

Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones

Julia Pomares | Marcelo Leiras | María Page | Soledad Zárate | Josefina Mignone

Al inaugurar el período de sesiones legislativas en marzo, el Presidente de la Nación anunció su voluntad de impulsar “una ambiciosa reforma política” para “terminar con la boleta papel, hacer independiente el control del comicio y unificar el calendario electoral”.

Luego del receso invernal, el Congreso comienza a discutir la propuesta del Ejecutivo (0018- PE-2016) que atiende centralmente el primer punto de esa agenda y propone cambiar también el mecanismo de las elecciones primarias y la forma en la que se presentan las opciones electorales.

El contexto de un Congreso plural es una oportunidad única para debatir la iniciativa en profundidad y construir consensos que la mejoren. En este documento analizamos las principales medidas propuestas en el proyecto de ley y el impacto que puede esperarse que tengan en las condiciones de la competencia política. También presentamos algunas recomendaciones para fortalecer el proyecto. Para ello, hacemos cuatro argumentos.

1. El proyecto significa un avance al abandonar la boleta partidaria y quitar a los partidos y alianzas la responsabilidad de distribuir la oferta electoral. Hay dos familias de sistemas para reemplazar a la boleta partidaria (de boleta única en papel y de voto electrónico). El sistema de boleta única es el más utilizado en el mundo mientras que los de voto electrónico requieren mayores capacidades técnicas para controlar e implementar. En caso de avanzar en la automatización como propone el proyecto, hay tres condiciones que creemos importantes asegurar y que parecen ausentes en la propuesta:

la no interferencia del poder político en el proceso de diseño y adquisición y mecanismos de control y auditoría en la implementación del sistema de voto electrónico; un proceso transparente y abierto de diseño de las funcionalidades del sistema y de su adquisición y la gradualidad en la implementación. Sobre este último, proponemos que se implemente boleta única en aquellos distritos donde no se realice la automatización.

2. Destacamos las distintas medidas que establece el proyecto para hacer la oferta electoral más legible y ordenada para el elector. Sin embargo, proponemos que se aliente una oferta electoral más transparente a partir de la regulación de las alianzas y no a través del diseño de las pantallas de la máquina.

3. Siguiendo la propuesta del PEN, proponemos una serie de medidas para buscar un funcionamiento uniforme de las elecciones nacionales en todos los distritos para garantizar umbrales de derechos políticos en todo el territorio de la nación por igual.

4. El proyecto deja afuera un tema que creemos fundamental atender: el del financiamiento de la política y las campañas. Si bien se incluyen algunas medidas que pueden significar una mejora en la materia proponemos que esta reforma avance hacia un régimen de financiamiento que genere pisos de equidad entre todos los competidores; proteja a los partidos de la captura; impida el ingreso de dinero proveniente de actividades delictivas y brinde información suficiente para que los votantes puedan emitir un voto informado. Para ello se proponen una batería de medidas que buscan desalentar la opacidad y la inequidad.

RESUMEN EJECUTIVO

Cuatro temas claves para entender el proyecto del PEN

La propuesta del ejecutivo modifica cinco leyes: el Código Electoral Nacional (Ley 19.945); el Régimen de Simultaneidad de Elecciones (Ley 15.262); el sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias (Ley 26.571); las Orgánicas de la Justicia y el Ministerio Público (Leyes 19.108 y 24.946) y algunos aspectos de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley 26.215). La única pieza importante del régimen electoral no alcanzada por las modificaciones es la Ley Orgánica de Partidos (23.298).

La iniciativa introduce dos grandes cambios: **un sistema de voto electrónico y nuevas reglas para la construcción de las opciones electorales.** La mayor parte de las modificaciones propuestas adaptan las reglas y procedimientos al sistema de votación electrónico. Esa adaptación modifica tanto la forma en la que los partidos pueden construir las opciones electorales como el modo en que éstas son presentadas a los votantes.

Además, **se modifica la Ley de simultaneidad** para extender los efectos del nuevo sistema de votación a las elecciones subnacionales cuando éstas se celebran en la misma fecha que las nacionales.

Por último, **se introducen algunas medidas para fortalecer los mecanismos de control vigentes sobre los partidos y las campañas:** se establece un proceso para la aplicación de sanciones y se aumenta el número de auditores.

En este documento analizamos los principales elementos que componen la propuesta del ejecutivo y proponemos algunas modificaciones orientadas a generar las condiciones para una implementación eficaz, transparente y ecuánime del nuevo sistema de votación; alentar el fortalecimiento de los partidos; garantizar un umbral de derechos políticos en todo el territorio nacional; y promover mayor equidad y transparencia en el financiamiento de la competencia política.

1. Cambio en la forma de votar: voto electrónico o nada

El proyecto propone adoptar un sistema de voto electrónico para las elecciones nacionales (y elecciones provinciales y municipales si el distrito adhiere a la simultaneidad). La introducción de un dispositivo oficial de votación es un avance para la plena vigencia de los derechos políticos porque garantiza la presencia de todas las opciones electorales en cada lugar de votación. El proceso de abandono del sistema de boleta múltiple por partido ya fue puesto en marcha en elecciones provinciales en varios distritos (Salta, Santa Fe, Córdoba, Ciudad de Buenos Aires para todo el electorado; San Luis, Chaco y Neuquén en algunas localidades¹).

¹ Hubo previamente también experiencias que fueron discontinuadas en Tierra del Fuego y provincia de Buenos Aires (para parte del registro de votantes extranjeros).

Este cambio en la forma de votar parte del diagnóstico de que el sistema actual de boletas partidarias, en el cual cada agrupación debe depositar la responsabilidad de garantizar la oferta electoral en el cuarto oscuro puede vulnerar los derechos políticos de los competidores así como de los votantes, que pueden verse obligados a emitir un voto sin tener la oferta electoral completa. **Pareciera haber consenso entre las principales agrupaciones con representación parlamentaria sobre abandonar la boleta partidaria. También los votantes muestran apoyo al cambio².**

Pero ¿cuál es el instrumento de sufragio que debería reemplazar nuestro actual sistema?

¿Boleta única o voto electrónico? Hay dos grandes familias de sistemas alternativos a nuestro actual sistema de boleta múltiple partidaria: los sistemas de boleta única y los sistemas de voto electrónico. La familia de boleta única, en sus diferentes modalidades, es **el sistema más utilizado en el mundo.** En Argentina se utilizó en Santa Fe y Córdoba y hay varios estudios que analizan su impacto. El voto electrónico se utiliza en Brasil, Estonia, Filipinas, India, Venezuela, algunos estados en Estados Unidos y algunas regiones en Bélgica. Varios países habían iniciado su implementación pero dieron marcha atrás³.

El proyecto de ley describe un sistema híbrido de voto electrónico. El texto establece que se deberán presentar las opciones electorales en un dispositivo electrónico. También especifica que el sistema debe registrar digitalmente e imprimir una boleta que contenga las opciones elegidas, y que permita al elector corroborar que la información impresa en la boleta se corresponde con el registro digital; el sistema debe tener una función que permita que los votos se cuenten de manera automatizada (utilizando el registro digital) y que los datos de cada mesa electoral se transmitan desde el centro de votación. Al igual que el resto de los sistemas de voto electrónico, el dispositivo descrito en la ley tiene la ventaja de proveer exactitud y celeridad en el resultado.

Voto Electrónico y capacidades técnicas. Sin embargo, la experiencia internacional indica que **la automatización del sufragio requiere sofisticadas capacidades de control por parte de las autoridades de aplicación y de los actores del sistema (agrupaciones políticas y votantes) así como autonomía del poder político.** Asimismo,

² Según un estudio de CIPPEC realizado en una muestra representativa del Conurbano Bonaerense el día de la elección presidencial, el 82% de los encuestados se manifestó a favor de adoptar un nuevo instrumento de votación, ya sea éste un sistema de voto electrónico o de boleta única. También en las provincias de Salta (90%) y Santa Fe (94,8%) los nuevos sistemas de votación tienen alto nivel de aceptación en el electorado.

