leer y escribir en idioma nacional, con dos años de residencia inmediata en el municipio, que estén inscriptos en un registro especial y paguen impuestos fiscales o municipales que en conjunto no bajen los doscientos pesos.

3. La Participación Política en el Ámbito Municipal

La propia constitución federal dispone como principio de organización política la democracia indirecta, el principio representativo de gobierno, por cuanto el pueblo no gobierna ni delibera sino por medio de sus representantes (art. 1, 5 y 22 de la Constitución Nacional).

Así también el municipio se constituye en una organización de Estado que se construye bajo los mismos principios de la soberanía popular, la democracia representativa, el sistema republicano, y la división de los poderes.

La forma trascendental de la participación ciudadana en la democracia indirecta se desarrolla a partir del derecho político electoral de elegir a sus gobernantes (intendente, concejales, consejeros escolares), encontrándose ello reglamentado en la Ley Electoral Provincial (Ley 5.109 y modif.)¹² en donde se dispone que el sistema electoral para la elección del Intendente será un sistema de mayoría simple¹³ y para los Concejales y Consejeros Escolares un sistema proporcional –utilizando el sistema de cociente-¹⁴ así cumpliendo con el principio constitucional del antes citado artículo 60.

En el derecho público municipal argentino comparado se observa que el sistema electoral predominante para la elección del intendente es de mayoría simple (art. 183 constitución de

¹² Aquí se observa que el régimen municipal bonaerense no reconoce auto normatividad en la material electoral, devaluando sus posibilidades de autonomía política en este aspecto, resulta regulado de manera uniforme por una ley electoral provincial.

¹³ Artículo 117 Ley 5.109 “El Intendente será elegido directamente por el pueblo por simple mayoría de votos. Cada elector votará por un ciudadano para desempeñar el cargo”.

¹⁴ Artículo 109 Ley 5.109 “Hecha la suma general de los votos computados de cada Sección o Distrito Electoral y las del número de sufragios que haya obtenido cada una de las boletas de los partidos o candidatos, clasificando éstas según la denominación con la que fueron oficializadas, la Junta Electoral procederá del modo y en el orden siguiente: a) Dividirá el número total de sufragios por el número de candidatos que corresponde elegir, según la convocatoria. El cociente de ésta operación será el cociente electoral; b) Dividirá por el cociente electoral el número de votos obtenidos por cada lista, los nuevos cocientes indicarán los números de candidatos que resulten electos en cada lista. Las listas cuyos votos no alcancen el cociente carecerán de representación; c) Si la suma de todos los cocientes no alcanzare el número total de representantes que comprenden la convocatoria, se adjudicará un candidato más a cada una de las listas cuya división por el cociente electoral haya arrojado el mejor residuo, hasta completar la representación con los candidatos de la lista que obtuvo mayor número de sufragios en la elección. En caso de residuos iguales, se adjudicará el candidato al partido que hubiere obtenido mayoría de sufragios. Para determinar el cociente no se computarán los votos en blanco y anulados” y artículo 110 “Cuando ningún partido político llegare al cociente electoral, se tomará como base el cincuenta (50) por ciento del mismo, a los efectos de adjudicar la representación. No lográndose el mismo, se disminuirá en otro cincuenta (50) por ciento, y así sucesivamente hasta alcanzar el cociente que permita la adjudicación total de la representaciones. Si la cantidad de partidos políticos que alcanzaren el cociente electoral fuera superior al de bancas a distribuir éstas le serán adjudicadas a los que hubieren obtenido mayor número de sufragios”.

Córdoba; carta orgánica del municipio de Córdoba art. 79; carta orgánica del municipio de Río Cuarto art. 197; carta orgánica del municipio de San Juan art. 15; carta orgánica del municipio de Santiago del Estero art. 15; carta orgánica del municipio de Viedma art. 80; carta orgánica del municipio de General Roca art. 17; carta orgánica del municipio de Corrientes art. 42; carta orgánica del municipio de Puerto Madryn art. 167; carta orgánica del municipio de San Carlos de Bariloche art. 30; entre otros) y para los cuerpos deliberativos un sistema proporcional, variando éste en dos modalidades: a) proporcional tarifado en la que asegure al partido político más votado la mitad más uno de los cargos en disputa (sistema electoral impuesto por la constitución provincial de Córdoba a todos los municipios, sean de carta o no), y proporcional puro en los que la distribución será por un sistema de proporcionalidad técnica-aritmética entre el número de sufragios y cargos en disputa (mayoritariamente utilizan el sistema D Hont).

Pero la participación política no se agota en la elección de sus gobernantes. Existen otros mecanismos que no receptados por la constitución bonaerense ni por la ley orgánica de los municipios, tienden a mejorar los instrumentos de participación política de la ciudadanía.

El constituyente provincial incorporó los mecanismos de la democracia participativa en el artículo 67, plasmando la iniciativa popular, consulta popular, referéndum –aunque el constituyente lo denomina plebiscito-, dejando abierta la posibilidad de incorporar otros institutos de la democracia semidirecta mediante la sanción de una ley especial que resulte aprobada con una mayoría calificada de los 2/3 de los miembros totales de la legislatura; y encomendó a la Legislatura mediante la disposición transitoria del artículo 211 “La Ley Orgánica de las Municipalidades deberá contemplar la posibilidad que los municipios accedan a los institutos de democracia semidirecta” para que incluya en el marco normativo infra constitucional los institutos participativos. Esa expresión constituyente plantea la necesidad de una democracia participativa en el régimen municipal, sin establecer ni limitar a qué institutos-mecanismos se traten (consulta, referéndum, plebiscito, revocatoria, audiencias pública, etc), pero que deben ser definidos y reglamentados en la ley orgánica municipal.

Al decir de Cenicacelaya¹⁵ más allá del régimen municipal que se opte, entendemos que los institutos de democracia semidirecta no deberían faltar en ningún caso. Por la proximidad territorial y personal que caracteriza al municipio, en él se posibilita una mayor y espontánea participación de sus habitantes en la decisión de los asuntos públicos. En el ámbito municipal es donde mayores réditos se pueden obtener de los instrumentos de la democracia semidirecta, allí es donde se optimizan sus ventajas y se reducen sus desventajas¹⁶.

¹⁵ CENICACELAYA María de las Nieves, “Participación Ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta”, editorial EDULP, pág. 400.

¹⁶ CENICACELAYA María de las Nieves, “Participación Ciudadana. Teoría y práctica de la democracia semidirecta”, editorial EDULP, pág 401; sostiene que entre las constituciones provinciales que han adoptado la democracia semidirecta para el ámbito municipal se distinguen tres modalidades: a) Constituciones que directamente reconocen en su texto los IDS en el nivel municipal: Corrientes (iniciativa, referéndum y revocatoria); La Pampa (referéndum y consulta popular); Misiones (iniciativa, referéndum y destitución); Neuquén (iniciativa, referéndum y revocatoria); Río Negro (consulta, iniciativa, plebiscito y revocatoria del mandato); Salta (iniciativa popular para el dictado o reforma de la carta municipal e iniciativa y referéndum); San Luis (consulta popular e iniciativa, referéndum y revocatoria); b) Constituciones que reconocen a los municipios la facultad de dictar la carta orgánica imponiéndole la exigencia de incluir los IDS: Catamarca

Lamentablemente a veintidós años de la reforma constitucional provincial la Legislatura viene incumpliendo con el mandato constitucional de establecer los institutos de la democracia participativa en el ámbito municipal de la Provincia de Buenos Aires. So pesar de ello no ha sido obstáculo para que diferentes municipios mediante el dictado de ordenanzas locales propendan a establecer mecanismos de la democracia participativa como ser **Banca ciudadana**: Se trata de establecer un mecanismo de participación y expresión en el ámbito del Concejo Deliberante, para que un ciudadano o institución formule una propuesta, efectúe un reclamo o plantee un asunto de interés público al cuerpo deliberativo y en relación a una problemática local. No integra el Concejo Deliberante por cuanto no ha sido elegido por la ciudadanía como miembro del cuerpo, sino que este se abre generando un mecanismo de expresión y representación de un interés general pero con carácter de no ser electivo. **Presupuesto participativo**: Tomando antecedentes del derecho comparado, consiste en un mecanismo de formulación del presupuesto municipal, que sin resignar la competencia que para el cálculo de recursos y gastos es atribución del Intendente y su necesaria aprobación legislativa, la ciudadanía decide y participa voluntariamente estableciendo prioridades para la inversión pública o decide en que gastar el presupuesto municipal¹⁷. **Consulta popular**: Aquí el Departamento Ejecutivo – Intendente- o el Deliberativo –Concejo Deliberante- dentro del ámbito de sus competencias convocan a la ciudadanía a tomar una decisión de interés del común de los habitantes. Así podemos contar como ejemplos la convocatoria a consulta previo a la adhesión al régimen de la policía comunal (caso municipios de Mar del Plata, Necochea, entre otros), o el aumento de tasas municipales con destinos a determinada obra pública. **Elección de Delegado Municipal**: La figura del delegado municipal es propia del régimen bonaerense, que al no prever otras formas de organización infra municipal (comisiones vecinales, consejos vecinales, comunas, etc.), establece que en las localidades que no resulten cabecera del municipio partido el Intendente designa un “delegado municipal”. Es atribución propia del Intendente su elección y designación, pero algunos han optado por mecanismos democráticos para que sean los ciudadanos que residan en esas localidades quienes con su sufragio elijan a delegado municipal. Así puede recordarse la experiencia de los Municipios de La Plata, Junín, Pergamino, Necochea, entre otros.¹⁸

(iniciativa, referéndum y consulta popular); Córdoba (iniciativa, referéndum y revocatoria); Chaco (iniciativa, consulta popular y revocatoria); Chubut (iniciativa, referéndum y revocatoria); Jujuy (sin especificar cuáles); La Rioja (iniciativa, consulta y revocatoria); Río Negro (consulta, iniciativa, referéndum, plebiscito y revocatoria de mandato); San Juan (consulta popular, iniciativa y revocatoria); Santa Cruz (consulta e iniciativa popular); Santiago del Estero (iniciativa, consulta popular vinculante y no vinculante); c) Constituciones que exigen a las leyes orgánicas regular éstos mecanismos: Buenos Aires (sin especificarlos); Chaco (iniciativa, consulta popular y revocatoria); Chubut (iniciativa, referéndum y revocatoria); Entre Ríos (iniciativa, referéndum y destitución de funcionarios electivos); Formosa (iniciativa y referéndum); Jujuy (sin especificar cuáles); San Juan (consulta popular, iniciativa y revocatoria); Santiago del Estero (iniciativa, consulta popular vinculante y no vinculante).

¹⁷En la provincia de Buenos Aires existen distintos municipios que han establecido una reglamentación acerca de implementar en su ámbito un sistema de presupuesto participativo, pudiendo citarse los municipios de Avellaneda, General Pueyrredón, La Matanza, La Plata, Morón, Necochea, Quilmes, San Fernando, San Miguel, Tandil, entre otros.

¹⁸ El Municipio de Pergamino mediante el Decreto 1459/01 dispuso el llamado a los ciudadanos del Partido de Pergamino a consulta popular para la elección de los delegados municipales de las doce localidades que conforman el partido de Pergamino, siendo utilizado hasta la actualidad.

4. Los Problemas Electorales del Municipio Bonaerense en su Régimen Actual

Haciendo un análisis crítico en particular de la cuestión electoral de los municipios de la Provincia de Buenos Aires, si bien la limitante esencial parte de la ausencia de autonomía explícita que nazca de la propia constitución local, también se discurre de la particular mirada que de la institución municipal tiene el constituyente bonaerense y sus legisladores a partir del cómo lo regulan en la ley orgánica de los municipios. Podemos decir que hasta el momento no sólo no ha existido voluntad constituyente para ir hacia un modelo de autonomía municipal, sino que tampoco la legislatura ha avanzado en adecuar las normas infra constitucionales (L.O.M. y demás legislación vinculado a lo local) hacia una idea de gobierno local autónomo. Así puede plantearse algunas problemáticas como ser:

Simultaneidad de elecciones Nacionales, Provinciales y Municipales: La constitución nacional dispone como principio rector la autonomía de las provincias (art. 1, 5 y cc. de la Constitución Nacional), y uno de sus aspectos se expresa en la posibilidad no sólo a sus propias autoridades –autocefalia- sino también de establecer su propio régimen electoral para los cargos provinciales y municipales. La Ley Nacional 15.262 reconoce la posibilidad de establecer la simultaneidad electoral, permitiendo en un mismo acto y momento elegir candidaturas a cargos nacionales y provinciales, importando el traslado de la competencia electoral –boletas, autoridades de mesa, custodia y vigilancia de los comicios, escrutinio provisorio, etc. a la autoridad nacional. Se trata de una resignación parcial de la autonomía electoral de la que gozan las provincias y los municipios que responde en muchas ocasiones a factores de estrategia política del partido gobernante y razones presupuestarias.

La Provincia de Buenos Aires desde el retorno democrático (1983) siempre ha adherido a la convocatoria electoral que realiza el Poder Ejecutivo Nacional, promoviendo la simultaneidad electoral en la elección de cargos nacionales, provinciales y municipales.

La decisión de adherir a la simultaneidad electoral corresponde al Gobernador, siendo quien se encuentra constitucionalmente habilitado para realizar el llamado a elecciones, determinando el día de la elección y en su caso definir si adhiere a la simultaneidad con la convocatoria a elecciones de cargos nacionales.

Lejos de respetar una idea de autonomía política-electoral de los municipios, tanto la constitución provincial (art. 190) como la ley electoral provincial 5.109 –texto según ley 12.926- disponen que “La elección de Gobernador y Vicegobernador tendrá lugar conjuntamente con la de Senadores y Diputados Provinciales, Intendentes, Concejales y Consejeros Escolares del año que corresponda previa convocatoria con no menos de novena (90) días de anticipación, que hará el Poder Ejecutivo o el Presidente de la Asamblea Legislativa en su defecto”, en clara limitación de la autonomía electoral de los municipios

El Municipio de Junín mediante Decreto del Intendente ha reglamentado también el asunto, llamado a consulta popular a la ciudadanía de cada una de los cinco localidades que poseen un “delegado municipal”, habiendo sido utilizado en pocas ocasiones.

El Municipio de Necochea mediante Ordenanza Municipal 5289 se reglamento el procedimiento para la elección popular de los “delegados municipales” de las localidades pertenecientes al partido de Necochea. La ordenanza data del año 2004 pero nunca resultó aplicada, siendo que en la actualidad el Intendente electo por el período 2015-2019 asumió un compromiso público para su aplicación inmediata en la próxima elección municipal y que los habitantes elijan los delegados de las localidades de Quequén, Juan N. Fernández, La Dulce, Claraz y Ramón Santamarina.

los subordina como mínimo a la simultaneidad electoral provincial y por arrastre a la simultaneidad electoral federal.

En sentido contrario algunas constituciones provinciales reforzando la idea de la autonomía político-electoral de los gobiernos locales establecen la prohibición de disponer simultaneidad electoral, estableciendo como principio que las elecciones a cargos públicos provinciales y municipales se deben realizar en momentos diferentes¹⁹.

La exclusión o limitación de la convocatoria simultánea tiende a fortalecer el debate político local, el desarrollo de una campaña electoral basada en las problemáticas locales, así como fortalecer los partidos y agrupaciones vecinales; caso contrario la interferencia de las campañas nacionales o provinciales devalúan el debate por los problemas de lo municipal, quedando en la mayoría ensombrecidos por los debates provinciales o nacionales y la impronta de los candidatos a esos cargos, valiendo poco lo local en estas situaciones.

La división de poderes y la cuestión electoral: El régimen constitucional bonaerense en su art. 190 reconoce en el ámbito municipal la existencia de dos poderes: Ejecutivo-Intendente y Deliberativo-Concejo Deliberante²⁰, desconociendo en el plano constitucional a la justicia municipal de faltas, pero estableciendo como categorías electivas por los ciudadanos al Intendente, Concejales y Consejeros Escolares (arts. 190).

La legislación electoral establece que en la elección de cargos municipales se constituye en una sola categoría “única e indivisible”²¹ en la que el elector decide en bloque, no pudiendo cortar y diferenciar al representante al ejecutivo de los representantes al cuerpo deliberativo o consejeros escolares. Creemos que ello atenta contra el principio republicano que hace a la división de poderes en el ámbito municipal, así como a la independencia que deben existir entre los poderes, así como la libertad del elector de decidir los representantes a cada uno de los poderes del gobierno municipal.

La idea de la boleta única e indivisible pone al elector en la disyuntiva de aceptar todo o nada, en una propuesta en bloque, en la que el elector no puede combinar o fraccionar su decisión de elección de representantes al gobierno municipal.

Se reconoce que establecer una aplicación estricta del principio republicano para asegurar la división de poderes puede ocasionar problemas de gobernabilidad política, para lo que resulta necesario introducir otras cuestiones como ser introducir la figura del “Vice Intendente” para que articule órgano ejecutivo con el deliberativo, o la elección simultánea por período completo de Intendente y Concejales, o la introducción de un sistema electoral para el cuerpo deliberativo que asegure una mayoría a quien resulte ganador del órgano

¹⁹ Así lo disponen las constituciones provinciales de Chaco y Tierra del Fuego.

²⁰ La manda constitucional del art. 5 y 123 de la Constitución Nacional impone la necesidad que la organización del “estado municipio” reciba los principios de una república, para lo que es necesario que existan identificados los tres poderes en el ámbito local. Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial.

²¹ La Ley Electoral Provincial (5109) en su artículo 118 dispone “En la elección municipal en que se deba elegir Intendente, cada partido político formará su lista de candidatos a Intendente y Concejales con el título de “Elección Municipal” y artículo 119 “En la misma lista y a continuación, con título que exprese “Consejo Escolar”, se incluirán los nombres de los titulares y suplentes de los consejeros escolares que corresponda elegir”.

ejecutivo²². En síntesis, debatir y analizar el principio republicano desbloqueando las categorías electivas municipales debe ser analizado en conjunto con otras variables electorales como antes se insinuó.

La autoridad electoral en la elección municipal: La ausencia de una autonomía política de los municipios bonaerenses también se encuentra afectada por la ausencia de una autoridad electoral propia.

También en éste aspecto la constitución bonaerense devalúa la institución municipal por cuanto la presentación de candidaturas y su oficialización, control y fiscalización del acto eleccionario, escrutinio y proclamación de candidatos, se encuentra en la competencia de la autoridad electoral provincial, es decir la Junta Electoral (art. 63 CPBA)²³.

Resulta propio de la autonomía electoral municipal que los mismos establezcan no sólo sus propias reglas electorales (sistema electoral), sino establezcan su propia autoridad electoral, adoptando un modelo de órgano unipersonal o colegiado con competencia en las elecciones municipales (Córdoba, Chubut, Neuquén, Salta, San Juan, San Luis, Río Negro, Tierra del Fuego, entre otras).

Sistema de candidaturas y sistema electoral: Los sistemas electorales son los mecanismos que establece el Estado para estructurar la voluntad popular expresada mediante el sufragio, y traducirla en representaciones públicas en cargos de gobierno²⁴.

Ningún sistema electoral resulta inocente o inocuo a las intenciones que se tenga para estructurar el poder, como así tampoco su utilidad teórica a veces no logra plasmarse en la realidad.

A la autonomía municipal importa que el gobierno local sancione su propia ordenanza electoral, reglamentando los principios electorales establecidos en la carta orgánica o dispuestos por la constitución provincial, pero debe ser el propio municipio quien reglamente su legislación electoral.

Existe la idea generalizada de que el sistema electoral como procedimiento para traducir la voluntad ciudadana expresada en el voto y la distribución de cargos en disputa, para la elección de Intendente-Vice Intendente se realiza por un sistema de elección directa de mayoría simple, en cambio para el cuerpo deliberativo la utilización de elección por “lista cerrada o bloqueada” y aplicación de un sistema proporcional (D Hont).

²² La Constitución de la provincia de Córdoba en su art. 183 inc. 2 dispone “... La elección a simple pluralidad de sufragios para el órgano ejecutivo si lo hubiera, y un sistema de representación proporcional para el cuerpo Deliberante, que asegure al partido que obtenga el mayor número de votos la mitad más uno de sus representantes”.

²³ El artículo 63 dispone “Corresponderá a la Junta Electoral: 1) formar y depurar el registro de electores; 2) designar y remover los electores encargados de recibir los sufragios; 3) realizar los escrutinios, sin perjuicio de lo que disponga la legislatura en el caso de resolver la simultaneidad de las elecciones nacionales y provinciales; 4) juzgar de la validez de las elecciones; 5) diplomar a los legisladores, municipales y consejeros escolares, quienes con esa credencial, quedarán habilitados para ejercer sus respectivos mandatos. Estas atribuciones y demás que le acuerde la Legislatura, serán ejercidas con sujeción al procedimiento que determine la ley”.

²⁴ ATELA Vicente Santos, “Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino”, Revista Anales de Doctrina de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata nro 41, año 2011, pág. 213 y ssgtes.

En el convencimiento que el ámbito democrático local en donde resulta más idóneo y eficaz el ejercicio real de la democracia como sistema de gobierno ciudadano, deberían impulsarse y promover la utilización de procedimientos electivos que doten de mayor decisión política del elector ya sea favoreciendo mecanismos como listas a cuerpos colegiados que sean “desbloqueadas” permitiendo el voto de preferencia, o la combinación electoral de candidatos que permita al elector construir su propia lista de candidatos entre todos los habilitados.

Otra cuestión que se ha puesto nuevamente en debate es la superación del sistema de boletas oficializadas por los partidos electorales, para ir hacia un sistema de boleta única en donde ésta es suministrada por la autoridad pública electoral –ya no lo hacen los partidos políticos-, promoviendo una mayor transparencia de los procesos al no depender las candidaturas y su promoción de los aparatos-estructuras de los grandes partidos a la hora de financiar las boletas, como del recurso humano para la fiscalización del proceso de escrutinio²⁵, siendo un procedimiento de participación política menos gravoso económicamente para los partidos, además de más sustentable en términos ambientales al no requerir de excesivas impresiones de boletas en soporte papel. En el ámbito provincial argentino las provincias de Santa Fe²⁶ y Córdoba²⁷ ya han implementado desde tiempo atrás un sistema de boleta única y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de un sistema de boleta única electrónica.

La Provincia de Buenos Aires debería ir en el ámbito municipal hacia un sistema de boleta única que opere desde la gradualidad, primero afianzar el sistema desde la utilización de la boleta única papel y más luego cuando la ciudadanía y los partidos políticos se convenzan de la confiabilidad del sistema en términos de transparencia y eficacia de la voluntad electoral del ciudadano, recién ahí poder avanzar en procedimientos de boleta única electrónica. Sea uno u otro sistema se necesita promover la confianza de los partidos políticos y de los ciudadanos en su utilización, así como recorrer un proceso de instrucción y preparación a los ciudadanos electores acerca de cómo funciona, cómo cambia su forma y modo de votar, etc. Quizás sea necesario acudir a implementarlo en instancias de consulta popular o en institutos de democracia participativa, estimulando su utilización, promoviendo confiabilidad, y tornándolo comprensible para el elector común. No es posible ningún cambio en el sistema electoral sin una adecuada difusión y capacitación de los actores políticos (poderes públicos, candidatos, militantes, partidos políticos, entidades sociales intermedias, etc.) y luego de la masa electoral en general.

Una cuestión no menor, será tener muy en cuenta que si la Provincia de Buenos Aires decide establecer un sistema de boleta única, como funcionará la misma frente a posibles determinación de adhesión a un simultaneidad electoral nacional.

La tecnología aplicada a los procesos electorales: La ley electoral bonaerense ha previsto la aplicación de sistema de votación electrónica facultando al poder ejecutivo provincial a la utilización total o parcial (art. 149). Vale decir que la legislatura habilita a la autoridad de

²⁵ El sistema de “boleta única” en diferentes modalidades es generalizada su utilización en Latinoamérica como ser en Brasil, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú, Panamá, entre otros. No es aún utilizado en Argentina (a nivel federal) ni en Uruguay.

²⁶ Ley Provincial 13.156 la reglamenta.

²⁷ Ley Provincial 9.571 la reglamenta.

la convocatoria electoral (Gobernador) a que en el decreto de llamado a elecciones se disponga la utilización de métodos de votación electrónica.

Desde su incorporación hace más de una década se ha mantenido como proceso experimental para la elección municipal –y sólo algunos municipios- y acotado a las mesas de votación de extranjeros, no avanzándose en su generalización como si lo han realizado las jurisdicciones provinciales como ser Chaco, Salta, Tierra del Fuego y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

No se especifica un modelo único de votación electrónica, sino que se establecen los principios que debe asegurar el procedimiento que utilice: a) accesibilidad para el votante (que sea de operación simple para no confundir y no contenga los elementos que puedan inducir el voto), b) Confiabilidad (que sea imposible alterar el resultado cambiando votos, contabilizando votos no válidos o no registrando votos válidos), c) privacidad (que no sea posible identificar el emisor del voto), d) seguridad (que no sean posible ataques externos, que esté protegido contra caídas o fallos del software o el hardware o falta de energía eléctrica, que no pueda ser manipulado por el administrador), e) relación adecuada entre costo y prestación, f) eficiencia comprobada. Bajo estas premisas y presupuestos deberá establecer el Poder Ejecutivo cuál será el procedimiento o modelo de voto electrónico que se adopte.

Con este cuadro de situación, resulta necesario que desde la autoridad electoral bonaerense se realice una evaluación de la funcionalidad del sistema de voto electrónico, en términos de confiabilidad, eficiencia, transparencia, y utilidad-simplificación para el ciudadano elector, que recomiende al sector político la conveniencia de impulsar una modificación legislativa del sistema electoral que habilite la universalización de la utilización de sistemas electrónicos de votación para todas las categorías electivas provinciales y municipales. Hasta el momento no ha existido voluntad política en ese sentido, ni se han dispuesto de los programas presupuestarios necesarios que permitan su estudio de factibilidad económica, como la pertinencia de su implementación.

Pareciera que al momento de escribirse el presente artículo, desde la Gobernación encabezada por la alianza “Cambemos” se propondría a la legislatura dentro de un paquete de medidas tendientes a una reforma electoral, impulsar la generalización en la utilización de sistemas de voto electrónico y adopción de un sistema de “boleta única electrónica”²⁸. Los próximos meses serán decisivos para conocer el contenido de la propuesta y analizar su factibilidad de aplicación en el proceso electoral del año 2017.

En buena hora que la provincia de Buenos Aires se impulse este debate y análisis que se viene demorando hace más de una década.

5. Conclusión

A manera de conclusión sostenemos que el régimen constitucional y electoral municipal en la provincia de Buenos Aires además de no reconocer explícitamente el principio de

²⁸ Para ello será fundamental analizar la experiencia de las Provincias que han adoptado los sistemas de votación electrónica y de “boleta única electrónica” como ser las jurisdicciones de Chaco, Salta, Tierra del Fuego, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y la propia experiencia bonaerense cuando se implementó en elecciones municipales en mesas de extranjeros.

autonomía de los gobierno municipales -incurriendo en una inconstitucionalidad por omisión- establece diferentes disposiciones que sólo aseguran la “autonomía política” en términos de elegir a sus propios gobernantes, circunscribiéndolo a una idea mínima de autonomía política.

Como ya se expresara ut supra los gobiernos locales no poseen auto normatividad electoral, dependiendo de la ley provincial electoral, no poseen autoridad electoral propia quedando subordinados a la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires, no deciden su propia convocatoria electoral por cuanto convoca a elecciones una autoridad externa al gobierno municipal (convoca el Gobernador), una limitación a su independencia electoral al obligarlos a la simultaneidad electoral para cargos provinciales y municipales, no posee regulados los institutos de democracia semidirecta; en fin hay mucho por mejorar en pos de promover una mejor calidad democrática de los municipios de la provincia de buenos aires.

Si la pregunta resulta ¿se puede promover una modificación normativa de todo ello sin una reforma constitucional?, la respuesta es sí. Se debe modificar la ley orgánica de las municipalidades, ley electoral provincial, e ir hacia una mayor descentralización de competencias hacia los gobiernos municipales (descentralización de competencia y poder decisional) y ello en ocasión de ejercicio constituyente reafirmado con una explicito reconocimiento del principio de la “autonomía municipal” con desarrollos de sus presupuestos mínimos.

También avanzar en el análisis de la experiencia de voto electrónico cuando se ha implementado en las elecciones municipales en la Provincia de Buenos Aires, y promover su universalización para la elección general municipal y no acotado a las mesas de extranjeros. Ya existe experiencia local, como en otras realidades de provincias argentinas, que permiten realizar un análisis cierto y pormenorizado que permita ir hacia la adopción de procesos tecnológicos confiables para afrontar los procesos electorales, dependiendo esencialmente de dos factores: decisión política del partido gobernante y los partidos políticos, y la afectación presupuestaria para los desarrollos tecnológicos²⁹.

²⁹ En este sentido no sólo cabe la experiencia de empresas privadas especializadas en sistemas informáticos, sino implementar convenios de cooperación-desarrollo con entes públicos que pueden generar soluciones informáticas a las necesidades de desarrollo como pueden ser la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, la Facultad de Informática de la Universidad Nacional de La Plata u otras universidades públicas, la Universidad Tecnológica Nacional, entre otras entidades.

3. Impacto del Sistema Electoral en la provincia de Buenos Aires.

Gustavo D. GONZALEZ



Impacto del Sistema Electoral en la Provincia de Buenos Aires

Gustavo Damián GONZALEZ¹

1. A manera de introducción

El mapa político de la provincia de Buenos Aires es muy complejo, rico y determinante en el contexto nacional. Lo que ocurre en ese escenario tiene incidencia directa en el proceso de selección del Presidente de la Nación. Hay en esta provincia 11.900.000 electores habilitados de un total nacional de 32.000.000, es decir que el 38% de los electores se encuentran en este territorio. Los Intendentes del conurbano adquieren un peso específico que trasciende su municipio, y éste se profundiza con el aumento de fraccionamiento y la volatilidad del sufragio en la provincia. También la reforma de la Constitución de 1994 ayudó a profundizar el “aparato de la provincia de Buenos Aires” al establecer el voto directo y el distrito único para seleccionar a la fórmula presidencial.

El sistema electoral utilizado para convertir votos en bancas en la categoría de diputados y senadores provinciales, concejales y consejeros escolares, no guarda antecedentes. A pesar que la Constitución Provincial ordena un sistema proporcional, el particular sistema de cociente de la provincia, en algunos casos, en la praxis se convierte en mayoritario.

Este trabajo tiene por objeto analizar el impacto del sistema electoral en la asignación de bancas en la provincia de Buenos Aires.

2. Sobre el cociente y la sobrerrepresentación electoral en la provincia

A pesar de la relativa corta experiencia electoral de la Argentina, es un caso de estudio interesante para investigar la relación entre el sistema de asignación de bancas y la conformación del sistema de partidos. Existen diferentes modelos matemáticos para asignar bancas. En el caso analizado, para la asignación de bancas de diputados nacionales se realiza bajo el sistema D’Hont, para las demás categorías provinciales y locales (diputados provinciales, senadores provinciales, concejales y consejeros escolares) se utiliza el sistema de cociente con piso. En términos políticos esto fue un acuerdo entre los dos partidos mayoritarios con el objeto de fortalecer, mediante una norma, su construcción territorial, de manera tal que paradójicamente, la provincia de Buenos Aires fue la primera en incorporar en su plexo constitucional la proporcionalidad en la asignación de bancas. Pero esto en la práctica, algunas veces se convierte en mayoritario.

En la provincia de Buenos Aires, la reforma constitucional de 1873 incorporó en su artículo 49 la proporcionalidad de la representación, uno de los primeros Estados en el mundo en garantizar normativamente la proporcionalidad. De manera paradójica, la implementación del sistema electoral contradice el espíritu de la Constitución. Es de destacar que los estudiosos de los sistemas electorales (D’Hont, Hare, Dropp, etc) eran contemporáneos a la Constitución Provincial.

¹Lic. En Ciencia Política (UBA). Docente e investigador (UBA-USAL). Especialista en Sistemas Electorales (UNSAM). Doctorando en la UBA. Autor de varios libros sobre Análisis Electoral.

En 1983 nueve provincias habían optado por fórmulas proporcionales (Buenos Aires, Chaco, Corrientes, La Pampa, Mendoza, Misiones, Salta, Santa Cruz y Tucumán), el resto de las provincias optó por fórmulas mayoritarias con sus distintas variantes². A partir de los 90' las provincias modificaron sus constituciones o sus leyes electorales y primaron los sistemas proporcionales. Hoy son 16 las provincias que optaron por sistemas proporcionales (en su mayoría D'Hont)³. Buenos Aires es la única que preserva el sistema de cociente.

La provincia de Buenos Aires está dividida en 135 municipios, cada uno de ellos está administrado por un Ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros no podrán ser menos de 6 (seis) ni más de 24 (veinticuatro).

Si bien para el proceso de conversión de votos a bancas en la categoría Diputados Nacionales se optó por el D'Hondt, en el interior de la provincia para las categorías de Senador y Diputado provincial, concejales y consejeros escolares, se utiliza un sistema de cociente inspirada en el matemático Thomas Hare. En la práctica, esto vulnera el propio espíritu de la ley, ya que si bien la provincia de Buenos Aires fue una de las primeras en el mundo en incorporar en su texto constitucional el sistema proporcional⁴, en su implementación muchas veces se elimina ese criterio de proporcionalidad.

Por ley 5.109 se implementó la fórmula del cociente, popularmente conocido como "piso electoral". Este cociente electoral nace de la división entre votos válidos emitidos y la cantidad de bancas que están en juego. Luego se divide la cantidad de votos obtenidos por cada partido político y el cociente. En la versión provincia de Buenos Aires, quien no obtenga la cantidad de votos necesarios para llegar al cociente, no accede a ninguna banca. En cambio, aquellos que sí accedan al "piso" distribuirán el resto de bancas que quedan en juego. Esta barrera electoral va desde 8,66% en aquellos municipios que eligen 12 concejales, a 33% (ó 3,3%) en aquellos que eligen 3 bancas. Por lo tanto, el umbral electoral es alto y eso produce una desproporción entre votos y bancas, hasta en algunos casos este sistema que se supone proporcional termina en mayoritario.

Del resto de bancas a repartir que no ingresan directamente, se las asigna según restos mayores a menores. Si aún no se distribuyeron todos los escaños, entonces corresponderá el resto a quien haya obtenido mayor cantidad de votos.

Ejemplo:

Partido A: 10.000 votos

Partido B: 7.000 votos

Partido C: 3.000 votos

Sobre la base de 6 bancas en juego.

20.000 (total de votos)/ 5(bancas en juego)= cociente 4.000

² Por ejemplo la provincia de San Juan optó por el sistema de mayoría simple con distritos uninominales.

³ Santa Fe, Entre Ríos y Chubut mantienen la fórmula de mayorías y Córdoba, Río Negro, Santa Cruz, San Juan y Santiago del Estero tienen fórmulas segmentadas.

⁴ Fue incorporada en el artículo 49 de la constitución provincial de 1873.

Partido A 2 por cociente + 1 por resto = 3 bancas

Partido B 1 banca por cociente + 1 por resto = 2 bancas

Partido C 0 bancas por no llegar al cociente.

Así es natural, en algunos casos por la fragmentación del voto, que un partido político obteniendo el 50% de los votos, se haga del 100% de las bancas, vulnerando el sistema proporcional. En general los partidos que ganan las elecciones se ven favorecidos por una sobrerepresentación que le otorga el sistema electoral de la provincia. En esta elección de 2011 fueron 16 partidos de la provincia y tres secciones electorales que se hicieron del 100% de los votos.

La barrera, piso o umbral electoral es un mínimo de votos establecido para que un candidato o partido político pueda acceder al reparto de cargos. El objeto de la barrera electoral es excluir de la distribución de bancas a los partidos minoritarios, así se fortalece la gobernabilidad y se desincentiva la fragmentación de partidos. Así la barrera, vulnera la proporcionalidad, cuando más alta es la barrera, mayor cantidad son los partidos políticos que quedan excluidos de la distribución de bancas.

Las barreras electorales varían de acuerdo a la norma, a la magnitud del distrito y el número de partidos. Muchos estudiosos consideran que las barreras entre el 1 y el 3% son útiles para evitar la proliferación de partidos políticos y por otro lado respetar la proporcionalidad. Cuando el umbral supera el 5% suele considerarse “alto” y desvirtúa la proporcionalidad. En el caso de la provincia de Buenos Aires el umbral en los municipios grandes que eligen 12 concejales es de 8,33, mientras que los municipios pequeños el piso es de 33%, de allí la tendencia a la sobrerepresentación.

En 1969, Jean Blondel estableció una categorización de fórmulas electorales basadas en el grado de proporcionalidad asociados a ellas. Así describió al sistema D’Hont como el más proporcional que la fórmula de “Resto Mayor”. Por su parte, Rae parte de la hipótesis contraria, es decir, que el “Resto Mayor” es más proporcional que el D’Hont.

Loosemore y Hanby se insertaron en este debate a partir de medir la desproporcionalidad real (medible tras la aplicación concreta de la fórmula electoral) y desproporcionalidad potencial (distorsión teórica asociada directamente a la fórmula electoral y deducible matemáticamente de ella). Así desarrolló un índice de medición de proporcionalidad.

Lijphart parte de la clasificación desarrollada por Blondel pero para rebatir sus conclusiones asegurando que la fórmula de “Resto Mayor” es más proporcional que la fórmula D’Hont.

Lo cierto es que la discusión no está enteramente cerrada porque hay otros factores que también intervienen en las consecuencias; magnitud o cantidad de partidos intervinientes, entre otros.

El método que utilizaremos para medir proporcionalidad, es el implementado por los autores Loosemore y Hanby⁵, estos investigadores calculan la distorsión de la

⁵Loosemore, J. y V. Hanby (1971). *The Theoretical Limits of Maximum Distortion: Some Analytic Expressions of Electoral Systems*. *British Journal of Political Science*.

proporcionalidad (D) haciéndola equivalente a la desviación entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños de los partidos políticos sobrerrepresentados para luego dividirla en dos. Así; cuando el resultado más se acerca al 0 (cero), el sistema es más proporcional.

En este trabajo se realiza una medición de este indicador, en las ocho secciones de la provincia para la categoría de diputados y senadores provinciales, y en los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires, para la categoría de concejales.

Las categorías a utilizar son las siguientes:

- 0 – 3% Muy Alto Nivel de Proporcionalidad (MAP).
- 3% -6% Alto Nivel de Proporcionalidad (AP).
- 6% – 9% Proporcionalidad Media (PM).
- 9% – 12% Baja Proporcionalidad (BP).
- 12% o más Muy Baja Proporcionalidad (MBP).

Tabla N° 1: Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby. Todas las secciones (Elecciones 2011).

SECCIÓN	INDICE DE PROPOCIONALIDAD
1° Sección	4,56% (AP)
2° Sección	22,62% (MBP)
3° Sección	21,09% (MBP)
4° Sección	9,42% (BP)
5° Sección	9,34% (BP)
6° Sección	15,09% (MBP)
7° Sección	14,97% (MBP)
8° Sección	28,29% (MBP)

Fuente: elaboración propia.

Los valores más cercanos a cero son los de mayor proporcionalidad, aquí observamos que la octava sección con el 28,29%, la segunda sección con el 22,62% y la tercera sección con el 21,09%, junto con la sexta sección, séptima y octava sección electoral tienen un Muy Bajo Nivel de Proporcionalidad. De esta manera observamos que el sistema electoral seleccionado, en este caso muestra una tendencia a una importante desproporcionalidad.

En la segunda sección, el Frente para la Victoria obtuvo el 54,76 y por la forma de asignación de bancas que hemos visto, se llevó el 100% de las bancas⁶. Así, el Frente para la Victoria estuvo sobrerrepresentado en un 45,24%. La segunda minoría con el 16% de los votos se quedó sin escaños.

