

Memo para la Presidenta y sus Ministros

Procesos
Electtorales

Agenda presidencial es un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate y las políticas públicas clave del país. Pone en discusión una serie de Memos para la Presidenta que sintetizan más de 90 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

PROCESOS ELECTORALES

Memo para la Presidenta y sus Ministros

Sra. Presidenta:

Dieciséis procesos electorales nacionales se celebraron desde 1983. Sus resultados no fueron puestos en duda por los actores políticos ni por la opinión pública. Este es un logro del sistema democrático argentino que adquiere mayor relevancia en perspectiva regional. La calidad de un proceso electoral, sin embargo, no sólo puede evaluarse por la credibilidad de sus resultados sino por su eficacia para dar lugar a la representación y al gobierno democráticos. Desde esta óptica, los procesos electorales argentinos distan de estar consolidados. La reforma legislativa de 2009, impulsada por Ud., dio avances en este sentido. Aquí presentamos propuestas para mejorar y fortalecer los cambios ya iniciados.

Los procesos electorales argentinos necesitan reformas que mejoren la calidad de su organización y control. Una meta central de estas reformas reside en promover la igualdad de condiciones en la competencia y en ofrecer mayor seguridad para todas las agrupaciones en la supervisión de los comicios. También se requieren reformas que inhiban la proliferación de agrupaciones y simplifiquen la oferta electoral. Esto permitiría un voto más informado así como también mejorar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y evitar las consecuencias negativas del comportamiento legislativo de los representantes electos. Se dieron pasos importantes en los últimos años para poner un coto a la fragmentación partidaria pero la regulación electoral, aun después de la reforma de 2009, es muy permisiva.

Uno de los ejes centrales de las propuestas que aquí planteamos reside en transformar la arquitectura institucional encargada de la administración y el control de los procesos electorales. Proponemos convertir en un ente autárquico a la Dirección Nacional Electoral, para que el Poder Ejecutivo Nacional deje de ejercer el control exclusivo sobre sus actividades, y reformar la Justicia nacional electoral en dos direcciones: crear juzgados federales con competencia electoral exclusiva y reforzar el rol de la Cámara Nacional Electoral. Con miras a nivelar el campo de juego, también apuntamos a regular el uso de los recursos estatales para fines proselitistas. Para morigerar la fragmentación de la oferta electoral que aún prevalece, por otra parte, proponemos establecer requisitos más estrictos para conformar alianzas y coaliciones electorales, y jerarquizar a los partidos nacionales por sobre los partidos de distrito.

La calidad de los procesos electorales es siempre perfectible. Esta selección de propuestas no pretende cerrar la discusión sobre las principales líneas de acción en el campo de la regulación electoral. Por el contrario, aspira a enriquecer el debate público y acercar a la Presidenta, a sus Ministros y a la sociedad argentina una agenda de gobierno política y económicamente viable.

Atentamente,

Marcelo Leiras

Investigador principal
CIPPEC

Julia Pomares

Directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno
CIPPEC

Diagnóstico

Hay dos características de los procesos electorales, básicas, simples, pero muy importantes: que las elecciones se celebren sin incidentes y que se respeten sus resultados. La capacidad de sostener en el tiempo estas dos propiedades es un progreso valiosísimo para el sistema político argentino. Sin embargo, evaluar la importancia de esta mejora en perspectiva histórica puede crearnos la impresión de que todo lo que importa de las elecciones es que se celebren pacíficamente y que sus resultados sean respetados. Esta impresión es errónea.

Los procesos electorales pueden ser vehículos más o menos eficaces de la representación y el gobierno democráticos. Esa eficacia requiere que la competencia política dentro de los partidos y entre miembros de distintos partidos se dé en condiciones ecuanímes, que los votantes puedan decidir a partir de información electoral clara, que los sistemas de votación expresen esa decisión de modo fiel, y que los votos se cuenten y los resultados se publiquen con un procedimiento verificable y, por tanto, confiable. Las elecciones argentinas, juzgadas de acuerdo con estos criterios más exigentes, tienen mucho para mejorar.

Uno de los problemas más notorios y más importantes que enfrentan el sistema político nacional y los partidos que lo integran es la **dificultad para ofrecer condiciones ecuanímes de competencia a quienes aspiran a ocupar cargos electivos**. En este contexto, “ecuanimidad” no quiere decir, por supuesto, que todos los candidatos o todos los partidos deban tener las mismas chances de ganar; quiere decir que ningún candidato o agrupación debe disfrutar de una ventaja indebida derivada del control de algún recurso políticamente valioso. Por ejemplo: no afecta la ecuanimidad de la competencia que los candidatos deban reunir un mínimo de votos en las primarias abiertas para participar de las elecciones generales; en cambio, la ecuanimidad de la competencia se debilita cuando las juntas electorales que oficializan las candidaturas en los partidos están controladas por los oficialismos (y actúan en desmedro de las minorías partidarias) o cuando se usan recursos públicos para respaldar candidaturas de funcionarios del gobierno (en perjuicio de los aspirantes de la oposición política).