³ Pomares, J. (2012). Inside the Black Ballot Box. Origins and Consequences of E-voting. Tesis de doctorado presentada ante la London School of Economics.

actores sociales no partidarios reclaman el derecho a participar de cierta manera en los procesos de verificación que se establezcan.

Estas condiciones no se encuentran hoy presentes en el texto del proyecto. Específicamente, es importante que la autoridad encargada de definir los requerimientos funcionales y la contratación de los servicios (hoy a cargo del Poder Ejecutivo Nacional) sea un organismo autónomo del poder político. También se requiere una mayor capacidad técnica de control en el órgano jurisdiccional (las juntas electorales y la Cámara Nacional Electoral). En la actualidad la Cámara Nacional Electoral no cuenta con una unidad técnica que pueda llevar adelante la certificación y las auditorías.

Estas dos condiciones aplican tanto si el desarrollo tecnológico es provisto enteramente por una firma especializada en tecnologías electorales como si la autoridad electoral realiza un ensamblado de distintos servicios y productos estándares de mercado.

Recomendaciones en el escenario de avanzar con un sistema de voto automatizado

En caso de avanzar hacia la automatización del sufragio, proponemos varias modificaciones al proyecto actual que brinden **garantías de no interferencia del poder político y estrictos procesos de control del sistema:**

Ampliar y especificar los mecanismos de auditoría y controles. Las definiciones respecto de los controles y auditorías son pocas e inespecíficas. Según el proyecto, el Ministerio del Interior será el encargado de la provisión de los materiales electorales, incluidos los dispositivos de votación y las boletas que el nuevo sistema utilice. La Cámara Nacional Electoral, por su parte, debe homologar el sistema contratado por el Ministerio del Interior, establecer cómo van a ser las auditorías sobre el sistema y presentar la información necesaria a “las agrupaciones políticas y las universidades convocadas” para realizar la auditoría. El proyecto dispone que esto debe hacerlo al menos 120 días antes de las elecciones.

No hay más definiciones sobre los controles del proceso de contratación e implementación del sistema de voto electrónico. El proyecto establece que el Ejecutivo provee el nuevo sistema y el Poder Judicial lo homologa *ex post facto*.

También parecen muy ajustados los tiempos establecidos para que la Cámara Nacional Electoral reciba el nuevo sistema y la información necesaria para llevar a cabo las verificaciones y consultas previas a la homologación y reglamentación de los procedimientos de control, auditoría e impugnaciones.

Los plazos estipulados son también demasiado breves para realizar las comprobaciones que requieren la auditoría, hacer lugar a las

impugnaciones, solicitar cambios e implementarlos en las 100.000 máquinas que demandaría cubrir todo el padrón nacional, una vez adquirido el sistema.

Finalmente, no se definen los estándares que los controles y auditorías deberían cumplir. Sólo se menciona como auditores a las agrupaciones políticas y universidades convocadas por la misma Cámara, algo que podría excluir a otros actores de los mecanismos de control. Consideramos recomendable establecer dichos estándares (incluyendo sobre la publicidad y accesibilidad de los resultados de las auditorías). Por otro lado, las auditorías previstas alcanzan al período previo a la elección y al posterior. Se sugiere establecer auditorías **durante la jornada electoral**, una práctica cada vez más extendida, especialmente en los Estados Unidos⁴.

Transferir a la Cámara Nacional Electoral la descripción de las funcionalidades del sistema y la certificación de los equipos y software.

Creemos que esto permitiría garantizar la no interferencia del poder político. Con este fin, la ley debería prever también las facultades y los recursos presupuestarios necesarios. Teniendo en cuenta los acotados plazos que se proponen para la implementación, una buena práctica que puede tomarse de la experiencia internacional es la conformación de una **comisión independiente ad-hoc para realizar un seguimiento del proceso**. Esta comisión podría conformarse en el seno del Consejo de Seguimiento de Elecciones (Ley 26571 y Decreto 938/2010).

El proceso de adquisición de los dispositivos o contratación de servicios tiene que ser tan transparente como el proceso electoral que el cambio persigue. Tanto la ley que sea promulgada como el marco normativo que la regule deben velar porque no esté direccionada hacia un competidor. En este sentido es importante para la confianza especificar que el proceso de **contratación debe ser abierto y competitivo y basarse en criterios preestablecidos y públicamente conocidos**⁵.

Especificar la información que se presentará al elector y el diseño de la pantalla. Estudios previos de CIPPEC y otros trabajos demostraron que la forma en que se presenta la información al votante importa⁶. Esto es, que la información provista en el instrumento de sufragio tiene un

4 Álvarez, M.; Atkeson L.R. y Hall, T. (2012). Evaluating Elections. A Handbook of Methods and Standards. Cambridge University Press.

5 OSCE/ODIHR (2013) Handbook for the Observation of New Voting Technologies.

6 De acuerdo a un estudio de CIPPEC, votar candidatos de distintos partidos para cargos de distinta categoría (el voto cruzado) por ejemplo debería ser más improbable bajo el sistema tradicional de boletas partidarias. El voto cruzado debería ser algo más sencillo con la boleta única que se adoptó en Córdoba. En cambio, la probabilidad de emitir un voto cruzado debería ser máxima en Santa Fe y Salta. El diseño de boleta utilizado en Santa Fe no ofreció la opción de votar por la lista completa y el apoyo consistente a un mismo partido demandó elegir los candidatos de esa agrupación en cada una de las cuatro o cinco boletas para cargos provinciales y municipales. En Salta, la pantalla inicial del sistema ofreció la opción de lista completa pero sin asociarla con la imagen de ningún candidato o partido. De ese modo, no hubo una señal gráfica que elucidara el sentido de esta opción en contraste con la de votar por categoría. Ver Leiras, M. y Calvo, E. (2011). La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas. Buenos Aires: CIPPEC - COPEC.

impacto sobre a quién decidimos votar. El proyecto tiene en cuenta estos condicionamientos en algunos aspectos, por ejemplo, cuando estipula que las distintas opciones electorales deben ordenarse al azar, mitigando los sesgos que trae aparejado el orden en que se presentan las opciones. Sin embargo, proponemos que otras cuestiones relacionadas con el diseño de la pantalla tengan mayor especificidad para garantizar equidad y transparencia en la presentación de la oferta.

Con respecto al tipo de información que debe proveerse, para las PASO no se estipula qué datos deben presentarse. ¿Es el logo de la agrupación? ¿Puede incluirse la fotografía del pre-candidato a Presidente? Este asunto no es menor y creemos importante que se especifique en el proyecto de ley. Dado que uno de los objetivos del proyecto es fortalecer los partidos, se recomienda especificar que debe incluirse el nombre y logo de cada agrupación.

Garantizar la uniformidad en el diseño de las pantallas. El proyecto del Poder Ejecutivo Nacional propone dejar el diseño de las pantallas a cargo de las juntas electorales de cada distrito. Esta decisión podría dar como resultado 24 diseños distintos de pantalla para una misma elección nacional. Por eso, y para garantizar la homogeneidad en las condiciones de la competencia y de la información provista a los votantes, proponemos disponer que la Cámara Nacional Electoral **defina el diseño de las pantallas** tras una audiencia con los partidos y que las Juntas deban aplicar la definición de la CNE.