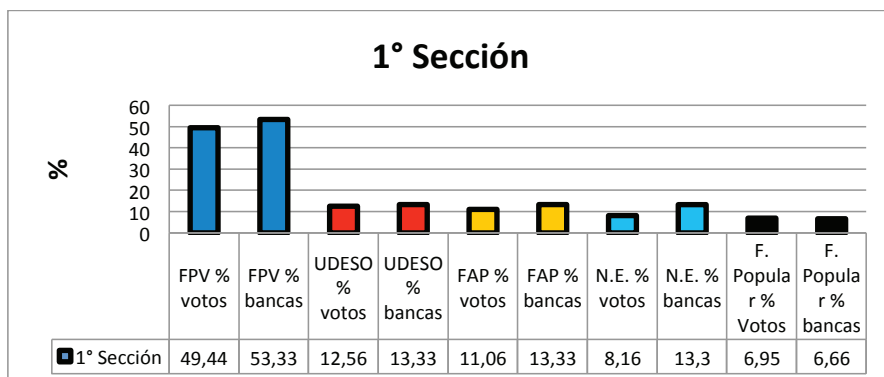
⁶ 5 bancas en juego.

En la tercera sección pasó algo similar, el FpV con el 57,82% de los votos se quedó con las 9 (nueve) de las bancas que estaban en juego. La segunda minoría con el 10% no obtuvo banca alguna.

En la octava, el FpV con el 43,43% de los votos, se hizo del 100% de las bancas⁷. La segunda minoría obtuvo el 16,18% de los votos, pero no obtuvo ninguna banca al no llegar al cociente mínimo.

Sólo la 1° sección electoral tuvo una Alta Proporcionalidad.

Gráfico N° 1. Votos y bancas en la Primera Sección Electoral (Elecciones 2011).

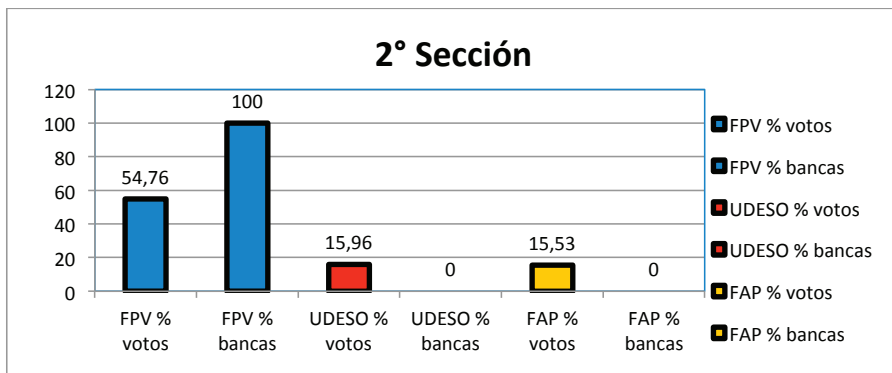


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la primera sección electoral, 322.856 (11,84%) votos positivos se quedaron sin representación en la legislatura bonaerense, no obstante fue a única sección que acusa un alto nivel de proporcionalidad.

Gráfico N°2: Votos y bancas en la Segunda Sección Electoral (Elecciones 2011).

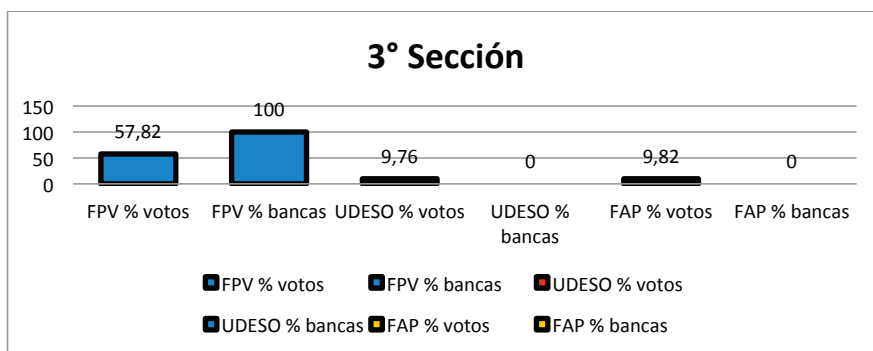
⁷ 3 bancas en juego.



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Segunda Sección Electoral 170.983 votos positivos (45,24%) no tienen representación formal en la legislatura bonaerense.

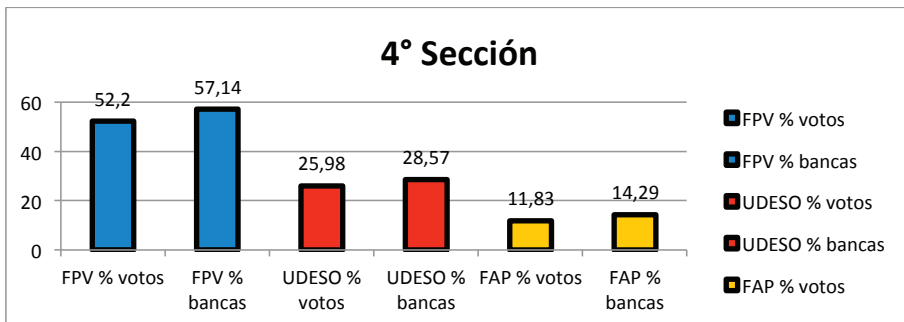
Gráfico N° 3: Votos y bancas en la Tercera Sección Electoral (Elecciones 2011).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires.

En la Tercera Sección Electoral 1.180.101 (42,18%) votos positivos se quedaron sin representación formal en la legislatura bonaerense. Aquí se ve de manera clara el impacto desproporcional que tiene el sistema electoral bonaerense.

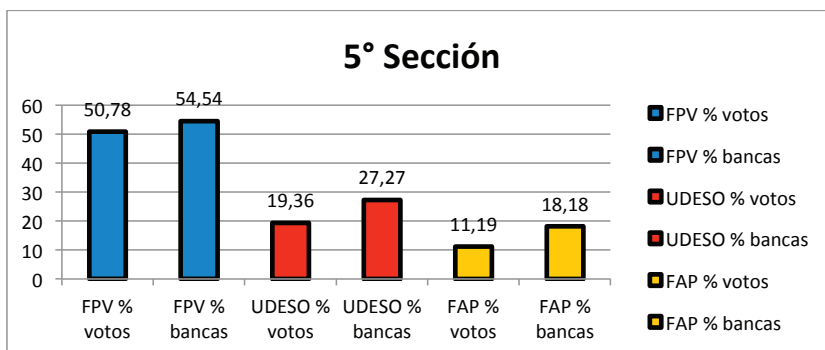
Gráfico N° 4: Votos y bancas en la Cuarta Sección Electoral (Elecciones 2011).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Cuarta Sección Electoral 31.569 (9,62%) votos positivos no tienen representación formal en la legislatura bonaerense.

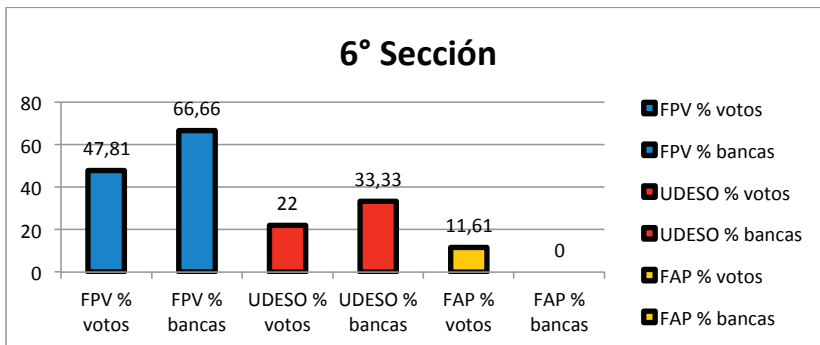
Gráfico N° 5: Votos y bancas en la Quinta Sección Electoral (Elecciones 2011).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Quinta Sección Electoral 136.787 (18,68%) votos no tiene representación formal en la legislatura bonaerense.

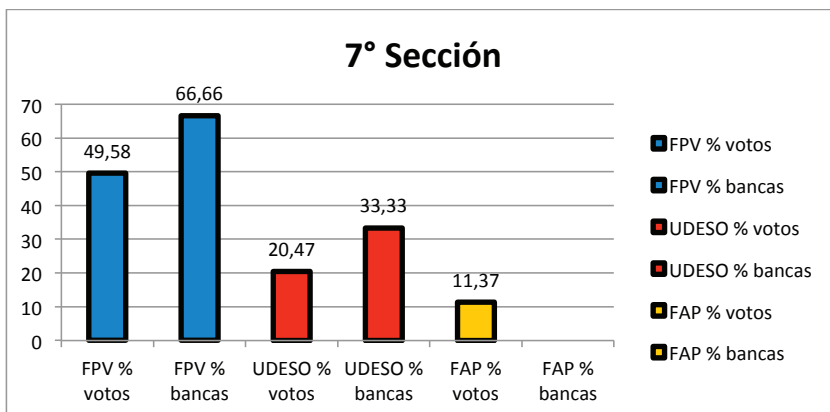
Gráfico N° 6: Votos y bancas en la Sexta Sección Electoral (Elecciones 2011).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Sexta Sección Electoral, 116.969 (30,19%) votos positivos no tienen representación formal en la legislatura bonaerense.

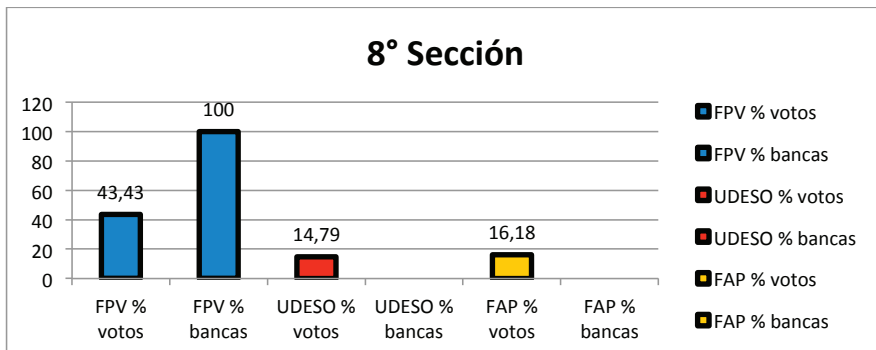
Gráfico N° 7: Votos y bancas en la Séptima Sección Electoral (Elecciones 2011).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Séptima Sección Electoral 41.121 (29,95%) votos positivos no tienen representación formal en la legislatura bonaerense

Gráfico N° 8: Votos y bancas en la Octava Sección Electoral (Elecciones 2011).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Octava Sección Electoral. 198.275 votos (56,57%) positivos no tienen representación formal en la legislatura bonaerense. Esta sección fue la más desproporcional de toda la provincia.

En síntesis, en las ocho secciones electorales, para la categoría de senador o diputado provincial, 2.198.661 votos no tienen representación formal en la legislatura bonaerense. Es una muestra más del impacto que tiene el sistema electoral en la provincia de Buenos Aires.

Tabla N°2: Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby. Todas las secciones (Elecciones 2013).

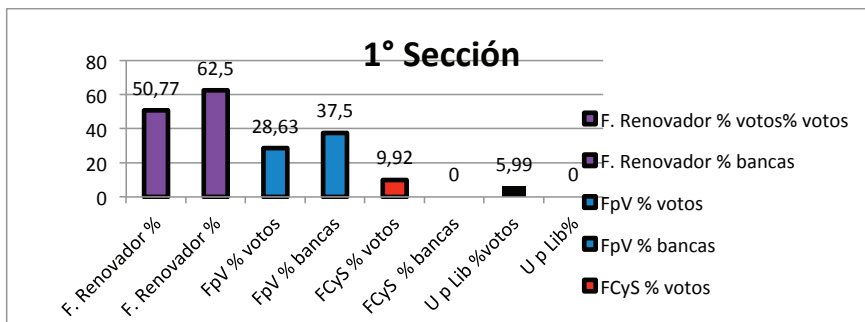
SECCIÓN	INDICE DE PROPOCIONALIDAD
1° Sección	10,3% (BP)
2° Sección	7,27% (PM)
3° Sección	3,11% (AP)
4° Sección	8,17% (PM)
5° Sección	9,51% (BP)
6° Sección	3,49% (AP)
7° Sección	30,95% (MBP)
8° Sección	10,72% (BP)

Fuente: elaboración propia

Tal como indica la teoría, las elecciones de medio término suelen ser más proporcionales, ya que al no existir el juego de suma cero (como en las elecciones ejecutivas), los electores suelen arriesgar su voto a una mayor cantidad de partidos políticos. No obstante, sólo en dos secciones electorales los niveles de proporcionalidad son altos. En este caso, la

magnitud electoral⁸ parece no ser un factor determinante, ya que los mayores niveles de desproporcionalidad se observan en el conurbano bonaerense (3° sección electoral) y en el sur de la provincia (6° sección).

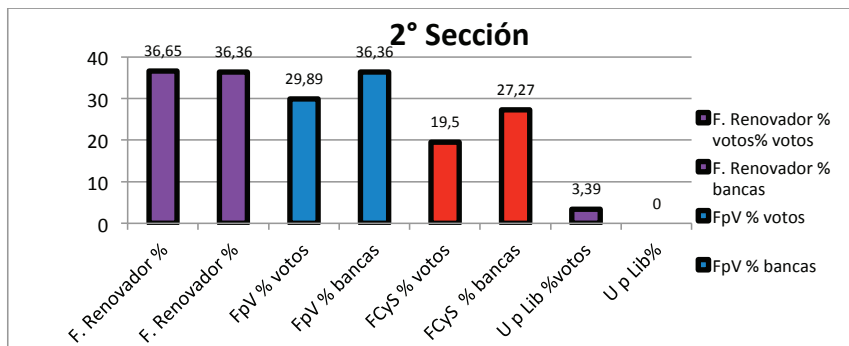
Gráfico N° 9: Votos y bancas en la Primera Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Primera Sección Electoral, 628.959 (20,6%) son los votos positivos que se quedaron sin representación en la legislatura bonaerense.

Gráfico N° 10: Votos y bancas en la Segundo Sección Electoral (Elecciones 2013).

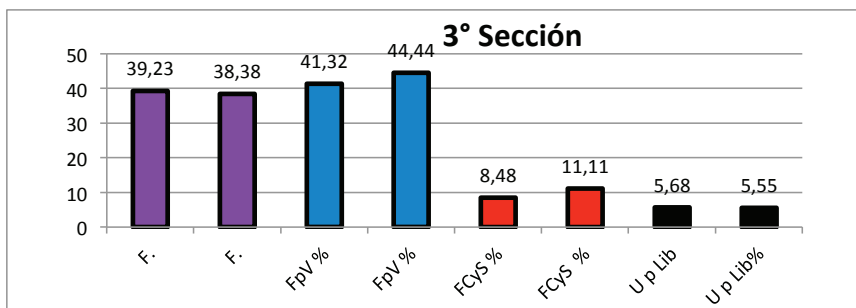


Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Segunda Sección Electoral, 51.114 (6,45%) son los votos positivos que se quedaron sin representación en la legislatura bonaerense.

⁸ La magnitud es el número de escaños a repartir.

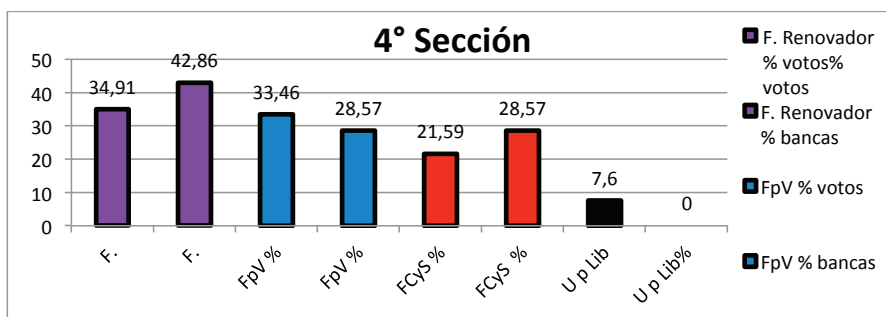
Gráfico N° 11: Votos y bancas en la Tercera Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Tercera Sección Electoral, 163.408 (5,3%) son los votos positivos que se quedaron sin representación en la legislatura bonaerense.

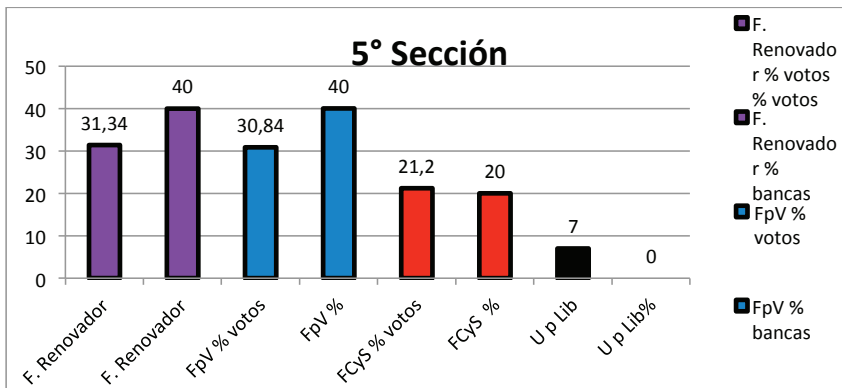
Gráfico N° 12: Votos y bancas en la Cuarta Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Cuarta Sección Electoral, 36.570 (10,05%) son los votos positivos que no tienen representación en la legislatura bonaerense.

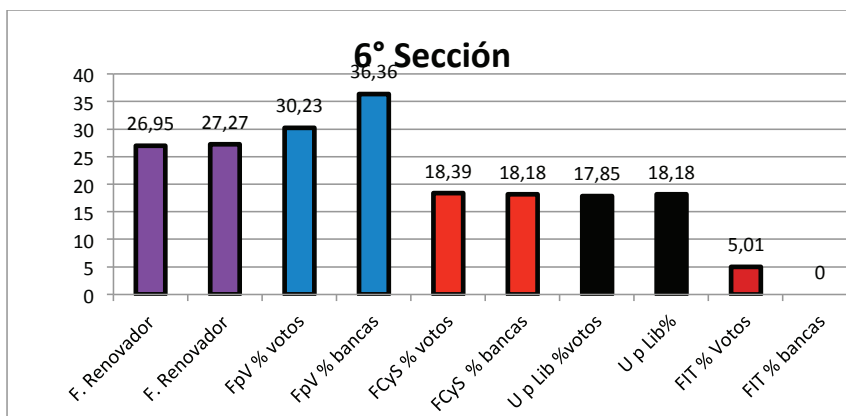
Gráfico N° 13: Votos y bancas en la Quinta Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Quinta Sección Electoral, 131.644 (16,12%) son los votos positivos que no tienen representación en la legislatura bonaerense.

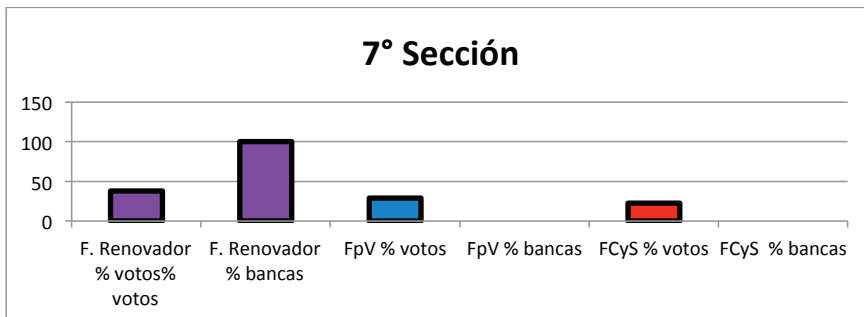
Gráfico N° 14: Votos y bancas en la Sexta Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Sexta Sección Electoral, 104.775 (22,86%) son los votos positivos que se quedaron sin representación en la legislatura bonaerense.

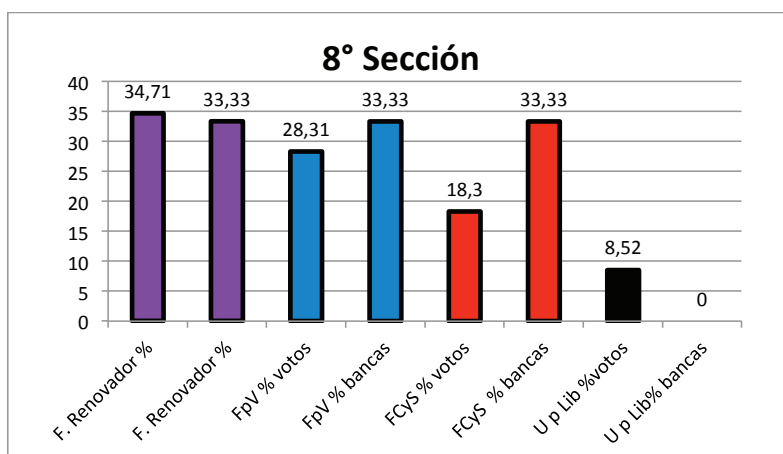
Gráfico N° 15: Votos y bancas en la Séptima Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Séptima Sección Electoral, 114.007 (61,9%) son los votos positivos que se quedaron sin representación en la legislatura bonaerense. Aquí se observa el nivel de proporcionalidad más baja de toda la provincia.

Gráfico N° 16: Votos y bancas en la Octava Sección Electoral (Elecciones 2013).



Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires.

En la Octava Sección Electoral, 72.072 (18,68%) son los votos positivos que no tienen representación en la legislatura bonaerense.

En el año 2013, en la categoría de diputado y senadores provinciales, fueron 1.302.549 los votos que no tienen representación en la legislatura bonaerense.

El Índice de Proporcionalidad en la elección legislativa del 2013 mejoró con respecto a la de 2011, esto es explicable por lo antedicho, las elecciones de medio término en donde no se juega sólo un cargo, la proporcionalidad mejora. El caso más extremo fue el de la séptima sección electoral, en donde el Frente Renovador con el 38% de los votos, obtuvo el 100% de las bancas en juego, la segunda minoría con el 29% de los votos, no obtuvo banca alguna.

La 1º, la 5º y la 8º sección tuvieron un bajo nivel de proporcionalidad

Sólo en la Tercera Sección Electoral hubo una Alta Proporcionalidad.

3. Proporcionalidad en los 135 municipios de la provincia de Buenos Aires

Tabla Nº 3: Municipios con muy baja proporcionalidad (12% o más).Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby Elección 2011 - 2013.

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
Gral. Paz	26,18	Gral. Lavalle	24,11
Hurlingham	26,1	Cap. Sarmiento	16,85
Cañuelas	20,24	Brandsen	15,79
La Matanza	19,72	Salliqueló	15,74
Patagones	19,6	Salto	15,66
Exalt. de la Cruz	19,46	Púan	14,96
Moreno	18,31	Gral. Arenales	14,53
Escobar	18,27	Gral. Pinto	14,48
Esteban Echeverría	18,19	San Miguel	14,15
Pila.	17,82	Cnel. Dorrego	14
José C. Paz	17,36		
Lomas de Zamora	16,89		
Ezeiza	16,61		
Berazategui	16,19		
Tordillo	15,47		
Pilar	15,33		

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
San Martín	15,21		
Ensenada	14,99		
3 de Febrero	14,93		
Gral. Rodríguez	14,64		
Carmen de Areco	14,55		
Gral. Pinto	14,49		
Alte. Brown	14,06		
Salto	13,84		
Merlo	13,82		
San Nicolás	13,76		
Monte Hermoso	13,45		
San Isidro	13,44		
Tigre	13,43		
Las Flores	13,4		
Saladillo	12,47		
Lanús	12,22		

Fuente: elaboración propia

Se suele afirmar que los mayores niveles de desproporcionalidad se observan en las magnitudes bajas, esto suele confirmarse, pero en este caso empírico, el índice de Muy Baja Desproporcionalidad (MBP) se observa tanto en municipios grandes (La Matanza, Lomas de Zamora, Berazategui) como en municipios pequeños (Gral. Paz, Patagones, Pila).

Tabla N° 4: Municipios con bajo nivel de proporcionalidad (9 a 12).Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby Elección 2011 - 2013.

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
Chacabuco	11,9	La Plata	11,84
La Plata	11,81	Junín	11,29
Cap. Sarmiento	11,72	Luján	11,28

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
Cnel. Rosales	11,68	A. Alsina	11,1
San Fernando	11,43	San Cayetano	11,03
Balcarce	11	Suipacha	11,01
Campana	10,83	Moreno	10,82
Junín	10,67	Escobar	10,79
Lezama	10,64	San Isidro	10,65
Mercedes	10,56	Berazategui	10,62
Avellaneda	10,45	Vicente López	10,49
de la Costa	10,45	Rojas	10,4
Gral. Alvarado	10,39	Alberti	10,37
Ituzaingó	10,25	Esteban Echeverría	10,31
Olavarría	10,1	Pila.	10,21
Marcos Paz	10,01	Gral. Guido	9,98
Gral. Alvear	9,93	Navarro	9,94
San Vicente	9,73	Baradero	9,83
Pte. Perón	9,63	Tigre	9,79
Vicente López	9,43	Zárate	9,54
Cnel. Dorrego	9,4	Ituzaingó	9,47
Leandro Alem	9,37	B. Blanca	9,46
Baradero	9,34	Quilmes	9,41
San Miguel	9,1	Trenque Lauquen	9,38
Quilmes	9,1	San Nicolás	9,33
		Lanús	9,33
		Ezeiza	9,26
		Alte. Brown	9,18
		Exalt. de la Cruz	9,1
		Campana	9,03

Fuente: elaboración propia

Tabla N° 5: Municipios con nivel de proporcionalidad media (6% a 9%).Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby Elección 2011 - 2013.

2011			2013	
MUNICIPIO	IP		MUNICIPIO	IP
Pehuajó	8,86		Mercedes	8,56
Morón	8,83		Cnel. Rosales	8,14
Tandil	8,81		San Vicente	8,1
Florencio Varela	8,66		Florencio Varela	8
A. Alsina	8,6		La Matanza	7,9
Gral. Guido	8,52		F. Ameghino	7,89
Chivilcoy	8,39		Gral. Rodríguez	7,87
B. Blanca	8,33		Rivadavia	7,81
Tres Arroyos	8,3		A. Gonzales Chavez	7,73
Azul	8,25		Colón	7,69
Gral. Pueyrredón	8,16		Monte Hermoso	7,5
Punta Indio	8,15		Tornquist	7,47
Mar Chiquita	7,81		Necochea	7,37
Ramallo	7,76		Merlo	7,35
Gral. Belgrano	7,55		San Fernando	7,32
25 de Mayo	7,53		Carlos Casares	7,31
Zárate	7,5		Castelli	7,31
Bragado	7,46		José C. Paz	7,29
Carlos Casares	7,21		Pte. Perón	7,29
Gral. Lavalle	7,2		Ayacucho	7,25
Las Heras	7,19		Dolores	7,08
San Pedro	7,18		Gral. Alvear	7,02
Roque Pérez	7,15		M. Argentinas	6,85
Colón	7,13		Gral. Villegas	6,84
Pergamino	6,96		Patagones	6,78
Monte	6,83		Pilar	6,76
Chascomús	6,59		Tandil	6,69
Rojas	6,53		3 de Febrero	6,67
San Andrés de Giles	6,52		San Pedro	6,63
Rivadavia	6,49		Berisso	6,63
Arrecife	6,44		Pergamino	6,61

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
Pinamar	6,38	Gral. Alvarado	6,61
A. Gonzales Chavez	6,31	Cnel. Pringles	6,61
Gral. Villegas	6,29	Tordillo	6,51
Lobos	6,05	Azul	6,44
		de la Costa	6,37
		Ensenada	6,34
		Gral. Viamonte	6,16
		Roque Pérez	6,13

Fuente: elaboración propia

Tabla N° 6: Municipios con Alto Nivel de Proporcionalidad (3 a 6%).Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby Elección 2011 - 2013.

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
Tapalqué	5,88	Las Heras	5,98
Tornquist	5,74	Balcarce	5,97
Luján	5,56	Morón	5,91
Gral. Viamonte	5,48	Carmen de Areco	5,91
Lincoln	5,36	Arrecife	5,88
H. Yrigoyen	5,35	25 de Mayo	5,84
Magdalena	5,02	9 de Julio	5,79
Necochea	4,98	Avellaneda	5,76
Navarro	4,9	Gral. Madariaga	5,69
Pellegrini	4,47	Gral. Pueyrredón	5,65
Berisso	4,42	Villa Gesell	5,5
Laprida	4,36	Olavarría	5,49
M. Argentinas	4,29	San Martín	5,48
Castelli	4,21	Gral. Belgrano	5,38

2011			2013	
MUNICIPIO	IP		MUNICIPIO	IP
Trenque Lauquen	4,17		Chivilcoy	5,37
Rauch	4,11		Chascomús	5,31
Saavedra	4,08		Ramallo	5,24
Cnel. Suarez	3,97		Bragado	5,24
Benito Juárez	3,74		Gral. Lamadrid	5,11
9 de Julio	3,55		Lomas de Zamora	5,1
Gral. Arenales	3,47		Daireaux	5,1
Villa Gesell	3,39		Magdalena	5,03
C. Tejedor	3,37		Cañuelas	4,85
Tres Lomas	3,33		C. Tejedor	4,79
Villarino	3,29		San Andrés de Giles	4,75
Púan	3,28		Tres Lomas	4,74
Bolívar	3,28		Saavedra	4,6
Maipú	3,13		Monte	4,59
			Tapalqué	4,45
			Chacabuco	4,39
			Las Flores	4,39
			Pellegrini	4,36
			San Antonio de Areco	4,34
			Pehuajó	4,27
			Mar Chiquita	4,15
			Lobería	3,75
			Bolívar	3,72
			H. Yrigoyen	3,67
			Benito Juárez	3,66
			Guaminí	3,66
			Punta Indio	3,45
			Gral. Paz	3,32
			Lincoln	3,2
			Leandro Alem	3,13

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
		Saladillo	3,1
		Rauch	3,05
		Lobos	3,04

Fuente: elaboración propia

Tabla N° 7: Municipios con Muy Alto Nivel de Proporcionalidad (0 a 3%). Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby Elección 2011 - 2013.

2011		2013	
MUNICIPIO	IP	MUNICIPIO	IP
Ayacucho	2,98	Laprida	2,79
Suipacha	2,88	Villarino	2,17
Lobería	2,88	Maipú	1,72
Salliqueló	2,84	Hurlingham	0,16
F. Ameghino	2,76		
Brandsen	2,66		
Daireaux	2,4		
Dolores	2,39		
Gral. Lamadrid	2,01		
Cnel. Pringles	2		
San Cayetano	0,85		
Guaminí	0,82		
San Antonio de Areco	0,15		
Gral. Madariaga	0,14		
Alberti	0,01		

Fuente: elaboración propia

Tabla N° 8: Índice de Proporcionalidad según modelo Loosemore y Hanby Elección 2011 - 2013. Todos los Municipios de la provincia.

Índice de Proporcionalidad	2011	2013
Muy baja	32	15
Baja	25	30
Media	35	39
Alta	28	47
Muy alta	15	4

Fuente: elaboración propia

Decíamos más arriba que los índices que se acercan al 0 (cero) son los de mayor proporcionalidad, y observamos importantes niveles de desproporcionalidad en los municipios de la provincia. Igual que en las segunda, tercera y octava sección, en 16 municipios el sistema mostró claramente su sesgo mayoritario, quedándose con todas las bancas en juego. Así en el año 2011 algunos intendentes obtuvieron el 100% de las bancas, y las minorías quedaron relegadas sin representación, debido a las reglas electorales. No guarda una lógica de municipio rural o urbano, ni de municipios pequeños o grandes, podemos observar que altos niveles de sobrerrepresentación se encuentran en municipios pequeños; General Paz⁹ (IP 26,18), Exaltación de la Cruz¹⁰ (IP 24,19), como en municipios grandes Hurlingham¹¹ (IP 26,10) o La Matanza¹² (IP 19,72).

Tabla N°9: Municipios y Partidos que obtuvieron el 100% de las bancas en las elecciones de 2011

Municipio	Partido Político	Porcentaje de votos obtenidos	Porcentaje de bancas obtenidas
Gral. Paz	FPV	47,65	100
Hurlingham	FPV	47,80	100
Cañuelas	FPV	59,52	100
La Matanza	FPV	60,56	100
Exaltación de la Cruz	FPV	61,68	100
Esteban Echeverría	FPV	63,26	100
Pila	FPV	64,36	100

⁹ 9.642 electores.

¹⁰ 22.524 electores.

¹¹ 143.400 electores.

¹² 949.438 electores.

Municipio	Partido Político	Porcentaje de votos obtenidos	Porcentaje de bancas obtenidas
José C. Paz	FPV	65,28	100
Lomas de Zamora	FPV	66,22	100
Ezeiza	FPV	66,79	100
Berazategui	FPV	67,63	100
Tordillo	FPV	69,06	100
Gral. Pinto	FPV	71,02	100
Alte. Brown	FPV	71,82	100
Monte Hermoso	FPV	73,11	100
Tigre	Frente Social de la prov. de Bs. As.	73,14	100

Fuente: elaboración propia, sobre la base en base a datos de la Junta Electoral Nacional y el Ministerio del Interior de la Nación.

Como observamos, no son pocos los municipios que se quedaron con el 100% de los cargos, beneficiados por este sistema electoral que persiste en la provincia. En la mayoría de los casos el favorecido por la sobrerrepresentación fue el FPV.

Cabe acotar que la provincia de Buenos Aires es la única del país que mantiene el sistema proporcional por cociente, con el agravante que es distorsionado por no contemplar todos los restos de igual manera.

En la elección del 2013, la sexta sección electoral obtuvo el 38% de los votos, se quedó con el 100% de las bancas. La segunda minoría con el 29% de los votos no tuvo banca alguna.

Tabla N° 10: Municipios y Partidos que obtuvieron el 100% de las bancas en las elecciones de 2013

Municipio	Partido Político	Porcentaje de votos obtenidos	Porcentaje de bancas obtenidas
Gral. Lavalle	F. Renovador	51,78%	100%

Fuente: elaboración propia, sobre la base en base a datos de la Junta Electoral Nacional y el Ministerio del Interior de la Nación.

4. Algún aporte sobre el tema

Este trabajo buscó demostrar de manera empírica el impacto real que tiene el sistema electoral en la provincia de Buenos Aires, y cómo el particular sistema de cociente bonaerense, explica, en parte, la reproducción de poder de los intendentes y las mayorías en los concejos deliberantes.

Así, partidos que sin ser mayoritarios tienen efectiva representación, quedan afuera de la distribución de bancas por el alto umbral fáctico que produce el sistema. Son cientos los diputados, senadores, concejales y consejeros escolares, que ocupan ese cargo sin tener votos, y otros que obtienen de votos de manera genuina, quedan excluidos por el “piso electoral”.

Se hace necesario entonces, si se busca una mayor correlación entre votos y bancas, modificar este sistema proporcional e ir hacia un modelo Hare (como lo pensó el matemático) o a un D’Hont. Cualquiera de estos, atenuaría la distorsión entre los votos y las bancas de cada partido político.

BIBLIOGRAFÍA

AZNAR, Luis y BOSCHI, Mercedes (1990). *Los sistemas electorales y sus consecuencias políticas y partidarias*; FUCADE, Buenos Aires.

CALVO, Ernesto, ESCOLAR, Marcelo y Fundación PENT (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*. Ed. Prometeo, Buenos Aires.

CALVO, Ernesto (2001). *El Federalismo Electoral Argentino*. Buenos Aires, ed. Eudeba.

CHERESKY, Isidoro y Jean-Michel BLANQUIER (2003). *De la ilusión reformista al descontento ciudadano: las elecciones en Argentina, 1999-2001*. Rosario, ed. Homo Sapiens.

COX, Gary (2004); *Coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona, Ed. Gedisa.

DALLA VÍA, Alberto Ricardo (2003). *Régimen electoral y de los partidos políticos*. Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot.

DUVERGER, Maurice (1992). *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*. Barcelona, ed Ariel.

DANIELIAN, M. y TRANESO, A (1999). *Derecho Electoral y Partidos Políticos*. Buenos Aires; ed. Abeledo Perrot.

DUVERGER, Maurice y SARTORI, Giovanni (1988); *Los Sistemas Electorales*; CAPEL N° 27, San José, Costa Rica.

IIDH/CAPEL/IFE (1999). *La Naturaleza de los sistemas electorales y sus impactos en los sistemas políticos*; San José de Costa Rica.

LAAKSO, Marku y Rein TAAGEPERA (1979). *Effective number of parties: a measure with application to Western Europe*. Comparative Political Studies.

LAGO, Ignacio; José R. MONTERO. *Más votos y menos escaños. El impacto del sistema electoral en las elecciones catalanas de 2003*. Fac. de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid.

LEIRAS, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina (1995-2003)*. Bs. As. Ed. Prometeo.

LIJPHART, Arend (1995). *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

LIPSET, Seymour &ROKKAN, Stein (1992). *Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales*, en Diez textos básicos de Ciencia Política, Ariel, Barcelona (versión original 1967).

MOLINELLI, N. Guillermo (2000); “*Los sistemas electorales*”, en J. PINTO (comp.) *Introducción a la Ciencia Política*. Buenos Aires, Ed. Eudeba.

NOHLEN, Dieter (1981); *Sistemas electorales en el Mundo*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

NOHLEN, Dieter (1986). *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*; Fundación Friedrich Ebert-ICI; Madrid.

NOHLEN, D (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica. (Tercera edición revisada y aumentada)

NOHLEN, Dieter (1995); *Elecciones y Sistemas Electorales*; Venezuela, Ed. Nueva Sociedad.

SARTORI, G (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. Ed. F.C.E.

TULA, María Inés (2005). *Aportes para la discusión de la Reforma política bonaerense*. Buenos Aires, ed. Prometeo.

TULLIO, Alejandro (2002). *Crear un partido político*. Buenos Aires Editorial Prometeo.

TULLIO, Alejandro (2002). *Financiamiento de los partidos políticos. Comentarios a la nueva jurisprudencia y legislación*. Buenos Aires. Ed. Prometeo.

ZULETA PUCEIRO, Enrique; FERREIRA RUBIO, Delia; GIORDANO ECHEGOYEN, Gabriela & ORLANDI, Hipólito (1990); *Modelos de partido político y su financiamiento. Introducción a un análisis comparativo*, Boletín informativo Techint N° 264, septiembre-diciembre.

4. Derribando mitos: los cambios en el juego político de la Provincia de Buenos Aires, y una agenda para el debate.

Mauro E. SOLANO



Derribando mitos: los cambios en el juego político de la Provincia de Buenos Aires, y una agenda para el debate

Mauro SOLANO¹

1. Introducción

No es novedad que la Provincia de Buenos Aires, así se trate de una cuestión de población, electores, o recursos, tiene un espacio de privilegio a nivel de la política nacional. Durante muchos años, pero especialmente a partir del retorno de la democracia en 1983, se fueron instalando una serie de ideas o premisas que, como si se tratara de “mitos”, estaban destinadas a describir y explicar (o justificar) ciertos aspectos del funcionamiento político y electoral bonaerense.

De esta forma se hicieron muchas afirmaciones, entre las que se destacan la posible existencia de una ventaja de los oficialismos que llevaba a una escasa o nula alternancia para el cargo de Gobernador y altas tasas de reelección de intendentes; la necesidad de ganar los comicios en la Provincia para ser Presidente; o la “maldición de Dardo Rocha” por la cual jamás un Gobernador de Buenos Aires llegaría a la Presidencia de la Nación.

En el presente trabajo intentamos analizar, a la luz de los resultados de las elecciones de 2015, lo sucedido con esas ideas, pudiendo decir, sin adelantarnos demasiado, que parecen haber sido derribadas. Aunque el tiempo dirá si se trata de meras excepciones de la regla, o bien un cambio en el juego político de la Provincia.