La completa ecuanimidad en la competencia electoral es un objetivo ambicioso que no sólo depende de la calidad de la regulación de los procesos. Sin embargo, es necesario reconocer que **las arenas electorales argentinas están sesgadas a favor de los partidos oficialistas y de las conducciones partidarias**. Buena parte de ese sesgo resulta de un control electoral débil y poco confiable.

Para ser robusto, un mecanismo de control necesita una inversión de recursos regular y adecuada en su magnitud a la complejidad de los procesos a supervisar. **En nuestro país, el control del cumplimiento de la legislación y la resolución judicial de los litigios electorales recae en los juzgados federales de cada provincia, los que suman estas tareas a sus incumbencias habituales**. Estos juzgados deben, por ejemplo, verificar la validez de las adhesiones que presentan los partidos en el momento de su constitución, controlar el cumplimiento de la regulación sobre publicidad y gastos de campaña, y procesar la información sobre el cumplimiento de la obligación de votar por parte de

los ciudadanos. La mayor parte de estas tareas se concentra inmediatamente antes y después de los comicios, períodos en los que los juzgados reciben financiamiento extraordinario para compensar el trabajo extra de su personal. Los recursos ordinarios y sus complementos estacionales han permitido resolver razonablemente las tareas esenciales para el desenvolvimiento normal de los comicios pero resultan insuficientes para supervisar con rigurosidad el cumplimiento de algunas reglas importantes, en particular, las que refieren al financiamiento de los partidos y las campañas. **Jueces y fiscales con jurisdicción exclusiva podrían desempeñar de modo igualmente satisfactorio todas las tareas que demanda el control de la legislación electoral.** Por otro lado, los juzgados federales con competencia electoral, para los aspectos no electorales de su tarea, se ubican bajo la autoridad de las cámaras federales y, en relación con los temas electorales, bajo la de la Cámara Nacional Electoral (CNE). La competencia electoral exclusiva agregaría coherencia a la organización funcional de la administración de justicia en esta área.

Un mecanismo de control confiable requiere que **los organismos que evalúan las tareas no sean los mismos que las desempeñan y que exista una separación institucional nítida entre quienes organizan las elecciones y las fuerzas políticas que participan en ellas.** La legislación vigente otorga a los juzgados federales con competencia electoral y a la CNE atribuciones asociadas con la administración y la organización de los procesos electorales, y facultades de evaluación y supervisión de esos procesos.

La reforma política de 2009 aumentó la influencia de la Dirección Nacional Electoral (DINE), dependiente del Ministerio del Interior, en la organización de los comicios. Hasta el momento, este organismo ha desempeñado sus funciones de conformidad con todas las partes involucradas. Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional es el único actor que puede incidir sobre su funcionamiento, al designar a su máximo responsable y determinar su reglamentación interna y dotación presupuestaria. Las condiciones en que se realizan las elecciones afectan los intereses de todas las fuerzas en competencia, sean éstas oficialismo u oposición. Es deseable, entonces, que el Poder Ejecutivo Nacional deje de ejercer el control exclusivo sobre las actividades de la DINE y comparta su conducción con otros actores institucionales y partidarios.

El arbitraje poco confiable debilita la cooperación dentro de los partidos políticos. Las organizaciones partidarias que no funcionan bien como sistemas de cooperación no pueden retener a sus miembros y, cuando pueden, les cuesta comprometerlos con estrategias electorales comunes. Así, es frecuente que la conformación de alianzas varíe en cada provincia y, dentro de cada provincia, en las candidaturas para cargos de cada nivel de gobierno. Es igualmente frecuente que listas de candidatos que compiten entre sí para un cargo legislativo o provincial, apoyen a una misma candidatura ejecutiva o nacional, respectivamente. Por ejemplo, dos o más listas de legisladores provinciales con una misma lista de gobernador. La heterogeneidad de las alianzas y la multiplicación de listas colectoras complejizan la oferta que los partidos presentan a los votantes y debilitan la cohesión de las coaliciones de gobierno. **Las candidaturas se multiplican, pero el tiempo y las capacidades de interpretación de los que disponen los votantes siguen siendo los mismos.** Si es difícil conocer los nombres de los partidos que compiten para cada nivel de cargos, extender ese conocimiento a las listas para todos los cargos es improbable, aun para los votantes más interesados y mejor informados. Entender por qué una misma agrupación se alía con partidos muy distintos en diferentes provincias o aun dentro de la misma provincia en elecciones de distinto tipo desafía la motivación y las capacidades interpretativas incluso de los profesionales del análisis político.

El debilitamiento de la disciplina y la solidaridad entre las organizaciones provinciales y nacionales de los partidos obedece a varias causas. Una de ellas es que la regulación electoral, aun después de la reforma de 2009, es muy permisiva. Los costos políticos y electorales de formar nuevos partidos o de adoptar estrategias divergentes en diferentes distritos o para distintas elecciones son muy bajos. Adoptar regulaciones más exigentes seguramente no eliminará los problemas de cooperación y fragmentación pero aliviará sus manifestaciones más extremas y perversas. Permitirá una oferta electoral más simple y coherente para los votantes, así como la formación de coaliciones de gobierno con mayor cohesión y más estables.