Incluir previsiones para la transmisión de los datos. La transmisión de los datos es una etapa sensible del proceso electoral. Aunque no tiene valor legal, el conteo provisorio produce los resultados que se difunden el día de la elección⁷. Hasta ahora, nunca se han producido diferencias significativas, pero si los datos provisorios difieren del escrutinio definitivo, el impacto sobre la confianza y la percepción de integridad de las elecciones en la ciudadanía podría ser enorme. El proyecto no especifica si se transmite la imagen del acta o la información digital, ni los recaudos que deben tomarse al hacerlo.

Definir las responsabilidades y facultades del personal técnico. La automatización del voto requiere la asistencia de personal técnico encargado de colaborar en caso de desperfectos e inconvenientes de la máquina o de dificultades de las autoridades de mesa para operar el sistema. Se recomienda que esta figura sea incorporada a la legislación y se establezcan sus responsabilidades como funcionario público a los efectos de determinar su responsabilidad legal eventual.

Garantizar la presencia de todas las opciones electorales en 2017. Dado el cronograma ajustado que implicaría implementar un sistema automatizado en todo el país en 2017, el texto dispone medidas transitorias que pueden

adoptarse en caso en que el nuevo sistema no pueda utilizarse en todo el territorio. Tanto la experiencia internacional como la experiencia en elecciones provinciales reafirma la importancia de la **gradualidad en los procesos de introducción de nuevas tecnologías**.

El proyecto prevé que en los lugares donde no se llegue a efectivizar la reforma, se continuará votando con las boletas partidarias. Proponemos que se utilice un **sistema de boleta única** en aquellos lugares donde no se implemente el **voto electrónico**, aprovechando las experiencias de Santa Fe y Córdoba. Podría incorporarse algún **dispositivo al papel para facilitar su lectura digital o permitir la lectura óptica de las marcas en las boletas**. Esta incorporación tiene dos ventajas: por un lado, la celeridad en el escrutinio y por el otro, la exactitud en los escrutinios⁸. Sistemas de este tipo han sido probados en diferentes países como Reino Unido, Finlandia y República Dominicana. Además, las características de la boleta única y las condiciones de seguridad deberían estipularse en la ley.

2. Cambios en las reglas para la cooperación electoral: de las boletas a la pantalla

El proyecto establece **nuevas reglas para la cooperación electoral entre los partidos** e introduce **nuevas condiciones para la presentación de las opciones a los votantes**. Lo hace a través de dos mecanismos: 1) la modificación de las **primarias abiertas simultáneas y obligatorias (PASO) para que funcionen por agrupación o "acuerdo electoral"**; y 2) las condiciones para que las listas de candidatos que los partidos o alianzas presentan para las distintas categorías puedan aparecer juntas en la pantalla como parte de una misma opción o no. A continuación analizamos los cambios propuestos y sus implicancias:

Competencia interna y reglas para la selección de candidatos. La competencia entre quienes quieren ser candidatos a cargos electivos dentro de una agrupación política genera tensiones e incertidumbre. Las tensiones no pueden eliminarse pero la incertidumbre se atenúa cuando las candidaturas se distribuyen de acuerdo con reglas claras que se aplican de un modo previsible.

Las reglas pueden asignar las candidaturas de distintos modos. Las distribuciones más amplias, las que tratan que las listas que "pierden" no se queden sin nada, dan un motivo a los políticos con aspiraciones de llegar a cargos electivos para permanecer dentro de las agrupaciones existentes en lugar de presentarse bajo una nueva etiqueta donde no enfrenten competencia. Las agrupaciones políticas que organizan la competencia de acuerdo con reglas claras y con resguardos para los perdedores promueven la cohesión entre sus miembros de modo más eficaz. Las agrupaciones cohesionadas son herramientas de gobierno más útiles.

⁷ Para mayor información acerca del procedimiento de escrutinio sugerimos consultar los posts "¿Cómo se cuentan los votos?" y "El camino del voto".

⁸ El análisis de los telegramas de la elección nacional de 2013 muestra que el porcentaje de telegramas con inexactitudes varía entre el 15% y el 85% dependiendo del distrito.

Las PASO y los cambios propuestos

La ley 26571, que introdujo las PASO, redujo la incertidumbre en la competencia por las candidaturas a cargos nacionales y permitió así una mayor agregación de la oferta⁹. Si bien la fragmentación es todavía considerable, en 2015 la cantidad de listas en competencia para los cargos nacionales fue la menor desde 1983.

Ahora, el proyecto de reforma que el gobierno nacional envió al Congreso propone algunas modificaciones a esta ley para profundizar el efecto aglutinador de las PASO. Los cambios propuestos afectan tanto la claridad de la información que se le presenta al votante como la relativa facilidad o dificultad para formar alianzas y postular candidatos. De este modo, inciden sobre el ejercicio de los derechos a elegir y ser elegido y sobre la autonomía de las agrupaciones políticas. Además, al modificar las condiciones para formar alianzas, tienen consecuencias sobre el grado de fragmentación de las coaliciones de gobierno y sobre la estabilidad de los acuerdos que respaldan a las políticas.

A continuación, y antes de discutir las modificaciones propuestas por el Ejecutivo, introducimos un breve glosario con los términos que dan forma a las nuevas reglas propuestas para las PASO y la presentación de la oferta en la máquina.

Un glosario para entender los acuerdos electorales

Una **lista** es un conjunto de individuos que compite por cargos de cada categoría. Cada fórmula de candidatos a Presidente y Vice, cada binomio de candidatos a Senador Nacional, cada conjunto de candidatos a Diputado nacional, es una **lista**. En las elecciones primarias, cada partido o alianza puede presentar varias **listas de pre-candidatos** que compiten entre sí para cada categoría de cargos. Los pre-candidatos que ganan las primarias pasan a formar la lista del partido o alianza para la elección general en cada categoría de cargos.

Una **boleta** es una combinación de listas de pre-candidatos o candidatos para todas las categorías de cargos que se eligen ese día en esa mesa. Con el sistema actual, la **boleta** es un papel que encontramos sobre una mesa en el cuarto oscuro y colocamos en un sobre. La boleta puede contener una sola sección con una lista de candidatos para una categoría de cargos en juego (**boleta corta**) o contener varias secciones, cada una con los candidatos a presidente,

senadores y diputados (**boleta sábana horizontal**). Con el sistema electrónico que prevé el proyecto del Ejecutivo, una **boleta completa** es una combinación entre listas que el sistema ofrece expresamente a los votantes.

Como la Ley de Partidos y el Código Electoral Nacional, el proyecto utiliza el término genérico **agrupación** para designar a los partidos políticos y a las alianzas electorales. Un partido puede presentar sus propias listas de pre-candidatos y candidatos para cada categoría en juego o bien formar una alianza con otros partidos y presentar listas de la alianza.

Las **alianzas** son acuerdos que se hacen entre partidos 60 días antes de las primarias para participar en la misma primaria y presentar una lista de candidato en forma conjunta. Las alianzas se hacen para las categorías de presidente, senadores y diputados por separado. Así, los partidos nacionales pueden formar alianzas nacionales para presentar pre-candidatos a Presidente y Vice y representantes del Mercosur por distrito único. Los partidos de distrito pueden formar alianzas de distrito para presentar pre-candidatos a diputados, senadores y parlamentarios del Mercosur (desde 2009 los partidos de distrito también pueden integrar una alianza nacional, pero las alianzas nacionales siempre requieren la participación de un partido nacional). De hecho, muchas veces, las alianzas que los partidos hacen en la categoría Presidente no coinciden con las que hace en cada provincia para los cargos de diputado y senador nacional.