Finalmente, y en medio de un debate abierto alrededor de una posible reforma política, hacemos un repaso de los temas que los actores políticos han comenzado a discutir, agregando otros que, desde nuestro parecer, no deberían quedar fuera de la agenda. La intención no consiste en analizar cada uno de ellos en profundidad, o hacer un listado exhaustivo y excluyente, sino realizar un aporte que enriquezca el debate, mencionando las consecuencias positivas o potenciales inconvenientes que traerían al funcionamiento político de la Provincia.

2. Contexto

Aunque al lector bonaerense pueda resultarle algo redundante, en los párrafos que siguen expondremos de forma sintética las principales características estructurales e institucionales de la Provincia que tendrán alguna incidencia en nuestro análisis posterior.

Para comenzar, vale la pena destacar que la provincia de Buenos Aires no solamente es la provincia argentina de mayor extensión (307.571 km²), 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

¹ Candidato a Doctor en Ciencia Política. Universidad Nacional de San Martín. Miembro del Comité Asesor del Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

(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 km², 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 electores². En este último caso, es el Registro Provincial de las Personas quien confecciona y publica las listas provisorias de los extranjeros residentes por municipios, que reúnan los requisitos para ser electores de acuerdo a la Constitución y la Ley 11700 (y modificatorias). Además comunica periódicamente a la Honorable 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.

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 ejercido por un ciudadano con el título de Gobernador, acompañado en sus funciones por un Vicegobernador³, que será 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 vez⁴. La elección del Gobernador y Vicegobernador es directa, a simple mayoría de sufragios y en distrito

² 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.

³ Artículo 119 de la Constitución provincial.

⁴ Artículos 122 y 123 de la Constitución provincial.

único⁵, 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.

En relación al Poder Legislativo, está compuesto por dos Cámaras, integradas actualmente por 46 Senadores y 92 Diputados, ambos duran 4 años en sus cargos y pueden ser reelectos indefinidamente, renovándose la composición de cada Cámara por mitades cada dos años⁶. 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, como lo es el caso bonaerense. 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.

Los legisladores provinciales se eligen directamente, siguiendo el principio de representación proporcional (en la que se aplica la fórmula del cociente “sui generis”⁷) 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 provinciales⁸, 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. Como veremos más adelante, 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*.

⁵ Artículos 134 y 135 de la Constitución provincial, 11 y 114 de la Ley 5109.

⁶ Artículos 68, 70 y 78 de la Constitución Provincial.

⁷ Artículos 109 y 110 de la Ley 5109 y modificatorias.

⁸ Artículos 12 y 13 de la Ley 5109 y modificatorias.

Tabla N° 1: 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.

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”⁹ y “en una fecha comprendida entre los treinta (30) y ciento veinte (120) días anteriores a la culminación de los mandatos respectivos”¹⁰. El Poder Ejecutivo está facultado “para convocar a las elecciones simultáneamente con la elección de candidatos a Presidente y Vicepresidente de

⁹ Artículo 114 de la Ley 5109

¹⁰ Artículo 116 de la Ley 5.109

la Nación”¹¹, 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 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 1097 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.

No obstante, y pese a 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, a la presencia 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 voto¹². Aun cuando se registraran ciertas denuncias relacionadas con esta práctica, y sin negar su existencia, la realidad indicaría 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 ni nada parecido, 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

¹¹ Ídem.

¹² Un caso mencionado con frecuencia es el del “voto cadena”, práctica que consiste en que el “puntero” se quede con el sobre que se le entrega al elector firmado por las autoridades de mesa, éste lo reemplace por otro dentro del cuarto oscuro y lo introduzca en la urna, con el riesgo de que ese voto sea impugnado en el recuento. A cambio de esa pérdida, se lleva consigo el sobre original, donde luego el “puntero” coloca la boleta del “jefe político”, lo cierra y entrega así al primer eslabón de la cadena, que 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.

habilitados para ejercer sus respectivos mandatos”¹³. La Junta Electoral resulta además órgano de aplicación de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos y Agrupaciones Municipales (Nº 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.

3. Los “mitos” políticos en la provincia de Buenos Aires y las elecciones de 2015

Como mencionamos en la introducción, algunas de las situaciones apuntadas se han modificado a partir de los resultados de las elecciones de 2015, poniendo en discusión ciertas premisas que se habían instalado casi como “leyes”, o al menos “mitos”. A continuación, intentaremos analizar si estamos (o no) frente a un nuevo escenario político bonaerense, y cuáles pueden ser algunas implicancias a futuro de mantenerse en el tiempo alguna de las novedades registradas. Quizá hasta se pueda hablar de la caída de los “mitos” que hasta el momento se consideraban prácticamente inalterables.

Dedicaremos las siguientes páginas a tratar en particular cada uno de estos “mitos” que aparecían (hasta el momento) como válidos para el juego político de la Provincia.

3.1. Ventaja de los oficialismos: poca alternancia y altas tasas de reelección.

Algunos autores han identificado un efecto particular, denominado “cancha inclinada”, derivado de las ventajas que en apariencia tienen los oficialismos en la política subnacional argentina¹⁴. Se ha llegado incluso a afirmar que “con el paso del tiempo hubo una merma en la competitividad electoral y que las victorias oficialistas se hicieron cada vez más frecuentes” (...) “a) las elecciones de gobernador son cada vez menos competitivas; b) los oficialismos obtienen más votos y tienen mayor probabilidad de ganar las elecciones que la oposición; c) esa ventaja fue aumentando con el tiempo; d) el PJ es el partido que más retorno electoral obtiene de estar en el gobierno” (...) “su magnitud y evolución varía según la provincia: en algunas provincias la ventaja es tal que el oficialismo es electoralmente invencible, en otras provincias la alternancia es todavía un posibilidad” (Schiumerini y Page, 2012:1).

La provincia de Buenos Aires es ubicada por Schiumerini y Page (2012) en el grupo de provincias en las que la alternancia es todavía una posibilidad “aunque la probabilidad de victoria es considerablemente más alta para los candidatos del partido gobernante, la diferencia en porcentaje de votos indica que la oposición logra acumular una cantidad importante de apoyo en las urnas” (Schiumerini y Page, 2012:7). No obstante, y sin ser este el espacio propicio para discutir acerca de la conveniencia o las ventajas que traen

¹³ Artículo 63 de la Constitución de la Provincia.

¹⁴ Ver al respecto Schiumerini, L. y Page, M. (2012).

aparejadas para el sistema democrático republicano una mayor alternancia y competitividad electoral, podemos decir que la afirmación que existe detrás de este “mito” para la Provincia requiere pensar en dos planos para un mejor análisis.

Por un lado, a nivel provincial y tal como se indicó en el apartado anterior, el PJ había ganado todas las elecciones a Gobernador, con la excepción de las de 1983, sumado al hecho que las dos oportunidades en las que un Gobernador oficialista fue por la reelección (Felipe Solá en 2003 y Daniel Scioli en 2011), ganó la contienda cómodamente (ver Tabla N° 3).

Por otra parte, si se presta atención a un indicador muy utilizado, denominado “competitividad electoral”, que arroja una medida del grado de rivalidad entre los dos primeros competidores¹⁵, tal como puede verse en la Tabla N° 3 las elecciones a Gobernador en la Provincia han sido, por lo general, muy poco competitivas, con las excepciones de los años 1987, 1999, y 2015.

Por lo tanto, a nivel provincial para el cargo de Gobernador, podría decirse que la tendencia ha sido la de elecciones con muy baja competitividad, y muy poca alternancia, reforzada por el éxito rotundo del oficialismo cuando fue en búsqueda de la reelección.

Tabla N° 3: elecciones a Gobernador en la provincia de Buenos Aires 1983-2015

Elecciones a Gobernador - Provincia de Buenos Aires								
Año	Ganador	% de Votos	Segundo	% de Votos	Tercero	% Votos	Índice de Competitividad	
1983	UCR	51,98	PJ	39,73	PI	4,17	12,25	Media
1987	FreJuRe	46,48	UCR	39,66	UCD y otros	4,83	6,82	Alta
1991	FreJuFe	46,26	UCR	23,56	MODIN	10	22,7	Muy Baja
1995	FreJuFe	56,69	FREPASO	20,96	UCR	17,34	35,73	Muy Baja
1999	PJ*	48,34	ALIANZA	41,36	UB	7,8	6,98	Alta
2003	PJ	43,32	AFEPBA	12,39	FREPOBO	11,56	30,93	Muy Baja
2007	FPV	48,24	CC	16,55	Unión PRO	14,96	31,69	Muy Baja
2011	FPV	55,07	UDESOS	15,86	FAP	11,7	39,21	Muy Baja
2015	Cambiamos	39,42	FPV	35,28	UNA	19,26	4,14	Muy Alta

*Por Resolución del 1/11/99 de la Honorable Junta Electoral "corresponde acumular los votos de los partidos Acción por la República y Unión del Centro Democrático a los obtenidos por la Alianza Concertación Justicialista".

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Junta Electoral

No obstante, las elecciones de 2015 nos ponen frente a un hecho que desafía al “mito”: María Eugenia Vidal resultó electa Gobernadora de la Provincia rompiendo un ciclo ininterrumpido del PJ desde 1987, en una elección de muy alta competitividad, superando en este sentido a las de 1987 y 1999. Queda pendiente saber si se trata del establecimiento de una nueva tendencia, o bien una excepción relacionada con el desenvolvimiento del juego político nacional.

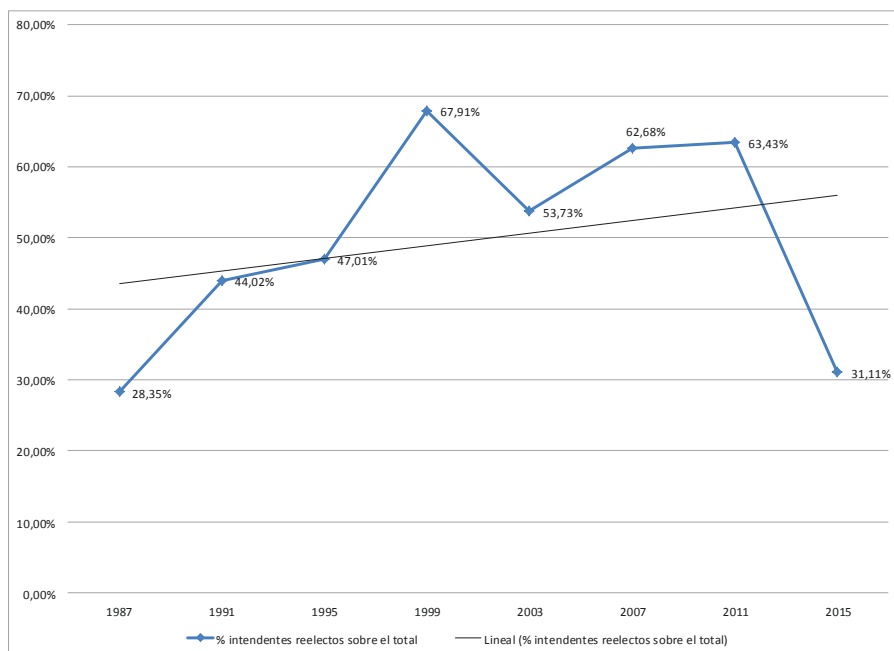
En relación a las elecciones de Gobernador, otro dato llamativo es que, desde 1991 en adelante, nunca se repitió el partido o alianza que ocupa el segundo lugar.

¹⁵ Mide la distancia en porcentaje de votos entre el primer partido y el segundo. Cuanto más chico es el margen, más competitiva es la elección.

Ahora bien, a nivel local, autores como Rotman y Varetto afirmaron que “Desde el retorno democrático se celebraron ocho elecciones a gobernador, en las que simultáneamente se escogieron los intendentes municipales. Salvo en la primera, el PJ ha ganado en todos los comicios el cargo de gobernador y se impuso en una creciente cantidad para elegir intendentes municipales” (2014:293).

Tal como puede verse en el Gráfico 1, los datos para la provincia de Buenos Aires, a nivel agregado, indican que entre 1987 y 2011 efectivamente la tasa de reelección de intendentes mantuvo una tendencia creciente, con un pico máximo de casi el 68% en 1999. Sin embargo, y rompiendo con lo que parecía ser una estabilización alrededor del 62%, en 2015 los resultados nos muestran una caída al 31,11%, casi al nivel más bajo de la serie registrado en 1987. En magnitudes absolutas, vemos que ello representa un total de 42 intendentes reelectos en 2015 (ver Tabla N° 4)

Gráfico 1: Reelección de Intendentes Municipales



Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Gobierno y la Honorable Junta Electoral.

Tabla N° 4: Reelecciones de Intendentes Municipales – Provincia de Buenos Aires

Reelecciones Intendente Municipal		
Año	Total	% sobre total
1987	38	28.35%
1991	59	44.02%
1995	63	47.01%
1999	91	67.91%
2003	72	53.73%
2007	84	62.68%
2011	85	63,43%
2015	42	31,11%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Gobierno y la Honorable Junta Electoral.

Para el caso de los tan mentados “barones del conurbano”, los datos muestran que el promedio de estadía consecutiva en el poder era, hasta las elecciones generales de 2015, de 9 años y medio¹⁶, con intendentes que tuvieron hasta 6 reelecciones inmediatas. Se destacan los casos de Raúl Othacehé y Hugo Curto, que llevaban 24 años en el cargo, Julio Pereyra con 23, y Descalzo y Carigliano con 20 años como intendentes.

En cuanto al total de intendentes que obtiene cada partido o alianza, la Tabla N° 5 evidencia que en 2015 la Alianza Cambiemos alcanzó 65 intendencias, interrumpiendo la tendencia creciente de intendentes del PJ, tal como mencionaban Rotman y Vareto (2014).

Tabla N° 5: Intendentes electos por agrupación - elecciones 2015

Elecciones 2015	
Partido/Alianza	Intendentes electos
Alianza Cambiemos Bs. As.	65
FPV	55
Alianza Unidos por Una Nueva Alternativa	10
Otros*	5

*Nueva Alternativa Carneña, Compromiso Pringles, Movimiento Vecinal del Partido de Tres Arroyos, Acción por Villarino, y Nuevo Zárate.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Honorable Junta Electoral

Incluso en el conurbano resultó disruptiva la alternancia de color político en distritos como Morón, Lanús, Pilar, Malvinas Argentinas, Hurlingham, Quilmes, y Tres de Febrero, así

¹⁶ Ver al respecto <http://chequeado.com/ultimas-noticias/infobae-el-conurbano-tiene-intendentes-que-gobiernan-sus-distritos-hace-15-anos-promedio/>

como el resultado en la Capital de la Provincia, La Plata. Las PASO ya habían dejado fuera de carrera a dos históricos: Raúl Otacehé en Merlo y Mariano West en Moreno.

Por tanto, las elecciones de 2015 también han puesto en tela de juicio la idea de una firme tendencia hacia la poca alternancia y altas tasas de reelección, al menos en lo que hace al nivel local en la Provincia.

3.2. Desde 1983, todos los Presidentes electos ganaron los comicios en la Provincia

De acuerdo a los datos relevados por Rotman y Varetto “Buenos Aires se destaca de los otros distritos electorales de gran peso demográfico ya que todos los presidentes electos popularmente desde 1983 triunfaron allí para llegar a la Casa de Gobierno, cosa que no sucede con ninguno de los otros distritos populosos”. (2014:289).

Esto se verificó hasta las elecciones de 2015 cuando, tal como se observa en la Tabla N° 6, por primera vez desde 1983 el candidato que resultó electo Presidente de la Nación, no ganó en las elecciones generales de octubre del mismo año en la provincia de Buenos Aires¹⁷, ni en la segunda vuelta realizada el 22 de noviembre de 2015.

Tabla N° 6: Resultados a Presidente – Provincia de Buenos Aires - 2015

	Alianza FPV		Alianza Cambiemos	
	Votos	%	Votos	%
General	3.563.089	37,28%	3.134.779	32,80%
Segunda Vuelta	4.882.082	51,15%	4.662.935	48,85%

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Cámara Nacional Electoral

De esta forma, otra de las premisas que parecían inalterables ha sido derribada por el resultado de las elecciones de 2015.

3.3. “Quien gobierne la Provincia jamás será Presidente por el voto popular”

Al parecer, la única de las premisas que todavía mantiene su invicto es la famosa “maldición de Dardo Rocha” (o de Alsina, o incluso de Roca, según cómo se cuente la historia), por la cual ningún ex gobernador bonaerense ha resultado electo Presidente por el voto popular. Por lo tanto, en las elecciones de 2015, al perder Daniel Scioli en la segunda vuelta electoral contra Mauricio Macri por la exigua suma de 678.774 votos, se ha confirmado una vez más la vigencia de este “mito”.

¹⁷ Incluso en este caso la candidata de Cambiemos a la gobernación, María Eugenia Vidal, obtuvo 447.337 votos más que Mauricio Macri en las elecciones generales.

4. ¿Reforma Electoral, Reforma Política o Reforma de Gestión Electoral? Los temas en agenda (y más)

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 el municipio de San Carlos, y finalizó el 22 de noviembre con la segunda vuelta para elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación, no han sido pocas las voces que reclamaron un debate serio en relación al sistema político electoral.

Si bien Argentina es uno de los países de América Latina que cuenta con los mejores indicadores en lo que hace al mantenimiento y funcionamiento de la democracia, algunos datos demuestran que todavía hay mucho camino por recorrer: el 54% de los argentinos está muy satisfecho/más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; solamente el 25% se siente representado por el Congreso; el 37% se siente cercano a algún partido político; y 57% cree que las elecciones son limpias¹⁸.

En dicho contexto, el gobierno nacional ha decidido lanzar una agenda de reforma política, y en sentido similar el nuevo gobierno provincial de Cambiemos, acompañado en algunas iniciativas por el Frente Renovador, ha planteado la necesidad de avanzar abriendo el debate acerca de algunos elementos del sistema electoral de la Provincia.

En líneas generales, de lo que se ha hablado hasta el momento desde el oficialismo provincial es de la limitación a las reelecciones y la introducción de cambios en la forma de votar, en referencia al uso de algún tipo de boleta única (podría ser la electrónica)¹⁹. Se difundió incluso la idea de presentar un paquete de reformas que además incluiría un artículo para que tampoco un familiar directo del intendente o legislador pueda postularse a continuación en el cargo de referencia²⁰.

Por su parte, el Frente Renovador ha ido un poco más lejos, sosteniendo la limitación de las reelecciones para todas las categorías de cargos políticos provinciales; la posibilidad de separar las elecciones municipales de las provinciales y/o nacionales; y el uso del voto electrónico²¹. Además, con anterioridad habían propuesto la paridad de género²².

Por último, cabe mencionar que el presidente del Partido Justicialista bonaerense, Fernando Espinoza, ha planteado la eliminación de las PASO para las próximas elecciones, ya que “generaron la desintegración de los partidos políticos. Sirvieron para una etapa en la que -

¹⁸ Ver al respecto el informe de Latinobarómetro correspondiente al año 2015 <http://www.latinobarometro.org/latNewsShow.jsp>

¹⁹ Ver al respecto *El Día*, 17/11/2015 “Vidal apunta a una reforma política en la Provincia” disponible en <http://www.eldia.com/la-provincia/maria-eugenia-vidal-apunta-a-una-reforma-politica-en-la-provincia-97178>

²⁰ Ver al respecto *Letra P* del 10/02/2016 “Vidal anunciará la reforma política en la Asamblea Legislativa”, disponible en <http://www.lettrap.com.ar/nota/2016-2-10-vidal-anunciara-la-reforma-politica-en-la-asamblea-legislativa>; *El Día* 7/02/2016 <http://www.eldia.com/la-provincia/intendentes-sin-reeleccion-no-habilitarian-a-esposas-e-hijos-113949>

²¹ Ver “Adrián Pérez: “La reforma que propone el Frente Renovador cambia la lógica política en la provincia de Buenos Aires” disponible en <http://frenterenovador.org.ar/adrian-perez-la-reforma-que-propone-el-frente-renovador-cambia-la-logica-politica-en-la-provincia-de-buenos-aires/>; *Revista La Tecla* “Desafíos de la reforma política” disponible en http://www.latecla.info/4/nota.php?nota_id=64662; *Ambito Financiero* 19/11/2015 “Vidal visitó a Massa en Tigre: acuerdo para reforma política” disponible en <http://www.ambito.com/diario/noticia.asp?id=816668>

²² Ver <http://primereando.com.ar/legislatura-bonaerense-avanza-el-proyecto-de-paridad-electoral/>

después del 2001- la Argentina venía con un descreimiento generalizado. La gente no creía más en los dirigentes”²³.

Partiendo de un criterio por el cual los cambios en materia electoral no deberían hacerse en un año con elecciones, sino en el período comprendido entre ellas, para evitar todo acto de manipulación electoral que pudiera restar previsibilidad a las reglas del juego político, consideramos esta una buena oportunidad para hacer hincapié en reformas que generen condiciones equitativas de competencia política, y que a la vez simplifiquen y den mayor transparencia al proceso electoral.

A fin de realizar un aporte al debate que se ha abierto, en los párrafos siguientes haremos una serie de consideraciones, planteos y preguntas vinculadas con algunos temas que las fuerzas políticas han incorporado a la agenda, sumando otros que consideramos relevantes para ser discutidos en este contexto, o bien a mediano plazo.

- *Limitación de reelecciones*

Una primera observación sugiere que, si la discusión alcanza a todas las categorías de cargos políticos provinciales, como al parecer pretende el Frente Renovador, habría que realizar una distinción entre intendentes, legisladores provinciales, concejales y consejeros Escolares. Un cambio en las reglas, en el sistema de partidos o en las posibilidades de ganar elecciones, puede afectar la estabilidad de los patrones de carrera política (Schlesinger, 1985:1154), con consecuencias diferentes en cada caso.

Tal como expusimos en la sección anterior, la tasa agregada de reelección de intendentes, que parecía haberse estabilizado en un nivel elevado, cayó drásticamente en 2015. Esto incluso afectó a algunos famosos “barones del conurbano”, cambiando el color político de muchos distritos que fueron gobernados por el mismo intendente durante décadas.

Aquí cabe realizar algunas consideraciones en particular. Por un lado, vale la pena aclarar que la Provincia no está sola en lo que respecta a reelecciones indefinidas de intendentes: 14 de los 24 distritos habilitan esta opción para los ejecutivos comunales²⁴. A su vez, varios especialistas consideran que la reelección a nivel local se debe no tanto a la existencia de redes clientelares o estructuras por el estilo, sino más bien a que la elección se vincula con la gestión y prestación de servicios públicos básicos; y que el intendente es quizá el único actor político local con recursos considerables de todo tipo como para afrontar la elección²⁵.

Estudios recientes referidos a las carreras políticas bonaerenses han vinculado la alta permanencia en los cargos ejecutivos locales en la Provincia con la “imposibilidad de acceder al cargo de gobernador para los intendentes y en el atractivo del cargo ejecutivo respecto al legislativo” (...) “La implantación de tipo “nacional” de los gobernadores actúa generando incentivos a la reelección de los intendentes, que ven truncada su carrera

²³ Ver *La Política Online* 26/01/2016 “Los intendentes quieren eliminar las PASO obligatorias para 2017” disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/95556/>

²⁴ Los 14 distritos son Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Córdoba, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Cruz y Santa Fe.

²⁵ Ver <http://chequeado.com/ultimas-noticias/infobae-el-conurbano-tiene-intendentes-que-gobiernan-sus-distritos-hace-15-anos-promedio/>

provincial, como también incentiva su proyección nacional (especialmente en el caso del conurbano)” (Rotman y Varetto, 2014:320).

Por tanto, la posible limitación de la reelección de los intendentes tendría un impacto en la forma en que se estructuran las carreras políticas en la Provincia, con consecuencias en el comportamiento y las decisiones de la élite político partidaria, fundamentalmente en aquella que está más orientada a la esfera local – provincial (Rotman y Varetto, 2014), así como también en las organizaciones partidarias y la forma en que eligen a sus candidatos.

Si bien suele suponerse que la reelección permitiría que los actores aumenten sus capacidades para gestionar a partir de la experiencia, lo cierto es que para cargos ejecutivos de nivel superior (Gobernador, Presidente) las restricciones existen, y suelen estar fundadas en la periodicidad en los cargos, y la necesidad de la alternancia y la competencia política, que generarían incentivos para esforzarse en los resultados de la gestión. Y los efectos de las ventajas del oficialismo se moderan en presencia de límites a la reelección (Schiumerini y Page, 2012:6).

En lo que respecta a las reelecciones indefinidas para diputados y senadores provinciales, concejales y consejeros escolares, la interpretación puede ser otra. Muchos trabajos han demostrado el efecto positivo que tendría la profesionalización de los cargos legislativos a partir de la permanencia de sus ocupantes. Uno de los primeros en aplicar la hipótesis a las carreras políticas en Argentina es el estudio de Jones, Saiegh, Spiller y Tommasi (2000), quienes intentan explicar por qué el Congreso argentino no es capaz de ejercer un control efectivo sobre el Poder Ejecutivo, adquiriendo entonces un papel menor en la producción de políticas públicas. Sostienen que la existencia de pocos incentivos institucionales para que los legisladores inviertan en el Congreso relega a éste a un papel de veto en su interacción con el Poder Ejecutivo, haciendo hincapié además en la corta duración de las carreras legislativas, y la manera en que las reglas electorales afectan dichas carreras.

Por otra parte, Lodola (INAP, 2008:39-50) arriba a la conclusión de que los legisladores provinciales en Argentina se retiran de la legislatura sin reelegirse, pero que ello no implica que desembarquen en la Cámara de Diputados nacional, una intendencia o la gobernación. Esa baja tasa de reelección en realidad respondería a una estrategia de los líderes partidarios para permitir el acceso a la legislatura de otros miembros del partido, y como fuente de recursos para el mantenimiento de la estructura política.

Los datos indican, según Rotman y Varetto que “en ambas cámaras la media de la cantidad de mandatos por legislador no supera el 1,3, tendencia levemente mayor en la de senadores que en la de diputados provinciales” (Rotman y Varetto, 2014:298). Por lo tanto, cabe preguntarse si una medida que limite la reelección de legisladores provinciales, concejales y consejeros escolares no atentaría contra su especialización y profesionalización, en la relación entre representante y representado, pudiendo debilitar en definitiva a la Legislatura o los Concejos Deliberantes frente a los intereses del gobernador o intendente de turno.

- Estructura de la Boleta de Votación²⁶

La estructura de la boleta de votación determina las posibilidades de los electores para manifestar su preferencia entre las propuestas de los partidos o los candidatos, y por lo tanto tiene influencia sobre las relaciones entre los votantes y los representantes, y entre éstos y los partidos políticos (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006). Sin embargo, es importante aclarar que la configuración de la lista o de la boleta no altera directamente la representación legislativa.

En numerosos ámbitos, tanto académicos como políticos, se ha discutido el tema de las “listas sábana” en su versión “vertical”. La combinación de listas “cerradas y bloqueadas” con magnitudes de distrito “grandes” suele ser el centro de las críticas, por el papel central que adquieren los partidos políticos, ya que el elector se ve limitado a elegir entre listas que son producto de decisiones partidarias previas: un orden de candidatos que no puede ser modificado. Dado el esquema de listas cerradas y bloqueadas, sólo la implementación efectiva de mecanismos que permitan una mayor democracia interna en los partidos, en lo que hace a la selección de candidatos, permite un control mayor por parte de los electores²⁷.

Existen mecanismos de desbloqueo de listas²⁸ que tienen como característica fundamental aumentar el margen de acción de los votantes; en un caso pudiendo sufragar con la boleta tal cual la ha definido el partido en cuanto a nombre y orden de aparición, o en el otro, modificar esos parámetros. La forma y número en que puedan realizarse dichos cambios depende de la reglamentación que defina el empleo de este mecanismo. En general se presentan dos grandes posibilidades: la lista cerrada, pero desbloqueada (donde se pueden reordenar a los candidatos dentro de la boleta del mismo partido), y la lista abierta (o *panachage*), que posibilita combinar candidatos de diferentes partidos y darles cualquier ordenamiento. A su vez, en aquel caso en que se permita el uso de listas cerradas y desbloqueadas, las modificaciones operadas por el votante pueden hacerse efectivas de dos maneras, usualmente definidas como negativas (tachaduras) y positivas (otorgamiento de preferencias).

Los modelos en discusión suelen ser los probados en Córdoba (y luego en Bariloche), y Santa Fe: en el primer caso se trata de una sola papeleta con todas las ofertas partidarias en la que se debe marcar la opción preferida, o bien marcar la opción de votar lista completa, mientras que en el segundo se usan boletas diferentes para la oferta completa de cada categoría. En un análisis preliminar, la literatura suele reconocer que la posibilidad de elegir de forma separada entre categorías (Santa Fe) tendería a generar un mayor voto cruzado. Otro efecto que podría producirse es que, al no aparecer todos los nombres de los candidatos en la boleta, sino solo los de quienes la encabezan, podría darse un aumento de la personalización de la política, lo que a la larga debilitaría a los partidos políticos.

²⁶ Para este tema se seguirá la exposición de otro trabajo del autor, en colaboración. Ver Centeno Lappas y Solano (2008).

²⁷ De todas maneras, no es el espíritu de este trabajo considerar los puntos a favor y en contra de la utilización de las listas cerradas y bloqueadas, existiendo una gran cantidad de bibliografía al respecto (Carey y Shugart, 1995; Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006; Nohlen, 2007). Pueden cotejarse como ejemplo los argumentos expuestos por distintos autores para el caso de la Provincia de Buenos Aires en Tula, 2005.

²⁸ Para un mayor detalle en las cuestiones técnicas descriptas a continuación se sugiere ver el desarrollo del tema en Tula y De Luca, 1999; Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2006.

Por lo tanto, la propuesta de utilizar boleta única (electrónica o papel), tendría una ventaja para el elector al asegurarle contar siempre con la oferta electoral completa en el cuarto oscuro, y también para los partidos con estructuras más pequeñas al trasladar al Estado la responsabilidad del reparto y provisión del instrumento, aliviándoles tareas operativas, y centrando el papel de los fiscales fundamentalmente en el recuento. Sin embargo, no estaría eliminando el problema de las “listas sábanas” en su sentido “vertical”. Sí permitiría algún avance sobre la “sábana horizontal”, al favorecer la separación de categorías.

- *Introducción de Nuevas Tecnologías*

Respecto de la incorporación de nuevas tecnologías, si bien han tenido una enorme evolución en los últimos años, 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, 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).

Cabe mencionar que así como hay muchas voces a favor, también hay quienes ponen reparos a la introducción de tecnología en el proceso, argumentando la inexistencia de sistemas que preserven totalmente la integridad y el secreto del voto, y favorezcan la auditoría ciudadana. Todo esto habría causado la marcha atrás en países como Alemania, Holanda o Austria²⁹.

En la Provincia, desde el año 2003 se han puesto en marcha pruebas de voto electrónico, a partir de la modificación operada en la Ley 5.109³⁰. La intención de dicha modificación consistió en permitir la implementación total o parcial de esta herramienta en la Provincia, en aquellos distritos que el Poder Ejecutivo provincial lo considere pertinente. La ley además definió una serie de parámetros a tener en cuenta en la selección del sistema a utilizar: operación simple; no inducción del voto; confiabilidad; garantía de la privacidad del votante; seguridad; bajo costo; eficiencia. El Poder Ejecutivo reglamentó la norma, estableciendo el voto electrónico por “sistema de urna electrónica”. No obstante, al haber adherido a la ley de simultaneidad, la Provincia sólo ha llevado adelante elecciones por voto electrónico para los comicios en mesas de extranjeros³¹, ya que ello corresponde de manera exclusiva a la Honorable Junta Electoral de la Provincia.

Una de las alternativas que más se mencionan en estos días es la de la Boleta Única Electrónica (BUE)³², que fuera utilizada en Salta y CABA. En el primero de los distritos, se

²⁹ Ver <http://www.lacapital.com.ar/politica/Tras-las-Paso-se-reavivo-el-debate-sobre-el-sistema-electoral-20150817-0016.html>

³⁰ Ley 13.082 de “Voto Electrónico”.

³¹ Con carácter excepcional, se utilizó el sistema de urna electrónica en las elecciones para intendente en el partido de Pinamar, el 28 de marzo de 2010.

³² Sintéticamente, puede decirse que en la BUE la máquina no guarda los datos, sino que más bien consiste en “armar” el voto a través de una pantalla, para que luego sea almacenado el dispositivo que contiene la boleta que le otorga la autoridad de la Mesa al elector. El voto es además impreso, y el elector puede verificar que el contenido sea idéntico a la selección efectuada y grabada en la BUE, a través del lector de la máquina. La BUE se deposita en una urna clásica y, llegado el momento del escrutinio, se abre la urna y cada BUE se pasa por el lector de la máquina, que suma los votos.

realizó una implementación escalonada a partir de 2011 (30% del padrón), para llegar a la totalidad en 2015. En CABA su aplicación el año pasado fue para el total del padrón en la elección de Jefe de Gobierno y Vice, Diputados de la Ciudad y Juntas Comunales, aunque vale la pena mencionar que su implementación en las PASO porteñas del mes de abril fue suspendida por la Legislatura. Aunque de manera limitada, se utilizó el mismo mecanismo de BUE en una parte del padrón de Chaco, y algunos municipios de Neuquén y San Luis.

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 las mismas posibilidades de control del proceso de votación con las que cuentan actualmente los partidos políticos y la ciudadanía en general.

- *Género*

En la agenda de reforma algunos actores apuntaron el tema de la paridad de género. En la Provincia se encuentra vigente el cupo mínimo del 30% para la participación de cada sexo, por medio del Art. 32 de la Ley N° 5.109 (incorporado por Ley N° 11.733). Muchos actores de la academia y la política sostienen que, en la práctica, esto funciona más como techo que como umbral, lo que limitaría la participación de las mujeres en cargos electivos, y que incluso ha sido viciado por prácticas que tergiversan su aplicación, como es el caso de las renunciadas de las titulares de los cargos y su reemplazo por suplentes masculinos.

Algunas provincias como Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero han avanzado en la regulación de la paridad de género, entendida como la inclusión de un 50% de candidaturas de cada sexo, en forma secuencial y alternada. En la Provincia de Buenos Aires existen proyectos que proponen su establecimiento³³, haciendo énfasis en la aplicación para la totalidad de las listas, incluyendo los cargos suplentes, y debiendo contemplarse también en las elecciones primarias. En la CABA hay algunas propuestas de legislación que van incluso un poco más allá, estipulando que las vacantes producidas por renuncia de una mujer sean reemplazadas por otra mujer.

Más allá de los beneficios derivados de una mejora en la participación de las mujeres en cargos electivos, debemos mencionar que elevar el porcentaje al 50% traería aparejadas algunas cuestiones prácticas que deberían resolverse, como es el caso de las listas para Consejeros Escolares. En esta categoría los partidos solicitan la excepción del cumplimiento del cupo actual (30%) ya que las candidaturas a los Consejos Escolares suelen ser ocupadas, en su gran mayoría, por mujeres, lo que complica alcanzar el 30% de participación masculina. Este es un ejemplo que motiva preguntarnos cómo llevar a la práctica la paridad de género, si hacerlo en todas las categorías, etc.

³³ Como ejemplo, el proyecto del Senador Sebastián Galmarini, disponible en http://www.senado-ba.gov.ar/secleg_busqueda_acypro_proyecto_texto.aspx

- *Circunscripción y fórmula electoral*³⁴

Si bien se trata de un tema sumamente trabajado por la literatura (por mencionar algunos, los estudios de Tula, 2004; Malamud, 2004; Escolar *et al.*, 2004; Diéguez, 2007) y discutido por la política (Solano y Diéguez, 2005) no puede dejarse de mencionar la necesidad de introducir, aunque fuera a mediano plazo, cambios que mejoren la representación legislativa en la Provincia.

Tal como quedó expuesto previamente en las Tablas 1 y 2, hay grandes distorsiones que derivan en sobre y sub representación de diferentes secciones electorales en la Legislatura. 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.

La Ley 14086 propuso en su artículo 26 aumentar el número de legisladores provinciales, llevándolo a 150 (100 diputados y 50 senadores), incrementando así la representación de aquellas secciones electorales que experimentaron un mayor crecimiento poblacional.

Esto fue finalmente vetado por el Gobernador (Decreto N° 2997/09), sosteniendo entre sus argumentos que la Constitución Provincial dispone que la representación política tiene por base la población, determinándose el número de habitantes que ha de representar cada Diputado y Senador por medio de censo nacional o provincial, para lo cual resultaba necesario contar con datos demográficos actualizados obtenidos de un censo general (que en esa oportunidad era próximo ya que estaba programado para 2010). No obstante haberse realizado el censo, no se ha modificado todavía la cantidad de legisladores.

Como puede observarse en la Tabla N° 7, las grandes distorsiones no hubieran desaparecido incluso con las modificaciones dispuestas oportunamente en la Ley 14086:

³⁴ Un análisis más detallado puede verse en Solano, M., 2013.

Tabla N° 7: Bancas por Sección según artículo 26 de la Ley 14086 (vetado)

Sección	% población	Art. 26 ley 14086 (vetado)			
		Diputados	% bancas	Senadores	% bancas
1°	34,12%	19	19%	9	18%
2°	4,51%	11	11%	5	10%
3°	38,23%	21	21%	10	20%
4°	3,77%	14	14%	7	14%
5°	8,46%	11	11%	6	12%
6°	4,72%	11	11%	6	12%
7°	2,00%	6	6%	3	6%
8°	4,19%	7	7%	4	8%
Total	100,00%	100	100%	50	100%

Fuente: elaboración propia en base a datos del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Gobierno y la Honorable Junta Electoral.

Tampoco pueden dejarse de lado los efectos de la utilización en la Provincia de la fórmula electoral del cociente, o fórmula de Hare, para el reparto de escaños. La aplicación *sui generis* que se adopta en el caso bonaerense potenciaría sus efectos mayoritarios, dado que la distribución de bancas restantes a la primera aplicación del cociente se hace por los “residuos mayores”, adjudicando un escaño adicional a cada una de las listas con residuo más alto, y si sobraran bancas, al partido que obtuvo más votos (Escolar *et al.*, 2004; Varani, 2004).

- Transiciones

Uno de los grandes temas que aparecieron con fuerza a fines de 2015 fue el de las transiciones gubernamentales en la administración pública, y no justamente por haberse tratado de procesos planificados y sin sobresaltos. Por el contrario, tanto a nivel nacional, como provincia y municipal, en líneas generales se trató de procesos más o menos caóticos, discrecionales y plagados de denuncias cruzadas entre las gestiones entrantes y salientes.

Esta situación, en un contexto de consolidación democrática en el que la alternancia en el poder es una posibilidad concreta, nos obliga a pensar en esquemas que institucionalicen procesos de transiciones reguladas, con protocolos que tiendan a evitar que los traspasos sean situación críticas que detengan el ritmo normal de la administración y el proceso de formulación de políticas públicas.

A grandes rasgos, podría trabajarse 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.

Como antecedente, se puede mencionar la Resolución N°8/15 dictada por el Secretario Legal y Técnico de la Provincia de Buenos Aires, que aprobó un Protocolo de Transición Planificada para el organismo, constituyéndose en el primer caso de formalización de un proceso de este tipo a nivel provincial. En líneas generales, su objetivo consistía en dar continuidad a las acciones propias del organismo, y ordenar el traspaso de documentación e información críticas para facilitar el normal desempeño de sus funciones por parte de las nuevas autoridades.

El proceso de debate de una reforma política resulta muy propicio para instalar en la agenda pública la necesidad de contar con transiciones planificadas y reguladas. En ese sentido, creemos que podría darse una discusión parlamentaria que tienda a fortalecer e institucionalizar el proceso de transiciones, con el fin de evitar a futuro los inconvenientes experimentados a fines de 2015 en todos los niveles de gobierno.

5. Algunas conclusiones preliminares

Los resultados de las elecciones generales de 2015 a nivel nacional, provincial y local han puesto en apuros a una serie de premisas que solían caracterizar la dinámica política e institucional bonaerense. Hemos tratado aquí, por tanto, de mostrar las novedades que han aparecido en escena, siendo a todas luces prematuro afirmar que estamos efectivamente frente a un cambio definitivo del juego político provincial.