Previsiblemente, **las nuevas agrupaciones carecen de las facilidades que tienen las más antiguas para motivar la colaboración de sus militantes y simpatizantes.** Dadas la organización electoral y las tradiciones políticas argentinas, esta carencia compromete la confiabilidad de los comicios. Históricamente, las autoridades de mesa y los fiscales de los partidos supervisan la emisión y el recuento de los votos. En las elecciones más recientes no se han denunciado irregularidades sistemáticas en la confección de las actas de mesa o en la elaboración y comunicación de los resultados de los escrutinios provisionarios. Sin embargo, las quejas por los robos o la falta de boletas de algunos partidos en algunas mesas, aunque difíciles de precisar en su veracidad y alcance, han sido verosímiles y recurrentes en las elecciones de los últimos años. La reposición y vigilancia de las boletas partidarias son tareas asignadas a los fiscales de las agrupaciones, por lo que no es sorprendente que las quejas por robos o faltas se hagan más frecuentes cuando garantizar la presencia de fiscales se ha hecho más difícil. La persistencia de estos problemas sugiere que existe una grieta en el sistema de supervisión de las elecciones que puede dar lugar a problemas más serios en el futuro cercano. Reemplazar el sistema de boletas partidarias para las elecciones nacionales, como se ha hecho en algunas provincias, permitiría alivianar este aspecto de la fiscalización que deben desempeñar los partidos y garantizar una oferta electoral completa para el votante.

En síntesis, **los procesos electorales argentinos necesitan reformas que promuevan la igualdad de condiciones en la competencia, inhiban la proliferación de agrupaciones, simplifiquen la oferta electoral y ofrezcan mayores seguridades para todas las agrupaciones en la supervisión de los comicios.**

Políticas en marcha

En los últimos ocho años se concretaron algunos cambios importantes en la regulación de los procesos electorales. En 2007, se sancionó una nueva Ley de Financiamiento de Partidos Políticos y, en 2009, se llevó adelante la reforma más ambiciosa de la regulación de los procesos electorales luego de la reforma constitucional de 1994: la sanción de la Ley 26.571, de “reforma política”, producto de una iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional. Se avanzó en varios aspectos:

Régimen de financiamiento de campañas electorales con predominio del financiamiento público y distribución más igualitaria entre los partidos políticos. Esto se logró a través de la mayor participación asignada a los recursos que se distribuyen de forma equitativa entre los partidos políticos (por sobre los que se asignan según la cantidad de votos obtenidos) y, más importante aún, por la prohibición de contratar publicidad audiovisual por parte de los partidos políticos o cualquier otra entidad o individuo (que desde las elecciones 2011 es distribuida por la Dirección Nacional Electoral a través de un sorteo). Este cambio, sin embargo, no fue acompañado por una regulación más estricta de la utilización de la publicidad oficial para fines electorales (sólo se extendió la duración de la veda, cuya definición de publicidad oficial es, además, muy laxa).

Digitalización del padrón electoral. Si bien se había iniciado antes de la sanción de la Ley 26.571, esta norma estableció el circuito de actualización de la información y otorgó un importante papel a la Cámara Nacional Electoral por sobre los juzgados federales con sede en cada distrito. Como resultado, se propició una mayor coordinación y menores niveles de discrecionalidad.

Reglas más estrictas para la conformación y mantenimiento de los partidos políticos. En respuesta a una oferta electoral excesiva (cuando se sancionó la Ley 26.571 había registrados 657 partidos políticos nacionales y de distrito), esta iniciativa ya logró revertir la tendencia inflacionaria del sistema de partidos: al momento de oficialización de listas para las elecciones de 2011 la cantidad de partidos se había reducido en un 25% respecto de 2009.

Incorporación de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Con dos objetivos primordiales, democratizar los partidos políticos y contribuir a la reestructuración del sistema partidario (en línea con las reglas más estrictas arriba mencionadas), esta iniciativa se implementó por primera vez en el proceso electoral de 2011. Su debut dio pasos auspiciosos en el logro del objetivo de colaborar con la reestructuración del sistema de partidos, al reducir sensiblemente la oferta electoral (esto se refleja, por ejemplo, en la notoria disminución de listas a diputados nacionales), aunque no permitió una oferta más ordenada ni dio aún los resultados deseados en la democratización interna de los partidos (hubo poca competencia interna para la selección de candidaturas).

Grandes dilemas

¿Facilitar la formación de partidos políticos o facilitar la formación de mayorías de gobierno?

La legitimidad democrática reclama que las decisiones de gobierno, que son singulares, tengan algún tipo de correspondencia con las preferencias de los ciudadanos, que son múltiples. Entonces, hace falta sintetizar y organizar la variedad de opiniones e intereses individuales en términos de programas y políticas que guíen la acción de gobierno. Este trabajo de síntesis se realiza en distintos ámbitos, entre los cuales se destacan los partidos políticos, los gabinetes del Poder Ejecutivo y las Legislaturas.