El proyecto del Ejecutivo propone agregar un nuevo mecanismo para la arquitectura de la oferta: **el acuerdo electoral**. Un **acuerdo electoral** ocurre cuando una agrupación que presenta precandidatos para las categorías de Diputado Nacional y/o a Senador Nacional solicita presentar sus listas en conjunto con los candidatos de una agrupación que compite por la candidatura presidencial. **El acuerdo electoral debe presentarse antes de las PASO; y está integrado por una sola agrupación nacional y una sola agrupación de distrito.**

En las PASO, dentro de cada acuerdo electoral pueden presentarse varias listas de pre candidatos que competirán entre sí para cada categoría de cargos en juego. La candidatura a presidente que gane la PASO de la agrupación nacional y las listas de candidatos a senadores y diputados que surjan de la PASO de la agrupación distrital conformarán la **"boleta completa" del acuerdo para la elección general.**

Las PASO, ahora por agrupación o “acuerdo electoral”

En el proyecto las PASO siguen siendo obligatorias para los partidos y los electores, pero cada elector **sólo puede participar en la selección de candidatos de una sola agrupación (partido o alianza) o “acuerdo electoral”** (art. 68/24 de la Ley 26571).

Con la ley vigente, cada elector encuentra en el cuarto oscuro boletas de todas las listas de precandidatos de todos los partidos y alianzas. Frente a este menú de opciones el votante puede “cortar boleta” para elegir precandidatos de distintos partidos o alianzas para cada cargo. Así, por ejemplo, en las elecciones de 2015 en la provincia de Buenos Aires un votante podía participar en la primaria que definía el candidato presidencial de Cambiemos y luego “cortar boleta” para votar a la lista única del FPV en la categoría diputados nacionales. Si la reforma se concreta, esto ya no sería posible.

Lo que permitiría implementar la PASO por agrupación o “acuerdo electoral” es la introducción de la máquina de votar. El proyecto establece que el proceso de votación empieza con una pantalla que le pide al elector que opte por el partido, alianza o el “acuerdo electoral” en cuya primaria quiera participar. Las pantallas sucesivas sólo le mostrarán información sobre las listas de precandidatos que compiten dentro de la agrupación o el acuerdo seleccionado. Cada elector podrá, por lo tanto, elegir entre las listas de precandidatos que compiten dentro de una sola agrupación o acuerdo (art. 73 del proyecto de ley que modifica el art. 39 de la Ley 26571).

Si el votante elige un acuerdo electoral en la primera pantalla, luego se le pedirá que elija entre dos caminos posibles para elegir sus preferencias dentro del acuerdo: “votar por boleta completa” o “por categoría”. Si elige votar “por boleta completa” podrá optar entre combinaciones pre definidas de las listas que compiten dentro de ese acuerdo para las distintas categorías. Justamente para alentar la competencia interna, el proyecto especifica que **en las PASO, dentro de cada acuerdo podrán coexistir varias “boletas completas” (Art. 15 del proyecto de ley que modifica el Art. 62 del Código Electoral Nacional).** Así un precandidato a presidente podrá aparecer acompañado por las distintas listas de precandidatos a senador o diputado nacional que compiten entre sí dentro de ese acuerdo. **Si en cambio, el votante decide “votar por categoría”,** podrá armar su propia combinación, aunque siempre entre las listas que compiten dentro de ese acuerdo.

Por el contrario, si **en la primera pantalla el elector opta por participar en la primaria de un partido o alianza que no haya entrado en un acuerdo electoral, sólo podrá emitir un voto positivo en la categoría en la que esa agrupación tenga precandidatos.** Dado que ya no podrá “cortar boleta” para votar candidatos de partidos o alianzas diferentes, **en el resto de las categorías automáticamente emitirá un voto en blanco.**

Se mantiene la prohibición de las listas espejo (una lista de candidatos idénticos oficializada por distintas agrupaciones) y de las candidaturas múltiples (una misma persona que se inscribe como candidato para distintos cargos). En caso de simultaneidad esta prohibición se extiende a los cargos del nivel provincial y municipal.

El resultado de las PASO directo a la general

En la elección general el dispositivo también deberá **ofrecer al elector dos opciones para emitir su voto: “votar por boleta completa” (de la que sólo podrán participar los acuerdos electorales) o “votar por categoría”.**

Si el elector escoge la opción “boleta completa” la máquina le presentará solamente las boletas completas que surgieron de las PASO de cada acuerdo electoral, de modo que eligiendo una de esas boletas completas pueda votar de una vez al mismo acuerdo para todas las categorías en juego. Esa boleta se conformará automáticamente con la lista ejecutiva que surja de la primaria de la agrupación nacional que integra el acuerdo y las listas legislativas (una de diputados y otra de senadores cuando corresponda) que resulten de la primaria de la agrupación distrital.

El proyecto especifica que **cada lista de candidatos sólo podrá participar de una boleta completa.** De esta forma, se prohíben expresamente las “colectoras” porque ya no se podrán hacer acuerdos de adhesión después de las primarias ni pedir boletas extras para sumar apoyos de otras listas.

Si, en cambio, el votante elige “votar por categoría” podrá “cortar boleta” y así votar a distintas alianzas o partidos para cada una de las categorías de cargos en juego. Las listas de los partidos y alianzas que no hayan integrado un acuerdo electoral sólo aparecerán en esta opción en la categoría de cargos en que compitan, lo que equivale a presentar una “boleta corta” en el sistema actual.

Premios más repartidos

El proyecto del ejecutivo prevé cambiar el modo en que se componen las fórmulas presidenciales. En las primarias ya no se elegirán candidatos a presidente y vice sino solo a presidente. Quien se imponga dentro de cada partido, alianza o “acuerdo electoral” tendrá la opción de elegir a su compañera o compañero luego de la primaria. Esta opción podría utilizarse para compensar a los partidos o listas internas que resultaron derrotadas en la primaria de cada acuerdo electoral y mitigar así el efecto divisivo de las PASO.

También es posible que esto aliente a quienes tienen aspiraciones presidenciales a competir dentro de acuerdos electorales antes que formar nuevos acuerdos. Las fórmulas con miembros de distintos partidos puede fortalecer a las agrupaciones

pero, según algunos observadores, podría también dar lugar a binomios entre personas con pocas coincidencias y, entonces, comprometer la estabilidad de los gobiernos.

Debe considerarse, no obstante, que la ley solo otorga la facultad de designar un compañero o compañera de fórmula luego de la primaria. Esta facultad puede usarse para compensar a los perdedores de la primaria o no, de modo que las ventajas o desventajas potenciales de esta opción pueden no concretarse.

¿Qué está en juego?

Las PASO por agrupación buscan atenuar la intervención en la autonomía de los partidos y su facultad para postular candidatos. Si la reforma se concreta, participar de la PASO de una agrupación o acuerdo implicaría renunciar a elegir los candidatos de las demás agrupaciones. Así, los partidos seguirían obligados a someter la selección de sus candidaturas al arbitrio del electorado para obtener una legitimación más amplia, pero se moderaría la medida en que electores ajenos a los partidos pueden intervenir en esa selección¹⁰.

En nuestra opinión, el mecanismo propuesto constituye **una limitación razonable del derecho a elegir**, en la medida en que el propósito de las elecciones primarias es elegir los candidatos que cada partido o alianza postulará en la elección general y no mandatarios que representen a los electores. Circunscribir la participación a un partido o alianza es una forma de reconocer el rol que los partidos tienen en la representación democrática y fomentar su fortalecimiento como canalizadores de los apoyos.