Efectuado este repaso, resulta evidente que el resultado electoral de 2015 en la provincia de Buenos Aires no sólo fue sorpresivo (basta recordar los pronósticos que efectuaban varios encuestadores y analistas políticos), sino que además obliga a replantear muchas afirmaciones que se repetían hasta el hartazgo. No ha sido este el espacio propicio para analizar en profundidad las causas y alcances de este fenómeno, pero no por ello dejaremos de advertir que la caída de varios de los “mitos” mencionados lleva a revisar muchas de las ideas que existen acerca de los aparatos políticos y su aparente invencibilidad, los efectos de los programas sociales o “redes clientelares” en el resultado de las elecciones, las ventajas de los oficialismos, entre otras.

Al parecer ha quedado únicamente en pie el “mito de Dardo Rocha”, ya que el resto, una vez sometidos a la prueba de los datos actualizados, empiezan a tambalearse.

Una de las consecuencias de la alternancia política en la Provincia ha sido el impulso por parte del nuevo gobierno de una reforma política. Si bien podría decirse que, como sostienen algunos autores, en Argentina a nivel provincial se ha dado “un estado de Reforma Política permanente” (Calvo y Escolar, 2005:143), cada proceso en particular ha sido diferente (Tula, 2001). Para algunos incluso el proceso previo de reforma en la Provincia ha ido en el sentido opuesto al resto: “la reforma lejos de desanudarla del destino nacional, la ata aún más a él” (Ollier, 2010:16).

Nuestro aporte aquí ha pretendido ni más ni menos que enriquecer el debate, ya que resulta una gran oportunidad para plantear aquellos temas que permitirán recorrer a la provincia de Buenos Aires un camino de mayor autonomía, mejorando sus instituciones y la calidad de

su democracia. Por eso hemos incluido en la agenda cuestiones que no solamente reflejan la discusión que, en paralelo, se está dando a nivel nacional. De lo contrario, si no relatáramos la importancia que tienen, por ejemplo, las consecuencias de la reelección en la estructura de oportunidades para las carreras políticas, o los efectos del *malapportionment* y el cociente *sui generis* en la representación, e incluso el avance de las nuevas tecnologías y su aplicación al proceso electoral, junto a procesos de transiciones planificadas, estaríamos acentuando la figura del “coloso doblegado” (Ollier, 2010).

Si bien se trata de un aporte al debate, somos conscientes de la necesidad de respaldar estos cambios tendientes a la mejora de la calidad del sistema político e institucional con una decidida voluntad política, y un resuelto acompañamiento por parte de la sociedad civil.

BIBLIOGRAFÍA

ALMARAZ, María Gabriela “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas” *Revista SAAP* vol.4 no.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires jul. /dic. 2010. Disponible en http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702010000200003

CALVO, Ernesto y ABAL MEDINA, Juan Manuel *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerepresentación, reforma política y gobierno dividido en Argentina*, Eudeba- INAP, Buenos Aires. 2001

CALVO, Ernesto y Juan Pablo MICOZZI “Defendiendo la Gobernación: Crisis Política, Reformas reactivas y Supervivencia Política en las Provincias Argentinas”. Trabajo presentado en el *VI Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, Rosario, 5 al 8 de noviembre de 2003. Disponible en <http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/VI/areas/06/calvo-micozzi.pdf>

CALVO Ernesto y ESCOLAR, Marcelo *La nueva política de partidos en la Argentina. Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Prometeo- Pent, Buenos Aires, 2005.

CAREY, John y SHUGART, Matthew “Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas”, *Electoral Studies*, 14, 1995.

CENTENO LAPPAS, Federico y SOLANO, Mauro, “El voto de preferencia en Argentina (Aportes para su discusión a partir de las experiencias de Córdoba y Ushuaia)”, *Foro de Córdoba*, XVIII, 128, diciembre de 2008.

CORBACHO, Alejandro "Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina", en *Desarrollo Económico*, Vol. 37, N° 148, 1998.

CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO Informe Anual 2015. Disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>

DIÉGUEZ, Gonzalo “Distorsiones en la representación política de la provincia de Buenos Aires. Una reseña en perspectiva crítica sobre la agenda institucional de reforma política

bonaerense”, publicado en *Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU)*, 2007.

ESCOLAR, Marcelo. “La posibilidad del *gerrymandering* político. Estabilidad y concentración geográfica del voto en la provincia de Buenos Aires” en CALVO, Ernesto y Juan Manuel ABAL MEDINA (comp.) *El federalismo electoral argentino*, Buenos Aires: EUDEBA. 2001

ESCOLAR, Marcelo; MINVIELLE, Sandra y CASTRO, Luis. “Sobrerrepresentación periférica y compresión partidaria. El sistema electoral de la provincia de Buenos Aires en las categorías legislativas” en TULA, María Inés (ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política bonaerense*, Buenos Aires: Prometeo, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – INAP. *Investigaciones actuales sobre Estado, Instituciones Políticas y Sociedad*. Buenos Aires, 2008. Disponible en www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/docs/I_Jornada_Investigaciones_Estado_%20Instituciones_Politicasy_Sociedad.pdf

JONES, Mark, SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. *Políticos Profesionales-Legisladores Amateurs: El Congreso argentino en el Siglo XX. Fundación Gobierno y Sociedad - CEDI*, Buenos Aires, 2000.

MALAMUD, Andrés “Federalismo distorsionado y desequilibrios políticos: el caso de la provincia de Buenos Aires”, en TULA, María Inés (ed.) *Aportes para la discusión de la reforma política bonaerense*. Buenos Aires: Prometeo, 2005, pp. 71-82.

MICOZZI, Juan Pablo "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*, Río Cuarto, 14-17 de noviembre de 2001.

- NOHLEN, Dieter *Sistemas Electorales de América Latina: Debate Sobre Reforma Electoral*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1993.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- NOHLEN, Dieter “Estructura y tipos de sistemas electorales presidenciales en América Latina”, en *Ciencia Política: Teoría Institucional y relevancia del contexto*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario, 2007.
- LIJPHART, Arend *Patterns of Democracy: Government Forms in Thirty-Six Countries*, New Haven, Yale University Press, 1999.
- OLLIER, María Matilde *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional*. San Martín, UNSAM Edita, 2010.
- PAYNE, Mark, ZOVATTO, Daniel, y MATEO DÍAZ, Mercedes *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Inter American Development Bank, 2006.
- PNUD *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2004.
- REYNOSO, Diego, *Distritos y escaños: malaportamiento y representación partidaria en perspectiva comparada*, Tesis Doctoral, FLACSO, México, 2000.
- ROTMAN Santiago, y VARETTO Carlos “Las carreras políticas en la Provincia de Buenos Aires (1983-2011)”, en Escolar, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (coords.) *Modus vivendi. Política multinivel y Estado federal en Argentina*, Prometeo, Buenos Aires, 2014.
- SABSAY Daniel "Análisis comparado de algunos aspectos de las nuevas constituciones provinciales argentinas", en NOHLEN, Dieter y Liliana DE RIZ (comps.), *Reforma institucional y cambio político*, Buenos Aires, Legasa-Cedes, 1994.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- SARTORI, Giovanni *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.

SCHIUMERINI, Luis y PAGE, María “El efecto “cancha inclinada”: ventajas del oficialismo en la política de las provincias argentinas. *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°115*. Buenos Aires: CIPPEC, 2012.

SOLANO, Mauro y DIÉGUEZ, Gonzalo, “Los ciclos de la agenda de reforma política en la Legislatura Bonaerense. Una mirada al comportamiento legislativo en el período 1999 – 2005”, ponencia presentada en el *VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Córdoba, 2005.

SOLANO, Mauro “Metamorfosis de la representación y Reforma Política. Continuidades y cambios en la Provincia de Buenos Aires”, en *30 años de democracia y derecho*, Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, 2013.

SUÁREZ CAO, Julieta; TAGINA, María Laura; RATTO, María Celeste “¿Cuán autónoma es la política local? Desempeño electoral en los municipios de la provincia de Buenos Aires” *Retour aux urnes 2008: les elections en Amérique latine, Normale Supérieure-Langues Sciences Humaines*, Lyon, Francia; 2009.

TULA, María Inés "La Reforma Electoral en los '90: Algunos comentarios sobre la 'Ley de Lemas' en la Argentina", en Sidicaro, Ricardo & Mayer, Jorge (Compiladores), *Política y Sociedad en los años del menemismo*, Editorial del Ciclo Básico, agosto, pág. 243-268. 1995.

TULA, María Inés "Ley de Lemas, elecciones y estrategias partidarias en los sistemas políticos provinciales: los casos de La Rioja, Santa Fe y Santa Cruz", en *Boletín de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, Año 3, Nro. 5, primavera, pág. 3-26. 1997.

TULA, María Inés y DE LUCA, Miguel ““Lista sábana”, preferencias y tachas. Algunas reflexiones a propósito de la reforma electoral en la Argentina”, en *Postdata*, 5, 1999.

TULA, María Inés “La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”, *Programa de Apoyo a la Reforma Política*, Buenos Aires, PNUD Arg/ 00/007, 2001.

Disponible

en

http://www.undp.org.ar/docs/Informes_y_Documentos/12_Reforma_politica_provincias.pdf

f

TULA, María Inés (ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

VARANI, Javier “La imprescindible reforma de la ley electoral bonaerense: el caso de integración de los Consejos Deliberantes” en TULA, María Inés (ed.) *Aportes para la discusión de la Reforma Política Bonaerense*, Buenos Aires, Prometeo, 2004.

IV. EL FORTALECIMIENTO DEL
PROCESO ELECTORAL: ESTADO,
UNIVERSIDAD Y SOCIEDAD CIVIL



1. Aportes de las organizaciones de la sociedad civil al proceso electoral.

Javier TEJERIZO



Aportes de las Organizaciones de la Sociedad Civil al proceso electoral

Javier TEJERIZO¹

La sociedad civil organizada toma vitalidad mundial a partir de la conclusión de la Guerra Fría, mientras que en América Latina irrumpe a finales del siglo XX y principios del XXI en respuesta a la profunda crisis social y política que invade a los países de la región². En este sentido, la creciente incidencia de la misma afectaría la noción de monopolio de poder del Estado al ocupar espacios que éste dejaba en su retirada, cuestionando a los gobiernos y su representatividad e incluso ofreciendo servicios que los mismos ya no podían proporcionar.

En el caso argentino la sociedad civil florece a partir de las críticas al modelo autoritario en la transición hacia la democracia en los 80 y de la crisis institucional de principios del siglo XXI³. Saldada la discusión entre autoritarismo y democracia, se inicia una discusión respecto a los conceptos de democracia formal y real, estableciéndose que no es suficiente garantizar los derechos políticos elementales de la ciudadanía si estos no se encuentran acompañados de otros derechos y libertades civiles.

En este marco, se daría un incremento progresivo de organizaciones de la sociedad civil que pugnarían por avances en pos de una democracia real, incluyendo aquellas que realizan aportes al proceso electoral. Esto no es un dato casual, sino que se asocia a que uno de los principales indicadores de la buena salud de las democracias modernas es la realización de elecciones periódicas, libres, justas y competitivas⁴, en particular porque para la mayoría de los ciudadanos representan la forma privilegiada de relacionarse con los asuntos públicos y para el Estado su fuente de legitimidad.

En este sentido, el presente trabajo consiste en la revisión de fuentes bibliográficas relevantes a la teoría y práctica de la sociedad civil organizada, así como de fuentes documentales -normativas y documentos redactados por los organismos gubernamentales, así como sitios de internet, informes de gestión y monitoreo de diferentes organizaciones de la sociedad civil- sobre sus acciones en los procesos electorales recientes de la República Argentina.

En primer lugar se avanza en una breve descripción de la noción de sociedad civil organizada, así como su desarrollo a nivel internacional y, con mayor detalle, nacional. A continuación se describen las principales iniciativas encabezadas por las organizaciones en los comicios nacionales del año 2015, considerando los desafíos propios del entorno en el

¹Nació en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. Es graduado de la carrera de Ciencia Política en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Realizó la Maestría en Análisis, Regulación y Gestión Electoral de la UNSAM (tesis en curso). Asimismo, se desempeña como asesor político en el Ministerio de Defensa. Cuenta con amplia experiencia en proyectos de fortalecimiento del sector social y electoral, así como también en consultorías y procesos de observación electoral.

²Di Paolo, Brenda, "Organizaciones de la sociedad civil: perspectivas alternativas para el estudio y la práctica comunicacional", Revista *Questión de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP* Vol. 1, Núm. 30, La Plata, 2011.

³Arcidiácono, Pilar, "El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el "deber ser" de la participación y la necesidad política", Revista *Clad Reforma y Democracia*, número 51, 2011.

⁴Dahl, Robert, "A Preface to Democratic Theory", The University of Chicago Press, 1956.

que se proponían tener un impacto. Finalmente, se evalúa brevemente la incidencia de las iniciativas en el debate público y en la elaboración de políticas concretas así como en la implementación de las mismas, junto con los desafíos que le esperan en el futuro inmediato.

La sociedad civil y sus organizaciones

“... una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos. Difiere así de la familia y el mercado y también de la sociedad toutcourt, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados” (Portantiero, 2000: 23)⁵.

La sociedad civil se encuentra conformada por distintas organizaciones, que constituyen un conjunto de actores colectivos que intentan reagrupar diferentes demandas sociales e intereses con el objeto de incidir en un contexto determinado⁶. Para los fines del presente artículo, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) son aquellas que se ubican fuera del aparato estatal formal, no sólo las organizaciones tradicionales, sino también grupos informales. Asimismo, las OSC se caracterizan no sólo por no pertenecer al ámbito gubernamental, sino tampoco al ámbito comercial, construyendo en gran medida su base de legitimidad al mostrarse diferentes de la lógica de estas esferas, a través del fomento del interés público y la participación voluntaria activa⁷.

En este sentido, las OSC se diferencian de otras organizaciones, como los partidos políticos⁸, en tanto a priori no aspiran a ocupar el poder en el Estado, pero sí instalar temas en la agenda pública, mediática y estatal, desde distintas dimensiones y con varias herramientas, con la ambición de lograr un cambio social modificando la construcción del espacio público⁹.

En las dos últimas décadas la sociedad civil cobró un importante protagonismo con la proliferación global de organizaciones que trabajan a nivel político promoviendo la democracia, los derechos humanos, el desarrollo, entre otros objetivos. Pueden destacarse varios elementos que explican este protagonismo, como las transiciones desde gobiernos autoritarios a democráticos; el proceso de crisis de los Estados de Bienestar y sus limitaciones para absorber una creciente ola de demandas de diferentes sectores de la sociedad; la crisis de representación y confianza en los mecanismos clásicos de participación política; y el sostén económico hacia estas organizaciones por parte de organismos internacionales¹⁰.

⁵Portantiero, Juan Carlos, “Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho”, en *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2000

⁶Arcidiácono, Pilar, *op. cit.*

⁷Di Paolo, Brenda, *op. cit.*

⁸Esto no implica que no se construyan vínculos con los partidos políticos, así como tampoco se encuentra escindida de la esfera estatal y comercial.

⁹Leiras, Marcelo, “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en *La incidencia política de la sociedad civil Siglo XXI Editores*, Buenos Aires, 2007.

¹⁰Arcidiácono, Pilar, *op. cit.*

En Argentina las OSC emergen a finales del siglo XX y principios del XXI en respuesta a la crisis social y política del Estado. En un primer momento su auge se encontraría fuertemente asociado al proceso de retorno de la democracia, dando un viraje en su composición a partir de la crisis política-institucional y socio-económica de finales de 2001. En materia socio-económica, *“la sociedad civil es pensada ya no como un espacio democratizador sino como un lugar para la contención del conflicto social y de protección para las víctimas de la crisis (desocupados, empobrecidos, excluidos). La sociedad civil se transformaba en una nueva fuente de certezas en ese tiempo de incertidumbres”*¹¹. Mientras que a nivel político-institucional a partir de la crisis de los mecanismos de representación política y accountability, tanto horizontal como vertical, se abre el espacio para el accountability societal por parte de la sociedad civil organizada sobre las diferentes etapas de las políticas públicas y hasta espacios de co-gestión conjunta con el Estado. Asimismo, a pesar de la continuidad en el gobierno de los partidos tradicionales, algunos líderes provenientes de las OSC tomaron relevancia pública y hasta pasaron a integrar la renovación de la elite política.

Con vaivenes esta tendencia se ha mantenido hasta la actualidad, teniendo sus picos en momentos cuando los desafíos del Estado en materia de construcción de legitimidad se volvían mayores por la manifestación de diferentes crisis. En este sentido, no sorprende que la Cámara Nacional Electoral convocara a una audiencia con las organizaciones especializadas de la sociedad civil para tratar cuestiones operativas de los comicios generales de octubre de 2015 en el marco de las preocupaciones descritas en la Acordada N° 100/15¹², con motivo de los distintos planteos generados en la opinión pública como consecuencia de irregularidades en las elecciones primarias nacionales y en diversos comicios de orden provincial.

El 8 de septiembre de 2015 la Cámara invitaría a más de 80 especialistas, pertenecientes a aproximadamente 50 organizaciones de la sociedad civil, los cuales han trabajado sostenidamente para lograr mejoras en diferentes etapas del proceso electoral argentino. No es un dato menor que desde la propia esfera estatal se plantee la necesidad de contar con las OSC como espacios de propuestas, en este caso con el objeto de analizar cuestiones operativas de los comicios generales que se desarrollarían el 25 de octubre y medidas para optimizar la transparencia de los mismos. Sin embargo, el encuentro daría visibilidad sólo a ciertos aspectos del aporte que realizan las organizaciones durante la jornada electoral, no así al trabajo previo y posterior al día de votación, el cual abarca tareas que van desde la capacitación ciudadana hasta la formulación de modificaciones al marco legal. En este sentido, buscaremos categorizar las principales iniciativas encabezadas por las OSC con motivo de los comicios nacionales del año 2015, las cuales desnudan en cierta medida las dificultades que nuestro país aún enfrenta para asegurar elecciones libres, justas y competitivas.

Periodo Pre-Electoral

El proceso electoral se divide en tres etapas: pre-electoral, electoral y pos-electoral. Usualmente el período pre-electoral se encuentra asociado a la preparación de las

¹¹ Di Paolo, Brenda, *op. cit.*

¹² Cámara Nacional Electoral, Acordada Extraordinaria Número Cien, 2015.

elecciones y entrenamiento de autoridades electorales, al registro de los partidos políticos e inscripciones de candidaturas; y, principalmente, a la campaña electoral.

Sin embargo, el periodo pre-electoral es crucial para alentar a la ciudadanía a participar en los comicios, así como también para informarla y capacitarla. Las OSC y sus redes pueden constituir medios importantes en este sentido, mejorando la calidad de la elección para avanzar hacia una competencia electoral más equitativa, transparente e íntegra.

a. Capacitación:

Una de las principales críticas que las OSC hacen de los procesos electorales nacionales es la falta de capacitación hacia la población en general, así como también a las Autoridades de Mesa y los fiscales partidarios¹³. En este sentido, se han multiplicado las experiencias de capacitación en referencia al proceso electoral en general -campañas amplias como la de la Asociación Conciencia, “Guardianes del Voto”, la cual se centraba en consejos para evitar irregularidades durante la votación, o “El camino del voto”, infografía del proceso de votación realizada por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)¹⁴- así como también en cuestiones específicas del mismo -la campaña visual lanzada por Argentina Elections concientizando sobre la importancia de que el votante lleve la boleta de su preferencia para un sufragio más rápido y seguro, por nombrar una¹⁵-.

En relación a las Autoridades de Mesa, instructivos y videos son algunas de las diferentes herramientas de capacitación que los organismos de la sociedad civil promueven para los comicios. Resaltamos que CIPPEC elaboró la guía “Que tenés que saber”, lanzando una campaña de concientización que tenía como lema: “*Si recibiste el telegrama para ser autoridad de mesa en estas elecciones, capacitate*”. Cabe destacar que la misma se promovía como una guía básica en complemento de la capacitación oficial. Aún más específico es el Manual para Autoridades de Mesas receptoras de votos para Extranjeros de la Provincia de Buenos Aires, realizado por el Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Universidad Nacional de La Plata y el Colegio de Abogados de La Plata¹⁶.

También la capacitación de los Fiscales es abordada por las OSC, y se destaca en este marco la tarea realizada por la Red Ser Fiscal, la cual, dentro de su abanico de herramientas de capacitación, contó con un Multiple Choice en su página web (el cual también representaba una buena herramienta de capacitación para Autoridades de Mesa). Ser Fiscal también elaboró un instructivo y brindó capacitaciones presenciales, pero destacamos el Multiple Choice por representar una herramienta más dinámica no sólo de aprendizaje, sino también de evaluación de la propia capacitación.

¹³Pomares, Julia, Page, María, Zárate, Soledad y Abdala, Belén, “¿Quién cuida los votos?”, Observatorio Electoral Argentino, 2015.

¹⁴Abramovich, Nicolás, “El camino del voto”, CIPPEC, 2015.

¹⁵Tejerizo, Nicolás, “El 25 de octubre: #LTA”, Argentina Elections, 2015.

¹⁶López Calendino, Sebastián, “Manual para autoridades de mesas receptoras para extranjeros de la Provincia de Buenos Aires”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: Universidad Nacional de La Plata, 2015

b. Información

A pesar de que la Ley N° 26.571 -De democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral- aumentó la presencia de los candidatos en los medios masivos de comunicación, esto no repercutió en mayor información sobre los mismos o sus propuestas, asimismo se mantiene una fuerte carencia de pedagogía sobre el proceso electoral en general. En este marco, una de las grandes contribuciones que las organizaciones vienen llevando adelante en los últimos comicios es utilizar plataformas en línea para compartir conocimientos relativos a los candidatos, los partidos y sus propuestas. “Vota Conciencia”, iniciativa de Gamba, la Facultad de Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba y FUNDEPS, fue una de las varias plataformas que realizó perfiles y entrevistas a cada uno de los candidatos presidenciales. Con un espíritu lúdico e interactivo, #YoQuieroSaber constituyó una aplicación móvil e interactiva que presentaba preguntas y respuestas para poder comparar similitudes y diferencias de los presidenciables en relación a ciertas temáticas específicas como el aborto, el sector agroindustrial, seguridad, etc.¹⁷ Más específica fue la publicación de las Declaraciones Juradas de los candidatos por parte de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Fundación Directorio Legislativo, Poder Ciudadano y el diario La Nación.

c. Agenda

La OSC actúan de manera indirecta, persuadiendo a los gobiernos, a los dirigentes empresariales o a los ciudadanos. En este sentido, el momento electoral suele ser preciso para tratar de imponer temas en la agenda pública, un ejemplo de ello fue la campaña “Compromiso Público”, a través de la cual Amnistía Internacional convocaba a la ciudadanía a pedirle a los candidatos compromiso con los Derechos Humanos. Pero tal vez el evento más importante de los comicios 2015 fue la realización del primer debate presidencial de la historia, el 4 de octubre en la Facultad de Derecho de Buenos Aires. Esta iniciativa convocada por “Argentina Debate”, un espacio plural integrado por referentes del sector público, privado y organizaciones de la sociedad civil, sería un éxito, calculándose que más de 2 millones de personas visualizaron el evento, siendo el programa con mayor audiencia del año 2015¹⁸. Más allá del “rating”, se destaca que las OSC lograron insertar en la agenda pública la necesidad de que los candidatos tienen obligaciones y responsabilidades, entre ellas exponer sus ideas o planes de acción al electorado, así como también debatirlas con sus competidores de manera pública.

d. Control

Como mencionamos, el proceso pre-electoral está fuertemente asociado a la campaña que realizan candidatos/partidos y las OSC suelen jugar un rol de control fundamental, en particular para preservar la equidad y transparencia de la misma. La iniciativa “Basta de Publicidad ilegal”, realizada por ACIJ y Poder Ciudadano, denunció ante la Cámara

¹⁷La misma contó con la participación de periodistas, politólogos, tecnólogos y organizaciones de la sociedad civil, entre las que se destacan: Directorio Legislativo, ACIJ, Asociación Conciencia, Datos Concepción, We-Me, Open Knowledge Argentina y Congreso Interactivo.

¹⁸ Argentina Debate, <http://www.argentinadebate.org/>, 2015.

Nacional Electoral la violación de la veda electoral por parte del Gobierno Nacional como de algunos gobiernos provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires. Por su parte, la aplicación “VotoLimpio”, de Transparencia Electoral representó una herramienta para denunciar a los candidatos y partidos políticos que realizaban cualquier tipo de campaña ilegal en la vía pública desde smartphones, de manera gratuita y al instante.

A pesar de que la relación entre OSC y los partidos políticos suele ser tirante, se dan espacios donde las mismas interactúan de manera exitosa. Tal vez el mejor ejemplo es la Red Ser Fiscal, que busca involucrar a la ciudadanía en el proceso de control del comicio a partir de acuerdos con los partidos políticos, quienes legalmente son los que tienen la potestad de nombrar fiscales de mesa.

Jornada Electoral

Durante el día de la votación el foco está puesto en el despliegue/repliegue logístico, el sufragio por parte del electorado, el escrutinio de las mesas de votación y conteo de votos.

Si en el período previo a los comicios las actividades de las OSC se encuentran principalmente asociadas a empoderar a la ciudadanía para que pueda participar en la vida cívica activamente y de manera más informada, el día de las elecciones, las mismas se atañen más al trabajo de control del proceso electoral y denuncia de anomalías a partir de diferentes herramientas de monitoreo cívico. En este sentido, la participación ciudadana en el control del proceso electoral permite evaluar el grado de integridad del mismo, impidiendo y detectando irregularidades con el propósito específico de determinar la legitimidad del comicio.

a. Observación electoral (acompañamiento cívico)

El Estado busca ofrecer en este período las mayores garantías para que el proceso transcurra con objetividad y transparencia, sin embargo normativamente representa la etapa de mayor restricción para la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil. Más específicamente, la legislación argentina no incorpora la observación electoral nacional o internacional.

Actualmente ese vacío ha sido saldado mediante el acuerdo entre organismos de la sociedad civil y el Estado, plasmado en la acordada extraordinaria 128 de la Cámara Nacional Electoral del año 2011. La misma reglamenta la participación de las OSC en actividades de “acompañamiento cívico” o “monitoreo” de las elecciones, como una herramienta para asegurar “la lealtad, la seguridad y la transparencia de los comicios”. Sin embargo, al no representar una normativa reglamentada queda sujeta a la buena voluntad de los Juzgados Federales con competencia electoral, dándose situación como las del año 2013 donde se pusieron excesivas restricciones a los acompañantes¹⁹.

A pesar de estos contratiempos el acompañamiento ha sido una herramienta utilizada por las OSC, destacando que los informes presentados por las mismas, además de volverse insumos para los organismos estatales, permitieron dar visibilidad a irregularidades como la

¹⁹ Cámara Nacional Electoral, Oficio N° 10.073, 2013.

retención de documentos de identidad a la población o la falta de capacitación de las autoridades electorales, entre otras faltas graves²⁰. En el marco de las elecciones 2015 se destaca el trabajo realizado por IDEMOE -Instituto de la Democracia y Elecciones-, abarcando casi la totalidad de las provincias.

Por otra parte, un proceso novedoso de estos comicios fue que Argentina Elections coordinó junto a Fepesna (Fundación de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para la Nueva Argentina) y la Cámara Nacional Electoral (CNE) la presencia en centros de votación de la Ciudad y Provincia de Buenos Aires de “Visitas Internacionales”. Esta iniciativa también se encuentra en el marco de la buena relación entre las OSC y la CNE, pero la presencia internacional también deberá ser regulada, más aún considerando la reciente conformación del Consejo Electoral de la UNASUR.

b. Control y denuncia

Como adelantamos, el punto en el que más se suelen focalizar las OSC durante esta etapa, llevando en cierta medida a una dispersión de esfuerzos y solapamiento de iniciativas, es en la creación y difusión de herramientas de control y de denuncia ciudadana ante irregularidades. A partir del desarrollo de medios digitales se dio una multiplicación de aplicaciones de monitoreo o fiscalización, entre las que se destaca “Ojo con el voto”, una aplicación para celulares que permitía la observación virtual ciudadana. Producto de una alianza entre Poder Ciudadano y Pol-it, los electores podían a partir de la misma enviar su experiencia o reportar eventuales inconvenientes al momento de emitir el voto, los cuales eran geolocalizados en un mapa para su visualización pública en el sitio web de La Nación y Clarín. Asimismo, para las autoridades de Mesa la “app” incluía la posibilidad de cargar y enviar las imágenes del acta o certificado de escrutinio. Otras aplicaciones similares fueron Fiscal Ciudadano y Fiscalizando Argentina; mientras que de monitoreo electoral ciudadano fueron “ArgentinaVota” y “CuidaTuVoto”, que eran plataformas virtuales que brindaban herramientas para facilitar la recepción y divulgación de información sobre incidentes, irregularidades y otras observaciones percibidas por los ciudadanos durante el proceso electoral.

También se multiplicaron otras iniciativas para facilitar denuncias, OSC como Poder Ciudadano y Ser Fiscal lanzaron líneas gratuitas o 0800, números de WhatsApp y direcciones de correo electrónico; inclusive la Clínica Jurídica de la Universidad Austral desarrolló un formulario modelo para realizar recursos de amparo para aquellos ciudadanos que vieran vulnerado su derecho a sufragar.

Cerradas las mesas de votación, otro punto en el que se focalizó fue en el control de los Telegramas de mesa, documento de acceso público aunque carente de valor legal. Distintas OSC con el apoyo de Voz Data, perteneciente al diario La Nación, promovieron una herramienta para que los ciudadanos pudiera participar de forma colaborativa en el chequeo de información pública. En este caso, el foco se orientó a la revisión de los telegramas

²⁰ En el Registro de Entidades de Acompañamiento Cívico de la Cámara Nacional Electoral se detalla que durante las elecciones nacionales de 2011 se presentaron cuatro entidades de la sociedad civil, en 2013 se presentarían nueve –entre ellas el Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Universidad Nacional de La Plata- y en 2015 nuevamente cuatro. Asimismo, se puede acceder a los detalles de la nómina de acompañantes y los informes presentados por las OSC.

extraídos del sitio oficial de resultados para detectar posibles inconsistencias en su confección.

Periodo Post-Electoral

Una vez terminados los comicios, los ciudadanos necesitan poder hacer rendir cuentas a las agrupaciones políticas participantes -en particular por recibir importantes aportes públicos para el financiamiento de sus campañas- como a los entes gubernamentales encargados de la gestión y justicia de los comicios. Por otra parte, a partir de la información recabada en consecuencia de las campañas e iniciativas que las OSC realizan durante todo el proceso electoral, se vuelve un momento más que oportuno para evaluar y recomendar mejoras para futuros comicios, incluso proponer modificaciones al marco legal imperante.

a. Balances y rendición de cuentas

En esta etapa se realiza el balance de la jornada transcurrida, es el momento de presentación de los informes finales producto de las distintas iniciativas de capacitación, observación y monitoreo emprendidas. El informe del Instituto de la Democracia y Elecciones -IDEMOE- respecto a su tarea de acompañamiento cívico o de Poder Ciudadano respecto a la aplicación “Ojo con el Voto” son ejemplos de ello. A partir de los mismos se pueden sacar conclusiones sobre la transparencia de los comicios y su legitimidad; asimismo, diferenciar fortalezas y debilidades del sistema político-electoral para pensar futuras modificaciones del mismo. Es fundamental la presentación de estos documentos, de manera pública para su consulta por parte de la ciudadanía y utilización por especialistas o entes gubernamentales, plasmando de forma concreta la labor realizada por las OSC.

Asimismo, para los partidos/alianzas que compitieron en las elecciones es un momento de rendición de cuentas, ya que deben presentar informes de sus gastos de campañas, información que suele ser escrutada por las OSC. Al respecto, Poder Ciudadano realizó un informe analizando ciertos aspectos de los ingresos y gastos de las alianzas en la categoría Presidente. Más específico fue el trabajo realizado por la Fundación Interamericana del Corazón, que llevó adelante una investigación para monitorear la relación que los distintos candidatos y su entorno mantienen con la industria tabacalera para el financiamiento de sus campañas.

b. Evaluación y mejoras del proceso

Usualmente tras las elecciones se redefinen estrategias para mejorar la participación ciudadana y transparencia de próximos comicios. En el caso particular argentino, el sistema electoral nacional determina que la selección de candidatos se realiza a partir de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). En este sentido, la primera instancia de evaluación y recomendaciones se da en el período que abarca entre las PASO y las elecciones generales.

Una de las grandes fortalezas de las OSC electorales suele estar relacionada con la creciente profesionalización de sus integrantes; por ello, como fuera mencionado, la Cámara Nacional Electoral invitó a las organizaciones de la sociedad civil especializadas a

participar de una audiencia para la consideración de cuestiones operativas del proceso electoral y medidas destinadas a optimizar la transparencia de los comicios tras las PASO. Las distintas organizaciones especializadas en la temática elevaron sus propuestas a la CNE, centrando las mismas en cuestiones como la difusión y fortalecimiento de las herramientas de control existentes y medidas preventivas ante posibles ausencias de opciones electorales por faltante de boletas partidarias.

Estas propuestas no eran causales, sino que se desprendían de diagnósticos generados por las propias OSC a través de su tareas de monitoreo. Al respecto, el relevamiento de la Red Ser Fiscal determinó que la principal denuncia que recibe dicha organización se encuentra relacionada con el faltante de boletas de todas las opciones electorales en el “cuarto oscuro”. Esto es grave, no sólo por violar la libertad de elección del votante, sino también considerando que el Estado provee de recursos para imprimir una boleta y media por cada elector a las Agrupaciones Políticas.

Estos planteos tendrían como interlocutor al Estado, a través de la CNE y la Dirección Nacional Electoral, que implementarían una batería de medidas consensuadas de manera conjunta con las OSC y los partidos políticos entre las que se destacaron:

- Incrementar la cantidad de boletas entregadas para cada mesa de votación.
- Instruir a la Autoridad de Mesa para que cada diez votantes controle la oferta electoral.
- La creación de un cuarto oscuro complementario donde se resguarden boletas.
- Mayor información a la ciudadanía sobre delitos electorales a través de mensajes institucionales en medios de comunicación

c. Reforma del marco legal

Los años electorales no son indicados para realizar reformas, y tampoco el ámbito más propicio para el debate de las mismas; asimismo, si consideramos que en nuestro país se vota cada dos años, los tiempos para un debate profundo se reducen aún más. Sin embargo, un proceso electoral es una gran oportunidad para relevar información que pueda servir para pensar una reforma y luego realizar propuestas concretas. Una vez concluido todo el proceso electoral se abre el espacio para el planteo de propuestas de reformas políticas.

En este sentido, las Organizaciones de la Sociedad Civil suelen revisar y discutir el marco legal para la participación ciudadana y hacer campaña a favor de cambios en el mismo. Principalmente buscan hacer que se escuchen sus voces en el Poder Legislativo y en el gobierno, para lograr que aquellos que se ocupan de la cuestión electoral convoquen consultas públicas o inviten a las OSC a dar sus opiniones.

La apertura de espacios para contribuir a la toma de decisiones gubernamentales en materia de reforma político-electoral cuenta con antecedentes interesantes en nuestro país, destacándose ejemplos como los de Córdoba en 2007 y a nivel Nacional en 2008 para la "Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral".

Actualmente nuestro país se encuentra en un momento ideal para avanzar en un proceso de reforma que permita resolver debilidades del sistema político-electoral expuestas en las

últimas elecciones de 2015. Este antecedente ha permitido instalar la necesidad de avanzar en una reforma en la agenda del nuevo gobierno, así como también en el resto de los actores políticos y la ciudadanía en general.

En este 2016 se han dado encuentros plurales donde OSC, como Argentina Elections, han sido invitadas por el Gobierno Nacional para enriquecer el debate sobre la reforma político-electoral. De continuar un proceso en el cual participe un amplio espectro no sólo del arco político, sino también de la sociedad civil, basado en el diálogo y, en la medida que se genere, el consenso, permitirá que la reforma final cuente con un mayor nivel de legitimidad.

Perspectiva y desafíos

A pesar de su preeminencia en los últimos años, el análisis del impacto de las OSC es un tema antiguo, Tocqueville atribuyó la fuerza de la democracia estadounidense a la proliferación de asociaciones civiles²¹. En este sentido, valoramos como positivo que el ciudadano exija cada vez mayores oportunidades de participación que las que ofrece votar cada determinado tiempo, rompiendo con la democracia de baja intensidad y altamente delegativa que O'Donnell criticaba²². En materia electoral, la participación activa de la sociedad civil organizada es fundamental para que la elite política se apegue a las reglas que ella misma se ha impuesto y rinda cuentas, con el objeto de lograr una mayor transparencia y mejor democracia.

Las acciones descritas, así como otras demasiadas numerosos para nombrarlas, tienden a sugerir que la función de las OSC reside más en el sentido de la información y la prevención, que en el de hacer cumplir la ley.

En materia de información y capacitación destacamos que hay un fuerte déficit por parte de los entes gubernamentales, el cual ha sido paleado por las OCS en gran medida gracias a internet, a partir del cual la importancia de la cercanía física y los costos prohibitivos de las comunicaciones han quedado virtualmente eliminados.

Sin embargo, se debe trabajar conjuntamente para que el período pre-electoral sea la etapa de mayor participación y acompañamiento a los ciudadanos, siendo fundamental en toda esta etapa la pedagogía electoral y formación del electorado. Es esencial brindar toda la información específica y oportuna para que con anterioridad a las elecciones los ciudadanos interesados en participar tengan una mayor comprensión sobre el proceso electoral en camino: si se votan elecciones locales o nacionales, el sistema de elección, los candidatos, etc.

En este sentido, consideramos imprescindible alentar la participación y educación cívica permanente, no sólo en escuelas, sino también en Universidades y en el ámbito del trabajo. Se trata fundamentalmente de asegurar la participación de la ciudadanía en todas las fases de las campañas de educación al votante, diseñando programas de capacitación en conjunto con las OSC tanto de manera presencial, como usando plataformas en línea, para compartir conocimientos y abrir canales para una retroalimentación directa entre funcionarios gubernamentales y la población.

²¹ Tocqueville, Alexis De, "La Democracia en América", Trotta, 2010.

²² O'Donnell, Guillermo "Delegative Democracy", Journal of Democracy, 1994.

Relativo a la prevención, donde la legitimidad de las elecciones a veces es puesta en tela de juicio, el control oficial no siempre será percibido como imparcial. El papel que juegan la OSC es pues complementario al de los organismos electorales. Sin embargo, aunque las herramientas de monitoreo de las OSC no pretenden reemplazar los mecanismos oficiales de denuncia y permiten obtener una muestra sobre la calidad del proceso gracias a la colaboración de los ciudadanos, terminan teniendo este efecto.

En los últimos comicios la justicia electoral implementó distintas herramientas para facilitar denuncias ante irregularidades electorales (0-800, whatsapp, portal de denuncias on-line, etc.), pero sin el apoyo y difusión de las organizaciones no gubernamentales y gubernamentales la repercusión de las mismas ha sido pobre. Esta situación está íntimamente relacionada con la falta de espacio en los medios de comunicación masiva con la que cuentan los órganos encargados de la gestión electoral. Mientras que el Poder Ejecutivo y las Agrupaciones Políticas (en particular tras la sanción de la Ley de democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral) cuentan con espacio tanto en canales de aire, como de cable, radio y cartelería en vía pública, la Cámara Nacional Electoral recurre principalmente a redes sociales. Además, como fuera mencionado, se repite la dispersión de esfuerzo y solapamiento de iniciativas entre las propias OSC a partir de la multiplicación de herramientas de control y de denuncia ciudadana ante irregularidades, todas ellas muy similares.