En cada sistema político alguno de estos espacios desempeña un papel más relevante en la tarea de procesar las preferencias ciudadanas. Tal relevancia depende, entre otras cosas, de la regulación electoral.

Cuando es fácil cumplir con los requisitos para la formación de partidos y cuando se eligen varios cargos en cada distrito electoral, más partidos participan en las elecciones y los votos tienden a dispersarse entre un conjunto relativamente grande de agrupaciones. Esto equivale a privilegiar el diálogo y la negociación interpartidaria como mecanismos de agregación de preferencias por sobre la agregación de voluntades intrapartidaria. Habitualmente, los escenarios de este tipo son defendidos en nombre de la inclusión política y la pluralidad. Con la misma frecuencia, se objeta que este tipo de situaciones hace que sea más costoso formar y más difícil sostener las mayorías partidarias o las coaliciones interpartidarias de gobierno.

En contraste, cuando los requisitos de formación de partidos se vuelven más exigentes y cuando en cada distrito se eligen relativamente pocos cargos, cae la cantidad de partidos que participan de las elecciones y los votos se distribuyen entre un grupo pequeño de organizaciones. La tarea de agregación de preferencias se traslada, de esta forma, al interior de los partidos políticos. Esto reduce los costos de formación de las mayorías de gobierno, aunque puede derivar en la exclusión de las minorías políticamente organizadas que no se sienten expresadas por los partidos que reciben más votos.

El sistema de partidos argentinos tiene un nivel de fragmentación que no es fácil de justificar en nombre de la pluralidad y la inclusión. Con un sistema fragmentado es más difícil obtener y mantener en el tiempo respaldo político para las decisiones de gobierno. Al impulsar propuestas de reforma sobre las reglas electorales es importante ponderar el efecto potencial sobre la fragmentación del sistema de partidos y, como ocurrió con la reforma electoral de 2009, dar prioridad a las medidas que reduzcan la fragmentación, fortalezcan la cohesión partidaria y faciliten la formación de mayorías de gobierno.

¿Facilitar la rendición de cuentas o promover la inclusión de las minorías?

Los sistemas de representación mayoritarios, en los que los premios políticos se concentran en un actor o en un grupo pequeño de actores, tienen una ventaja de visibilidad: el que gana, decide, y los resultados de las políticas, buenos o malos, pueden cargarse en la cuenta de quien decidió. De este modo, es más sencillo utilizar el voto como herramienta de premio y castigo y, por tanto, más fácil ajustar el desempeño del gobierno a las preferencias mayoritarias de la ciudadanía. El precio de esta claridad en la asignación de responsabilidades es la exclusión de las minorías de los espacios de decisión.

En la representación democrática, desde el punto de vista de la estricta igualdad, es suficiente con que las decisiones públicas cuenten con el respaldo de una mayoría simple de los ciudadanos. Requerir el acuerdo de alguna minoría para decisiones que ya tienen apoyo mayoritario sería darle a esa minoría un lugar de privilegio. Esta consideración especial se justifica, sin embargo, cuando la exclusión sistemática de alguna minoría produce resultados que aun la mayoría no aprobaría; por ejemplo, cuando las minorías partidarias prefieren abandonar el partido antes que seguir perdiendo elecciones internas.

Las democracias no pueden prescindir de la inclusión de las minorías, sólo pueden elegir entre incorporarlas como minorías dentro de los partidos o como partidos minoritarios. En países étnicamente homogéneos la primera opción es la mejor. La Argentina es un país étnicamente homogéneo que tiene crecientes dificultades para la formación de partidos capaces de incluir a sus minorías. Las reformas institucionales que se consideran en los próximos años deben contribuir a reforzar esta capacidad.

¿Privilegiar la representación territorial o fortalecer la representación funcional?

En la Argentina, como en la mayoría de los países del mundo, el territorio se divide en distritos electorales. A diferencia de lo que ocurre en otros países, inclusive en muchas federaciones, en la Argentina se usa la misma escala de distritos, la provincia, para elegir a todos los legisladores nacionales (diputados y senadores). Las provincias son también distritos para la elección de los gobernadores y, en muchas de ellas, para la elección de los legisladores provinciales.

Este diseño electoral hace que los fenómenos que afectan a cada distrito, y los intereses y las opiniones que se forman en la escala provincial pesen en la conciencia de los candidatos y en la de los votantes al momento de elegir legisladores nacionales. Además, el acceso a las candidaturas para estos cargos suele ser decidido por las autoridades partidarias provinciales o en elecciones internas de escala provincial. Por estos motivos, es de esperar que los legisladores nacionales argentinos, tanto los diputados como los senadores, consideren muy especialmente la repercusión provincial de sus decisiones.

De acuerdo con la legislación vigente, basta que un partido esté constituido en una provincia para que pueda presentar candidatos a diputados y senadores nacionales, y es suficiente que esté formado en cinco provincias para que pueda presentar una candidatura presidencial. Las organizaciones partidarias de distrito suelen tener amplia autonomía para determinar su política de alianzas y sus programas de gobierno. En los países federales es esperable que esto ocurra y que, entonces, los intereses concentrados geográficamente (representación territorial) influyan fuertemente en la toma de decisiones en el or-

den nacional. Pero la posición geográfica de los intereses no siempre es una consideración relevante para decidir. Las personas pueden compartir intereses según los grupos que integran o por los roles sociales que desempeñan, además de por el lugar en el que residen.