Por otro lado, **hay también un efecto instrumental: el de reducir la oferta de la PASO para poder presentarla en la pantalla de la máquina.** La primera pantalla actúa como filtro: ya no es necesario mostrar todas las listas de precandidatos de una vez, sólo aquellas de la agrupación o acuerdo en cuya primaria el elector decidió votar. Por este motivo, este cambio implica un desafío de implementación: si la reforma prospera, resultará crucial garantizar al elector información suficiente para que conozca esta lógica al momento de votar y pueda identificar en la primera pantalla las agrupaciones o los acuerdos en los que compiten los candidatos de su preferencia. Caso contrario, se corre el riesgo de agregar opacidad a las opciones electorales y vulnerar el derecho de los electores a emitir un voto informado.

En términos de incentivos, las nuevas reglas reducen el espacio estratégico en el que se pueden mover los partidos para construir la oferta y fomentan fuertemente la agregación.

Los cambios exigen que los partidos y alianzas anuncien su voluntad de compartir un espacio de competencia antes de la elección. Los partidos y alianzas que no vayan juntos a las PASO no podrán unirse para la elección general. Por lo tanto, el partido de distrito que quiera tener un candidato a presidente no podrá presentarse a la PASO por fuera de un acuerdo electoral. Tendrá que tener su propio candidato a presidente o integrarse a una alianza y competir. Dado que cada lista sólo puede estar en una boleta completa, la alternativa a integrar un acuerdo es competir con “boleta corta” (tener candidatos para una sola categoría).

Además, **las agrupaciones que formen un acuerdo se ven favorecidas** en varios sentidos: no sólo se beneficiarán del efecto arrastre, sino que aparecerán en los dos “camino” que se le ofrecen al elector para votar: “votar por boleta completa” y “votar por categoría”. Incluso, en la PASO, elegir votar por un partido o alianza que no integre un acuerdo implica hacer un voto positivo en la categoría en la que esa agrupación presentó candidatos y votar en blanco para el resto de las categorías.

Por último, la nueva regla para la selección del vicepresidente también busca fomentar la cooperación, incorpora un mecanismo que puede usarse para romper la lógica de suma cero de las PASO compensando a los perdedores con la Vicepresidencia. Para que este mecanismo fortalezca a los partidos políticos la decisión de quien integrará la fórmula presidencial no debiera recaer únicamente en el candidato a presidente. Una posibilidad es dejar la decisión al partido o alianza de acuerdo al procedimiento establecido en su carta orgánica o estatuto. De este modo, se garantiza una base de legitimación más amplia que la del candidato presidencial surgido de la PASO y le reconoce a los partidos su rol en la canalización de la representación ciudadana.

Desde el punto de vista de los votantes, la oferta electoral se volverá más legible. Por un lado, los incentivos a la concentración deberían resultar en una oferta menos fragmentada y, por lo tanto, más comprensible para el elector. Además, las opciones deberían volverse también más predecibles: dado que dentro de cada acuerdo las primarias consagran solamente a una lista ganadora para cada categoría de cargo, la disposición a participar de un acuerdo electoral puede entenderse como la disposición a apoyar a ese ganador y, por lo tanto, como una señal aproximada de coincidencia política.

¹⁰ La Corte Suprema de los Estados Unidos desarrolla este argumento en un fallo del año 2000 para declarar inconstitucional el sistema de “blanket primaries” vigente en ese momento en California. Al igual que las PASO actualmente, ese sistema permitía que en las primarias los electores votaran por precandidatos de partidos diferentes para los distintos cargos. Los magistrados consideraron que ese sistema violaba el derecho de libre asociación por obligar al partido a asociarse a quienes no compartían sus creencias en uno de los momentos más cruciales de la vida de un partido político: la selección de sus candidatos (California Democratic vs Jones).

¿Qué proponemos para transparentar la oferta electoral y fortalecer los partidos?

Regular las alianzas para fortalecer los mecanismos de cooperación electoral entre los partidos. Desde CIPPEC coincidimos en la necesidad de alentar la agregación de la oferta para darle al elector opciones más comprensibles pero creemos que la mejor manera de lograrlo es usar los mecanismos de cooperación electoral que ya existen en nuestra ley: las alianzas. Por eso **proponemos regular las alianzas para que los partidos mantengan un comportamiento consistente para todos los cargos del nivel nacional por los que quieran competir.** El objetivo es evitar que los partidos de distrito tengan una política de alianzas distinta a la del partido nacional que integran, o que los partidos que se alían para una categoría compitan en otra. Regular las alianzas evitaría estas prácticas que opacan la oferta, territorializan la competencia electoral por los cargos nacionales y complican la gobernabilidad post electoral.

El cambio puede **lograrse con una modificación de la Ley de Partidos** con el fin de establecer que los partidos de distrito que integran un partido nacional no puedan formar alianzas distintas a las que mantiene el partido nacional del que forman parte. Dado que no todos los partidos están reconocidos en todos los distritos, puede contemplarse el caso de que no todos los miembros de la alianza nacional estén reconocidos en el distrito, o que puedan sumarse partidos de distrito que no integran un partido nacional.

En comparación con “los acuerdos electorales” propuestos en la ley, una regulación más estricta de las alianzas tiene muchas ventajas: es independiente del sistema de votación y alienta acuerdos orgánicos entre los partidos, opciones más transparentes para el elector y mejores condiciones para que se formen coaliciones legislativas y de gobierno después de la elección.

Además, una regulación más precisa de las alianzas **sentaría también las bases para presentar la oferta de una manera que resulte más transparente para el elector:** sólo tendrían derecho a participar de la opción “boleta completa” los partidos o alianzas que presenten candidatos para todas las categorías, y manteniendo la condición de que cada lista sólo puede aparecer en una boleta completa.

Fijar una fórmula proporcional para la distribución de los lugares en las listas de candidatos legislativos en las PASO. Esta propuesta busca generar incentivos a la competencia interna y alentar la cohesión pos PASO permitiendo la participación en las listas legislativas de candidatos a los perdedores de la primaria. Ahora, en cambio, los lugares se distribuyen de

acuerdo al estatuto del partido o el acuerdo de cada alianza.

Modificar los requisitos de oficialización de listas para las PASO y para la elección general de manera que estén integradas por un 50% de hombres y un 50% mujeres en orden alternado y secuencial. El proyecto del Poder Ejecutivo no contempla modificaciones a la ley de cuotas vigente (Ley 24012). En este sentido, Argentina el primer país de América Latina en incorporar la cuota de género (1991) se encuentra rezagado respecto al resto de los países de la región. Otros países (Ecuador, Bolivia, México, Costa Rica, Honduras) ya han incorporado esta regla. La paridad representa el principio de equidad aplicado a las condiciones de acceso al poder y constituye una garantía de participación para ambos géneros. La discusión sobre la reforma política es una oportunidad de incorporarla al Código Electoral Nacional.

3. Las nuevas reglas, federalismo y simultaneidad

En nuestro país, las elecciones nacionales tienen desde 2004 una fecha fija establecida en el Código Electoral Nacional¹¹. En las provincias, en cambio, los gobernadores tienen la facultad de convocar las elecciones provinciales y municipales. Por este motivo **casi todo gobernador¹² que convoca a elecciones se encuentra frente a dos opciones: realizarlas de forma simultánea con la nacional o celebrarlas en una fecha distinta¹³.**

Si el gobierno provincial convoca las elecciones en simultáneo con las nacionales, la elección queda bajo jurisdicción de la Junta Electoral Nacional y ocurre de acuerdo a la ley nacional. La Ley de simultaneidad (Ley 15.262) dispone que el gobierno provincial debe comunicar la decisión al Poder Ejecutivo nacional al menos 60 días antes de la fecha de los comicios. La simultaneidad de elecciones implica que la oficialización de boletas, la conformación de las mesas, el acto electoral y el escrutinio se realizan bajo la autoridad de las Juntas Electorales Nacionales y del Juez Federal con competencia electoral de cada provincia, y de acuerdo al Código Electoral Nacional.