En este aspecto se analiza como fundamental abrir áreas de cooperación y la puesta en práctica de iniciativas de colaboración entre órganos de control público y actores de control social para una mayor sinergia. Esto no sólo permitiría romper con la desconfianza mutua que suele existir entre organismos de control y las OSC -y la ciudadanía en general-, sino también lograr un mayor conocimiento de cómo funcionan las estructuras de control oficiales y la coordinación de los distintos organismos de la sociedad civil para cubrir aquellas áreas que se consideran más problemáticas. En este sentido, sería importante avanzar en la inclusión de las OSC en los órganos de prevención y asesoramiento a la ciudadanía ante irregularidades, así como permitir la presencia de su personal en locales de votación de forma conjunta con los delegados judiciales, además de regular la observación electoral.

Respecto a esta última, en nuestro país sólo la provincia de Salta, Ley N° 7.730, regula expresamente la observación electoral, mientras que la legislación argentina no incorpora la observación nacional o internacional. Actualmente se han logrado establecer relaciones y buenas prácticas de cooperación con la CNE que han permitido el acompañamiento cívico y las visitas internacionales, pero esto no implica su sostenimiento en el tiempo, en particular en contextos donde el cambio de autoridades de los órganos de control y de las propias OSC es frecuente.

En consecuencia, se considera valioso promover la regulación de la observación electoral, permitiendo la presencia de las OSC en todo el proceso electoral, ya que si las restricciones impuestas a la sociedad civil disminuyen, puede revelarse una nueva dinámica, como se aprecia a partir del acompañamiento cívico. La ciudadanía puede estar ansiosa por participar, pero ante las restricciones puede canalizar sus esfuerzos de manera errónea. Tal vez el mayor ejemplo fue el control de los Telegramas de mesa, documento de acceso público aunque carente de valor legal, ante la falta de herramientas para el control de los Certificados de Escrutinio.

Como se puede apreciar, las OSC suelen tener sensibilidad a la emergencia de nuevas preocupaciones de control, sin embargo su capacidad para obligar a los organismos públicos a responder ante la carencia de mecanismos de sanción, más allá de la sanción simbólica, es casi nula.

Esto se debe en gran medida a uno de los límites inherentes a la naturaleza del poder que tiene la sociedad civil, la cual actúa de manera indirecta, persuadiendo a los gobiernos, a los dirigentes empresariales o a los ciudadanos. Pasadas las elecciones el interés en la temática decae, siendo pocas las agrupaciones políticas participantes, como los entes gubernamentales, que rinden cuentas.

Esta debilidad sólo puede ser saldada a partir de la definición de una agenda estratégica en conjunto con empresas y el Estado. En este sentido, experiencias como “Argentina Debate” demuestran la importancia de esta coordinación para que las OSC logren insertar temáticas en la agenda pública.

El proceso de reforma política-electoral que se abre, representa una ventana de posibilidad para lograr una mayor incidencia de las OSC en cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas en material electoral, desde la introducción del tema en la agenda hasta la implementación de las mismas. Para ello sería fundamental avanzar en un registro de organizaciones de la sociedad civil que trabajen realizando aportes a las diferentes etapas del proceso electoral para compartir experiencias e influir en la arena política como actor colectivo.

Tras más de 30 años de democracia ininterrumpida y ante las puertas del Bicentenario el objetivo de toda reforma político electoral será de mayor calidad institucional y democrática; ya no podemos conformarnos con elecciones regulares. Sin embargo, este objetivo no sólo se logrará con reformar las instituciones y las reglas, también se necesita un cambio en la ciudadanía y en la clase política. Fundamental será generar un cambio en el comportamiento de los actores políticos y los valores de la cultura política de la ciudadanía para lograr un salto en materia de calidad democrática, siendo el actor esencial para impulsar este cambio la sociedad civil organizada.

Bibliografía

ARCIDIÁCONO, Pilar, “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”, Revista Clad Reforma y Democracia, numero 51, 2011.

DAHL, Robert, “A Preface to Democratic Theory”, cap. 3, The University of Chicago Press, 1956.

DI PAOLO, Brenda, “Organizaciones de la sociedad civil: perspectivas alternativas para el estudio y la práctica comunicacional”, Revista Questión de la Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP Vol. 1, Núm. 30, La Plata, 2011.

IDEMOE, “Informe Acompañamiento Cívico”, Buenos Aires, 2015.

LEIRAS, Marcelo, “La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas”, en La incidencia política de la sociedad civil Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2007.

LÓPEZ CALENDINO, Sebastián, “Manual para autoridades de mesas receptoras para extranjeros de la Provincia de Buenos Aires”, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales: Universidad Nacional de La Plata, 2015

O'DONNELL, Guillermo “Delegative Democracy”, Journal of Democracy, 1994.

POMARES, Julia, PAGE, María, ZÁRATE, Soledad y ABDALA, Belén, “¿Quién cuida los votos?”, Observatorio Electoral Argentino, 2015.

PORTANTIERO, Juan Carlos, “Estado y sociedad en América Latina II. Ciudadanía, Instituciones y Estado de derecho”, en El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 2000

TOCQUEVILLE, Alexis De, “La Democracia en América”, Trotta, 2010.

Normativa

Ley Nacional N° 26.571 De democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral

Cámara Nacional Electoral, Acordada Extraordinaria Número Cien, 2015.

Cámara Nacional Electoral, Acordada Extraordinaria Número Ciento Veintiocho, 2011

Cámara Nacional Electoral, Oficio N° 10.073, 2013.

Salta, Ley N° 7.730.

Iniciativas de la OSC

“Argentina Debate”, <http://www.argentinadebate.org>.

“Argentina Vota”, Fundeps, <http://www.argentinavota.org/>.

“Basta de Publicidad ilegal”, ACIJ y Poder Ciudadano, <http://www.publicidadilegal.org/>.

“Compromiso Público”, Amnistía Internacional, <http://compromisopublico.com.ar/>.

“Cuidá Tu Voto”, FUDNAEDU, <http://www.cuidatuvoto.org.ar/>.

“Declaraciones juradas abiertas”, La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/declaraciones-juradas>.

“El 25 de octubre: #LTA”, Tejerizo, Nicolás, Argentina Elections.

“El camino del voto”, Abramovich, Nicolás, CIPPEC.

“Elecciones 2015: Amparo del Elector” Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral.

“Fiscalizando Argentina”, Sindicato Único de Trabajadores Informáticos de la República Argentina (SUTIRA).

“Fiscal Ciudadano”, La Voz del Interior, Día a Día, el Instituto Federal del Gobierno (UCC), Red Ciudadana Nuestra Córdoba y Pol-it.

“Guardianes del Voto”, Asociación Conciencia, <http://www.guardianesdelvoto.com.ar/>.

“Multiple Choice Fiscal”, Ser Fiscal, <http://serfiscal.org/multiplechoicefiscal/>

“Ojo con el voto”, Poder Ciudadano y Pol-it.

“Programa Visitas Internacionales”, Fundación de Estudios Políticos, Económicos y Sociales para una Nueva Argentina (FEPESNA).

“Que tenés que saber”, CIPPEC.

“Telegramas electorales”, VozData, diario La Nación, <http://www.lanacion.com.ar/telegramas-electorales-t54807>

“Votó Conciencia”, Gamba, <http://www.gamba.fm/elecciones/>

“Voto Limpio”, Transparencia Electoral, <http://transparenciaelectoral.org/>.

“Yo Quiero Saber”, <http://www.yoquierosaber.org/>.

2. Observación Electoral en
Latinoamérica en perspectiva
comparada: una primera
aproximación.

M. Rosario PAVESE



Observación Electoral en Latinoamérica en perspectiva comparada: una primera aproximación

M. Rosario PAVESE¹

“a la diligencia, al interés que los mismos electores se tomen por la cosa pública, el prestigio de la institución del sufragio y la vitalidad del sistema republicano (...)”

Joaquín V. González

1. Introducción

Los fines de los '70 e inicios de los '80 marcaron para América Latina el regreso de las urnas al centro del escenario político. Una vez iniciada esta nueva, y aparentemente definitiva, ola democratizadora, la celebración de elecciones competitivas se convirtió en el indicador más claro respecto a la instauración democrática (Alcántara y Freidenberg, 2006). Se abrió entonces una nueva etapa de restauración de los principios democráticos, pero también de innovación. La necesidad de llevar adelante elecciones legítimas en escenarios de alta conflictividad social y política constituía un desafío imperioso para el sostenimiento de los nuevos regímenes. En este contexto de renacer de los valores democráticos la observación electoral (OE de aquí en adelante) se vislumbraba como una herramienta muy poderosa al alcance de la ciudadanía en general, pero de la sociedad civil organizada emergente en particular (Boneo, Carrillo y Valverde, 2008). Desde aquel entonces han pasado alrededor de cuatro décadas, y mucha agua ha corrido bajo el puente de la observación electoral. Lejos de ser tan solo una metáfora lingüística, este trabajo se asienta sobre la visión de la OE como un *punte de vinculación* entre la ciudadanía y su sistema electoral más allá del voto; un acercamiento a aquel proceso que traducirá su voluntad en gobierno, que legitimará la relación entre representantes y representados. Todos estos principios fundamentales para el sostenimiento de los sistemas republicanos y democráticos.

Si bien existen distintas acepciones, se puede definir en una primera instancia a la OE como la *recolección sistemática de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de este proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo* (IDEA, 1997). A partir de esta definición se establece un presupuesto básico: la OE abre la posibilidad de participación, *incluye* a nuevos actores sociales,

¹ Licenciada en Ciencia Política, habiendo cursado sus estudios de grado en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se encuentra realizando una Maestría en Análisis Gestión y Derecho Electoral en la Universidad de San Martín (UNSAM). Es parte del equipo de Poder Ciudadano desde el año 2007, y Coordinadora de Instituciones Políticas y Gobierno desde el año 2011. Se especializa en procesos electorales, acceso a la información y transparencia en la gestión pública. Desde 2010 coordina el Programa Municipios Transparentes, programa cuyo objetivo es fortalecer la democracia local a través de la promoción de la participación ciudadana y la transparencia en la gestión municipal como medio para la mejora de las políticas públicas

aquellos que tal como menciona la definición, no están inherentemente autorizados a participar en el proceso. Tal premisa fundamenta su carácter esencialmente participativo. Estos actores pueden ser parte constitutiva de ese proceso, como ser los ciudadanos nacionales del país donde se realiza la OE, o externos, en el caso de observadores extranjeros interesados. La clasificación primaria de las OE parte de esta distinción, a partir de determinar si se trata de *observaciones nacionales o internacionales*. Tal como afirman Thompson y Cuellar (2008) la observación internacional es más antigua y consolidada, mientras que la nacional solo recientemente ha sido objeto de mención en las legislaciones y los intentos de regulación estatal. Más allá de su recorrido histórico, su carácter nacional le imprime diferencias sustanciales a ambos procesos. La internacional resulta atada a los principios de la diplomacia mientras que la nacional *es una extensión de los derechos políticos ciudadanos, es decir, la potestad de corroborar la regularidad de un proceso en el que de hecho se participa ejerciendo el voto y se designan autoridades, por lo que las limitaciones deben mantenerse en el mínimo y estar justificadas por la protección de derechos o las necesidades del proceso* (Cuellar y Thompson 2008).

Este artículo no apunta a discutir sobre los beneficios o cualidades de la OE. Parte del supuesto de que se trata de una actividad esencialmente democrática que colabora al desarrollo de una institucionalidad electoral fuerte y confiable. Partiendo de esta concepción es que se pretende realizar una primera aproximación al estudio de la observación electoral en 17 países de América Latina², para intentar obtener un panorama general acerca del estado de este fenómeno, sus posibles patrones y sus múltiples cristalizaciones. Teniendo en cuenta el carácter de *extensión de los derechos políticos* de la OE nacional de la cual se parte, se analizarán las condiciones institucionales en las cuales se desarrollan. *¿Existen referencias constitucionales a la OE? ¿Qué tipo de normativa regula las observaciones electorales en América Latina? ¿Que tipos de observación electoral habilitan estas normas? ¿Se trata de normativas que restringen o que habilitan la participación? ¿Es deseable que se regule la observación electoral? ¿Que modelos de OE habilitan estas normas?*, son algunas de las preguntas iniciales que dan origen a este trabajo. A partir de la identificación de esa normativa se analizará el concepto de OE que cada una establece, cuales son los requisitos para la participación y que instancias se habilitan. Por último se plantearán algunos desafíos para la observación electoral, con la pretensión de sentar las bases para un posterior análisis comparado de las fortalezas y debilidades de los procesos de observación electoral de la región.

2. El estado de la literatura

A pesar de tratarse de una práctica amplia y diversamente desarrollada, la literatura existente al día de hoy en relación a la observación electoral focalizada en América Latina se aboca a un racconto histórico, la identificación de actores, el esbozo de definiciones y clasificaciones y la descripción de procesos puntuales. La mayor parte de los estudios surgen por parte de organizaciones internacionales dedicadas a esta temática. En ese sentido el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del IDHH lidera la materia. A través de su *Cuaderno 53* (CAPEL, 2008) recoge las lecciones aprendidas en América Latina hasta el 2008. Este constituye uno de los textos obligados para tener un panorama de la historia de la OE, los organismos principales que la llevan adelante y una aproximación a diversas experiencias. IDEA Internacional (IDEA, 2007) y

² Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

NDI (NDI, 2002) son otros dos referentes, particularmente en el desarrollo de instructivos para organizaciones de la sociedad civil. Los manuales de OE elaborados por OEA y Unión Europea, los códigos de conducta de observadores nacionales e internacionales y las declaraciones de principios para la observación electoral constituyen el otro eje de documentos fundamentales, que si bien no constituyen análisis académicos resultan esenciales para realizar un análisis en la materia.

A partir del recorrido a través de estos textos se puede determinar una clasificación básica para el análisis de las OE³:

- Según los aspectos de la elección que se observan, puede clasificarse como una OE directa (observa el acto propio del día de la elección) o indirecta (observación de las etapas previas o posteriores al día de la elección). También puede referirse como OE de corto o largo plazo.

- Según la nacionalidad de los observadores (observación internacional o nacional, también conocida como "doméstica")

- Según el tipo de OE que se realice, y en relación a su desarrollo histórico, se las puede clasificar en "generaciones". La primera generación refiere a las primeras experiencias de OE, donde se observaba puntualmente el día de la elección. La segunda generación refiere a aquellas OE donde se empezó a observar el proceso electoral amplio, incluyendo sus etapas pre y pos acto comicial. La tercera generación involucraría experiencias de creación de herramientas para la observación, que incluyen el uso de las nuevas tecnologías.⁴

- Según donde se ponga el acento: OE técnica (si la observación es preeminentemente académica, de investigación. Por Ej.: monitoreo de medios) o OE de movilización (observación en la cual se involucra la participación de un alto número de ciudadanos que participan de modo voluntario)⁵. Estos tipos no son excluyentes, sino que se presentan a modo de tipos ideales. La mayoría de las OE suelen combinar ambos tipo de observación, pero de acuerdo donde esté puesto el acento será su clasificación.

Para los efectos de esta investigación se tomarán en cuenta las primeras dos clasificaciones, poniendo el foco en las observaciones nacionales y analizando qué aspectos de la OE se encuentran contemplados en cada normativa.

3. La observación electoral en los tratados, pactos o declaraciones internacionales

Las elecciones libres y periódicas son una premisa básica para el funcionamiento de las democracias modernas, y así lo reflejan los tratados y convenciones internacionales. Sin embargo, los primeros tratados pos segunda guerra mundial no hacen referencia directa a la observación electoral como derecho político de la ciudadanía. El desarrollo práctico que la OE ha tenido motivó la incorporación su incorporación en, por ejemplo, una Resolución de Naciones Unidas en el año 1991 donde se menciona explícitamente la OE, la Carta Interamericana Democrática en el año 2001, y la posterior creación de Códigos de conducta y Declaraciones de Principios que orientan el desempeño de individuos y organizaciones. En sus orígenes las OE

³ Reelaboración propia a partir de diversas clasificaciones, como las propuestas en Boneo, Carrillo y Valverde, 2008.

⁴ A partir de una entrevista realizada a Percy Medina, Secretario General de IDEA Internacional, sede Perú.

⁵ Ejemplos de este tipo: OE organizada por Transparencia Perú en cada proceso eleccionario, en la cual participan alrededor de 5.000 ciudadanos.

Internacionales podían revestir un carácter de control y supervisión sobre un país considerado incapaz de llevar adelante sus elecciones de modo legítimo y transparente, como por ejemplo luego de la Primera Guerra Mundial donde se verificaron varios plebiscitos sobre independencia bajo control internacional, de acuerdo a lo previsto en los tratados de Versalles y Saint Germain y en el Protocolo de Venecia (Boneo Carrillo y Valverde, 2008). En la actualidad esta situación dista mucho de ser tal, por lo menos en la mayoría de los países latinoamericanos, en los cuales las visitas de observadores internacionales suelen coordinarse entre organismos electorales y cuyo objetivo principal es el aprendizaje mutuo. Estas se organizan a partir de alianzas en el marco de las Asociaciones de Organismos Electorales, como la Centroamérica y el Caribe (a partir del Protocolo de Tikal), la de América del Sur (a partir del Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales. También pueden efectuarse a partir de invitaciones del gobierno o tribunal electoral que lleva adelante la elección, hacia la Organización de los Estados Americanos u organismos como NDI. **Sin embargo las observaciones nacionales no cuentan con estas prerrogativas.** Las organizaciones locales que intentan realizar observaciones no se enmarcan en los términos de la diplomacia internacional, por lo que su accionar puede resultar “irreverente” ante los ojos de las autoridades estatales. Por este motivo resulta aún más importante analizar cual es el marco normativo en el cual pueden actuar hacia el interior de sus propios estados.

4. La observación electoral como extensión de los Derechos Políticos

4.1. Análisis de las Constituciones Nacionales

Un análisis de las Constituciones Nacionales de los 17 países objeto de este estudio demuestra que la OE no se encuentra explícitamente contemplada en ninguna de sus acepciones (Cuadro 1). Sin embargo, si se entiende a la OE como una extensión de los derechos políticos tal como se explicitó en la introducción, sería posible encontrar sustento para la realización de observaciones a partir de artículos⁶ que refieren a:

- la participación del ciudadano en los procesos de formación, ejercicio y control del poder político;
- la obligación por parte del estado de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso a los cargos públicos;
- el derecho de reclamar o interponer acciones públicas en defensa de la ley.

Cuadro N° 1: Referencia o sustento en la Constitución Nacional

⁶ Se excluyen de este cuadro aquellos artículos que establecen específicamente el carácter republicano o democrático de los sistemas, o la calidad del sufragio, para priorizar aquellos en los cuales se hace referencia a la participación del ciudadano más allá del voto.

Argentina	Art 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. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral.
Bolivia	Art 26: I. Todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva. La participación será equitativa y en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres. II. El derecho a la participación comprende: 1. La organización con fines de participación política, conforme a la Constitución y a la ley; 2. El sufragio, mediante voto igual, universal, directo, individual, secreto, libre y obligatorio, escrutado públicamente. El sufragio se ejercerá a partir de los dieciocho años cumplidos; 5. La fiscalización de los actos de la función pública
Chile	Art. 18: Habrá un sistema electoral público. Una ley orgánica constitucional determinará su organización y funcionamiento, regulará La forma en que se realizarán los procesos electorales y plebiscitarios, en todo lo no previsto por esta Constitución y, garantizará siempre la plena igualdad entre los independientes y los miembros de partidos políticos tanto en la presentación de candidaturas como en su participación en los señalados procesos.
Colombia	Art 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas; 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
Costa Rica	Art 95: La ley regulará el ejercicio del sufragio, de acuerdo con los siguientes principios: 1) Autonomía de la función electoral; 2) Obligación del Estado de inscribir de oficio a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio; 3) Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
Ecuador	Art 61: Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos: 1. Elegir y ser elegidos; 2. Participar en los asuntos de interés público; 3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa; 4. Ser consultados; 5. Fiscalizar los actos del poder público. Art 223: Los órganos electorales estarán sujetos al control social; se garantizará a las organizaciones políticas y candidaturas la facultad de control y veeduría de la labor de los organismos electorales. Los actos y las sesiones de los organismos electorales serán públicos.
El Salvador	Art 73: Los deberes políticos del ciudadano son: 1- Ejercer el sufragio; 2- Cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República; 3- Servir al Estado de conformidad con la ley.

Guatemala	Art 136: Son derechos y deberes de los ciudadanos: a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; b) Elegir y ser electo; c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; d) Optar a cargos públicos; e) Participar en actividades políticas; y f) Defender el principio de alternabilidad.
Honduras	Art 10: El gobierno del Estado es popular representativo, y en la federación que ha acordado, fija su felicidad y prosperidad. Art 12: Los pueblos que componen el Estado, ni por sí, ni por autoridad alguna, pueden ser despojados de la soberanía, que reside en todos, no podrán ejercerla sino únicamente en las elecciones primarias, practicándolas en la forma que prescribe la Constitución federal.
México	Art 35: Son prerrogativas del ciudadano: I. Votar en las elecciones populares; II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo comisión, teniendo las calidades que establezca la ley; III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
Nicaragua	Art 50: Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal. Por medio de la ley se garantizará, nacional y localmente, la participación efectiva del pueblo. Art 52: Los ciudadanos tienen derecho de hacer peticiones, denunciar anomalías y hacer críticas constructivas, en forma individual o colectiva, a los Poderes del Estado o cualquier autoridad; de obtener una pronta resolución o respuesta y de que se les comunique lo resuelto en los plazos que la ley establezca.
Panamá	Art 135: El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo
Paraguay	Art 117: Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determine esta Constitución y las leyes. Se promoverá el acceso de la mujer a las funciones públicas. Art 118: El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional.

Perú	<p>Art 31: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación. Tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil. El voto es personal, igual, libre, secreto y obligatorio hasta los setenta años. Es facultativo después de esa edad. Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.</p> <p>Art 176: El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa. (..)</p>
República Dominicana	<p>Artículo 22.- Derechos de ciudadanía. Son derechos de ciudadanas y ciudadanos: 1) Elegir y ser elegibles para los cargos que establece la presente Constitución; 2) Decidir sobre los asuntos que se les propongan mediante referendo; 3) Ejercer el derecho de iniciativa popular, legislativa y municipal, en las condiciones fijadas por esta Constitución y las leyes; 4) Formular peticiones a los poderes públicos para solicitar medidas de interés público y obtener respuesta de las autoridades en el término establecido por las leyes que se dicten al respecto; 5) Denunciar las faltas cometidas por los funcionarios públicos en el desempeño de su cargo.</p> <p>Artículo 211.- Organización de las elecciones. Las elecciones serán organizadas, dirigidas y supervisadas por la Junta Central Electoral y las juntas electorales bajo su dependencia, las cuales tienen la responsabilidad de garantizar la libertad, transparencia, equidad y objetividad de las elecciones.</p>
Uruguay	<p>Art 77: Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán. El sufragio se ejercerá en la forma que determine la ley pero sobre las bases siguientes: 1º) Inscripción obligatoria en el Registro Cívico; 2º) Voto secreto y obligatorio. La ley, por mayoría absoluta del total de componentes de cada Cámara, reglamentará el cumplimiento de esta obligación; (..)</p>
Venezuela	<p>Art 62: Todos los ciudadanos y ciudadanas tienen el derecho de participar libremente en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes elegidos o elegidas. La participación del pueblo en la formación, ejecución y control de la gestión pública es el medio necesario para lograr el protagonismo que garantice su completo desarrollo, tanto individual como colectivo. Es obligación del Estado y deber de la sociedad facilitar la generación de las condiciones más favorables para su práctica.</p>

Fuente: elaboración propia.

Estos derechos establecidos en las Constituciones nacionales de cada país sirven como justificación para el desarrollo de la OE aún en aquellos casos donde no existe otro tipo de

normativa de referencia. Tal es el caso de Colombia, donde la Misión de Observación Electoral (MOE) comenzó a realizar observaciones⁷ en el año 2006 sustentando su derecho en el artículo 40 de la Constitución Nacional, que establece el derecho de los ciudadanos de controlar el poder político y tomar parte de las elecciones. Recién en el año 2011 el Consejo Nacional Electoral establecería un reglamento para regular observaciones nacionales. El caso de Ecuador resulta interesante ya que es uno de los que más se acerca a la noción de OE, al establecer en su artículo 223 que *los órganos electorales estarán sujetos al control social*.

4.2. ¿Por qué analizar las normativas infra-constitucionales?

La existencia de normativa en esta área no garantiza necesariamente para la realización de OE pero resulta de relevancia su análisis, ya que puede determinar cuáles son las condiciones en las que se enmarcan estos procesos. Además, asumido el supuesto de que las OE se desarrollaron primero en la práctica y luego esto generó un impacto en el cuerpo normativo de cada estado⁸, nos permite ver de qué modo se hicieron eco o "tradujeron" los procesos esas legislaciones. Tampoco garantiza la existencia de normativa un mejor desarrollo de las observaciones; o incluso puede llegar a restringir su efectivo desarrollo. La existencia de normativa específica que enmarque las OE tiene como ventajas:

- el reconocimiento de la figura del observador electoral y la consecuente legitimación de su tarea;

- la definición y apertura de espacios para la OE que de otro modo pueden verse bloqueados por voluntad de los actores políticos participantes. El escrutinio por ejemplo, resulta una instancia que puede ser bloqueada para el observador si las autoridades de mesa y los fiscales o personeros partidarios no reconocen la legitimidad del observador para participar. La definición normativa de esta facultad resulta una garantía primaria para el observador, si bien puede verse impedida en la práctica.

- Establece un marco de acción previsible para el observador, que puede organizar su actividad a partir de reglas claras y predeterminadas previamente a la observación.

De igual importancia resulta analizar cuales son las desventajas que puede acarrear la normativa específica:

- No necesariamente las normativas tienden a habilitar y abrir espacios para la OE. El espíritu de la norma puede tender a delimitar excesivamente las instancias en las cuales puede participar el observador;

- Los requisitos establecidos para la participación pueden ser muy elevados y restringir la inscripción.

Hacia el 2008 cuando Boneo, Carrillo y Valverde publicaron su artículo *La Observación (nacional e internacional) de las elecciones*, no identificaron una gran proliferación de leyes nacionales. En cambio observaron que las disposiciones en esta materia se plasmaban en facultades reglamentarias o de autorizaciones sucesivas vía resolución administrativa por parte de los órganos electorales. El cuadro a continuación presenta un relevamiento de la existencia de normativa en cada estado objeto de este estudio y el concepto de OE que referencian:

⁷ A partir de una entrevista realizada a Alejandra Barrios, Directora Ejecutiva de MOE.

⁸ No es objeto de este trabajo fundamentar este supuesto. Para información sobre este tema ver CAPEL, 2008.

Cuadro N° 2: Existencia de normativa en referencia a OE Nacional o Internacional

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
Argentina	Nacional: Acordada Extraordinaria 128/11 (Cámara Nacional Electoral)	Acompañamiento Cívico Se entiende por acompañamiento cívico el conjunto de actividades realizadas por organizaciones o entidades de la sociedad civil de nuestro país, tendientes a efectuar un seguimiento puntual del acto electoral. Comprenderá como función la búsqueda y obtención completa y exacta de información, y su análisis imparcial y profesional para la extracción de conclusiones.
	Internacional: No contemplada	
Bolivia	Nacional: LEY N° 026 (Ley del Régimen Electoral)	Acompañamiento Electoral Nacional La observación y monitoreo no partidario de elecciones consiste en la movilización de ciudadanas y ciudadanos de forma políticamente neutral, imparcial y no discriminatoria para ejercer su derecho a participar en asuntos públicos observando y reportando sobre los acontecimientos electorales (...) Las misiones de acompañamiento electoral tienen por objeto contribuir a la transparencia de la administración y gestión de los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato.
	Internacional LEY N° 026 (Ley del Régimen Electoral)	Acompañamiento Electoral Internacional Aquél realizado por organizaciones y personas extranjeras. No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.
Chile	Nacional: No contemplada	
	Internacional: No contemplada	

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
Colombia	Nacional: Resolución N°. 3088/2011 – Consejo Nacional Electoral - Ley estatutaria 1475	Observación Electoral Nacional La observación de los procesos electorales constituye una actividad a ser desarrollada por personas y/o instituciones de manera imparcial e independiente, con el objeto de constatar el proceso de votación y los resultados divulgados por la Registraduría Nacional del Estado Civil, contribuyendo con eso a su función de coadyuvar la transparencia del proceso electoral. La OE Nacional es aquella realizada por las organizaciones no partidistas de carácter nacional especializadas en la observación de elecciones.
	Internacional: Resolución N° 447/1997, Consejo Nacional Electoral - Ley estatutaria 1475	Observación Electoral Internacional Realizada por aquellas organizaciones internacionales no partidistas invitados por el Consejo Nacional Electoral.
Costa Rica	Nacional: - Código Electoral, ley n.º 8765/2009, Art. 218, - Decreto N° 20-2009 del TSE, Reglamento para la Observación de procesos electivos y consultivos	Observación Electoral Nacional Por observador nacional se entenderá todo ciudadano costarricense que realice funciones de observación de procesos electorales o consultivos organizados por el Tribunal Supremo de Elecciones, previa acreditación por parte de organizaciones nacionales que reúnan los requisitos del artículo 6 de este reglamento.
	Internacional: Código Electoral, ley n.º 8765/2009, Art. 218, -Decreto N° 20-2009 del TSE de Costa Rica, Reglamento para la Observación de procesos electivos y consultivos	Observación Electoral Internacional Se entenderá como observador internacional la persona extranjera o nacional residente en el extranjero, acreditada por una organización domiciliada fuera del país que reúne los requisitos establecidos en el reglamento.

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
Ecuador	Nacional: - Código de la Democracia, Título Segundo Participación y Observación (Arts. 168 al 172 al 181) (2012), - Reglamento de Observación Electoral (2006)	Observación Electoral Nacional Aquella que se realiza por parte de personas naturales o jurídicas debidamente acreditadas, de nacionalidad ecuatoriana, y consiste en el ejercicio de acciones de veeduría y control sobre los actos del poder público. La observación electoral tiene como función la comprensión y evaluación de todas las fases de un proceso electoral, atestiguando los desempeños de la Función Electoral, orientados a garantizar el voto ciudadano y la búsqueda de perfeccionamiento del sistema
	Internacional: - Código de la Democracia, (Arts. 168 al 181) (2012), - Reglamento de Observación Electoral (2006)	Observación Electoral Internacional No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.
El Salvador	Nacional: Reglamento General Para La Observación Electoral En El Salvador 2015.	Observación Electoral Nacional Actividad desarrollada de manera planificada y organizada por personas jurídicas, muy especialmente instituciones vinculadas al quehacer electoral, al ámbito académico o de educación ciudadana, nacionales o extranjeras; que con el propósito educativo de retroalimentar y mejorar la calidad técnica de las elecciones, de manera imparcial, profesional e independiente, examinan y recopilan información sobre la pureza, integridad y transparencia de las mismas.
	Internacional: Reglamento General Para La Observación Electoral En El Salvador 2015	Observación electoral Internacional. No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.
Guatemala	Nacional: Acuerdo 285-2015 del TSE, sobre observación nacional	Observación electoral nacional Es derecho de los ciudadanos guatemaltecos participar como observadores del proceso electoral.

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
	<p>Internacional: Acuerdo 286-2015 del TSE, sobre observación nacional</p> <p>varia</p>	<p>Observación electoral internacional</p> <p>Consiste en el conjunto de actividades preparatorias, de vigilancia y de información, de un organismo o institución extranjera, concedores de los procesos electorales, cuyo objetivo primordial es infundir en la ciudadanía una razonable seguridad de que la elección de los representantes se ha llevado a cabo con transparencia (...)</p>
Honduras	<p>Nacional: Reglamento de Observación nacional e Internacional y Acompañamiento internacional para el proceso de Elecciones Generales 2013 (Acuerdo N°. 009-2013)</p>	<p>Observación electoral nacional</p> <p>El objeto de la observación electoral nacional e internacional, así como del acompañamiento internacional, es el de presenciar y evaluar de manera objetiva, imparcial e independiente, el desarrollo del Proceso Electoral General 2013, con el fin de fortalecer; la confianza, transparencia y legitimidad en el mismo frente a todos los sectores de la Sociedad.</p>
	<p>Internacional: Ley electoral y de las Organizaciones Políticas, decreto 44-2004, Reglamento de Observación nacional e Internacional y Acompañamiento internacional para el proceso de Elecciones Generales 2013 (Acuerdo N°. 009-2013)</p>	<p>Observación electoral Internacional</p> <p>Serán considerados observadores internacionales las personas o instituciones invitadas por el Tribunal Supremo Electoral, para que asistan a observar el proceso electoral del 24 de Noviembre de 2013.</p> <p>Acompañamiento internacional</p> <p>Serán considerados acompañantes internacionales las personas o instituciones invitadas por una organización nacional, civil o partido político hondureño y aprobado mediante ión por el Tribunal Supremo Electoral.</p>

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
México	Nacional: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art 5 IV)	Observación electoral Consiste en la participación como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral. Su función es observar todas las etapas del proceso electoral pero deben evitar intervenir en su desarrollo.
	Internacional: Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Art 5 IV)	El Consejo General, en ocasión de la celebración de los procesos electorales federales, podrá invitar y acordar las bases y criterios en que habrá de atenderse e informar a los visitantes extranjeros que acudan a conocer las modalidades de su desarrollo en cualquiera de sus etapas.
Nicaragua	Nacional: Reglamento de Acompañamiento Electoral Elecciones Generales 2011	Acompañamiento electoral nacional Es aquel realizado por ciudadanos Nicaragüenses interesados en acompañar, conocer y aportar sobre el desarrollo del Proceso Electoral Nacional. Se emite tres meses antes de cada proceso electoral.
	Internacional: Reglamento de Acompañamiento Electoral Elecciones Generales 2011	Acompañamiento electoral internacional No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.
Panamá	Nacional: No contemplada	
	Internacional: No contemplada	
Paraguay	Nacional: Resolución Presidencia N° 9 / 2008 Reglamento de Observación Electoral para Elecciones Generales 2008 (para las elecciones 2013 se realizaron memorandos de entendimiento puntuales con cada organización)	Observación electoral nacional Es la observación de los procesos electorales, a ser desarrollada por personas y/o instituciones ajenas al proceso electoral de manera cívica, apolítica e independiente. Cumple el rol educativo de retroalimentar y mejorar la calidad técnica de las elecciones, contribuyendo con ello a reforzar la transparencia del proceso electoral.

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
	<p>Internacional: Resolución Presidencia N° 9 / 2008 Reglamento de Observación Electoral para Elecciones Generales 2008</p> <p>(para las elecciones 2013 se realizaron memorandos de entendimiento puntuales con cada organización)</p>	<p>Observación electoral internacional</p> <p>No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.</p>
Perú	<p>Nacional: Ley Orgánica de Elecciones (N° 26859/97) - Reglamento para la Acreditación de Personeros y Observadores en Procesos Electorales (Resolución N° 434-2014 JNE)</p>	<p>Observación electoral nacional</p> <p>La observación electoral es el procedimiento a través del cual las instituciones nacionales e internacionales se encargan de la búsqueda y recopilación de información, respecto a las diversas etapas del proceso electoral y sus resultados, para luego emitir sus apreciaciones.</p>
	<p>Internacional: - Ley Orgánica de Elecciones (N° 26859/97) -Reglamento para la Acreditación de Personeros y Observadores en Procesos Electorales (Resolución N° 434-2014 JNE)</p>	<p>Observación electoral internacional</p> <p>No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.</p>
República Dominicana	<p>Nacional: Reglamento para la observación electoral 2012 (2011)</p>	<p>Observación electoral nacional</p> <p>Constituye una actividad a ser desarrollado por personas y/o instituciones, de manera imparcial, concienzuda e independiente, con el propósito de constatar el proceso de votación, el escrutinio y los resultados anunciados por las autoridades electorales, contribuyendo con ello a reforzar la diaphanidad del proceso electoral llevado a efecto.</p>
	<p>Internacional: Reglamento para la observación electoral 2012 (2011)</p>	<p>Observación electoral internacional</p> <p>No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.</p>
Uruguay	<p>Nacional: No contemplada</p>	

País	Referencia Normativa	Denominación, Definición o función
	Internacional: No contemplada	
Venezuela	Nacional: Ley Orgánica del Poder Electoral Resolución N° 100526-0123	Observación electoral nacional Tiene como propósito presenciar de manera imparcial e independiente, la transparencia de los procesos electorales.
	Internacional: Ley Orgánica del Poder Electoral Resolución N° 100526-0123	Acompañamiento electoral internacional No se explicita diferencia entre las funciones de observación nacional o internacional.

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por organizaciones miembros del Acuerdo de Lima (www.acuerdodelima.org) y relevamiento a través de Internet. Septiembre 2015.

El relevamiento presentado en el cuadro 2 permite obtener un panorama general acerca de la regulación vigente en materia de OE en los 17 países objeto de este estudio. A partir de estos datos se pueden realizar algunas apreciaciones:

- Bolivia, Venezuela, Perú, Costa Rica y Honduras incorporan artículos acerca de OE en su ley electoral. México lo contempla dentro de su Código Federal, Ecuador en su Código de la Democracia.
- Argentina presenta normativa en relación a la OE nacional, pero no en relación a la internacional.
- Chile, Panamá y Uruguay no presentan ningún tipo de normativa en referencia a la OE.
- Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador presentan Acuerdos, Acordadas o Reglamentos de carácter permanente, emitidos por los organismos de administración electoral.
- Los organismos electorales de Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Paraguay, Perú y Nicaragua dictan un nuevo reglamento de OE para cada proceso eleccionario.
- Si bien sus definiciones son similares, diez países utilizan el concepto de Observación Electoral, mientras que Argentina lo denomina Acompañamiento Cívico, y Bolivia y Nicaragua Acompañamiento Electoral. Venezuela por su parte utiliza Observación Electoral Nacional, mientras que denomina a los procesos de OE Internacional como Acompañamiento Electoral Internacional. Resulta llamativo el caso de Nicaragua, en el cual la denominación del reglamento cambió de “Reglamento de observación electoral (2008 y 2010) a Reglamento de Acompañamiento Electoral (2011)⁹”.

4.3. ¿Qué establecen estas normativas en relación a la observación electoral Nacional?

⁹ Información provista por Ética y Transparencia Nicaragua.

A los fines de este trabajo se restringe el análisis a tres aspectos considerados fundamentales para comprender el contenido de estas normativas y como esto puede impactar en los procesos de OE: *¿Cuál es el organismo que acredita a los observadores?; ¿Cuáles son los requisitos para la inscripción?; Cuáles son las instancias habilitadas para realizar la OE?* (en términos territoriales, de etapas electorales, y de actividades a ser llevadas adelante).

Cuadro N° 3: definiciones normativas de la OE nacional¹⁰

País	Organismo que acredita¹¹	Requisitos para la participación	Instancias que habilita
Argentina	Cámara Nacional Electoral y Secretarías electorales	Por organización; Plan de OE previo; Neutralidad partidaria; Ser organización sin fines de lucro; OE como Objetivo organizacional; Informe posterior; Definir responsables; nómina de participantes; Mayoría de edad; No prestar servicio en el estado nacional provincial o municipal	Elecciones Nacionales; primarias y generales; desarrollo del acto electoral; actividades propuestas por las organizaciones
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Por organización; Por Convenio; Plan de OE previo; Definir responsables; Fuentes de financiamiento de la OE	Todos los procesos electorales, referendos y revocatorias de mandato; durante todo el proceso, desde la preparación hasta la emisión de resultados finales o sólo el día de la votación.
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Por organización; OE como objetivo organizacional; Ser organización sin fines de lucro; Plan de OE previo; Fuentes de financiamiento de la OE; Neutralidad partidaria; Definir responsables	Observar diferentes etapas del proceso electoral; acceso a la información; auditar sistemas

¹⁰ En los casos donde se emite un reglamento para cada proceso eleccionario, se tomó en cuenta a los fines de esta investigación el correspondiente a la última elección nacional.