En el sistema político argentino, esta segunda forma de representación, la funcional, es débilmente influyente en la formación de coaliciones. Muchas decisiones reflejan la coincidencia circunstancial de mayorías provinciales. Adoptar reglas que demanden la implantación de los partidos en un alto número de provincias y la coordinación entre agrupaciones distritales para poder participar de las elecciones nacionales permitiría moderar la preeminencia de la representación territorial y favorecer la formación de coaliciones nacionales más coherentes y estables.

¿Proteger la autonomía de los partidos o promover una oferta electoral más coherente?

Las listas colectoras proliferan. La conformación de las alianzas varía entre las provincias y a lo largo del tiempo. Todo esto permite a muchos candidatos ganar elecciones. Pero eso no quiere decir que los candidatos y los votantes aprueben o prefieran este estado de cosas.

La competencia política es un asunto delicado. Puesto que esta forma de competencia parece ser aceptada por todos los involucrados se podría pensar que es preferible respetar el resultado al que los candidatos y los partidos parecen haber llegado, y abstenerse de prohibir o limitar cierto tipo de alianzas a través de la regulación electoral. Efectivamente, la aceptación de los candidatos es un argumento fuerte en favor de respetar las pautas vigentes y de regular con prudencia. Sin embargo, **las otras caras de una institucionalización desordenada de la competencia electoral y de políticas de alianzas incoherentes son la confusión de los votantes y la inestabilidad de las coaliciones de gobierno.** En este sentido, adoptar reglas estrictas en relación con la congruencia de las alianzas puede funcionar como el remedio de Ulises para evitar responder a la seducción del canto de las sirenas: una limitación que evita una tentación temporaria y permite alcanzar un resultado deseado permanente.

Propuestas

1

Convertir a la Dirección Nacional Electoral en un organismo descentralizado y autárquico dentro del Poder Ejecutivo Nacional.

Uno de los principales desafíos que tiene la Argentina es reformar el entramado institucional encargado de la organización de los procesos electorales. Dado el prominente rol del financiamiento público en las campañas electorales, la DINE ha incrementado su influencia.

Si bien la legitimidad de los procesos electorales nacionales no es puesta en duda por los actores políticos ni por la ciudadanía, **creemos que si la DINE tuviera menos vinculación (esto es, dependencia funcional directa) con la autoridad política se mejoraría la transparencia y se evitarían potenciales cuestionamientos**. Este es el camino que siguieron los demás países de la región, y la Argentina es hoy el único país de América Latina en el cual el Ministerio del Interior está involucrado en la organización de los comicios.

Concretamente, proponemos **convertir a la Dirección Nacional Electoral en un organismo autárquico y con gobierno colegiado**, que funcione en la órbita del Ministerio del Interior pero con la autonomía propia de los organismos descentralizados. Respecto del nombramiento de las autoridades, sugerimos que sean designadas por la Presidencia de la Nación, previo concurso de oposición y antecedentes, y con acuerdo de ambas cámaras del Congreso.

2

Justicia nacional electoral: dotar a la primera instancia de competencia electoral exclusiva, aplicar para la designación de los jueces un sistema similar al que rige desde 2003 para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, y fortalecer a la Cámara Nacional Electoral en su rol de segunda instancia.

Sin perjuicio de que un aspecto a mejorar de la calidad de los procesos electorales reside en su organización, consideramos que **el principal problema de los procesos electorales en la Argentina radica en la falta de sanciones**. El diseño que tenemos hoy se vale de una primera instancia para *delitos* electorales (y única instancia para las *faltas* electorales), conformada por jueces federales sin especialización en cada uno de los distritos, y una segunda instancia especializada, la Cámara Nacional Electoral (CNE). La modificación de este esquema, que tiene un carácter provisorio devenido en permanente, es imprescindible.

Con el objetivo de propiciar una mayor coordinación y coherencia en las decisiones tomadas en cada uno de los 24 distritos, **proponemos la creación de un juzgado federal con competencia electoral exclusiva en cada distrito, a los que les sería trasladada la Secretaría electoral de los juzgados federales que hoy se ocupan de las funciones electorales.** Para ello, estas Secretarías deberían ser objeto de una reformulación a través de ciertos requisitos mínimos de profesionalización y de estándares de publicidad de la información electoral.

Dada la relevancia de la materia electoral, **proponemos que la designación de estos jueces electorales, una vez seleccionada la terna por el Consejo de la Magistratura, siga el procedimiento que rige la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación** según lo estableció el Poder Ejecutivo Nacional en 2003. El trabajo de estos juzgados debería ser complementado con un rol más activo del Ministerio Público Fiscal (ver Memo Justicia) para lo cual proponemos la creación de un Fiscal General Electoral, que actúe ante las dos instancias de apelación.