La propuesta del ejecutivo modifica todos los artículos de la Ley de Simultaneidad. **En su mayoría, los cambios propuestos están orientados a adaptar el régimen de simultaneidad al nuevo sistema de votación y su implementación.** Además, otros cambios propuestos por la reforma,

11 La ley 25.983, sancionada en diciembre de 2004 transfirió la facultad de convocar a elecciones legislativas nacionales al Poder Ejecutivo Nacional y estableció que todas las elecciones nacionales, tanto presidenciales como para los cargos legislativos nacionales, se realizarán simultáneamente en todo el país.
12 Las provincias de Tierra del Fuego y Chaco están obligadas a separar sus elecciones de las nacionales, y la ciudad de Buenos Aires solo en los años en que se elige jefe de gobierno.

13 Esta discrecionalidad genera condiciones de la competencia desigual: el gobernador elige cuándo celebrar (puede adelantar o retrasar al fecha en función de si considera que el contexto político futuro aumentará o reducirá sus chances); decide si celebrar las elecciones en simultáneo con las nacionales para alentar o no el efecto arrastre de la elección presidencial; y -en la medida en que lo define- conoce con mayor antelación que el resto de los competidores el cronograma electoral. Además, al elegir entre simultaneidad y desdoblamiento se está eligiendo también si la elección queda bajo jurisdicción de las autoridades nacionales o provinciales.

que no refieren a la ley de simultaneidad, impactan también en las elecciones que se celebran simultáneamente. A continuación discutimos las implicancias de estas modificaciones.

¿Qué está en juego?

El proyecto de ley presenta esencialmente dos modificaciones. La primera consiste en adelantar la fecha límite para que las provincias se acojan a la Ley de Simultaneidad. La segunda, dispone que las provincias que realicen sus elecciones en simultáneo con las nacionales deberán utilizar el nuevo sistema de votación y las nuevas reglas para la presentación de la oferta.

Un calendario un poco más predecible. Si la propuesta prospera, las provincias deberían decidirse por la simultaneidad hasta 120 días antes de la elección, mientras que el plazo ahora es de 60 días. Creemos que este cambio es positivo porque acota el margen de discrecionalidad de los gobernadores y los obliga a pronunciarse con mayor anticipación en caso de querer realizar las elecciones provinciales en simultáneo con las nacionales. En este sentido la medida promueve condiciones de competencia algo más equitativas entre oficialismo y oposición.

En caso de simultaneidad tanto el nuevo sistema de votación como las reglas para la presentación de la oferta electoral en la pantalla regirán también para las elecciones del nivel provincial y municipal (arts. 15, 22 y 73 del proyecto de ejecutivo). La propuesta intenta de esta forma promover la adopción del nuevo sistema de votación para las elecciones subnacionales y extender el efecto “ordenador” de la reforma a la oferta de los niveles provincial y municipal.

Sin embargo, **estas nuevas reglas entran en conflicto con la legislación de algunas provincias** que permiten el uso de lemas y sublemas (cada partido presenta distintas listas de candidatos para cada categoría de cargos), listas espejo (listas iguales presentadas por distintos partidos), o colectoras/adhesiones (listas de diferentes partidos que, siendo diferentes entre sí, adhieren y acompañan en la boleta a una misma lista para otro cargo¹⁴).

El conflicto radica en que para el momento en que el proyecto de ley prevé la aprobación de las pantallas (el equivalente a la oficialización de la boleta papel y que en caso de simultaneidad le compete a las Juntas Nacionales), la oficialización de listas -a cargo de la autoridad electoral provincial y según la ley provincial- ya habría ocurrido.

Como consecuencia, las Juntas Nacionales, encargadas de “adecuar y aprobar el diseño de pantallas de sus distritos respectivos” (Art. 6/52

del Código Electoral Nacional) se verán obligadas a resolver una gran cantidad de contingencias derivadas del contraste entre la legislación provincial (vigente al momento de oficialización de listas) y la legislación nacional (que rige a partir de la oficialización de boletas o pantallas, según la nueva ley). A raíz de esta situación es probable que, tal como ocurre hoy con la oficialización de boletas, cada Junta Electoral Nacional resuelva de manera distinta dentro de su jurisdicción.

Previendo este conflicto entre las normas de los dos niveles, el art. 92 del proyecto del PEN establece que la Junta Nacional Electoral podría autorizar un procedimiento diferente de votación aunque ambas elecciones –nacional y provincial- se realicen el mismo día (elecciones concurrentes). Si bien esta opción se encuentra contemplada por el marco legal de algunas provincias, la experiencia demuestra que resulta confuso para los electores, y complejo operativamente debido a la convivencia entre normas y autoridades federales y provinciales (en cuestiones tales como designación de autoridades de mesa, lugares de votación, distribución de los materiales, electores habilitados, etc.)¹⁵.

¿Qué proponemos para mejorar la articulación de las elecciones nacionales con las del nivel provincial?

Extender el plazo en el que rige la simultaneidad para que comprenda la oficialización de alianzas. Esto haría que cuando las provincias adhieran a la simultaneidad, deban regirse por las normas nacionales para el armado de la oferta. De esta forma se resolvería la contradicción entre la legislación de ambos niveles: las provincias que quieran realizar la elección en forma simultánea no podrían utilizar lemas, ni acoples, ni adhesiones. Esto garantizaría la homogeneidad en las condiciones para la presentación de las opciones electorales en las elecciones nacionales para todo el país. Las provincias que no estén dispuestas a aceptar estas condiciones siempre podrían celebrar la elección en forma desdoblada. Por eso, también es preciso tener en cuenta que esta medida podría generar incentivos para el desdoblamiento, promoviendo un calendario electoral más disperso y un funcionamiento más heterogéneo de las elecciones provinciales a través del territorio.

¹⁵ Respecto de la concurrencia los antecedentes son ambiguos. La provincia de Santa Fe dispone en su normativa electoral que en los casos en que las elecciones provinciales y la nacional se realicen simultáneamente, la provincia conserva las atribuciones que le son propias como el ejercicio de las funciones referidas a personería jurídica y política de los partidos, oficialización de candidatos y boletas de sufragio, escrutinio definitivo y proclamación de los electos (Ley provincial N° 13.333). En el caso de la CABA, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidió mantener la jurisdicción federal cuando, en el año 2003, el jefe de gobierno pretendió realizar elecciones concurrentes pero manteniendo la jurisdicción de las autoridades de la Ciudad para las elecciones locales.

¹⁴ Mustapic, A. M.; Scherlis, G.; Page, M. (2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°90. Buenos Aires: CIPPEC.

Prohibir expresamente la concurrencia de las elecciones provinciales. Así las provincias que decidan celebrar sus elecciones en forma simultánea sólo podrán hacerlo bajo el Código Electoral Nacional y cediendo la jurisdicción a la Junta Nacional. Caso contrario deberán celebrarlas en fechas distintas.

Poner el diseño de las pantallas a cargo de la Cámara Nacional Electoral y su aplicación a cargo de las Juntas Nacionales. A fin de homogeneizar las condiciones de aplicación de la ley, se sugiere definir explícitamente las atribuciones de la Cámara Nacional Electoral (Art. 15/62 ter del Código Electoral Nacional) y de las Juntas Electorales Nacionales (Art. 6/52 del Código Electoral Nacional) en lo referido al diseño de las pantallas, y especificar que a la primera –CNE- le compete exclusivamente su diseño, mientras que a las segundas –juntas nacionales- les compete únicamente su aplicación. Establecer el mismo procedimiento para el diseño de los documentos del escrutinio como certificados y actas.