¹¹ Para mayor información acerca de las administraciones electorales ver López Pintor Rafael (2004).

País	Organismo que acredita¹¹	Requisitos para la participación	Instancias que habilita
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Por organización; Plan de OE previo; Neutralidad partidaria; OE como Objetivo organizacional; Trayectoria y reconocimiento; Motivos; Informe posterior; Definir responsables; nómina de participantes; Haber cumplido en OE anteriores; no ser miembro de organismo electoral; figurar en el padrón electoral	Desde acreditación hasta el informe
Ecuador	Tribunal Supremo Electoral	Por organización o por ciudadano; Neutralidad partidaria; Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos; No ser miembro de un organismo electoral; definir responsables; presentar informe final o cada quince días	Actos previos, durante y posteriores a la elección; habilita dialogo con candidatos y representantes de partidos; asistir al escrutinio; observar la transmisión de resultados; acceso a la información; observar centro de cómputos; revisar el padrón; realizar entrevistas
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Por organización; Motivos; Plan de OE previo; nómina de participantes; ser ciudadano en pleno goce de sus derechos; neutralidad partidaria; informe posterior	Desde acreditación hasta proclamación oficial de resultados; habilita dialogo con candidatos y representantes de partidos; acceso a centros de votación; recepción de denuncias o quejas

País	Organismo que acredita¹¹	Requisitos para la participación	Instancias que habilita
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Por organización; ser ciudadano en pleno goce de sus derechos; figurar en el Registro de Ciudadanos; ser organización sin fines de lucro; certificar pertenencia del individuo a esa organización; neutralidad partidaria; informe posterior	Acceso a la información; desarrollo del acto comicial;
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Por organización: ser ciudadano o residente extranjero con más de diez años de residencia; Plan de OE previo; informe posterior; nómina de participantes;	Todas las actividades correspondientes a la organización, desarrollo de las elecciones, escrutinios y divulgación de resultados.
México	Instituto Federal Electoral	Como ciudadano y como organización; Ser ciudadano en pleno goce de sus derechos; neutralidad partidaria; no prestar servicio para organismos estatales nacionales provinciales o municipales; asistir a cursos de capacitación impartidos por el organismo electoral o por las organizaciones observadoras bajo la supervisión del organismo electoral; determinar financiamiento de la OE;	Desarrollo del acto comicial; recepción de denuncias y quejas
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Por organización; plan de OE previo; definir financiamiento de la OE; Certificado o Record de Policía	Rutas establecidas por el Consejo Supremo Electoral; actividades previamente aprobadas por el Consejo

País	Organismo que acredita¹¹	Requisitos para la participación	Instancias que habilita
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Por ciudadano, propuesto por organizaciones que tengan relación institucional con el organismo electoral; ser ciudadano en pleno goce de sus derechos; neutralidad partidaria; informe posterior; audiencia pública para discutir las observaciones realizadas	Desde acreditación hasta el informe; libre circulación durante el desarrollo del acto comicial; acceso a la información; habilita dialogo con candidatos y representantes de partidos; obtener colaboración de autoridades;
Perú	Jurado Nacional de Elecciones	Como organización; neutralidad partidaria; OE como objetivo organizacional; Plan de OE previo; definir financiamiento de la OE	Desde acreditación hasta declaratoria de conclusión del proceso electoral; durante el desarrollo del acto comicial
República Dominicana	Junta Central Electoral	Por organización; fortalecimiento de la democracia, derechos humanos o OE como fines organizacionales; presentar quejas o anomalías posteriormente	Desde acreditación hasta lo establecido en ella; ámbito nacional; habilita OE en oficinas en el exterior; libre circulación; habilita dialogo con candidatos y representantes de partidos; acceso a la información; acceso a denuncias o quejas

País	Organismo que acredita¹¹	Requisitos para la participación	Instancias que habilita
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Por organización; plan de OE previo; definir responsables; definir financiamiento de la OE; presentar nómina de participantes; estar inscrito en el Registro Electoral; ser ciudadano en pleno goce de sus derechos; motivos; informe posterior confidencial;	Desarrollo del acto comicial; de acuerdo al Plan de OE; Nacional Electoral; habilita diálogo con candidatos; realizar entrevistas; observar aspectos técnicos; otras actividades aprobadas por el CNE

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por organizaciones miembros del Acuerdo de Lima. En los casos de Uruguay, Honduras y Paraguay se realizó relevamiento en Internet.

A partir de estos datos se pueden realizar algunas apreciaciones:

- Todas las normativas establecen la necesidad de realizar una inscripción formal ante el organismo electoral.
- Todas las normativas, mencionan explícitamente que la inscripción debe ser formulada o al menos respaldada por una Organización Social, que posteriormente presentará la nómina de ciudadanos participantes. En algunos casos estas deben sostener la OE como objetivo organizacional, o poder demostrar experiencia en ese ámbito. Esto restringe la participación de por ejemplo, organizaciones que nucleen personas con discapacidades, que quieran observar si se garantizan los medios para que puedan sufragar. La legislación hondureña habilita al Tribunal Supremo Electoral a acreditar además a ciudadanos que se hayan destacado por su conocimiento, trayectoria o reconocida labor en la materia electoral.
- En la mayoría de los casos se solicita la presentación de un informe previo detallando las actividades, responsables y ámbito de realización de la OE, y de un informe posterior. El caso de Venezuela resulta llamativo ya que establece que este informe y todas las apreciaciones de los observadores serán de carácter confidencial, y el organismo electoral será quien decida si se hacen públicas, cuándo y de qué modo. El caso de Paraguay es el contrario: la normativa establece la realización de una audiencia pública para presentar las observaciones realizadas.
- Todas las normativas establecen requisitos de neutralidad partidaria, que sin embargo varían de acuerdo a su grado de especificidad. Resulta interesante para un trabajo posterior analizar cuáles son los distintos requisitos que se solicitan en relación a este aspecto.
- En relación a las dimensiones, todas habilitan la participación en el acto comicial, pero varían en cuanto a las actividades que explícitamente habilitan. El caso extremo es el de Nicaragua, donde se establece explícitamente que los observadores deben actuar dentro de las rutas establecidas por el organismo electoral. República Dominicana por su parte, incluye la habilitación para realizar OE en las oficinas de votación en el exterior.

5. Conclusiones

Este trabajo no pretende presentar conclusiones definitivas, sino por el contrario abrir el debate y la investigación en torno a la materia. Se trata tan solo de una primera aproximación al análisis comparado de la observación electoral en América Latina. A partir de ellos surgen algunas cuestiones que quedan planteadas. Por ejemplo, el hecho no menor de que se regule sobre OE mediante resoluciones de los órganos electorales y no por medio de leyes sancionadas por el Congreso de cada país. ¿Afecta esto el reconocimiento a las OE como parte legítima de los procesos electorales? Si todos los países requieren la inscripción como organización y no como ciudadano, e incluso algunos solo a aquellas organizaciones con especialización en OE, ¿No deberían alentar además el desarrollo de este tipo de organizaciones? Desde este punto de vista se estaría revalorizando el rol de las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, surge el interrogante en relación a al grado de participación que habilitan estas normas. El avance de la regulación puede significar un aumento de las restricciones. Los casos de Venezuela, donde se establece la confidencialidad de los informes, o de Nicaragua, donde se establece previamente las rutas de observación son dos casos que apuntan en este sentido. Sin embargo, el establecimiento de las reglas de juego no nos dice demasiado acerca de cómo se plasman en la realidad social y política las observaciones. El caso de Argentina es un ejemplo claro. La normativa no establece restricciones para la circulación de los observadores, pero a la hora de la acreditación, los jueces electorales de primera instancia determinaron a qué local de votación podía ingresar cada observador acreditado, y los miembros del comando electoral impidieron el ingreso a la instancia de escrutinio¹². Este hecho nos obliga a pensar una segunda etapa para este trabajo, en la cual se operacionalice la información y se contraste lo establecido por cada normativa con un estudio de caso de cada país objeto de estudio para definir patrones y establecer una clasificación adecuada.

Por último, plantear una línea emergente de investigación. Ningún proceso puede calificarse como democrático si la comprensión de sus reglas y funcionamiento quedan reservadas a un selecto grupo de privilegiados. En este punto surge un interrogante en relación a cuál es el futuro de la OE, particularmente teniendo en cuenta el avance del voto electrónico. Solo la normativa colombiana contempla la posibilidad de auditar sistemas, y la de Venezuela observar aspectos técnicos. En el resto estas cuestiones no se encuentran contempladas. ¿Surgirá la cuarta generación de OE a partir del avance del voto electrónico? La incorporación de tecnología en los procesos eleccionarios puede constituir un avance en términos de eficiencia y velocidad de los sistemas, pero nunca a costa de la posibilidad de observar de la ciudadanía. Si solo expertos en software y sistemas informáticos pueden acceder a la comprensión del sistema en su conjunto, nos enfrentamos a una *aristocratización de la observación electoral*, que no constituye más que un quiebre de ese *punte* que se mencionó en la introducción, una separación o distanciamiento entre votante y el sistema por el cual su voto se traduce en representantes políticos. Se trata de comprender que el componente primario de la OE no es el control sino la participación, y que es a partir de esta que aumenta la transparencia del proceso y se garantiza el sufragio popular.

¹² Esta información surge del Acompañamiento Cívico realizado en las elecciones generales 2011 por Poder Ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2006) “El proceso político en perspectiva comparada”, en Ludolfo Paramio, Manuel Alcántara, Flavia Freidenberg y José Déniz. Reformas económicas y consolidación democrática. Historia Contemporánea de América Latina. Volumen VI 1980-2006. Madrid. Editorial Síntesis.
- Boneo H., Carrillo M., Valverde R. (2007) “La Observación (Internacional Y Nacional) de las elecciones” en *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina* Instituto, San José, C.R.: IIDH.
- Cuéllar, Roberto y Thompson, José (2008) “Perspectivas de la observación electoral en los albores del Siglo XXI: Una visión a partir de la relación entre derechos humanos, democracia y procesos electorales” en *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina* Instituto, San José, C.R.: IIDH.
- ERIS (2004) *The work of domestic election Observer groups around the World*. London.
- Estok, M., Nevitte, N. y Cowan, G. (2002) *Manual del NDI Para las Organizaciones Cívicas y los Partidos Políticos*
- González, Joaquín V. (1903) La reforma electoral argentina. Discursos del Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González. Buenos Aires; Imp. Didot.
- International IDEA (1997) *Código de conducta para la observación ética y profesional de elecciones*, Código de Conducta Serie 1, International IDEA, Estocolmo.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2008) *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina*. San José, C.R.: IIDH.
- López Pintor, Rafael (2006) *Administración electoral y consolidación democrática*. Biblioteca de la Reforma Política N° 6, Lima, Asociación Civil Transparencia e Internacional IDEA.
- Pinilla, Erasmo (2008) “La observación nacional e internacional de las elecciones” en *Lecciones aprendidas en materia de observación electoral en América Latina* Instituto, San José, C.R.: IIDH.

3. El papel del INCaP en el proceso de Reforma Política.

Fernando BOGADO



El papel del INCaP en el proceso de Reforma Política

Fernando BOGADO¹

1. Introducción

El 10 de diciembre de 2015 comenzó la construcción de un nuevo Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP), en una labor constante y concienzuda apuntada al logro de un objetivo democrático esencial: la constitución de un espacio plural y federal abocado al diseño, organización y dictado de capacitación y formación continua para el surgimiento y afianzamiento de liderazgos políticos en toda la extensión de nuestro país, desde las ciudades más pobladas hasta las comunidades de los rincones más lejanos.

Este nuevo INCaP quiere abordar todo el espectro de organizaciones y organismos políticos y sociales y brindar su aporte para que de ellos surjan dirigentes y líderes públicos: mujeres y hombres comprometidos con la construcción de lo colectivo, poseedores de los instrumentos y las herramientas que hacen falta para lograrlo.

En esta tarea, el Instituto se propone ir más allá de su mandato originario plasmado en el artículo 38 de la Constitución Nacional;² y por ello no sólo se proyecta como instancia de capacitación para dirigentes de partidos políticos (en su faceta de Escuela de Gobierno), sino también como un espacio más abierto y extensivo que llegue a dirigentes gremiales, líderes sociales, referentes de organizaciones del tercer sector, miembros del Estado Nacional y -en estos términos- a cualquier sector de la ciudadanía encauzado en canales formales de participación y fortalecimiento democrático.

Se trata de construir un INCaP entre todos y para todos: de hacerlo un espacio al servicio de todos, que se extienda allí donde sea necesario con una propuesta de formación política propia pero también con una receptividad a la demanda del sector y la geografía, de modo de hacer a contenidos de capacitación pertinentes y realmente útiles al desarrollo humano y al fortalecimiento democrático.

2. Principios rectores de la labor del INCaP

Esta labor, esta construcción, se inició y proseguirá con una visión muy clara sobre cómo se concibe el INCaP y cómo éste quiere llegar a todos sus destinatarios; desde que en toda labor nunca debe primar solamente el “qué” se hace, sino el “cómo” se hace.

Es por ello que en el INCaP se fijó como principios rectores a observar y respetar en sus acciones:

¹ Abogado. Ejerce la práctica privada, pero la mayor parte de su labor se volcó desde joven a la política. Además de militar políticamente, se desempeñó ocho años como Concejal de Baradero (su ciudad natal) y actualmente se encuentra a cargo del Instituto Nacional de Capacitación Política, (INCaP) dependiente de la Secretaría de Asuntos Políticos y Fortalecimiento Institucional, del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. E-mails para contacto: fbogado@mininterior.gob.ar y estudiobogado@gmail.com.

² En el mismo se establece que el Estado Nacional debe contribuir a la capacitación de sus dirigentes.

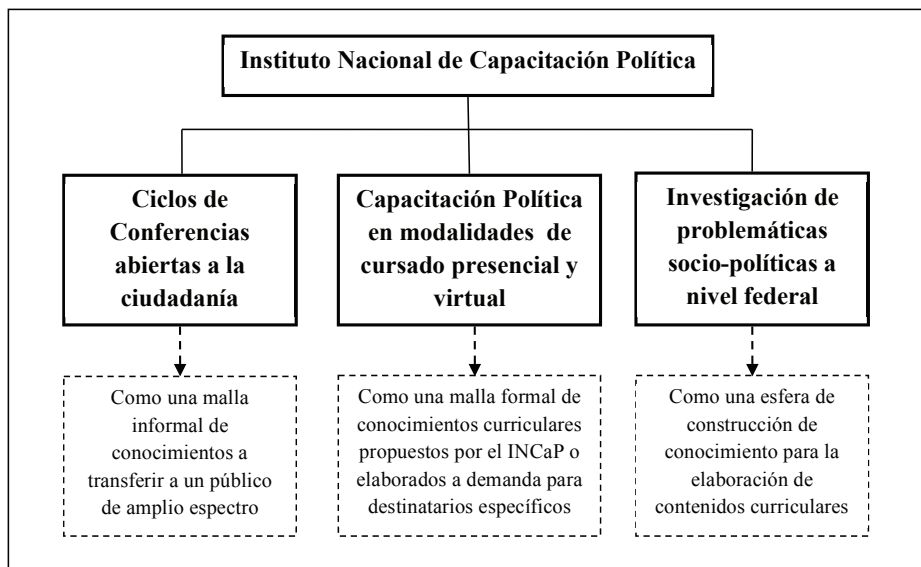
- a) *El Servicio como concepción principal de lo Público*; desde que el Estado tiene como primer propósito el de servir a aquellos que le dan razón de ser, y que conforman el verdadero poder: la ciudadanía en su conjunto.
- b) *La Pluralidad y Diversidad de opinión, pensamiento e ideología*; que -lejos de dividir- enriquezca las posiciones de las personas y las una en el esfuerzo común de construcción de un país mejor.
- c) *La Preponderancia del Federalismo*; que haga a una necesaria descentralización y representación distrital, coadyuvando a la consolidación de la entidad de cada región, de cada provincia, y cada municipio argentinos.
- d) *El trabajo mancomunado inter-institucional*; como modo preferencial de potenciar, profundizar y extender toda acción estatal que brinde servicios a la sociedad.
- e) *La Receptividad*; entendida como la capacidad del INCaP a ser permeable, escuchar y tomar las demandas, inquietudes, experiencias, aportes y comentarios de las unidades distritales con las que tiene relación, en aras de incorporarlas y mejorar sus acciones como instituto.
- f) *La Auto-reflexividad*; entendida como la capacidad del INCaP de pensarse a sí mismo continuamente, en busca de fallas propias, correcciones a las mismas, mejoramientos y potenciaciones.

3. Las líneas estratégicas de acción del nuevo INCaP

Con estos principios rectores como guía esencial en su construcción y gestión, el INCaP se diagramó como estructura institucional en base a tres grandes líneas estratégicas de acción: tres grandes pilares o polos de actividades a partir de los cuales se pretende cumplir de la mejor manera posible con las competencias encomendadas, y lograr -así- un INCaP al servicio de todos los argentinos.

Estos tres pilares constitutivos son:

- 1.- *La Capacitación Política*, en sus modalidades presencial y virtual
- 2.- *La Investigación*, enfocada en indagar problemáticas socio-políticas de nivel federal
- 3.- *Ciclos de Conferencias*, abiertas a la ciudadanía, sobre de temas sociopolíticos clave



Como se puede apreciar en el gráfico antecedente, ésta conformación tripartita tiene por objetivo central establecer pilares claros y sólidos en la estructura y dinámica del INCaP. En ellos se denota una primera área central: la Capacitación, siendo ésta el “corazón” del organismo en donde confluyen los otros dos pilares esquematizados.

La *Capacitación* resulta el corazón que da vida a todo el INCaP, en el sentido que su competencia principal y razón de existencia es el dictado de contenidos que involucren un abordaje analítico acerca de instituciones, procesos, actores y dinámicas políticas.

Estos contenidos son concebidos por el INCaP en un sentido amplio: la capacitación política comprenderá -en esta nueva construcción- todo lo atinente a lo público; es decir, todo engranaje socio-político que tenga relación con la gestión pública, la participación ciudadana, el compromiso social, el control y reforma de lo político para su mejoramiento, y el fortalecimiento democrático en todas las aristas que sea posible.

En la elaboración y organización curricular de las distintas asignaturas y cursos, el Instituto manejará dos dimensiones: a) contenidos básicos concebidos desde el propio organismo a partir de sus competencias y directrices temáticas genéricas, dirigidos a destinatarios generales; y b) contenidos diseñados y constituidos a partir de la demanda de destinatarios específicos, es decir: a partir de temáticas o conocimientos que sean requeridos *ad hoc* en la distintas localidades del país.

Por su parte, la modalidad de dictado de clases del INCaP se piensa bajo dos tipos principales de articulación: presencial y virtual. La modalidad presencial contemplará clases intensivas de las distintas asignaturas, que serán dictadas por los docentes del Instituto en el punto geográfico en donde se haya acordado la capacitación. Por su parte, la modalidad virtual contará con la misma oferta de contenidos que la modalidad presencial,

cambiando únicamente su modo de dictado. A tal fin el INCaP contará con una plataforma digital con un campus virtual, donde -para ambas modalidades- estarán disponibles para la consulta online o descarga los contenidos y materiales suplementarios.

Asimismo, el INCaP prevé la constitución de una esfera de control básico de calidad que evaluará -a través de los capacitados- la calidad de los contenidos y el grado de conformidad con las clases dictadas: ello permitirá al INCaP analizar su propia tarea y, de acuerdo a los resultados, mejorar sus contenidos y el modo de transmitirlos.

La capacitación estará secundada por otra área de suma importancia: la *Investigación*. Ésta se encuentra prevista por el INCaP entre el mediano y largo plazo en base a la conformación interna de un Centro de Investigación como ámbito de construcción propia de conocimiento técnico y académico que sirva para mejorar no sólo la oferta y acciones del organismo, sino también para trabajar sobre problemáticas concretas en el ámbito federal del país.

El centro de investigaciones se concibe de manera articulada con el área de Capacitación: en base a las diversas líneas de investigación que se vayan constituyendo, y a partir de los productos que las mismas vayan arrojando de manera parcial o integral, surgirán los insumos para la elaboración u organización de nuevos contenidos a incorporar en la oferta académica.

En un mismo plano de importancia, el centro de investigaciones tendrá la función de tender redes a nivel federal con todo el espectro de actores políticos; para dar lugar a indagaciones y análisis sobre problemáticas que requieren intervención política y que afectan concretamente el territorio. En estos casos se constituirán líneas de sondeo, análisis técnicos y/o investigaciones de tinte académico que aúnen esfuerzos entre actores socio-políticos involucrados en una problemática, en pos de brindarles las herramientas específicas para la labor mancomunada en el abordaje resolución de la misma.³

El tercer pilar mencionado son los *Ciclos de Conferencias* del INCaP, una instancia de transmisión informal y difusión de conocimientos que busca ofrecer un formato más desestructurado de reflexión política, concibiendo ésta como parte de una formación personal que brinde a los ciudadanos un punto de vista crítico o una perspectiva “problematizadora” de la realidad que los invite a la indagación, al involucramiento, al compromiso y a la acción. Por ello se conciben estos ciclos de conferencias bajo dos cánones principales: 1) el abordaje de temas socio-políticos claves; 2) a manos de referentes en la temática. Con esta lógica, los ciclos de conferencias bregan por tender puentes directos entre la ciudadanía y pensadores, líderes sociales y gremiales, y dirigentes políticos.

De la misma manera, estos ciclos tendrán otra función, ligada al núcleo central del INCaP: la capacitación. Es así que el diseño de las diversas conferencias se concibe a futuro con un medio de registro (auditivo o audiovisual) que permita su posterior traslado -en soporte digital- al cúmulo de insumos para la elaboración de contenidos de asignaturas, o bien su incorporación al conjunto de material de consulta de los distintos dictados.

³ Como se podrá ver, el INCaP se piensa como una entidad de “puertas abiertas” en la doble acepción de la expresión: de puertas abiertas a todo aquél que quiera formar parte de sus actividades básicas; pero también de puertas abiertas en tanto que el INCaP no se “cierra en sí mismo”, sino que -muy por el contrario- propende a una exploración que le lleve a los lugares en donde haga falta.

De esta manera, los ciclos de conferencias (al igual que en el caso de la Investigación como lineamiento estratégico) se articulan para terminar encastrándose al epicentro del INCaP: la Capacitación.

4. El INCaP y su centralidad en el proceso de reforma política

Explicar en sus cánones básicos la estructura y funcionamiento del INCaP se torna un imperativo para ilustrar las diferentes esferas y líneas de acción con las que éste organismo abordará y acompañará un proceso necesario y fundamental que se encuentra en marcha en la República Argentina: *la Reforma Política*.

El INCaP depende orgánicamente de la Secretaría de Asuntos Políticos y Fortalecimiento Institucional, instancia que (desde el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda) se encuentra trabajando enérgicamente en la ingeniería institucional y electoral de una reforma que sentará un precedente invaluable en la vida política argentina.

Y es que la reforma política, y los nuevos engranajes electorales que traerá consigo, mejorarán sustancialmente aspectos del sistema institucional que requerían (de hace tiempo a esta parte) una transformación concienzuda, sólida y seria; en pos de un fortalecimiento y una mayor transparencia de la práctica democrática.

En este marco, el rol del Instituto Nacional de Capacitación Política se torna central; puesto que una vez instalada la reforma política en toda su magnitud, requerirá de una apropiada internalización por parte de toda la ciudadanía, y -en ello- la formación y capacitación política serán la herramienta clave para asegurar una correcta incorporación y apropiación de todos los elementos de la reforma política en todo el país.

De este modo, los ciclos de conferencias buscarán -a partir de la exposición de expertos en el tema y protagonistas políticos de la misma- la concientización sobre el alcance e implicancias de la reforma política; al tiempo que se ofrecerán seminarios específicos y cursos ad hoc sobre la temática, que se harán presentes en todas las provincias a partir de la capacitación en sus modalidades presencial y virtual. Por su parte, la esfera de investigación del INCaP podrá abocarse a un seguimiento de la implementación de la reforma y a estudiar su impacto, sus características generales en todo el país y las singularidades en cada distrito particular en donde se puso en práctica.

Como se puede apreciar, el INCaP posee competencias y capacidades privilegiadas para acompañar este proceso de reforma política, y ya se encuentra trabajando denodadamente en su difusión y en su instalación como tema de debate y apropiación ciudadana. Su potestad normativo-institucional como entidad especializada en capacitación política le otorga la incumbencia y responsabilidad de erigirse en baluarte de ésta transformación nodal que abrirá toda una nueva etapa en la vida democrática argentina: una vez alcanzada la reforma política en lo normativo deberá hacerse realidad en la práctica, y es allí en donde el INCaP debe cumplir un rol diferenciado y que deje huella en lo que a capacitación política se refiere.

5. A modo de cierre: invitación a sumarse a la construcción del INCaP

Estas páginas intentaron condensar lo esencial de un proyecto que se encuentra en su faceta inicial de construcción pero que se diseña y se piensa a sí mismo con una sana ambición, un enorme potencial, y un horizonte claro: el de crecer y estar presente en todo el territorio nacional capacitando y dejando verdaderas “cajas de herramientas” en la forma de conocimientos sólidos, pertinentes y útiles para la acción política democrática desde cualquier ámbito y sector.

Son las ansias y el cometido de este Instituto Nacional de Capacitación Política llegar a cada partido político, entidad social, organización política, dependencia estatal, gremio, asociación, fundación, sindicato, o junta que requiera conocimientos para la acción en aras del fortalecimiento de la democracia; que demande instrumentos del saber para resolver los problemas de su sector, de su entorno, de su localidad, comunidad, provincia o región. Ser parte de ese proceso brindando capacitación política es la razón de ser de este nuevo INCaP que estamos construyendo, paulatinamente y por etapas, pero con paso firme y seguro.

Del mismo modo, es una prioridad para el INCaP erigirse en protagonista clave en la concepción, acompañamiento, difusión, e internalización de la Reforma Política: un hecho que será una bisagra de importancia inusitada en devenir de la historia política argentina.

Estamos construyendo un nuevo INCaP al servicio de todos: esperamos a entusiastas que quieran sumarse a este equipo de trabajo, que quieran aunar esfuerzos para llegar a más y mejores logros, en una ingeniería y vivir político que nos involucra a cada uno de nosotros.

4. Informes de Observación Electoral – Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

a. Ciudad Autónoma de Buenos Aires – 19 de julio de 2015

b. Provincia de Tucumán
23 de agosto de 2015

c. Provincia de Tucumán
8 de noviembre de 2015

d. Ciudad de San Luis
8 de noviembre de 2015



Informe de Observación Electoral Ciudad Autónoma de Buenos Aires

19 DE JULIO DE 2015



Informe elaborado por el Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

Observadores:

SEBASTIÁN LÓPEZ CALENDINO
MARÍA EUGENIA NERVI
MARÍA BELÉN SÁNCHEZ
DAIANA MARCELA MOYA TOLOSA
RODRIGO ADRIEL ITURRIZA
JUAN MANUEL FERTINO IGOR
GABRIEL DARRIGRAN
JEREMÍAS BENAVIDES

Redacción:

MARÍA EUGENIA NERVI
SEBASTIÁN LÓPEZ CALENDINO

Agradecemos a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y al Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad por permitirnos realizar la observación electoral.

DATOS TÉCNICOS DE LA ELECCIÓN

En la elección de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 5 de Julio del corriente, se eligieron Jefe y Vicejefe de Gobierno, 30 Diputados locales y miembros de las 15 juntas comunales.

La Constitución de la Ciudad establece en el artículo 69¹ la forma de funcionamiento del Poder Legislativo, que está constituido únicamente por una Cámara de Diputados con 60 miembros que duran en 4 años, y se renuevan por mitades cada dos años; pudiendo ser reelegidos por un período consecutivo.

Respecto al Poder Ejecutivo de la Ciudad, se detalla en el artículo 95² que es ejercido por el Jefe de Gobierno, que es elegido en forma directa por el pueblo³, formando la ciudad un único distrito electoral, siendo ganadora la fórmula que obtenga la mayoría absoluta. El Jefe de Gobierno dura 4 años en su cargo, pudiendo ser reelegido una vez consecutivamente.

El texto detalla que en caso de que ninguna fórmula obtenga la mayoría absoluta, será necesario que se lleve a cabo el comicio definitivo que tendrá lugar dentro de los treinta días de llevada a cabo la primera elección³.

¹ Artículo 69° Constitución CABA - Los diputados se eligen por el voto directo no acumulativo conforme al sistema proporcional. Una ley sancionada con mayoría de los dos tercios de los miembros de la Legislatura debe establecer el régimen electoral. Los diputados duran cuatro años en sus funciones. Se renuevan en forma parcial cada dos años. Si fueren reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años

² Artículo 95° Constitución CABA - El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es ejercido por un Jefe o Jefa de Gobierno o Gobernador o Gobernadora.

³ Artículo 96° Constitución CABA- El Jefe de Gobierno y un Vicejefe o Vicejefa son elegidos en forma directa y conjunta por fórmula completa y mayoría absoluta. A tal efecto se toma a la Ciudad como distrito único

Por este motivo, se fijó como fecha para el comicio definitivo el día 19 de Julio, donde se debió elegir el Jefe de Gobierno de la ciudad entre las dos fórmulas más votadas: lista 700 (Energía Ciudadana Organizada- ECO) y lista 702 (Unión PRO).



Electores⁴: de acuerdo al padrón de la Cámara Nacional Electoral: 2.569.598⁵ nacionales. Los electores extranjeros deben empadronarse voluntariamente en el Registro de Electores y Electoras creado en la órbita del Tribunal Superior de Justicia, previo cumplimiento de los requisitos de la ley N°334-00⁶, votando todos los cargos que se detallan en la Constitución de la Ciudad. El voto es obligatorio para todos los electores que se hayan inscripto voluntariamente en el Registro.

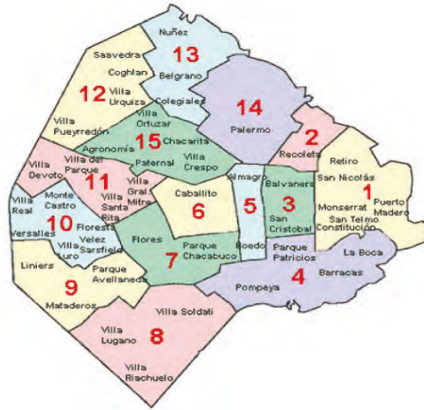
La ciudad se divide en 15 comunas⁷, que eligen a sus Jefes comunales de manera directa, según lo que establece la ley 1777⁸ de la Ciudad.

⁴Ley 4515: Artículo 1°.- Electores. Son electores en los procesos electorales y mecanismos de democracia semi directa, establecidos en el Título Segundo del Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los/as argentinos/as nativos/as y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad y los argentinos naturalizados/as desde los dieciocho (18) años de edad; domiciliados/as en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que no se encuentren inhabilitados/as por la normativa electoral vigente.

⁵ <http://www.pjn.gov.ar/cne/secelec/document/otros/1-RESULTADOS%20FINALES%2025-10.pdf>

⁶ Artículo 2°.- Los extranjeros y las extranjeras desde los dieciséis (16) años de edad cumplidos están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras/es Extranjeras/os creado por esta ley cumpliendo con los siguientes requisitos: 1. Tener la calidad de "residente permanente" en el país en los términos de la legislación de migraciones. 2. Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero. 3. Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la ciudad. 4. No estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional.

⁷Ley 1777: Art. 2° - Naturaleza jurídica. Las Comunas son unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia



Mesas Totales: 7367 distribuidas en diferentes locales. Cada mesa cuenta con un máximo de 350 electores de ambos sexos. Se observaron 37 mesas, lo que es igual al 0.50%.

Sistema de votación: Boleta Única Electrónica (BUE).

Se distribuyeron en toda la ciudad máquinas de votación para el día de la elección, ubicando en la mayoría de los establecimientos 2 máquinas de contingencia con personal para capacitar. Las máquinas fueron ubicadas en los distintos lugares de votación el día sábado.

INFORME PRELIMINAR

Los observadores electorales se apersonaron en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el día domingo 19, donde horas antes del inicio del proceso electoral elaboraron una rutina a seguir para poder realizar una observación comparando diferentes puntos de la ciudad.

OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL DÍA 19 DE JULIO

La observación electoral se efectuó en cinco establecimientos:

Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires- Av. Figueroa Alcorta 2263
 Escuela N°3 Onésimo Leguizamón- Av. Santa Fe 1510
 Escuela N°25 “Bandera Argentina”- EEUU del Brasil y Antártida Argentina
 EMEM N°6 “Padre Mujica”- Letonia y Antártida Argentina
 Escuela Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”- Marcelo T. de Alvear 1851

Apertura

⁸ Art. 20. - Elección. Los miembros de la Junta Comunal son elegidos, en forma directa y con arreglo al régimen de representación proporcional que establece la ley electoral vigente, por los ciudadanos domiciliados en la Comuna. A tales fines, cada Comuna constituye un distrito único. Para la votación de las Juntas Comunales se habilitarán boletas u opciones separadas, en caso de coincidir con la celebración de otras elecciones. La convocatoria a elecciones de integrantes de las Juntas Comunales es efectuada por el Jefe de Gobierno.

Las autoridades de mesa se encontraban en los lugares de votación a partir de las 07:15 hs. Las mesas se constituyeron de manera rápida y eficiente, y se encontraron operativas en su mayoría entre las 08:00 hs y las 08:15 hs⁹. La apertura de las salas de votación en tiempo y forma contribuyó, en todos los lugares observados, a la inexistencia de filas para acceder al recinto de votación.



En el 100% de los establecimientos observados estuvo presente el Comando electoral en tiempo y forma. Comprobamos la presencia de personal del Correo Argentino, técnicos y Delegados del Tribunal Superior de Justicia.

En las mesas de votación hubo un elevado nivel presentismo de las Autoridades de Mesa¹⁰, todos ellos debidamente capacitados en las diversas capacitaciones dictadas por el Tribunal Superior de Justicia. En gran número de mesas se encontraba presente la autoridad Suplente.



Los materiales de votación se encontraban en las urnas de la totalidad de las mesas receptoras de votos.

⁹ Dos mesas del total observado abrieron a las 9:00hs debido a que se tuvo que reemplazar la máquina de votación.

¹⁰ Los delegados judiciales reubicaron a las autoridades de mesas suplentes en los puestos que no tenían ninguna autoridad.

Partidos políticos participantes: Respecto a los fiscales partidarios, se observó que la totalidad de las mesas disponían de fiscales de la lista 702, no siendo así de la lista 700. Aun así, todos los establecimientos observados tenían, en alguna de las mesas fiscales de las dos listas.



12

Desarrollo

En el 10 % de los establecimientos observados el elector no tenía correcta información sobre la ubicación de su mesa, algunos electores no sabían el número de mesa. El 90 % restante sí tenía correcto conocimiento y se aproximó a votar sin inconvenientes.

Los espacios de votación en la escuela Bandera Argentina N° 25 de la comuna 1, fueron suficientes; en cambio en el caso de la Escuela Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”, los espacios son suficientes pero inadecuados, debido a una distribución deficiente de las mesas.

¹¹ Mesa de votación el Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini” conformada por las dos Autoridades de Mesa y los fiscales pertenecientes a las dos listas.

¹² La fiscal general va capacitando a sus fiscales de mesa a medida que van apersonándose en el colegio- Escuela N°25 “Bandera Argentina”.



13

En muchos locales de votación no resulta favorable ni correcta la señalización e individualización de las mesas, debido a que no puede identificarse fácilmente la distribución.

En la mayoría de los casos no se advierten filas de más de 20 personas.

El empleo del tiempo de los electores promedia los 3 minutos. Se advierten algunas dificultades en la Escuela Bandera Argentina, debido a que observamos que el elector no tiene conocimientos para votar con el Sistema de la Boleta Única Electrónica, y fue asistido por la autoridad de la mesa.

En los centros de votación funcionaban puestos ubicados en la entrada donde se habían dispuesto máquinas con el fin de que el electorado lo use de práctica para poder sufragar sin dificultades.



¹³ Carteles identificatorios confeccionados de forma manual en el Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”. Se ubicaron mesas en la planta alta del establecimiento.

Se les dio prioridad a electores con algún tipo de discapacidad y o limitación en el 90% de los establecimientos, como así también se permitió el voto asistido en la mayoría de los casos. Cuando el elector no fue acompañado de una persona de su confianza, la autoridad de la mesa lo ayudó de manera satisfactoria, siempre ubicado del otro lado de la máquina garantizando el secreto del sufragio.



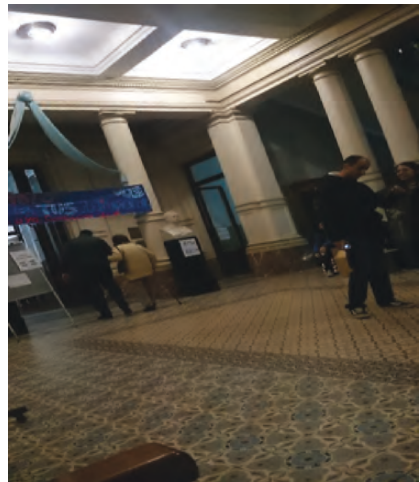
14

15

Barreras arquitectónicas: de los cinco establecimientos objeto de la observación, en la mayoría observamos diferentes tipos de barreras, como escalones al ingreso del establecimiento, pasillos angostos y mesas ubicadas en planta alta.



16



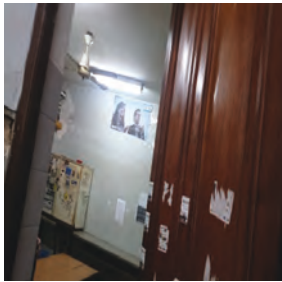
¹⁴ Persona mayor siendo asistida por su hija en el Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”.

¹⁵ Adulto siendo acompañado por su hija a votar

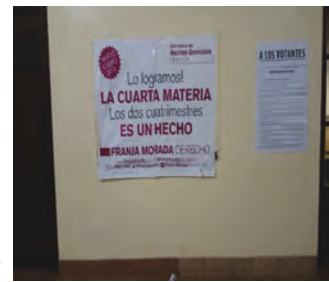
Se constató la presencia de propaganda electoral visible en las inmediaciones de dos de los establecimientos visitados (Facultad de Derecho- Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”) No se constató ninguna situación intimidatoria hacia el electorado en los establecimientos recorridos.



18



19



18

Tiempo se votación: desde la entrega del documento habilitante hasta la entrega de constancia de emisión de sufragio fue de aproximadamente dos minutos y medio (la mitad con respecto al voto tradicional, según los parámetros de la OEA²⁰). Consideramos que el tiempo disminuyó por la buena capacitación de las Autoridades de Mesa, por la práctica de los electores antes de ir a sufragar y también por el diseño del padrón que permite la firma del elector de cualquiera de las dos maneras, agilizando así el proceso.

.626.540	DNI-EA	
NES	Firma del votante	
	DOC.: 11.626.540	
	Firma del votante	

TRIBUNAL SUPERIOR CIUDAD AUTÓNOMA	
N° Orden	001
AVILA, ANTONIA	
DNI: 11.626.540	
Distrito:	01
Sección:	0001
Circuito:	0005
Mesa:	0075
TRIBUNAL SUPERIOR CIUDAD AUTÓNOMA	
Constancia	

¹⁶ Foto de la entrada de la Facultad de Derecho de Buenos Aires

¹⁷ Foto de la entrada del Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”

¹⁸ Imagen de una de las paredes laterales de la Facultad de Derecho

¹⁹ Imagen tomada desde la puerta de un aula del Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”

²⁰ De cuatro minutos aproximadamente.

Tiempo de permanencia: el mismo promedia los veinte minutos, teniendo en cuenta que varía según la hora y la zona de observación.

Cierre y escrutinio

A las 18hs, la totalidad de las mesas receptoras de votos cerraron debido a que no presentaban filas.