Los cambios en la primera instancia de la Justicia electoral deberían ir acompañados del fortalecimiento de la Cámara Nacional Electoral, para propiciar una mayor coordinación del accionar de los juzgados electorales de primera instancia y otorgar mayor coherencia a las decisiones. Entre otras medidas, **proponemos que dentro de la estructura de la Justicia electoral los fallos se conviertan en precedentes obligatorios para las instancias inferiores si ya se ha dictaminado en dos ocasiones en el mismo sentido.**

3

Regulación de la oferta electoral: establecer requisitos más estrictos para conformar alianzas y coaliciones electorales, y jerarquizar los partidos nacionales por sobre los partidos de distrito.

La Ley 26.571 hizo avances importantes en la regulación de la oferta electoral. Sus efectos ya se vislumbraron en el proceso electoral de 2011: la cantidad de fórmulas electorales presidenciales fue la más baja desde 1983 y la cantidad de listas a diputados nacionales bajó también de forma significativa.

Sin embargo, una oferta más reducida no equivale a una oferta ordenada ni a un sistema de partidos fuertes. Consideramos que las reglas de 2009 podrían mejorarse con las siguientes medidas:

- **Listas colectoras y de adhesión.** Incorporar en el Código Electoral la prohibición expresa de la figura de listas colectoras y de adhesión tanto para las elecciones generales como para las primarias, por cuanto obstaculizan la posibilidad de brindar una oferta electoral ordenada al elector e incentivan la fragmentación electoral en las categorías inferiores. La habilitación de listas colectoras o de adhesión introduce un problema adicional ya que genera en la práctica una nueva ronda de alianzas posteriores a las primarias, que desdibuja el objetivo de que éstas sean la única instancia de selección de candidaturas.
- **Reglas para la conformación de alianzas.** Reformular las reglas sobre la conformación de alianzas electorales contenidas en la Ley Orgánica de Partidos Políticos de forma tal que un partido político no pueda realizar alianzas con distintos partidos en diferentes

distritos, y que tampoco pueda hacerlo para distintas categorías de cargos. Un incentivo importante para la centralización del sistema de partidos es exigir que los partidos políticos conformen coaliciones nacionales, de modo de evitar las alianzas cruzadas y contribuir a generar agrupaciones homogéneas en los 24 distritos del país (o en todos aquellos en los que todos o algunos de los partidos que conforman la alianza nacional tengan reconocimiento). Esto permitiría mejorar la rendición de cuentas hacia la ciudadanía y evitar las consecuencias negativas sobre el comportamiento legislativo de los representantes electos.

- **Requisitos para ser reconocido como partido nacional.** Establecer requisitos más estrictos para la obtención del reconocimiento como partido nacional.

4

Reformular aspectos de las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) con el doble objetivo de propiciar mayor competencia entre las listas internas y de garantizar la representación de las minorías.

Las PASO fueron incorporadas con el doble objetivo de profundizar la democracia en el interior de los partidos, de manera de dotar de mayor legitimidad y representatividad a los candidatos y a sus partidos; y de contribuir a reestructurar el sistema de partidos para reducir significativamente el número de partidos habilitados para competir en cada elección, y así volver más clara la oferta electoral.

En su debut, en agosto de 2011, hubo una masiva afluencia a las urnas (78,7%) –que se ubica algo por encima del nivel de participación de las elecciones presidenciales de 2007–, no se registraron altos niveles de conflictividad y litigiosidad entre las listas internas en competencia, y se cumplió con el objetivo previsto de reducir la oferta electoral (disminuyeron las candidaturas presidenciales y, más importante aún, las listas a diputados nacionales).

Sin embargo, **en esta primera implementación de las PASO no se logró cabalmente uno de sus dos objetivos: la democratización interna.** Para la principal candidatura en juego, la presidencial, la selección de candidatos no fue realizada por la ciudadanía sino consensuada antes por cada partido político o alianza. En la categoría de diputados nacionales, hubo competencia en 18 de los 24 distritos pero esta se limitó a una o dos agrupaciones.

Proponemos algunos cambios que podrían incentivar la competencia y reducir los incentivos de las minorías partidarias a competir “por afuera”:

- **Desdoblamiento de la elección de la fórmula presidencial.** Es decir, elegir en primarias abiertas la candidatura a la Presidencia y dejar la candidatura a la Vicepresidencia para que sea el resultado de un acuerdo (posterior a las PASO) entre los contendientes de cada partido.
- **Ampliar el plazo entre las elecciones primarias y generales.** Concretamente, pasar del plazo actual (70 días) a 90 días. Esto no sólo podría ser un incentivo a la competencia –dado que permite tener candidatos definidos con mayor antelación a los comicios generales– sino que además contribuye a una mejor administración de los comicios. Estos incentivos se complementan y refuerzan con las propuestas sobre regulación de alianzas y coaliciones de la [Propuesta 3](#).