4. Dinero y política: de eso no se habla

El proceso electoral 2015 puso en evidencia las principales debilidades de nuestro régimen de financiamiento de los partidos y las campañas: hay una enorme subdeclaración de ingresos y gastos, los límites al abuso de los recursos públicos con fines partidistas no se aplican y el vacío legal que existe en las provincias respecto del financiamiento de partidos y campañas hace que las obligaciones que establece la legislación nacional pueda ser evadida.

Gastos no declarados. Las alianzas nacionales en competencia declararon gastos totales que oscilaron entre los \$22.000.000 y los \$160.000.000. Aunque las estimaciones extraoficiales indicaban que las campañas de los principales candidatos costaron alrededor de 1.000 millones de pesos, todas las campañas presidenciales declararon haber gastado mucho menos dinero que el tope permitido por la ley (85 millones para la PASO y 173 millones para la general).

Solo efectivo. Además, tanto las declaraciones de ingresos y gastos de campaña como las de funcionamiento ordinarios de los partidos muestran que el 100% de los aportes privados declarados se realizó en efectivo, uno de los cinco medios de pagos habilitados para realizar aportes.

Las empresas ponen igual. Tanto la rendición de gastos ordinarios como las noticias relacionadas con una reciente investigación de la Procelac sugieren que a pesar de que la ley prohíbe los aportes de personas jurídicas para las campañas, estos aportes ocurren de todos modos y se canalizan a través del financiamiento ordinario de los partidos políticos o de empleados de las empresas. Algunos antecedentes judiciales permiten suponer que algo similar ocurre con los sindicatos que están inhibidos también: se han detectado casos de sindicatos que pagaron gastos proselitistas.

Muchas reglas y controles débiles: una mala combinación. Estos datos ponen en evidencia que el régimen de campaña vigente genera incentivos para recibir y gastar dinero no declarado, con el consiguiente riesgo de que la política se financie con recursos provenientes de actividades ilícitas. La prohibición de aportes de personas jurídicas, los controles débiles y ex post facto (se enfocan en lo declarado más que en un monitoreo de los gastos) y la levedad de las sanciones por incumplimiento (principalmente multas) parecen alentar la subdeclaración. Los exiguos plazos establecidos para las actividades de campaña generan incentivos similares: se realizan actividades y gastos de campaña fuera del período establecido por la ley pero, dado que no ocurren en el período permitido de campaña, los partidos no declaran los recursos empeñados ni su origen.

Tampoco funcionan en la práctica los límites legales al abuso de los recursos públicos con fines proselitistas. Respecto de este tema la norma es difusa y las sanciones infrecuentes aún en casos de flagrancia. En los hechos, los oficialismos de todos los niveles utilizan sistemáticamente la publicidad oficial para hacer propaganda, los bienes y los recursos del Estado para hacer proselitismo y los empleados estatales para mantener la estructura de los partidos y fiscalizar la elección¹⁶. Por ejemplo, durante el período de prohibición de actos de gobierno correspondiente a las elecciones presidenciales de 2015, la ex presidente Cristina Fernández de Kirchner anunció, en un acto oficial, un aumento de las jubilaciones. La acción motivó un amparo por parte de un candidato a diputado nacional que fue rechazado por el juzgado electoral competente. Situaciones similares se habían dado también en 2011 en Entre Ríos, la provincia de Buenos Aires y otros distritos con gobernadores que buscaban la reelección.

Sin reglas en las elecciones del nivel provincial y municipal. Finalmente, como pocas provincias poseen normativa propia en materia de financiamiento, todo lo que la ley nacional no permite se canaliza a través de las organizaciones provinciales.

En síntesis, todo indica que el grueso del dinero que se usa en las campañas electorales y en la política en general se maneja en la informalidad. Esto implica una enorme amenaza para la democracia porque facilita la captura de las políticas públicas por parte de intereses particulares, incentiva la corrupción y abre la puerta a la penetración del crimen organizado en la política.

Sin embargo, **las medidas que la propuesta del Ejecutivo incluye respecto del financiamiento no dan respuestas a las principales falencias del marco legal.** Los cambios propuestos consisten en: i) introducir un procedimiento sancionador que especifica los pasos a seguir para la aplicación de las sanciones previstas en el régimen de financiamiento; y ii) aumentar el número de auditores contadores a 25 (un auditor coordinador y uno por cada distrito electoral).

¹⁶ Pomares, J.; Leiras, M. y; Page, M. (marzo 2016). 2016: año de la reforma. Hacia umbrales mínimos de ciudadanía electoral. Documento de Políticas Públicas/ Análisis n° 160. Buenos Aires: CIPPEC.

¿Qué cambios concretos proponemos para que la reforma aliente la transparencia y equidad en el financiamiento de los partidos y las campañas?

Poner un tope a los aportes en efectivo que pueden recibir los partidos y alianzas para limitar los exclusivamente a las pequeñas donaciones.

La normativa vigente habilita distintos medios de pago para emitir aportes. Sin embargo, aun existiendo la posibilidad de realizar transacciones bancarias¹⁷, los aportes privados se realizan en efectivo. Para permitir la trazabilidad de los aportes es crucial avanzar hacia la bancarización. De hecho, la legislación comparada muestra que la norma es limitar los aportes en efectivo a montos muy bajos o prohibirlos completamente¹⁸. Limitar los aportes en efectivo es un paso impostergable en este camino. Con el fin de evitar la desactualización del tope se sugiere fijarlo como un múltiplo del módulo electoral.

Permitir la reversibilidad de los aportes.

Actualmente, la reversibilidad de los aportes de campaña solo se encuentra habilitada para donaciones con tarjetas de crédito y mediante decreto (Decreto 776/2015). Proponemos incluir este derecho en la Ley de Financiamiento para permitir a las agrupaciones políticas rechazar aportes que estén prohibidos por ley o de los cuales no puedan demostrar su procedencia. El mecanismo está en vigencia en Chile, por ejemplo, donde tanto los candidatos como los partidos políticos pueden rechazar cualquier aporte de campaña electoral dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación del aporte¹⁹.

Disponer un mecanismo de declaración en línea que permita la publicación inmediata de los aportes y gastos de funcionamiento ordinario y de las campañas. Actualmente las rendiciones de los partidos y las campañas sólo son auditadas al cierre del año fiscal y después de la elección. Para que los votantes puedan emitir un voto informado es importante que los ingresos y gastos de los partidos y alianzas se publiquen durante todo el año y según van ocurriendo durante la campaña. Además un mecanismo de carga en línea facilitaría las rendiciones a las agrupaciones y el manejo de la información a la autoridad de aplicación, tanto para el control contable como para el cruce con otras bases de datos de las que disponga el Estado.

Ampliar el período de campaña. La reforma de 2009 (Ley 26.571) redujo el período de campaña a su mínima expresión: 30 días antes de la PASO

y 35 antes de la elección general. Esta medida se justificó como una forma de contener el gasto y equiparar las condiciones de la competencia para las agrupaciones con menos capacidad económica para sostener campañas de largo aliento. La realidad muestra que la actividad proselitista es prácticamente ininterrumpida entre elecciones y especialmente intensa desde la inscripción de las listas de pre-candidatos que ocurre 50 días antes de las primarias (Art. 60 del Código Electoral Nacional). Los plazos vigentes son tan irreales que solo sirven para alentar la subdeclaración de gastos (pues todo lo que ocurre fuera del período proselitista si fuera declarado como gasto de campaña constituiría una violación al Código Electoral Nacional). Por eso proponemos extender el período de campaña para que comience al momento de vencer el plazo para la inscripción de listas de pre – candidatos y termine 48 hs antes de la elección general o, en su caso, de la segunda vuelta electoral.

Permitir aportes de personas jurídicas durante el periodo de campaña.