Respecto al procedimiento sobre cómo realizar el escrutinio pudimos constatar que se efectuó de manera correcta, siguiendo las instrucciones detalladas en el Manual de Capacitación. El recuento se realizó de manera rápida, lo que hizo que la tarea concluyera alrededor de las 19hs.²¹



23

Centro de cómputos

Alrededor de las 20 hs nos acercamos a la sede del Gobierno de la Ciudad, ubicada en Parque Patricios, donde íbamos tomando conocimiento de los resultados a medida que se iban dando a conocer.

A las 21 hs se habían escrutado el 100% de las mesas, publicándose los resultados oficiales.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

²¹ En una de las mesas observadas el escrutinio se demoró debido a que había una diferencia de un voto y decidieron volver a contar. El número final coincidió con la cantidad de votos emitidos.

²² Recuento de votos

²³ Acta de Escrutinio- Colegio Superior de Comercio “Carlos Pellegrini”

Presentamos algunas consideraciones que pueden ser de utilidad al momento de la organización y desarrollo del acto comicial.

Se destaca la tarea de capacitación previa a los comicios desarrollada por la Dirección General de Reforma Política del Gobierno de la ciudad como así también las capacitaciones en el conocimiento del sistema electoral y utilización de la Boleta Única Electrónica desarrolladas en el ámbito de los colegios secundarios, comedores etc.

Asimismo entendemos que la utilización de la Boleta Única Electrónica ha sido exitosa, hemos constatado que adultos mayores, analfabetos, ciudadanos con algún tipo de limitación pudieron sufragar sin mayores inconvenientes.

En relación a la organización del comicio, podrían señalarse las siguientes:

- Se constató la logística llevada a cabo por el Tribunal Superior de Justicia para que el día de la elección se desplegaran la totalidad de las urnas, como así también los materiales correspondientes.
- Los establecimientos elegidos para sufragar fueron en su mayoría colegios con espacios amplios, aunque poseían diferentes tipos de barreras arquitectónicas.
- En todos los locales se ubicaron máquinas para que el electorado las utilice para su capacitación previa al sufragio.
- El acto eleccionario se inició en los lugares de votación dentro de los parámetros estipulados. Se contó con la presencia de las autoridades de mesas designadas, con una adecuada capacitación. En la totalidad de las mesas se verificó la presencia de fiscales partidarios.
- El desarrollo del acto fue correcto, y se comprobó el acceso preferencial a personas con discapacidades y/o limitaciones a lo largo de la jornada en los diferentes locales.
- El Comando Electoral estuvo presente en todos los establecimientos.
- Los Delegados del Tribunal Superior de Justicia estaban debidamente identificados con credenciales, y durante todo el acto eleccionario evacuaron inquietudes a las autoridades de mesa.
- El electorado no permaneció dentro del local de votación más de veinte minutos promedio, tardando en sufragar aproximadamente tres minutos promedio. se observaron filas de más de veinte electores a lo largo de la jornada, alrededor de las 13hs.
- El acto comicial terminó a las 18hs., sin filas, lo que ayudó a que el escrutinio se realizara con rapidez.

PROPUESTAS:

- ✓ Evaluar el diseño de la pantalla de la máquina en cuanto al “voto en blanco” debido a que el electorado no encontraba la opción por estar ubicada en la parte inferior y en un tamaño pequeño.
- ✓ Fortalecer la capacitación del electorado respecto a la utilización del sistema de Boleta Única Electrónica, ya sea mediante simuladores, clases explicativas, máquinas ubicadas en diferentes lugares estratégicos de la ciudad, entre otras.

- ✓ Considerar la colocación de carteles identificatorios de C.O.A (Cuarto Oscuro Accesible), que no fue observado en ningún establecimiento, como así también la distribución de auriculares que funcionen en todos los establecimientos para el caso de que el elector con algún tipo de limitación los necesite.
- ✓ Mayor capacitación de las Autoridades de Mesa y de los Delegados del Tribunal Superior de Justicia ubicados en los establecimientos respecto a la labor que desempeña el Observador Electoral, para así permitir el relevamiento correcto y efectivo de datos útiles para la confección de los respectivos informes.
- ✓ Hacer efectiva la sanción prevista para todos aquellos electores que no se presenten a sufragar y que no justifiquen la no emisión del sufragio.

OBSERVACIÓN DE LAS ELECCIONES DE LA PROVINCIA DE
TUCUMÁN 23 DE AGOSTO DE 2015

**ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS EN DEPARTAMENTOS Y
MUNICIPIOS OBSERVADOS**

**SAN MIGUEL DE TUCUMÁN - BANDA DEL RIO SALÍ - ALDERETES - TAFÍ
VIEJO - FAMAILLÁ Y YERBA BUENA**

23 DE AGOSTO DE 2015



Informe elaborado por el Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata

Coordinador de la misión: Sebastián López Calendino

Observadores:

SEBASTIÁN LÓPEZ CALENDINO

LISANDRO SABANÉS

JOSÉ MARCELO PÉREZ

GABRIEL DARRIGRAN

Agradecimientos: a los integrantes de la **Junta Electoral de la Provincia de Tucumán**
especialmente a **Carmen Gómez Maini, Alberto Borsini Piñero y Darío Almaraz.**

La Junta Electoral de la Provincia de Tucumán acreditó el viernes 21 de agosto a los observadores Sebastián López Calendino, Lisandro Sabanés, José Marcelo Pérez y Gabriel Darrigran, como observadores de la única institución habilitada para la observación electoral en todo el territorio de la provincia. Las actividades desarrolladas durante los dos días previos a la elección comenzaron con una entrevista brindada al diario “La Gaceta” el día viernes 21 de Agosto, en la que se abordaron los aspectos técnicos de la observación.

“Es superador que la gente lleve su voto”¹

Cuatro veedores electorales de la Universidad de La Plata observarán los comicios de hoy

Cuatro veedores del Observatorio de Estudios Electorales y Políticos Institucionales de la Universidad de La Plata se encuentran en Tucumán desde el viernes para analizar y fiscalizar los comicios de hoy que arrancarán a partir de las 8.

En diálogo con LA GACETA, los especialistas Sebastián López Calendino, José Marcelo Pérez, Lisandro Sabanés y Gabriel Darrigran expresaron que será la primera elección en Tucumán de la que participarán como veedores. Durante la charla resaltaron la “buena predisposición” de la Junta Electoral Provincial (JEP) al recibirlos y ponderaron positivamente el hecho de que muchos ciudadanos hayan decidido llevar

el voto desde su casa hasta el cuarto oscuro.

“Queremos destacar el buen recibimiento de la Junta Electoral Provincial, en cuanto a que nos han dado libertad absoluta y una atención excelente hasta el punto que nos dijeron que podíamos elegir las escuelas que quisiésemos para observar”, expresó Calendino, subdirector ejecutivo del Observatorio de Estudios Electorales.

“Vamos a organizar la logística y es probable que en algún momento nos dividamos. La idea es estar en algunos establecimientos del centro y también apuntar a la periferia, donde pueda haber alguna realidad diferente de lo que pasa”, apuntó Calendino.

Sobre la participación ciudadana

na en los comicios de hoy, Sabanés calificó de “positivo” que los votantes rompan la apatía electoral. “Nosotros vemos que es muy positivo para el sistema republicano, el compromiso del ciudadano a través del voto. El hecho de que la gente lleve su propio voto al cuarto oscuro es un síntoma superador”, opinó Sabanés, en relación a la tendencia de los partidos políticos a entregar en mano el sufragio, que luego será depositado en la urna.

Respecto de la falta de aplicación del voto electrónico en Tucumán (la modalidad fue incorporada en la reforma de la Constitución de 2006), Pérez es optimista y cree que pronto se deberá aplicar en la provincia. “Imaginamos que

pronto va a llegar. Así como tenemos entendido que la oposición tendrá doble fiscalización, en algún momento se aplicará el voto electrónico o la boleta única electrónica”, añadió.

Respecto al trabajo que realiza el Observatorio, Calendino explicó: “nosotros no auditamos, hacemos una observación. Utilizamos formularios estandarizados que son los mismos que usa la OEA. Evaluamos la capacitación al presidente de mesa, la cantidad de fiscales que hay por partido y cómo se desarrolla la votación. Evaluamos si la escuela es accesible para las personas con algún tipo de capacidad diferente o si se les da prioridad a las embarazadas, por ejemplo”.

1

Asimismo mantuvimos entrevistas con algunos candidatos y electores con el fin de elaborar un esquema con los lugares de votación que a nuestro entender podrían ser de los más conflictivos; ya sea por las internas partidarias que se ventilaban localmente, como por antecedentes de violencia y prácticas que no se adecuaban a la normativa electoral en elecciones anteriores.

Cada Observador fue capacitado previamente en el conocimiento del Sistema Electoral Provincial prestando especial atención al sistema de “acoples” para cargos legislativos y de cuerpos colegiados en los municipios que están regulados en la Constitución de Tucumán (2006). Además se utilizaron los indicadores establecidos por el Observatorio en cada Misión de Observación Electoral, esto es, los modelos de formularios estandarizados por la Organización de Estados Americanos utilizados en las Misiones de Observación Internacionales.

Este tipo de observación difiere de otras realizadas por el Observatorio por el número de observadores. (En el caso de las observaciones realizadas en la provincia de Buenos Aires y especialmente para los residentes extranjeros se realiza una observación del 100% de las mesas). En este caso los observadores acreditados observaron las características generales del comicio, situándose un tiempo prudencial en cada uno los Colegios que fueron seleccionados por los motivos detallados anteriormente.

¹ Diario “La Gaceta”, edición del 23 de agosto de 2015.

Los establecimientos educativos tomados como "testigos" fueron los siguientes:

En la Capital San Miguel de Tucumán: Escuela Benjamín Matienzo y Escuela Santa Catalina.

En la Banda del Río Salí: Escuela Juan B. Teran y Escuela Tiburcio Padilla.

En Alderetes: Escuela San Vicente de Paul.

En Tafí Viejo: Escuela Congreso de Tucumán y en villa Obrera Escuela Alejandro Heredia.

En Famaillá: Escuela de Comercio Octavio Luna.

En Yerba Buena: Escuela de Comercio Miguel Lillo.

Apertura:

En los dos establecimientos de la ciudad Capital se conformaron dos grupos. El primero de ellos en la Escuela Benjamín Matienzo. Los observadores se constituyeron a las 7:30 am. Se pudo observar que se encontraba presente la gendarmería, las mesas receptoras de votos se comenzaron a conformar con los presidentes de mesa que llegaban. No se siguió un orden adecuado para la ubicación de las mesas. Todos los fiscales se ubicaron en los pasillos dificultando el paso de los electores. Además no estaban los carteles indicadores de lugar de cada mesa.

El correo llegó a las 8:20 am. , lo que hizo que las mesas comenzaran a las 9:00 am., en la mayoría de los casos. Similar situación ocurrió en el Colegio Santa Catalina. La calle del colegio se encontraba vallada para que no circularan los automóviles que trasladaban electores (todos contaban con carteles indicadores de los frentes, partidos y candidatos).

La ausencia de presidentes de mesa que asistieron a los lugares de votación fue considerablemente baja si uno la compara con otras elecciones.

Desarrollo del Comicio:

Luego de la apertura de las mesas nos trasladamos a la Banda del Río Salí, allí pudimos observar que el tránsito era dificultoso debido al acarreo de votantes en autos y motocicletas que contaban con identificaciones partidarias y también del nombre de los candidatos locales. Esto llamó la atención de nuestro grupo al observar que en muchas escuelas su acceso estaba vallado y cortada la cuadra. Al solicitar las explicaciones a los miembros del Comando Electoral manifestaron que se hacía a los fines de evitar el ingreso de los autos con identificación partidaria hasta la entrada del establecimiento educativo donde se realizaba la votación. La presencia de autos con identificación partidaria que transportaban votantes fue continua durante toda la jornada electoral en las inmediaciones de los recintos educativos.



Por otra parte, detectamos dentro de la Escuela Tiburcio Padilla (Banda del Río Salí) la presencia de un candidato a Intendente, durante un prolongado período de tiempo (estuvimos más de media hora y al retirarnos continuaba dentro del establecimiento), lo que ocasionó un sinnúmero de protestas de los fiscales generales de los otros partidos.

Párrafo aparte merece la presencia de Veedores (Delegados Judiciales para la Ciudad Autónoma y comicios nacionales), capacitados por la Junta Electoral Tucumana.

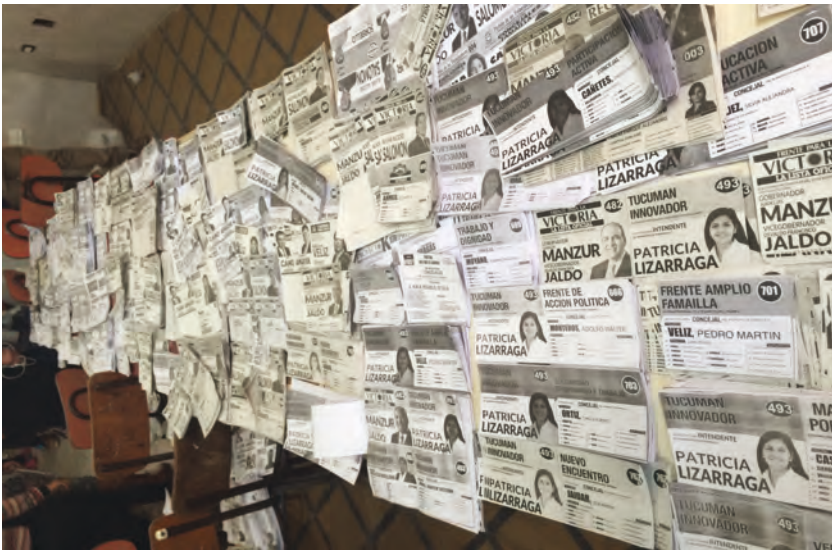
En casi todos los establecimientos al ingresar nos presentábamos ante el Comando Electoral y a los Veedores a los fines de informarlos sobre el trabajo de observación que estábamos realizando.

En primer lugar corroboramos que los veedores estaban muy bien capacitados en el manejo de la normativa, no así en las recomendaciones para instalar las mesas de votación.

En algunos casos detectamos que la presencia de un solo veedor para establecimientos educativos con gran cantidad de mesas receptoras de votos es quizá escaso. Menos aún en las escuelas que tenían un solo veedor compartido para dos establecimientos.

En el caso del Comando Electoral, destacamos su presencia (también en algunos colegios un poco escasos, por la complejidad de la elección). Estaban bien capacitados y predispuestos a resolver los conflictos cuando no se encontró al veedor judicial (Caso Escuela B. Terán, Banda del Río Salí, 11:00 am. aproximadamente). Como también su predisposición a ordenar el acceso y la circulación de los votantes dentro de los establecimientos educativos.

Cuartos oscuros: Los cuartos oscuros que observamos no cumplieron su función. De acuerdo con el art. 98 del Código Nacional Electoral que prescribe: "...en forma que sea fácil para los electores distinguir las listas y tomar una de ellas para emitir su voto". El gran número de opciones por la cantidad de acoples municipales hizo de los cuartos oscuros un recinto desordenado, en muchos casos con boletas en el piso y en sillas escolares (los fiscales habían utilizado todos los bancos y sillas de cada aula). Las boletas estaban normalmente en forma desordenada, desalentando al elector y generando un gran descreimiento en el sistema de votación.



En la Escuela Juan B. Teran (Banda del Río Salí) se pudo corroborar la dificultad que padecieron los electores e integrantes de las mesas de votación debido al reducido espacio, oscuridad, poca ventilación; como así la existencia de un solo acceso para la entrada y salida por un eventual desalojo de emergencia. También se comprueba

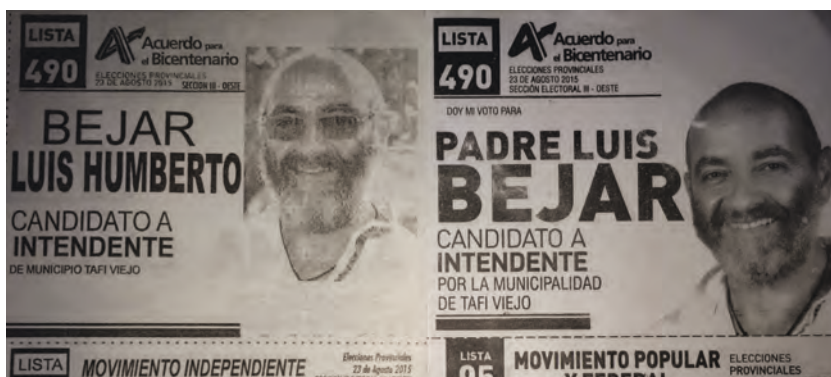
la confusión que se genera a la hora de encontrar las mesas y entrar al cuarto oscuro correcto.



Cabe destacar que durante el desarrollo del comicio, en la mayoría de los establecimientos educativos visitados se observaron mesas que poseían urnas sin la faja de seguridad oficial, reemplazándolas con otros tipos de fajas. Al consultarlo con las autoridades de esas mesas nos interiorizamos que solo habían recibido una única faja de seguridad, la cual se reservaba para el momento de la entrega de la urna al Correo Argentino.



Durante la observación en la Escuela Alejandro Heredia (Tafi Viejo) advertimos la ausencia del veedor judicial y la presencia de un candidato a intendente junto a sus fiscales que reclamaban al presidente de una de las mesas la presencia de boletas no oficiales de su candidatura dentro del cuarto oscuro. Al pedirle explicaciones nos entregó una de las boletas “presuntamente” apócrifas halladas en el cuarto oscuro, explicándonos que se trataba de una gran cantidad de fotocopias colocadas para perjudicarlo.



Durante toda la misión de observación se destacó la gran cantidad de fiscales por mesa y la incidencia negativa que conlleva en el normal desarrollo del comicio. Debido al espacio físico que ocupaban y los trastornos que ocasiona al entrar todos a los cuartos oscuros, como también al utilizar gran parte del mobiliario, tuvo como correlato que las boletas fueran colocadas en el piso por falta de mesas.



Finalmente las barreras arquitectónicas que existen en todos los establecimientos observados, dificultaron el acceso a los votantes con algún tipo capacidad diferente.

Cierre:

En el momento del cierre del comicio, culminó el periplo en Yerba Buena, específicamente en la Escuela Superior de Comercio Miguel Lillo.

Allí previo aviso al Veedor, mantuvimos contacto con los presidentes de mesa que habíamos seleccionado previamente para acceder al cuarto oscuro donde se desarrolló el escrutinio. Pudimos constatar la buena capacitación de las autoridades de

mesa (se siguió el orden que establece el Código Electoral), sobre todo se destaca la seguridad con la que realizaron el escrutinio, y la función docente que cumplieron frente a los casi 30 fiscales que presenciaban el escrutinio en cada mesa receptora de votos.

No podemos asegurar lo mismo en cuanto a la capacitación de los fiscales partidarios, ya que cuando se los consultaba la mayoría de ellos no conocían que partido estaban fiscalizando.

Cabe destacar que una vez terminado el escrutinio nos encargamos de chequear los telegramas que llegaban al correo en las mesas observadas (Vg. 3057 e.o.) y los datos que llegaron y fueron cargados coincidieron totalmente con lo que habíamos observado.

Centro de Cómputos: Una vez finalizado el escrutinio provisorio en cada una de las mesas, fuimos acreditados en el Correo Argentino y presenciamos la primera carga de los telegramas junto a los principales apoderados y fiscales partidarios, Presidente de la Junta Electoral y demás funcionarios del correo argentino. Pudimos observar que al menos en las primeras cargas no se observaron errores, pero nos llamó la atención en cuanto que no se realizó una doble comprobación de la carga de los telegramas con otro operador, previo a subir los datos al sistema.



CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

A continuación apuntamos algunas consideraciones observadas que pueden contribuir a la mejora de la organización y del desarrollo de futuros comicios. Concretamente y con relación a la organización de la elección, podrían apuntarse las siguientes:

- Se constató la dificultad que entraña la aplicación del sistema de “acoples” regulados en la Constitución Provincial de la Provincia de Tucumán en 2006.
- Se constató la dificultad que comporta a nivel organizativo la recusación de los integrantes de la Junta Electoral hasta un día antes del comicio.

- Se consideró que no es conveniente que se expida la justicia el día antes del comicio sobre la constitucionalidad del llamado “voto joven”. Entendemos que más de 38 mil tucumanos entre 16 y 17 años, a pesar del fallo quedaron sin votar por cuestiones operativas.
- El esfuerzo logístico realizado fue muy importante para asegurar la llegada de urnas y resto de materiales indispensables a todas las mesas.

El desarrollo de la elección no fue ordenado y dio lugar a las siguientes consideraciones:

- Se constató la complejidad para la constitución de las mesas.
- Se constató el involucramiento de los partidos políticos en el proceso mediante la participación de fiscales.
- Pudo comprobarse la formación adecuada de las autoridades de mesa para un mejor desarrollo de la elección. No fue así con muchos fiscales partidarios.
- La accesibilidad de los recintos de votación y las condiciones físicas para el secreto de voto son dos aspectos mejorables.
- Se formaron filas en los recintos de votación aunque el tiempo dedicado al sufragio fue adecuado según los parámetros de la OEA.
- Los incidentes que son de público conocimiento a través de los medios de comunicación son repudiados por los observadores.

Propuestas de modificaciones legislativas:

Elevar los requisitos para la constitución de partidos municipales. Mejorar la calidad de las boletas de votación, incorporando colores para una fácil identificación y una mejora en la calidad del papel.

Proponer una reforma integral del sistema electoral.

Propuestas procedimentales:

-Accesibilidad de los recintos electorales, cuarto oscuro accesible, sistema de voto para no videntes en Braille.

- Resolver los problemas de notificación a las autoridades de mesa

- Actualización del padrón y constatación de Domicilios de los electores (el acarreo de votantes de lugares lejanos donde residen a los establecimientos educativos donde votan entendemos que se debe a que registran un domicilio que no es el real)

Poner atención a situaciones de desplazamiento masivo de votantes por parte de los partidos. Poner atención a situaciones de boletas que aparecen dobladas de forma específica. Poner atención a urnas donde existe una o más boletas sin sobre

Sugerimos la presencia obligatoria a los veedores judiciales de constituirse el día anterior en los establecimientos donde ejercerán sus funciones a los fines de preparar los lugares donde se ubicarán las mesas receptoras de votos.

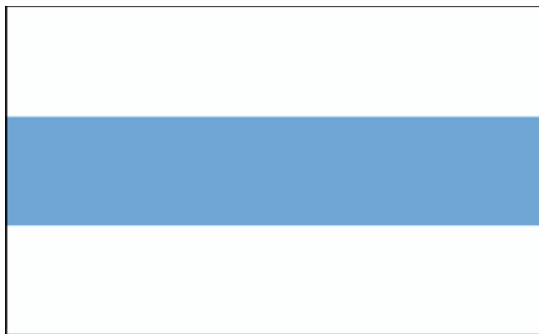
Mejorar el sistema de carga de telegramas por parte del correo argentino mediante una doble o triple verificación.

Finalmente proponemos mejorar la educación ciudadana para evitar prácticas clientelares -que si bien no fueron observadas en esta misión de observación-, se pudo

constatar mediante conversaciones con electores el día del comicio. Quedamos a disposición de la Junta Electoral para la colaboración y aclaraciones que estimen pertinentes

MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL. PROVINCIA DE TUCUMÁN 29 DE
AGOSTO DE 2015.-

Informe de Observación Electoral Provincia de Tucumán



8 DE NOVIEMBRE DE 2015

PRESENTACIÓN

Coordinador de la misión: Sebastián López Calendino

Observadores:

SEBASTIÁN LÓPEZ CALENDINO

RICARDO DARUICH

Redacción del informe: Sebastián López Calendino

Agradecimientos: a los integrantes de la **Junta Electoral de la Provincia de Tucumán**, especialmente a los Dres. **Alberto Borsini Piñero** y **Teresa Ivancow**, al **Diario “La Gaceta”** que nos brindó acceso al archivo y a todos los **veedores** y **presidentes de mesa** de la **Junta Electoral** con los que mantuvimos entrevistas durante el día de los comicios. Finalmente agradecemos la buena predisposición y el tiempo dedicado a **Silvia Rojkés**, **Silvia Elías de Pérez**, **Marcelo Caponio**, **José María Canelada**, **Raul Albarracín** y **Alberto Ponce**.

INFORME PRELIMINAR

La Junta Electoral de la Provincia de Tucumán acreditó el viernes 6 de noviembre a los observadores Sebastián López Calendino y Ricardo Daruich.

Las actividades desarrolladas durante los días previos a la elección comenzaron con la realización de una serie de entrevistas con algunos de los principales actores políticos de la Provincia.

En dichas reuniones se abordaron los aspectos técnicos de la observación, las actividades que desarrolla el Observatorio como así también la preocupación generada en la ciudadanía por los comicios del 23 de agosto, los hechos posteriores y las repercusiones del Informe realizado en su oportunidad y que puede ser consultado en www.observatorioelectoralunlp.org

Antecedentes

Luego de los hechos de violencia ocurridos en las elecciones provinciales del 23 de agosto pasado, en las localidades de San Ignacio, Sargento Moya, San Pablo, Villa Nougues y Los Ralos, la Junta Electoral de la provincia de Tucumán anuló las mesas correspondientes a las citadas comunas.

Específicamente el Decreto N° 2980 dictado por el Poder Ejecutivo Provincial el 22 de septiembre del corriente año, convocó a las Elecciones Complementarias en la que los electores empadronados estarán habilitados para votar **sólo candidatos a Comisionados Comunales**. Además en su artículo 3°, resalta que se **utilizará idéntico padrón al utilizado en la elección del 23 de agosto** y que se regirá por el Régimen Electoral Provincial establecido por las leyes provinciales 5454, 7876 y cdtes., consolidadas por la ley 8240 y supletoriamente por las normas del Código Nacional Electoral.

La Elección Complementaria se desarrolló en las mesas 2764, 2765, 2766, 2767, 2768, 2769, 2770, 2771, 2772, 2773, 2774 de Los Ralos;

1309, 1310, 1311, 1312, 1313, 1314, 1315, 1316, 1317, 1318, 1319, 1320, 1321, 1322, 1323, 1324, 1325, 1326, 1327, 1328, 1329, 1330, 1331, 1332, 1333, 1334, 1335, 1336 y 1410, de San Pablo y Villa Nougues;

2057, 2058, 2059 y 2060 de San Ignacio y finalmente las mesas 1623 y 1624 de Sargento Moya.

Seguridad: La Junta Electoral Provincial, solicitó a Gendarmería Nacional el servicio de seguridad con el fin de garantizar el normal desarrollo durante todo el comicio. Ante la negativa, por Resolución 999/15 de la Junta Electoral Provincial, se resolvió encargar la seguridad de los comicios a la Policía de la Provincia de Tucumán.

Candidatos: Sin perjuicio de lo dispuesto en el punto I de la Resolución 990/15 de la Junta Electoral Provincial, se resolvió dejar sin efecto las candidaturas de comisionados en las comunas de:

Los Ralos, a los partidos, Frente de Izquierda por los Trabajadores, Partido de los Trabajadores y Crecer para la Victoria;

San Ignacio a la Alianza Frente para la Victoria y

Sargento Moya al Frente Acuerdo por el Bicentenario.

La Junta Electoral emplazó a los referidos partidos, alianzas y frentes a los fines de reemplazar a sus candidatos (Conf. Resolución 992/15 J.E.P).

Con relación al resto de los candidatos, las agrupaciones políticas en algunos casos ratificaron las candidaturas oportunamente oficializadas cuyo plazo establecido en el cronograma especial realizado por la Junta Electoral, culminó el pasado 19 de octubre a las 20 hs.

Judicialización: Cabe hacer referencia que la única agrupación política que decidió cambiar el candidato fue del Frente Acuerdo por el Bicentenario en la comuna de Sargento Moya. Allí el candidato Hugo Alarcón imputado en los hechos de la elección del 23 de agosto, fue reemplazado por su hermano Sergio Alarcón, luego de ser rechazada la revocatoria interpuesta por la Resolución 994/15 de la J.E.P.

En los casos de Walter Ezequiel Paz candidato a Comisionado Comunal por el Partido Crecer para la Victoria y de Hernán Ariel Marinucci del Partido de los Trabajadores, decidieron no presentarse en las Elecciones Complementarias de la comuna de Los Ralos.

La situación fue diferente para los casos del candidato José Rubén Kobak por el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (Los Ralos); y José Carmelo Amenta y Pedro Ignacio Moreno (San Ignacio). En estos tres casos se plantearon recursos de amparo que fueron resueltos por la Cámara Contencioso Administrativa favorablemente. De esta manera quedaron habilitados para continuar participando en el proceso electoral previsto en el cronograma electoral establecido.

Cabe aclarar que la Cámara Contencioso Administrativa resolvió tres días antes de la elección el amparo presentado por el candidato del Frente de Izquierda, no fue así con los candidatos Amenta y Moreno, estos últimos pudieron realizar su campaña y contaron con tiempo suficiente para la impresión de sus boletas.

Itinerario: Se elaboró un esquema estratégico de visitas a los establecimientos educativos con el fin de concurrir a los lugares que consideramos clave en momentos específicos.

La Misión de Observación Electoral comenzó en la Comuna de Los Ralos, continuó en San Ignacio, Sargento Moya y culminó en San Pablo y Villa Nougues.

Los establecimientos educativos observados fueron los siguientes:

En la Comuna de **Los Ralos:** Escuela “Lizondo Borda”

En la Comuna de **San Ignacio:** Escuela” Mario Bravo”

En la Comuna de **Sargento Moya:** Escuela” Francisca Bazán de Laguna” y

En la Comuna de **San Pablo y Villa Nougues:** Escuela “San Pablo Apóstol”, Escuela “Luis F. Nougues” y Escuela 222 “El Nogalito”.

APERTURA:

LOS RALOS: El equipo de observadores arribó 7 30 hs., a la comuna de Los Ralos, Se pudo observar que se encontraba presente la Policía Provincial con gran cantidad de

efectivos(esto se repetirá a lo largo de todo el comicio en los distintos establecimientos educativos).

Las mesas receptoras de votos se comenzaron a conformar con los presidentes de mesa y vocales que eran parte de la Junta Electoral Provincial. De este modo se pudo constatar que tanto los presidentes de mesa como los veedores de la Junta, estaban correctamente capacitados y se desempeñaron con solvencia. Esto fue corroborado con la solución brindada por uno de los veedores ante el primer altercado que se verificó en una de las mesas en la que la fiscal de una de las agrupaciones sostenía que todos los fiscales firmaran los sobres.

Llamó la atención que los padrones que debían colocarse en el acceso a los establecimientos no se encontraban allí lo que dificultaba a los electores verificar la mesa en la que votaban.

La calle del colegio se encontraba vallada para que no circularan los automóviles que trasladaban electores, en esta ocasión el acarreo de votantes **fue mucho menor que la elección del 23 de Agosto y ningún automóvil contaba con carteles indicadores de los frentes, partidos y candidatos.**



Las Agrupaciones Políticas que se presentaron en Los Ralos y los resultados del escrutinio definitivo fueron los siguientes:

N°	Agrupaciones Políticas	Categoría Comisionado Comunal	
		TITULAR	SUPLENTE

003	ACCIÓN REGIONAL VOTOS OBTENIDOS: 492 (16,55%)	HÉCTOR ANTONIO “TITO” RODRÍGUEZ	AUGUSTO VALDEZ
326	JUNTOS PODEMOS VOTOS OBTENIDOS: 0	CARLOS ALBERTO TOSCANO	RITA ISABEL MORALES
338	MILITANCIA POPULAR VOTOS OBTENIDOS: 13 (0,44%)	PASCUAL VICENTE MOLINA	EDUARDO GUSTAVO DÍAZ
464	PARTIDO SOLIDARIO VOTOS OBTENIDOS: 203 (6,83%)	MARIELA ALEJANDRA GONZALEZ	JULIO BELISARIO MONGELOS
466	FRENTE PROVINCIAL LISTA OFICIAL VOTOS OBTENIDOS 858 (28,86%)	LUIS ALBERTO PAZ	WALTER DAMIÁN NUÑEZ
482	FRENTE PARA LA VICTORIA LA LISTA OFICIAL VOTOS OBTENIDOS: 312 (10,49%)	MARIO OSCAR TIZEIRA	RAMÓN ISIDRO VILLAGRA
493	TUCUMÁN INNOVADOR VOTOS OBTENIDOS: 1010 (33,97%)	JUAN CRUZ BRANDAN	ARIEL RUBÉN CABRERA
496	FRENTE DE IZQUIERDA Y DE LOS TRABAJADORES VOTOS OBTENIDOS: 45 (1,51%)	JOSÉ RUBÉN KOBAK	MARCELA FABIANA LÓPEZ

VOTOS POSITIVOS: 2933

VOTOS BLANCOS: 12

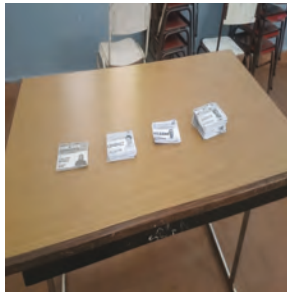
VOTOS NULOS: 28

TOTAL: 2973

De las 28 listas que se presentaron en la elección del 23 de agosto solamente participaron 8, de las cuales 1 de ellas no presentó fiscales y sólo estaban las boletas en el cuarto oscuro (Lista 326 Juntos Podemos).

SAN IGNACIO: no se observaron complicaciones en el desarrollo de la votación en la comuna de San Ignacio. Se pudieron verificar el vallado para acceder al establecimiento de votación, adecuada organización de las mesas receptoras de votos. Debe destacarse la actuación del veedor de la Junta Electoral, que al momento de nuestro arribo instruyó a todos los fiscales sobre la manera en la que se iba a comenzar el escrutinio a partir de las 18 hs., entre otras pautas estableció la prohibición de utilizar celulares, el ingreso de

los fiscales generales al cuarto oscuro etc. Se observó la buena predisposición de los fiscales de todas las agrupaciones.



Las Agrupaciones Políticas que se presentaron en **San Ignacio** y los resultados fueron los siguientes

N°	Agrupaciones Políticas	Categoría Comisionado Comunal	
		TITULAR	SUPLENTE
003	ACCIÓN REGIONAL VOTOS OBTENIDOS: 317 (33,32%)	ELENA LILIANA ANTONEL LI	HÉCTOR RENE FARFOR
004	PARTIDO DE LOS TRABAJADORES VOTOS OBTENIDOS: 274 (28,73%)	MANUEL ALBERTO PIZARRO	NÉSTOR DIEGO HERNÁNDEZ
482	FRENTE PARA LA VICTORIA LA LISTA OFICIAL	JOSÉ CARMELO AMENTA	PEDRO IGNACIO MORENO

¹ Cartel indicador de Cuarto Oscuro Accesible (COA), ubicado en la mesa receptora de votación más alejada del portón de acceso al establecimiento.

	VOTOS OBTENIDOS: 229 (23,93%)		
507	PODEMOS VOTOS OBTENIDOS: 127 (13,27%)	DANIEL ALEJAND RO GIMENEZ	CARLOS MIGUEL ANGEL VILLAFAN E

VOTOS POSITIVOS: 947

VOTOS BLANCOS: 3

VOTOS NULOS: 7

TOTAL: 957

De las 10 listas que se presentaron en la elección del 23 de agosto, solamente participaron 4 en estas Elecciones Complementarias.

SAN PABLO Y VILLA NOUGUES: fue la comuna con más electores habilitados para sufragar y también en la que ocurrieron los hechos de violencia más relevantes. Además se caracterizó por no tener aún imputados por los desmanes y quema de urnas luego de las 18 hs., en la elección del 23 de agosto.

Sin embargo, se pudo constatar una fuerte presencia policial en los dos establecimientos educativos de San Pablo que están separados por apenas 30 metros. Se corroboró propaganda frente a la escuela “San Pablo Apóstol” y gran cantidad de electores que se ubicaban fuera de los vallados antes de las 18 hs.

El desarrollo de la votación transcurrió con normalidad, los observadores pudieron advertir que a medida que se iba acercando el horario para el cierre de los comicios, la tensión y preocupación de los presidentes de mesa y fiscales iba en aumento. Desde el patio de los colegios se escuchaba el ruido de fuegos artificiales y cánticos de los militantes de distintas agrupaciones políticas.



2

² Vallado en el acceso a los establecimientos San Pablo y Nougues



En uno de los laterales de la Escuela San Pablo Apóstol, 17:30 hs., Se observan militantes de diferentes partidos agrupándose frente al vallado:



³ Cuarto Oscuro Mesa 1323. Escuela Luis. F. Nougues

⁴ Patio de la Escuela Luis F. Nougues donde se quemaron las urnas el 23 de agosto

⁵ Patio de la Escuela Luis F. Nougues donde se quemaron las urnas el 23 de agosto

⁶ Propaganda frente a la escuela San Pablo Apóstol



Las agrupaciones políticas que se presentaron en **San Pablo y Villa Nougues** y los **resultados** fueron los siguientes:

N°	Agrupaciones Políticas	Categoría	
		Comisionado Comunal	
		TITULAR	SUPLENTE
003	ACCIÓN REGIONAL VOTOS OBTENIDOS: 2977 (40,83%)	DANIEL FERNANDO CASTRO	MIGUEL ORLANDO TOLEDO
004	PARTIDO DE LOS TRABAJADORES VOTOS OBTENIDOS: 509 (6,98%)	LUIS JULIO "LUIYI" GARCÍA	ISABEL LILIANA LIZONDO
326	JUNTOS PODEMOS VOTOS OBTENIDOS: 17 (0,23%)	s/d	s/d
354	PROPUESTA REPUBLICANA VOTOS OBTENIDOS: 186 (2,55%)	JORGE ANTONIO PÉREZ	ADRIANA DEL VALLE ESCALANTE
391	MOVIMIENTO POPULAR DE LA MILITANCIA VOTOS OBTENIDOS: 175	ROQUE ANTONIO LOBO	NICOLÁS ETNESTO VELIZ

⁷ Mesa receptora de votos (Escuela Luis F. Nougues) a la sombra de un árbol. En horas del mediodía la temperatura se acercó a los 39°C.

⁸ 19 hs. Fin del escrutinio con normalidad. Excelente tarea de la presidente de la mesa 1323 de la Escuela Luis F. Nougues -Ruiz Flores-, y buena relación entre los fiscales.

	(2,40%)		
430	TUCUMÁN PARA TODOS VOTOS OBTENIDOS: 74 (1,01%)	ANTONIO NICCOLÁS “EL NEGRO” MORENO	MANUEL GUSTAVO “EL CURA” VILLAFANE
482	FRENTE PARA LA VICTORIA LA LISTA OFICIAL VOTOS OBTENIDOS: 1928 (26,44%)	JOSÉ ROQUE CARMONA	FÉLIX GABRIEL AYALA
490	ACUERDO PARA EL BICENTENARIO LISTA OFICIAL VOTOS OBTENIDOS: 260 (3,57%)	ALICO AGUDO	NO PRESENTA
493	TUCUMÁN INNOVADOR VOTOS OBTENIDOS: 995 (13,65%)	MIGUEL ANGEL GONZALEZ	RICARDO SEBASTIÁN TORANZO

VOTOS POSITIVOS: 7121

VOTOS BLANCOS: 59

VOTOS NULOS: 111

TOTAL: 7291

De las 26 listas que se presentaron en la elección del 23 de agosto solamente participaron 9 en las Elecciones Complementarias. Cabe destacar que los observadores no constataron a partir de las 17 hs., la existencia de las boletas de la agrupación política Juntos Podemos (326), en los cuartos oscuros de los establecimientos de San Pablo y Villa Nougues.

SARGENTO MOYA



Las Elecciones Complementarias en la Comuna de Sargento Moya fueron anuladas poco antes de las 13 hs., momento en el que arribaron los observadores.

Sargento Moya es una localidad y comuna del departamento Monteros, se encuentra ubicada en la planicie azucarera tucumana, a 457 mts. de altitud s.n.m., en el Valle del Río Seco. Dista 17 km al suroeste de Monteros y otros 17 km al noroeste de Río Seco, por caminos pavimentados. Es importante aclarar que la población de la localidad era de 575 habitantes con 140 viviendas; pero la de la comuna ronda en los 595 habitantes con 161 viviendas (INDEC, censo 2010).