La ley actual (26.571) adolece de algunas deficiencias para garantizar la efectiva representación de las minorías, es decir, de las listas internas que se oponen a la conducción del partido político o agrupación. Para ampliar las garantías de las minorías, proponemos las siguientes medidas:

- **Reducir las funciones de las juntas partidarias, otorgándoselas a la Justicia electoral.** Transferir a la Justicia electoral las responsabilidades que hoy tienen las juntas partidarias en la organización de las elecciones primarias (por ejemplo, en la oficialización de las candidaturas). Esto impediría que la línea interna que predomina en el partido político actúe como juez y parte (en temas tan importantes para la equidad como la inscripción de precandidaturas).
- **Unificar la fórmula electoral para la integración de listas de diputados nacionales.** Unificar bajo el sistema D'Hont la fórmula para integrar las listas a diputados nacionales, que hoy se define según las cartas orgánicas o acuerdos de las alianzas, y que en muchos casos establece sistemas de mayoría y minoría excesivamente restrictivos para las minorías partidarias.

5

Limitar el uso de los recursos estatales con fines proselitistas para reducir el sesgo favorable a los oficialismos en la competencia electoral.

El financiamiento de la actividad partidaria a través del Estado (sea de cualquiera de sus tres poderes) es un fenómeno que trasciende a los procesos electorales pero que adquiere su más evidente expresión durante los mismos. Regular el dinero en la política es, sin embargo, un asunto complejo (no sólo en la Argentina) y, como consecuencia, requiere normas adecuadas y de implementación eficaz. La reforma electoral de 2009 dio un paso importante en términos de equidad en la competencia electoral al prohibir la contratación privada de la publicidad audiovisual. En este contexto, se hace aún más importante regular el uso de los recursos estatales.

La ley electoral argentina es muy laxa con respecto al uso de los recursos del Estado para el financiamiento partidario. Las sanciones previstas, además, son predominantemente de tipo pecuniarias. Entre las medidas a incluir, proponemos:

- **Publicidad de los actos de gobierno/plazos.** Extender la prohibición de emitir publicidad de los actos de gobierno, que actualmente abarca los últimos 15 días de la campaña electoral, al total del período de campaña (35 días).
- **Publicidad de los actos de gobierno/definición.** Establecer una definición más estricta de lo que se entiende por “publicidad de actos de gobierno”, que reduzca la discrecionalidad en su interpretación, que actualmente requiere probar que la publicidad busca “promover la captación del sufragio”.
- **Uso de la cadena nacional.** Prohibir el uso de la cadena nacional de radio y televisión para hacer anuncios durante la campaña electoral, salvo autorización expresa de la Cámara Nacional Electoral por razones de fuerza mayor.

Cambiar el instrumento de sufragio: reemplazar las boletas partidarias por la boleta única en los procesos electorales nacionales con vistas a su aplicación en los comicios de 2013.

El instrumento de sufragio que utilizamos en la Argentina adolece de un problema central: como se les exige a los partidos políticos que garanticen la presencia de sus boletas en los cuartos oscuros, la oferta electoral que encuentra el votante puede no estar completa. Esto vulnera el derecho a elegir y ser elegido. La primera implementación de las PASO volvió a poner de manifiesto los problemas que trae este sistema ya que la distribución de las boletas se constituyó en un desafío, especialmente en la provincia de Buenos Aires.

Durante los procesos electorales de 2011, **las provincias de Salta, Santa Fe y Córdoba implementaron nuevos instrumentos de sufragio (distintas variantes de boleta única y voto electrónico) y demostraron la factibilidad de estos sistemas en la Argentina.** Esta evidencia se suma a la experiencia de la Cámara Nacional Electoral con los ciudadanos privados de su libertad, que desde 2007 emiten su voto con una boleta única. En virtud de la evaluación de estos casos, proponemos la implementación de la boleta única a partir de los comicios nacionales de 2013.

El diseño de la boleta debería ser producto de consensos alcanzados entre y dentro de los partidos políticos, y con la ciudadanía. Para contribuir con este diálogo, proponemos los siguientes lineamientos:

- **Boleta única para todas las categorías en juego.** Las experiencias de Córdoba y Santa Fe, que utilizaron diferentes tipos de boleta única, confirmaron que el diseño de la boleta impacta sobre la forma en que los ciudadanos emiten su voto. La boleta única por categoría de cargo aumenta la propensión al voto cruzado en comparación con la boleta que es única para todas las categorías en juego. Este último diseño, que es el que aquí impulsamos, facilita el voto por partido político y mantiene en mayor medida el denominado “efecto arrastre” que facilita el actual sistema de boletas partidarias, al exigir una acción, el “corte de la boleta”, para votar por distintos partidos en distintas categorías de candidatos.
- **No incluir en la boleta una opción específica para emitir un voto en blanco.** Al igual que con la práctica habitual bajo el sistema de boleta partidaria, el voto en blanco debe ser el resultado de no marcar ninguna preferencia, en una o en ninguna de las categorías en juego.
- **No incluir fotografías de candidatos.** La boleta debería otorgar, en su lugar, mayor importancia visual en el diseño a los atributos que identifican al partido político o alianza (el número de lista y el símbolo o logotipo del partido político). Este agregado reforzaría la cohesión partidaria y evitaría los problemas asociados con la personalización de las campañas.
- **Unificar el uso de la boleta única cuando se celebran simultáneamente elecciones nacionales y provinciales en un mismo distrito.** Proponemos que la ley electoral estipule que en caso de celebrarse elecciones provinciales en simultaneidad con las nacionales, las provincias deban adherir al sistema de boleta única. Esto impediría tener que administrar elecciones con distinto instrumento de sufragio o que el cambio en el instrumento de sufragio actúe como un desincentivo a la simultaneidad de elecciones.