La reforma electoral de 2009 introdujo la prohibición de aportes de personas jurídicas para las campañas electorales. La medida se justificó como una forma de evitar la captura de la política pública por parte de intereses particulares. Sin embargo, las rendiciones de las últimas elecciones sugieren que las empresas continúan aportando a través de aportes a los partidos fuera del período de campaña, aportes de sus empleados, o pagos de servicios u otros mecanismos informales. Por eso proponemos dar marcha atrás con esta prohibición y reconsiderar también la inhibición de otras personas jurídicas como asociaciones sindicales y profesionales como una forma de alentar la formalización de los aportes, aunque siempre incluyendo precauciones para evitar el conflicto de interés. La experiencia internacional sugiere que éste es el camino elegido por la mayoría de las democracias: entre 125 países relevados por International Idea, sólo en el 25,6% de los casos existe algún tipo de prohibición sobre donaciones a partidos políticos por corporaciones²⁰.

Incrementar los recursos del fondo partidario permanente y los aportes públicos para la campaña electoral. Con el fin de contribuir al sostenimiento y desarrollo institucional de los partidos y garantizar un piso de recursos a todas las agrupaciones que compitan en las elecciones se sugiere disponer la actualización en función de una unidad de medida como el módulo electoral o el salario mínimo, vital y móvil.

Prohibir los anuncios y la publicidad de actos de gobierno durante todo el período de campaña y limitar la publicidad oficial durante el mismo plazo. Respecto de la publicidad de actos de gobierno²¹, la normativa limita su realización a las dos semanas previas a la fecha del comicio

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

18 La organización Global Integrity presenta un relevamiento de dicho indicador en 54 democracias del mundo. El mismo está disponible online en: <https://data.moneyandpoliticstransparency.org/indicators/9/>
19 Artículo 9 de la ley sobre transparencia, límite y control del gasto electoral, N° 19.884, Chile.

20 Base de datos de 125 países, International Idea, disponible en: <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?id=248>

21 Esta actividad comprende la inauguración de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo, y la realización de actos que promuevan la captación del sufragio a favor de alguno de los candidatos.

(artículo 64 quater, Ley 19.945). En cambio, en otros países en los que la compra de espacios de publicidad audiovisual está vedada, como México y Brasil, la prohibición de estas actividades se extiende a toda la campaña electoral. Por su parte, el hecho de que la publicidad oficial no esté regulada ni prohibida durante la campaña también permite el uso proselitista de este recurso y pone a los partidos oficialistas en situación de ventaja. Proponemos extender la prohibición de anuncios y publicidad de actos de gobierno a toda la campaña y limitar el uso de la publicidad oficial a los casos en los que haya obligación de dar a publicidad o estén relacionados con la difusión de bienes o servicios públicos como campañas de prevención, por ejemplo.

Prohibir el uso de la cadena de radiodifusión nacional durante la campaña. La ley 26.522 establece que los poderes ejecutivos nacional y provinciales pueden utilizar la radiodifusión en situaciones graves, excepcionales o de trascendencia institucional (artículo 75). En la práctica, estas condiciones se vuelven difíciles de discernir y, en

periodos de campaña donde este instrumento no se encuentra regulado, el mismo se vuelve un recurso a favor de los oficialismos. Por eso, proponemos prohibir el uso de la cadena de radiodifusión nacional durante todo el periodo de campaña, salvo cuando por cuestiones excepcionales el gobierno lo solicite y la Cámara Nacional Electoral lo autorice.

Disponer que los candidatos sean corresponsables de las violaciones a la ley de financiamiento y pasibles de pena de inhabilitación. En nuestro país las sanciones existentes recaen sobre los partidos, presidentes, tesoreros y responsables político y económico financieros de campaña, pero nunca sobre los candidatos. Estas sanciones son esencialmente multas, como es habitual en la mayoría de los países. Sin embargo, algunos países han robustecido las sanciones afectando directamente la carrera de los candidatos. En algunos casos, como Ecuador²² y Colombia, las penas pueden incluir la inhabilitación o la pérdida del cargo.

22 Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, Ecuador.

Álvarez, M.; Atkeson L.R. y Hall, T. (2012). Evaluating Elections. A Handbook of Methods and Standards. Cambridge University Press.

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

Leiras, M., Page, M., Mignone, J. y Zárate, S. (2016). Votar en el conurbano: experiencias y percepciones de los bonaerenses durante la elección general de 2015. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°169. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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

OSCE/ODIHR (2013) Handbook for the Observation of New Voting Technologies.

Pomares, J. (2012). Inside the Black Ballot Box. Origins and Consequences of E-voting. Tesis de doctorado presentada ante la London School of Economics.

Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María y Lenarduzzi, Julieta (2011). Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe”, Documento de Políticas Públicas/Análisis N°98. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Tchintian, Carolina y Peralta Ramos, Anastasia (2011). Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta, Documento de Políticas Públicas/ Recomendación N°94. Buenos Aires: CIPPEC.

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

Pomares, J., Page, M. y Lenarduzzi, L. (octubre 2015). El sistema de Boleta Única en Santa Fe: Una evaluación de su desempeño en las elecciones de 2015. Documento de Políticas Públicas/Análisis N°157. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, J.; Page, M. y Polischuk, L (2012). La ampliación del voto electrónico a todo el electorado salteño en 2013: recomendaciones para la campaña de información y capacitación. Buenos Aires: CIPPEC.

Pomares, J. y Zárate, S. (2014). Cambios en la forma de votar: la primera elección provincial completa de un sistema electrónico de votación. Salta, 2013. Documento de Políticas Públicas / Recomendación N°130. Buenos Aires: CIPPEC.

Marco normativo

Código Electoral Nacional (Ley N° 19.945)

Régimen de Simultaneidad de Elecciones (Ley N° 15.262)

Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral (Ley N° 26.571)

Ley Orgánica de la Justicia Electoral (Ley N° 19.108)

Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (Ley N° 26.215)

Ley de cupo femenino (Ley N° 24.012)

Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley N° 26.522)

Material web

Pomares, Julia y Page, María. El camino del voto (2015).
<http://cippec.org/oear/analisis/el-camino-del-voto/>

Page, María. ¿Cómo se cuentan los votos? (2015)
<http://cippec.org/oear/novedades/como-se-cuentan-los-votos-algunos-aportes-tras-la-eleccion-de-santa-fe/>

Pomares, Julia y Page, María. No da lo mismo. Sobre el diseño de los instrumentos de votación y la equidad electoral (2015)
<http://cippec.org/oear/novedades/no-da-lo-mismo-sobre-el-diseno-de-los-instrumentos-de-votacion-y-la-equidad-electoral/>

Page, María. Breve historia de las PASO (2016)
<http://cippec.org/oear/novedades/breve-historia-de-las-paso/>

Base de datos de International Idea, disponible *online* en: <http://www.idea.int/es/political-finance/question.cfm?id=248>

Base de datos de Global Integrity, disponible *online* en: <https://data.moneypoliticaltransparency.org/indicators/9/>

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

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

Marcelo Leiras es investigador principal del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Doctor en Ciencia Política (Universidad de Notre Dame, Estados Unidos). Licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires). Es director del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de San Andrés y se desempeña como docente e investigador en la misma universidad.

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

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

Josefina Mignone es coordinadora de proyectos del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y estudiante de la Maestría en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella).

Los autores agradecen especialmente a **Alejandro Tullio, Ana María Mustapic, María Esperanza Casullo y a los miembros del Comité Estratégico de Argentina Elige** por sus valiosos comentarios y aportes al documento.

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

Alentamos que uses y compartas nuestras producciones sin fines comerciales.

Para citar este documento: Pomares, J., Leiras, M., Page, M., Zárate, S., y Mignone, J. (agosto 2016). Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la transparencia de las elecciones. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°171**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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

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

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

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