Esta comuna cuenta con sólo dos mesas que conforman la totalidad del electorado habilitado para sufragar: la mesa receptora de votos N° 1623 con 278 electores y la Mesa N° 1624 con 273 electores.

El padrón de electores provinciales se basa en el padrón confeccionado por la Justicia Electoral Federal en el cual se especifican los datos correspondientes a la identidad y la asignación de los electores a las mesas y éstas a la jurisdicción geográfica-electoral correspondiente.

La Junta Electoral Provincial realizó modificaciones al padrón remitido por la Justicia Electoral Federal. Entre otras, excluyó del Padrón Definitivo los menores de 18 años⁹, se cambió la jurisdicción de los electores amparados en las resoluciones correspondientes.

⁹ Ley 8.532 implementó el denominado “voto joven” para elegir autoridades provinciales, y fue sancionada el 17 de octubre de 2012. Habilita a votar de forma voluntaria a menores de entre 16 y 17 años de edad, contrariando lo establecido en los incisos 2 y 3 del artículo 43 de la Constitución Provincial, que establece que el voto es a partir de los 18 años. Fue declarado inconstitucional por la Sala III de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y constitucional en la instancia de la Corte Suprema provincial. Sin embargo al ser declarada su constitucionalidad un día antes de la elección del 23 de agosto, la Corte local dictaminó que debido a la proximidad de las elecciones no sería posible llevar las tareas logísticas por lo que se acordó no incorporarlos a los padrones en esta ocasión.

Para esta tarea la Junta Electoral consignó en el padrón impreso los registros corregidos: se tachan de la jurisdicción a la que no pertenecen, indicando en el campo CAMBIO el valor "TACHAR" o Los registros que se incorporan a la jurisdicción que pertenecen se agregan en hoja aparte con el orden 1000 al 1999 en la mesa que les corresponde, indicando en el campo CAMBIO el valor "ADJUNTO", o En el campo OBSERVACIONES de los registros tachados y adjuntados se informa la resolución correspondiente.

En el caso de la Comuna de Sargento Moya, funcionarios de la Junta Electoral a raíz de la denuncia realizada por uno de los candidatos a delegado comunal¹⁰, se constituyeron en la comuna los primeros días de octubre y mediante un acta se informó al Secretario de la Junta Electoral las circunstancias de algunos de los electores empadronados. En líneas generales se constató que muchos de ellos no residen más en la localidad de Sargento Moya por motivos laborales, sin perjuicio de que algunos de ellos continúan revistando en el padrón local por la atención médica - asisten al pueblo frecuentemente en función a la cercanía al CAPS (Centro de Atención Sanitaria)- y que por ello mantienen el domicilio en Sargento Moya, donde votan con asiduidad en los períodos electorales.

A raíz de ello se procedió a “tachar” del padrón a 5 electores en la mesa 1623 y 12 electores en la mesa 1624 (conf. Resolución 998/15 Junta Electoral Provincial).

De este modo los electores de la comuna habilitados para sufragar el 8 de noviembre eran 534.

44	ITE BARCELO SIN*					65
	28718001	DNI	1981			
ORDEN	ARGANARAZ, LUIS ALBERTO				Votó	ORDEN
45	BARO I* MENEZ 24					66
	13563201	DNI-E	1957	TACHAR	RES998/15HJEP	
ORDEN	ARGAMARAZ, SANDRA KARINA				Votó	ORDEN
46						67



¹⁰ Actuaciones caratuladas: ALARCON HUGO ADOLFO vs. HONORABLE JUNTA ELECTORAL PROVINCIAL s/AMPARO Y CAUTELAR AUTOSATISFACTIVA, que tramita por ante la Excm. Cámara Contencioso Administrativo, Sala I. Es necesario remarcar que de la denuncia se desprende que de un padrón original de 551 electores, se hace referencia a más de 155 electores que no deberían figurar, en el padrón de Sargento Moya. Algunos de ellos en los domicilios que pertenecen a la Hermana, Secretario Privado y Sobrina de la ex comisionada comunal. Se desprende también que en algunas viviendas de escasos metros cuadrados (que los observadores pudieron comprobar), figuran como residentes más de 15 electores, esto es conocido en la jerga *punteril* como “rancho de goma”.

¹¹ Ejemplo del padrón de la Mesa 1623, cuyo elector en el orden 45 fue “tachado”. Casualmente era el candidato a Comisionado Comunal suplente de la lista que lleva a reelección a la actual Comisionada Comunal.

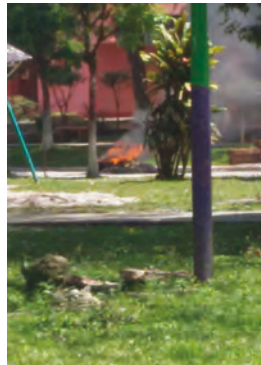
¹² Boleta del Frente para la Victoria Lista Oficial: Se advierte sólo un candidato, ya que el candidato a comisionado comunal suplente fue excluido del padrón por la Junta Electoral.

INCIDENTES:

Los primeros incidentes en la comuna de Sargento Moya ocurren al momento de trasladar las urnas y el material electoral desde la capital. La Policía Provincial denuncia la presencia de ramas en la ruta. Pasadas las 12 30 hs., observamos en el camino de acceso el corte de árboles y ramas al costado del camino.



Al entrar a la localidad de Sargento Moya por la calle principal se observa la quema de uno o dos neumáticos frente a la Delegación Comunal, que está ubicada frente a la plaza, y que además en uno de sus laterales se encuentra el establecimiento educativo donde se desarrollaban los comicios. En el lugar se encontraba la Policía Provincial que estaba encargada de garantizar la seguridad de los comicios. Se mantuvieron entrevistas con vecinos del lugar, con la encargada de la Escuela, a los fines de interiorizarnos sobre el motivo de la anulación de la elección.



En el medio de una de las pocas calles asfaltadas, se observan las cubiertas que aún estaban ardiendo, frente al edificio comunal y la plaza.



Escuela “Francisca Bazán de Laguna”, luego de la anulación de los comicios (13:15 hs.).



Finalmente se mantuvieron entrevistas con el que fuera candidato a comisionado comunal titular en las elecciones del 23 de agosto por el Acuerdo por el Bicentenario el Sr. Hugo Alarcón, la actual comisionada comunal Sra. Inés del Valle Ibarra y diversos vecinos que se acercaban al conocer al tarea que estábamos realizando. Además se desprende de la Resolución 1000/15 de la Junta Electoral Provincial, en la que constató el abandono de las tareas de fiscalización de las agrupaciones opositoras, Acuerdo por el Bicentenario y Acción Regional.



Izquierda: Comisionada Comunal que se postulaba para su reelección. **Derecha:** militantes que apoyan la postulación de Ibarra, indignados por la anulación de los comicios.

ANULACIÓN DE LOS COMICIOS:

La Junta Electoral de Tucumán resolvió anular los comicios en la comuna de Sargento Moya, una de las más pequeñas de la provincia. Los argumentos utilizados fueron los disturbios ocurridos, la tensión reinante en el lugar y las amenazas de violencia. La medida fue dictada con la finalidad de garantizar la paz social.

Los disturbios comenzaron en la ruta 324 a las 7:20 am, con la colocación de ramas y “miguelitos”¹³ que impedían el acceso a la comuna de la Policía Provincial que a su vez trasladaba las urnas y personal de la Junta Electoral que iban a ejercer su función en los comicios. Continuaron con las amenazas a los electores que se acercaban a sufragar y la quema de neumáticos frente a la Delegación Comunal.

Los hechos relatados, provocaron que el Presidente de la Junta Electoral, junto a una vocal y los secretarios se trasladaran desde la capital provincial. Allí pudieron evaluar el peligro que significaba continuar con el proceso de votación. Mantuvieron reuniones con los tres candidatos a comisionados, y resolvieron anular los comicios.

Además se consideró pertinente realizar una nueva constatación sobre la residencia de los ciudadanos empadronados por parte de la Junta Electoral y solicitó la colaboración del Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad para esta tarea, que una vez finalizada, se comunicará al Poder Ejecutivo Provincial para que realice una nueva convocatoria a Elecciones Complementarias en esa Comuna.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación apuntamos algunas consideraciones que entendemos pueden contribuir a la mejora de la organización y del desarrollo de futuros comicios:

- Se constató la dificultad que entraña la elaboración del padrón de votantes.
- El esfuerzo logístico realizado fue importante para asegurar la llegada de urnas y resto de materiales indispensables a todas las mesas receptoras de votos.
- Es interesante y positiva la función del vocero de la Junta Electoral de Tucumán y la mecánica de información permanente que se realizó por medio de las redes sociales.

El desarrollo de la elección salvo en la comuna de Sargento Moya se consideró tranquilo y ordenado y dio lugar a las siguientes consideraciones:

- Se constató el involucramiento de los partidos políticos en el proceso mediante la participación de fiscales.
- Pudo comprobarse la solvencia en el desempeño de las autoridades de mesa para un mejor proceso de elección.
- La accesibilidad de los recintos de votación es un aspecto mejorable.

¹³ Artefacto con clavos grandes y retorcidos para pinchar los neumáticos de los vehículos. Es un arma simple formada por cuatro o más púas metálicas afiladas de unos pocos centímetros de largo, dispuestas en forma de tetraedro, de tal manera que al dejarla caer al suelo, una de las púas siempre apunta hacia arriba, mientras las otras forman la base. Se esparcen sobre el terreno, habitualmente en gran cantidad, para obstruir el avance de vehículos en general.

- Se formaron filas en los recintos de votación aunque el tiempo dedicado al sufragio fue adecuado según los parámetros de la OEA¹⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, es preciso dejar aclarado que es la primera vez que un equipo de observadores perteneciente al Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, se enfrenta a la triste noticia de que se ha anulado una elección que ya había comenzado.

Lamentamos profundamente los hechos acontecidos, y consideramos conveniente sugerir al Poder Ejecutivo Provincial, a la Junta Electoral Provincial y a las Agrupaciones Políticas reconocidas, que se realice un análisis del padrón no sólo de la Comuna de Sargento Moya, sino de otras comunas que podrían encontrarse en situaciones similares. Entendemos que también es necesaria la colaboración de los organismos electorales nacionales para afrontar esta difícil tarea. Finalmente reiteramos -tal como lo hicieramos en el informe de las elecciones del 23 de agosto pasado- que para la próxima elección provincial se evalúe modificar los sistemas de acoples y el sistema electoral en general, por medio de un diálogo interpartidario tan necesario en estos momentos de zozobra electoral.

LA PLATA, 17 DE NOVIEMBRE DE 2015-.

¹⁴ La OEA considera que hay filas cuando al menos hay 20 personas. El tiempo estipulado para sufragar es de 4 minutos promedio.

Informe de Observación Electoral Ciudad de San Luis



8 DE NOVIEMBRE DE 2015

PRESENTACIÓN

Informe elaborado por el Observatorio de Estudios Electorales y Político Institucionales (OEEPI) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.

www.observatorioelectoralunlp.org

Observadoras y redactoras del informe:

MARÍA EUGENIA NERVI

ANA JULIA CORREA FIGUEROA

Agradecemos al municipio de San Luis y al Tribunal Electoral de la Ciudad, Secretario de asuntos electorales del municipio: Ignacio Campos; y a apoderados de los distintos partidos por el interés en la actividad de nuestro Observatorio y su hospitalidad.

DATOS TÉCNICOS DE LA ELECCIÓN

Se votó Intendente y ocho bancas para concejales, siete por la renovación y una banca nueva en razón del aumento poblacional. Se incorpora una nueva banca ya que la Constitución de la Provincia¹ contempla una base de cierta cantidad de concejales y luego un aumento de 1 concejal cada 50 mil habitantes o fracción no inferior a 25 mil.

En el caso de la ciudad de San Luis, se votan ambas categorías de manera directa por el pueblo.² El mandato del Intendente como el de los concejales es de 4 años, pudiendo ser reelegidos por un nuevo período. El Concejo Deliberante se renueva por mitades cada 2 años.³

Electores⁴: de acuerdo al padrón municipal hay 140.268 nacionales y aproximadamente novecientos extranjeros. Los extranjeros se empadronan voluntariamente en un registro municipal. Del total de padrón electoral, alrededor de 9.000 electores tenían entre 16 y 18 años de edad.

La ciudad se divide en 28 circuitos electorales.

Mesas Totales: 412 distribuidas en 46 locales. Cada mesa cuenta con un máximo de 350 electores de ambos sexos (normalmente no superaban los 337 electores) y el padrón utilizado es el mismo que en las Elecciones Generales Nacionales.

Del total de mesas se observaron catorce, constituyendo el 3,40% del total.

Sistema de votación: Boleta Única Electrónica (BUE).

Debido al desdoblamiento de la elección respecto a las Elecciones Nacionales, se debió constituir el Tribunal Electoral Municipal⁵, que actúa de manera Ad Hoc.

Para el día de la elección se distribuyeron en toda la ciudad 600 máquinas de votación, ubicando máquinas de capacitación y dos máquinas de contingencia por establecimiento.

¹ Artículo 257 de la Constitución: *Son órganos de gobierno de las municipalidades:*

(...2) *Un concejo deliberante cuya integración se establece sobre las siguientes bases: De 1.501 a 2.500 habitantes cuatro concejales. De 2.501 a 5.000 habitantes cinco concejales. De 5.001 a 7.000 habitantes siete concejales. De 7.001 a 9.000 habitantes nueve concejales. De 9.001 a 25.000 habitantes diez concejales. De 25.001 a 50.000 habitantes doce concejales y uno más por cada cincuenta mil habitantes o fracción no inferior a 25.000(...).*

² Carta orgánica Municipal: Art. 130°.- Sistema electoral.- *El Titular del Departamento Ejecutivo Municipal y los miembros del Honorable Concejo Deliberante serán elegidos directamente por el Pueblo de la Ciudad de San Luis, mediante el sistema electoral proporcional que determine la Ley Electoral Provincial y que asegure la representación de las minorías.*

³ Carta Orgánica Municipal: Art. 131°

⁴ Carta Orgánica Municipal: Art. 124°.- *Calidad de elector municipal. - Son electores municipales, con las obligaciones y derechos inherentes:*

1) *Los argentinos inscriptos en el Padrón Electoral Nacional correspondiente a la jurisdicción territorial de la Ciudad de San Luis.-*

2) *Los extranjeros mayores de 18 años, con un (1) año de residencia inmediata en la Ciudad de San Luis, inscriptos en el padrón especial que confeccionará la Intendencia Municipal, observando los requisitos que determinen los reglamentos*

⁵ Carta Orgánica Municipal: Art. 125°.- *Cuando el acto electoral sea solamente de orden municipal se constituirá exclusivamente para esa ocasión un Tribunal Electoral Municipal compuesto por:*

a) El Presidente del Honorable Concejo Deliberante. -

b) Un Juez de Faltas Municipal. -

c) Un miembro del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia. -

Las terminales de votación fueron repartidas en los distintos lugares de votación el día previo a la elección.

INFORME PRELIMINAR

A partir del día sábado 7 de noviembre los observadores se hicieron presentes en la ciudad, donde en el transcurso del día fueron recorriendo los distintos lugares de votación.

También llevaron a cabo una reunión con apoderados de los partidos políticos participantes en los comicios, Lila Ana Novillo y Luis Luiquiños de Alianza Compromiso Federal, Federico Cacace del Frente Para la Victoria y Alejandro Cacace del Frente Cambiemos, con el fin de que trasmitan sus inquietudes y diferentes puntos de vista respecto de la elección a desarrollarse.

Asimismo se explayaron sobre la implementación del sistema de Boleta única Electrónica, lo que contribuyó a la elaboración de un bosquejo con los lugares de votación que a nuestro entender podrían ser los más interesantes.



6

Durante la tarde realizamos una visita al Tribunal Electoral Municipal y Centro de Cómputos, donde nos recibió la secretaria del órgano colegiado, la Dra. Marcela Lorena Villegas, quien compone este Tribunal presidido por Zulema Rodríguez Saá (Presidenta del Concejo Deliberante), el vocal Dr. Omar Uría (miembro del Superior Tribunal de Justicia de la Provincia), el vocal Dr. Alejandro Ferrari (Juez de Faltas de la Ciudad).

La Dra. nos evacuó dudas respecto a la organización del comicio y nos comunicó algunas cuestiones que fueron de interés: la entrega de máquinas para capacitación a los diferentes partidos políticos (esta iniciativa fue muy bien recibida por los partidos, tal como nos lo

⁶ En la foto pueden verse a los observadores, tanto de la UNLP como del resto de las entidades que fueron participantes, tras la reunión con los apoderados de los partidos políticos.

comunicaron sus distintos apoderados). Nos informó además que el Tribunal trabajó con los distintos Colegios y sus comunidades educativas. Respecto al dictado de las capacitaciones, Villegas nos indicó que esta tarea estuvo a cargo de la empresa, mientras que el Tribunal prestó el lugar para que se efectúe (Hotel Dos Venados).

Por último nos indicó que la publicación de resultados del día de la elección iba a efectuarse a partir de las 19hs. , salvo que estuviesen escrutadas el 100% de las mesas receptoras de votos antes de la hora indicada.



El día previo a los comicios el equipo de observación recorrió los lugares de votación que se detallan a continuación:

Escuela N°77 “Maestros Puntanos”: nueve mesas, circuito 1002.

Colegio N°4 “Fray Luis Beltrán”: ocho mesas, circuito 1002.

Escuela Normal Mixta “Juan Pascual Pringles”: diez mesas, circuito 1012.

C.E. N°2 “Paula Domínguez de Bazán”: catorce mesas, circuito 1013.

⁷ Imagen del centro de cómputos.

⁸ Los distintos observadores junto a la Secretaria del Tribunal Electoral Municipal Ad Hoc, Marcela Lorena Villegas.



Durante el recorrido hicimos hincapié en la accesibilidad de los lugares de votación, distribución y organización de las máquinas impresoras de votos, conformación y colocación de las mesas, logística de implementación del sistema de trasmisión de datos, incluyendo la capacitación de autoridades de mesa a efectuarse ese día en los establecimientos.

Pudimos constatar que, efectivamente una de las instancias de capacitación de autoridades de mesa se efectuó el día previo a los comicios, con las máquinas a utilizarse y en los mismos lugares de votación en los que actuarían al día siguiente. Los participantes mostraron un rol activo, aprovechando la oportunidad para despejar sus dudas y hacer consultas sobre el sistema de Boleta Única Electrónica.



10



11

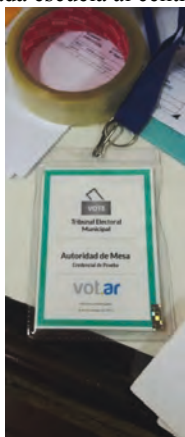
⁹ C.E. N°2 “Paula Domínguez de Bazán”.

¹⁰ Capacitación para autoridades de mesa en la escuela N°77 “Maestros Puntanos”.

C.E. N°2 “Paula Domínguez de Bazán”: catorce mesas, circuito 1013.

¹¹ Capacitación para autoridades de mesa en la escuela C.E. N°2 “Paula Domínguez de Bazán”.

El día sábado en las escuelas también se hicieron pruebas respecto a la transmisión de datos, consistentes en la recolección de todos los resultados de cada mesa que se encontraban en el establecimiento a una terminal que recopilaba esta información. Ésta última es la que se usa para transmitir los datos del escrutinio desde cada escuela al centro de cómputos.



12

Recorrimos la Escuela Normal “Juan P. Pringles”, donde interactuamos con delegados del Tribunal Electoral Municipal, capacitadores y técnicos operadores de las distintas terminales de votación y transmisión de datos.



13

¹² Detalle de los distintos instrumentos de capacitación electoral. En la última imagen pueden verse precintos, utilizados para la identificación y numeración de las terminales de votación.

¹³ Reunión del día sábado 7 d noviembre en la Escuela Normal Mixta “Juan Pascual Pringles” con uno de los técnicos y con el delegado del Tribunal Electoral Municipal.

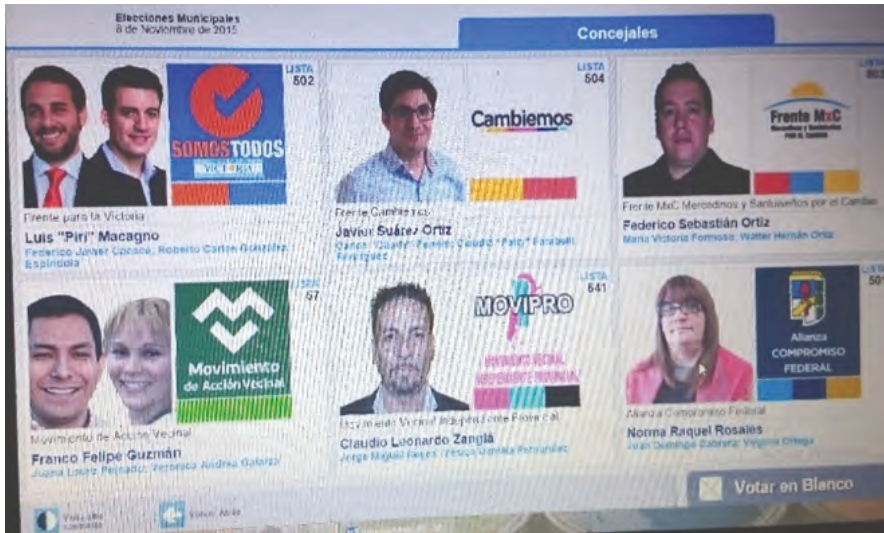
A continuación pueden verse las agrupaciones políticas que participaron de las elecciones municipales, superando el piso de 1,5 % del electorado en las PASO:

LISTA	NOMBRE	CATEGORÍA	
		INTENDENTE	CONCEJO DELIBERANTE
57	MOVIMIENTO DE ACCIÓN VECINAL	X	X
501	ALIANZA COMPROMISO FEDERAL	X	X
502	FRENTE PARA LA VICTORIA	X	X
504	FRENTE CAMBIEMOS	X	X
641	MOVIMIENTO VECINAL INDEPENDIENTE PROVINCIAL		X
803	FRENTE MxC MERCEDINOS Y SANLUISEÑOS POR EL CAMBIO		X

Imágenes oficializadas para candidatas a intendente de la ciudad de San Luis:



Imágenes oficializadas para candidatas al Concejo Deliberante:



OBSERVACIÓN ELECTORAL DEL DÍA 8 DE NOVIEMBRE

La observación electoral se efectuó en cinco establecimientos:

- Escuela Normal Mixta “Juan Pascual Pringles”: diez mesas, circuito 1012.
- Escuela N°6 “Santa María Eufrosia”: trece mesas, circuito 1021.
- Escuela N°313 “Rosario Mercedes Simón”: nueve mesas, circuito 1018.
- Colegio N°9 “Domingo Faustino Sarmiento”: doce mesas, circuito 1022.
- Escuela N°5 “Bartolomé Mitre”: siete mesas, circuito 1017.

APERTURA

Las autoridades de mesa se encontraban en los lugares de votación a partir de las 07:00 hs. Las mesas se constituyeron de manera rápida y eficiente, y se encontraron operativas entre las 08:00 hs. y las 08:15 hs.¹⁴ La apertura de las salas de votación en tiempo y forma contribuyó, en todos los lugares observados, a la inexistencia de filas¹⁵.

¹⁴ El 57% del total de las mesas hizo su apertura a las 08:00hs.

¹⁵ Establecimientos Escuela N° 5 “Bartolomé Mitre” y Escuela Normal Mixta “Juan Pascual Pringles”.



En el 100% de los establecimientos observados estuvo presente el Comando Electoral en tiempo y forma. Comprobamos la presencia de la policía de la provincia, Correo Andreani, técnicos, Delegados de Establecimientos y Delegados del Tribunal Electoral Municipal.



En la totalidad de las mesas hubo un alto nivel presentismo de las autoridades de mesa, todos capacitados por alguna de las vías existentes (ya sea por las capacitaciones brindadas desde la Municipalidad y/o por el Tribunal Electoral Municipal y/o mediante el simulador en internet). En el 28% de las mesas incluso se encontraba la autoridad suplente. Entendemos que el incentivo económico a otorgarse por su labor en los comicios, sumado a su incremento en el caso de que la autoridad de mesa se capacitara, contribuyó tanto al presentismo como a la capacitación.

Resultó poco operativo que las autoridades de mesa, en general, no votasen en la mesa asignada aunque sí dentro de la misma escuela.

Los materiales de votación se encontraban contenidos en las urnas en la totalidad de las mesas, incluyendo alcohol en gel, como puede verse a continuación:



Partidos políticos participantes: los fiscales de mesa eran mayoritariamente de tres fuerzas políticas: Alianza Compromiso Federal, Frente Para la Victoria y Frente Cambiemos (en el 71% de las mesas). No vimos fiscales de mesa de otras fuerzas políticas en las escuelas recorridas.

DESARROLLO

En el 80 % de los establecimientos observados el elector no tenía correcta información sobre la ubicación de su mesa, algunos electores no sabían el número de mesa, otros en qué establecimiento se encontraba su mesa de votación. El 20 % restante sí tenía correcto conocimiento y se aproximó a votar sin inconvenientes.

En la Escuela “Santa María Eufrasia” la disposición del padrón de consulta sobre una de las paredes de acceso dificultaba la búsqueda, ya que los votantes se acercaban todos juntos a consultar simultáneamente.



Cabe destacar que resulta favorable la correcta señalización e individualización de cada mesa, con carteles indicativos de diferentes tipo: con el número en cada mesa y en la puerta del establecimiento (incluyendo todas las mesas disponibles en el mismo), y otro que indicaba el apellido con el que comenzaba y finalizaba el padrón de esa mesa; como así también, carteles con los pasos a seguir para la utilización de la BUE.



16



17

El equipo de observación vislumbró que en escuelas con grandes espacios como la “Domingo Faustino Sarmiento”, se evitó la utilización de pasillos, procurando la distribución de las diferentes mesas en grandes espacios, con acceso directo desde la entrada del establecimiento. Preservando además, la correcta intimidad del elector.



18

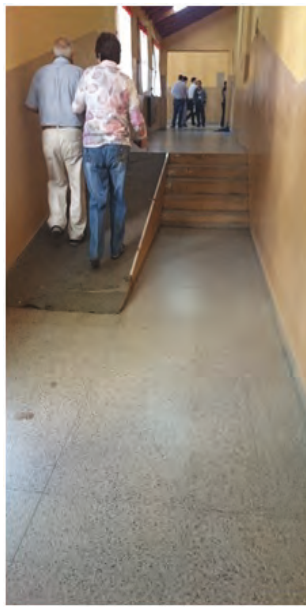
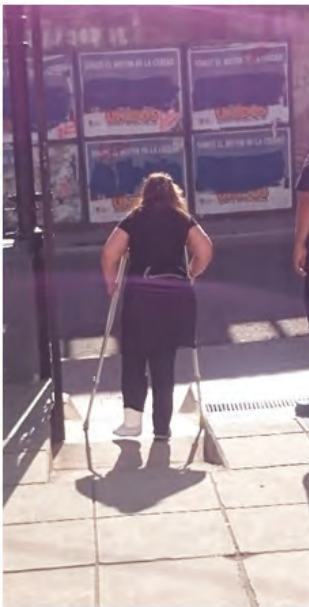
Se le dio prioridad a electores con algún tipo de discapacidad y/o limitación en el 40% de los establecimientos.

¹⁶ Cartel pegado en la entrada al Establecimiento de Votación
¹⁷ Cartel pegado en la entrada de un aula que se utilizó para la ubicación de una Mesa de Votación
¹⁸ Carteles pegados en el piso del Establecimiento

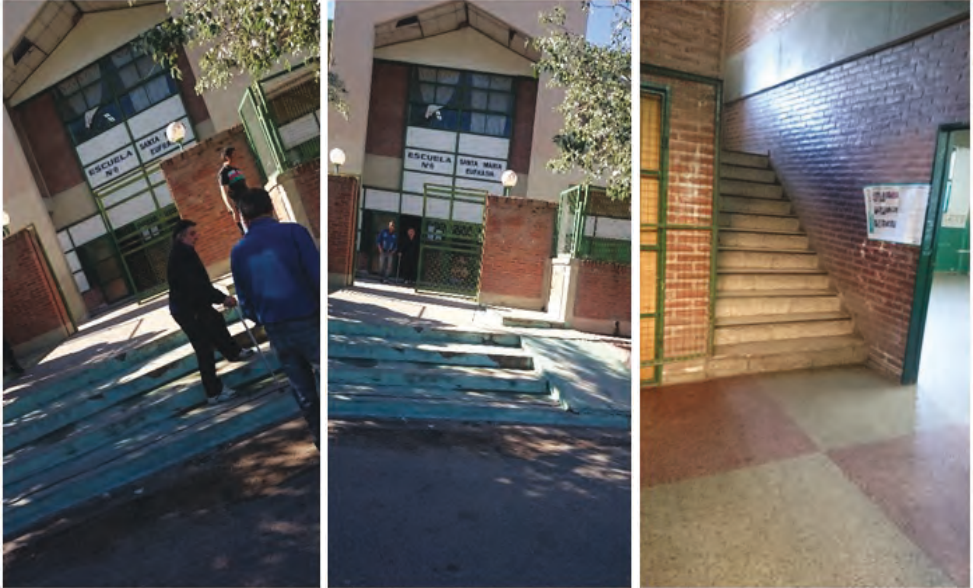


La imagen es de la Escuela “Santa María Eufrasia”, allí detectamos dificultades para el sufragio de electores no alfabetizados. Entre otras la falta de auriculares que debían ser provistos por la empresa. Finalmente el elector recurrió al voto asistido por la presidente de mesa.

Barreras arquitectónicas: de los cinco establecimientos objeto de la observación, en tres no visualizamos limitaciones de este tipo, ya que contaban con rampas, barandas, y otras medidas alternativas.



En los otros dos establecimientos sí observamos barreras arquitectónicas, como por ejemplo rampas que no eran adecuadas, escaleras, y escalones pronunciados (Escuela “Santa María Eufrasia” y Escuela “Rosario Mercedes Simón”).



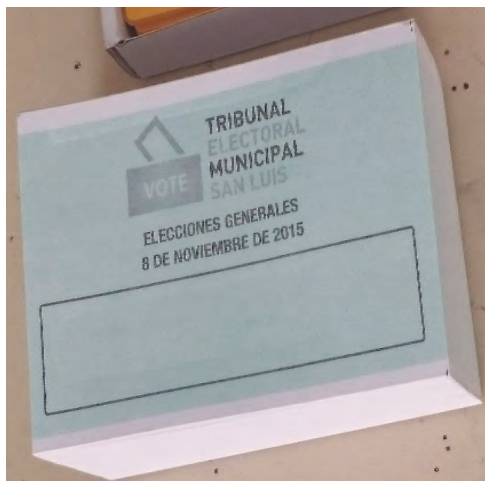
Se constató la presencia de propaganda electoral visible en las inmediaciones de dos de los establecimientos visitados (ver imágenes siguientes). No se verificó ninguna situación intimidatoria hacia el electorado en las escuelas recorridas.



Tiempo se votación: desde la entrega del documento habilitante hasta la entrega de la constancia de emisión de sufragio, el lapso fue de aproximadamente dos minutos y medio (la mitad con respecto al voto tradicional, según los parámetros de la OEA¹⁹).

Debemos resaltar que entendemos que la agilización se debió también al sistema implementado en cuanto al troquel, ya que el mismo era autoadhesivo y cada uno de ellos se pegaba en un talón en blanco, sirviendo en su conjunto como constancia de emisión de sufragio. Esta modalidad evita inconvenientes, al no tener que cortar cada uno de los troqueles con regla ante posibles imperfecciones de calado.

¹⁹ De cuatro minutos aproximadamente.



Tiempo de permanencia: el mismo promedia los trece minutos, teniendo en cuenta que varía según la escuela; en una establecimiento del circuito 1021 se prolongó a noventa minutos, debido a que los votantes se concentraron a votar en el mismo horario.

Se acreditó la presencia de consultoras de boca de urna en las inmediaciones de los lugares de votación.

CIERRE Y ESCRUTINIO

Al cierre de mesas y escrutinio nos hicimos presentes en la Escuela “Bartolomé Mitre”, donde la totalidad de las mesas cerró a las 18hs., por no tener filas.



Respecto al escrutinio sólo pudimos constatar en una mesa, que la documentación era manipulada por la presidente. En cuanto a la realización del escrutinio según los procedimientos establecidos,

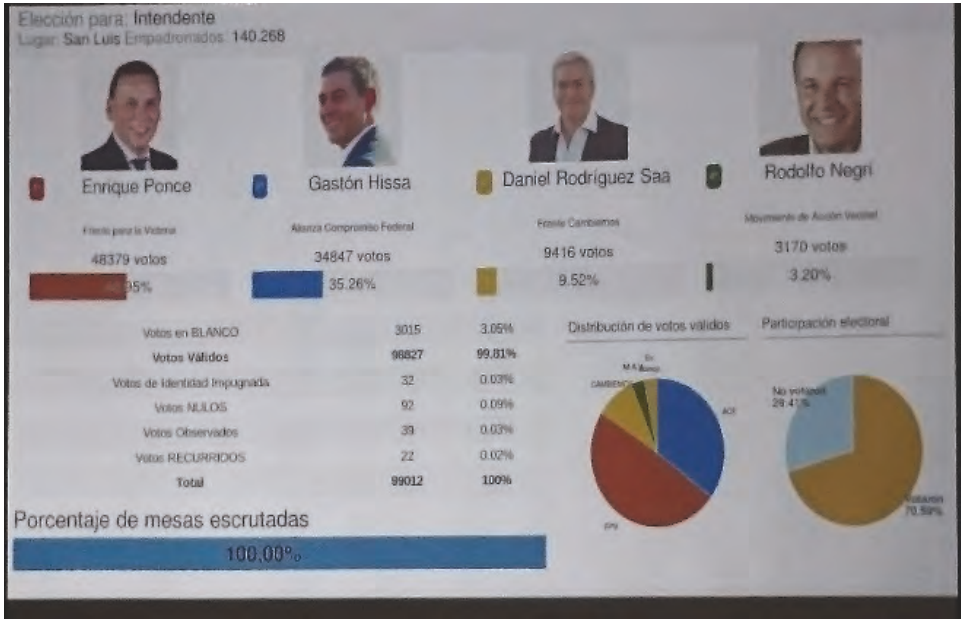
esto no fue objeto de observación ya que por motivos ajenos al grupo fuimos retirados del establecimiento.

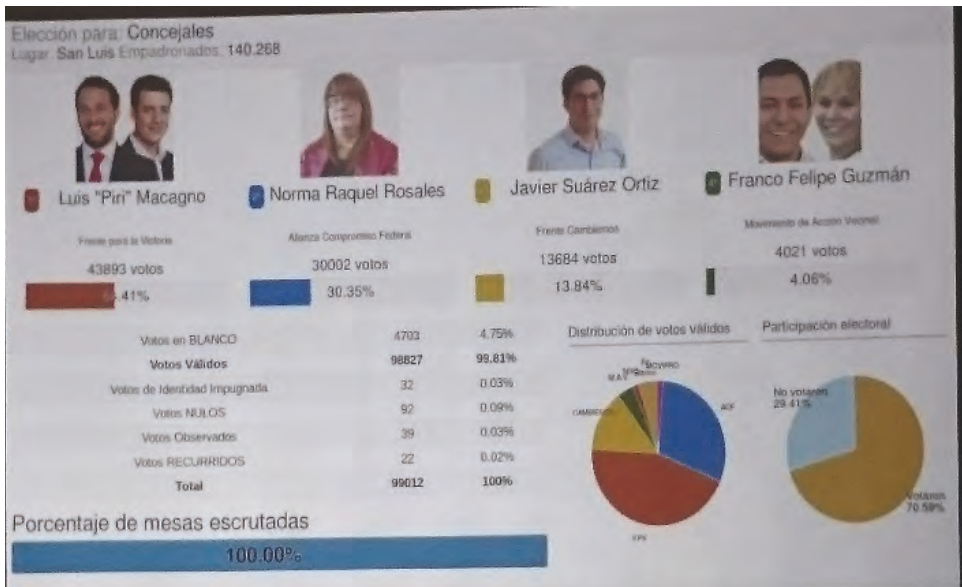
CENTRO DE CÓMPUTOS



A las 18:30hs. nos acercamos a la sede del Tribunal Electoral Municipal, donde se montó el Centro de Cómputos. A partir de las 19:00 hs. comenzaron a visualizarse los primeros resultados.

Alrededor de las 20:30 hs., se habían escrutado el 100% de las mesas, publicándose los resultados oficiales.





CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

Seguidamente vamos a presentar diversas consideraciones que pueden ser de utilidad al momento de la organización y desarrollo de futuros actos comiciales.

En relación a la organización del comicio, podrían señalarse las siguientes:

- Se constató la logística llevada a cabo por el Tribunal Electoral Municipal de la Ciudad de San Luis para que el día de la elección se desplegaran la totalidad de las urnas, como así también los materiales correspondientes.
- El buen desenvolvimiento del Tribunal Electoral Municipal al momento de dialogar y coadyuvar la tarea con los diferentes partidos políticos con el fin de fortalecer el sistema electoral.
- Los establecimientos elegidos para sufragar fueron en su mayoría colegios con espacios amplios, que hicieron positiva la distribución y organización de las mesas, aun cuando se ubicaron en los SUM (salón de usos múltiples) o gimnasios.
- En todos los locales se ubicaron diferentes terminales con software de prueba, para que el electorado utilice al momento de capacitarse.
- El acto eleccionario se inició en los diferentes lugares de votación dentro de los parámetros estipulados, contando con la presencia de las autoridades de mesas designadas, siendo en la totalidad de las mesas observadas, personas que habían asistido a las capacitaciones. En la totalidad de las mesas se verificó la presencia de fiscales de al menos tres fuerzas partidarias.
- El desarrollo del acto fue ordenado, y se comprobó a lo largo de la jornada el acceso preferencial a personas con discapacidades y/o limitaciones en los diferentes locales.
- El Comando Electoral estuvo presente en todos los establecimientos, demostrando conocimiento de las tareas a desarrollar.

- Los Delegados del Tribunal Electoral Municipal estaban debidamente identificados con credenciales.
- Respecto al tiempo promedio, el electorado no permaneció dentro del local de votación más de trece minutos, tardando en sufragar aproximadamente dos minutos. No se observaron filas que superen los veinte electores a lo largo de la jornada.
- El acto comicial terminó a las 18hs., no habiendo hileras de personas, lo que ayudó a que el escrutinio se realizara con rapidez.

PROPUESTAS:

- Fortalecer y aumentar la capacitación del electorado respecto a la utilización del sistema de Boleta Única Electrónica, ya sea mediante simuladores, clases explicativas, máquinas ubicadas en diferentes lugares estratégicos de la ciudad, entre otras.
- Considerar la colocación de carteles identificatorios de C.O.A (Cuarto Oscuro Accesible), que no fueron vistos por el equipo de observación en ningún establecimiento; como así también efectuar la distribución de auriculares en todos los establecimientos para el caso de que el elector los necesite.
- Designar a las autoridades de mesa en la misma donde sufragan, ya que vemos que el desarrollo del comicio es interrumpido en caso de que no haya asistido el suplente.
- Confeccionar credenciales identificatorias para las autoridades de mesa, para favorecer la rápida individualización por parte del electorado.
- Mayor capacitación de los Delegados del Tribunal Electoral Municipal ubicados en los establecimientos respecto a la labor que desempeña el Observador Electoral, para así permitir el relevamiento correcto y efectivo de datos útiles para la confección de los respectivos informes.

LA PLATA, 16 DE NOVIEMBRE DE 2015.-

Dirección de Comunicación
y ediciones propias
EXTENSIÓN UNIVERSITARIA



Facultad de Ciencias
JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

ISBN 978-950-34-1385-2



9 789503 413852