Viabilidad

La adopción de las medidas propuestas es factible desde el punto de vista económico. La mayoría de ellas no entraña la creación de nuevas funciones de gobierno sino la reasignación de facultades ya existentes.

Todas las propuestas requieren modificar o reemplazar leyes existentes y, en algunos casos, la normativa vigente demanda la formación de mayorías especiales. Independientemente de los requisitos procedimentales, **es importante que las reformas de esta naturaleza cuenten con amplio respaldo de las fuerzas políticas.**

En las condiciones vigentes, estimamos que reunir este respaldo es posible aunque, como suele ocurrir con los cambios electorales, puede ser dificultoso. Un sistema de administración y justicia electoral eficaz y confiable es un recurso institucional que, en el mediano plazo, debería ser valioso tanto para quienes hoy integran el oficialismo nacional como para las diversas fuerzas que se ubican en la oposición. Pero las motivaciones comunes de mediano plazo compiten con las percepciones sobre el impacto que una reforma puede tener en el corto plazo sobre las chances de triunfo de los partidos políticos y la popularidad de sus dirigentes.

Es posible que varios actores perciban que las restricciones a la formación de partidos y coaliciones así como el límite al uso proselitista de los recursos públicos que proponemos los perjudican. Puesto que la reforma electoral no es un tema de interés prioritario para la opinión pública, esos actores pueden estimar que no necesitan pagar el potencial costo de las reformas que sugerimos. Creemos que esos cálculos son equivocados. **Las medidas que proponemos tienen como propósito fundamental neutralizar las ventajas ilegítimas que resultan de una regulación electoral débil y fortalecer a los partidos políticos como mecanismos de cooperación.** Quien crea que el sostenimiento de su posición de liderazgo depende del mantenimiento de defectos institucionales está sentado sobre bases de poder frágiles y volátiles. Quien gobierna con el apoyo de partidos fragmentados y faltos de cohesión sabe que contar con organizaciones más robustas haría su tarea más sencilla. En estas condiciones, creemos, la resistencia a adoptar una línea de reformas como la que proponemos se sostendría sobre una idea de conveniencia mal entendida.

La reasignación de la jurisdicción sobre temas electorales a juzgados con competencia exclusiva implicaría un cambio en el área de competencias y en la dotación presupuestaria de los jueces federales que hoy intervienen en estos temas. La puesta en marcha de esta propuesta requiere un programa de transición que facilite el traspaso de responsabilidades y minimice el impacto sobre las estructuras y las personas que actualmente desempeñan tareas en la Justicia electoral.

Las propuestas que formulamos están basadas en nuestra interpretación de la teoría y las experiencias locales e internacionales. No obstante, la implementación de nuestras recomendaciones en la escala nacional puede tener efectos no previstos o poco conocidos hasta el momento. Para ajustar la implementación a estas contingencias **es importante pensar en un programa gradual de implementación**. La gradualidad es especialmente relevante en los casos en los que se propone reasignar funciones entre distintos organismos públicos.

Finalmente, es importante subrayar que nuestras propuestas se concentran en el nivel nacional, porque éste es el nivel sobre el que pueden influir las decisiones de la Presidencia de la Nación. No obstante, en la práctica electoral de nuestro país los asuntos y la regulación nacional se mezclan con los provinciales y, en muchos casos, con los municipales. De este modo, por ejemplo, sirve de poco restringir el uso proselitista de los fondos públicos en la arena nacional si la legislación provincial permite usarlos libremente. Por este motivo, **las reformas que proponemos tendrían un efecto más categórico si van acompañadas de reformas provinciales que apunten en el mismo sentido**. Esto implicaría ir cerrando un círculo virtuoso de influencia reformista, puesto que algunas de las propuestas que recogemos se inspiran en reformas provinciales exitosas. La sanción de una ley convenio que ponga en marcha y promueva la uniformidad en la regulación electoral en las provincias simbolizaría el compromiso general con los objetivos de cambio y permitiría contar con condiciones de ejercicio de los derechos electorales idénticas en todo el territorio del país y para todos los cargos de gobierno.

Este Memo contó con la colaboración de **Ana María Mustapic**, miembro del Consejo de Administración de CIPPEC, y del equipo del **Programa de Política y Gestión de Gobierno** de CIPPEC.

Una versión preliminar de este Memo fue discutida en una mesa de trabajo con especialistas, en la que estuvieron presentes: Martín Böhmer, Carla Carrizo, Miguel De Luca, Alberto Föhrig, Germán Lodola, Mariana Prats, Manuel Terradez, María Inés Tula y Javier Zelaznik. **Los autores agradecen los valiosos comentarios recibidos.**

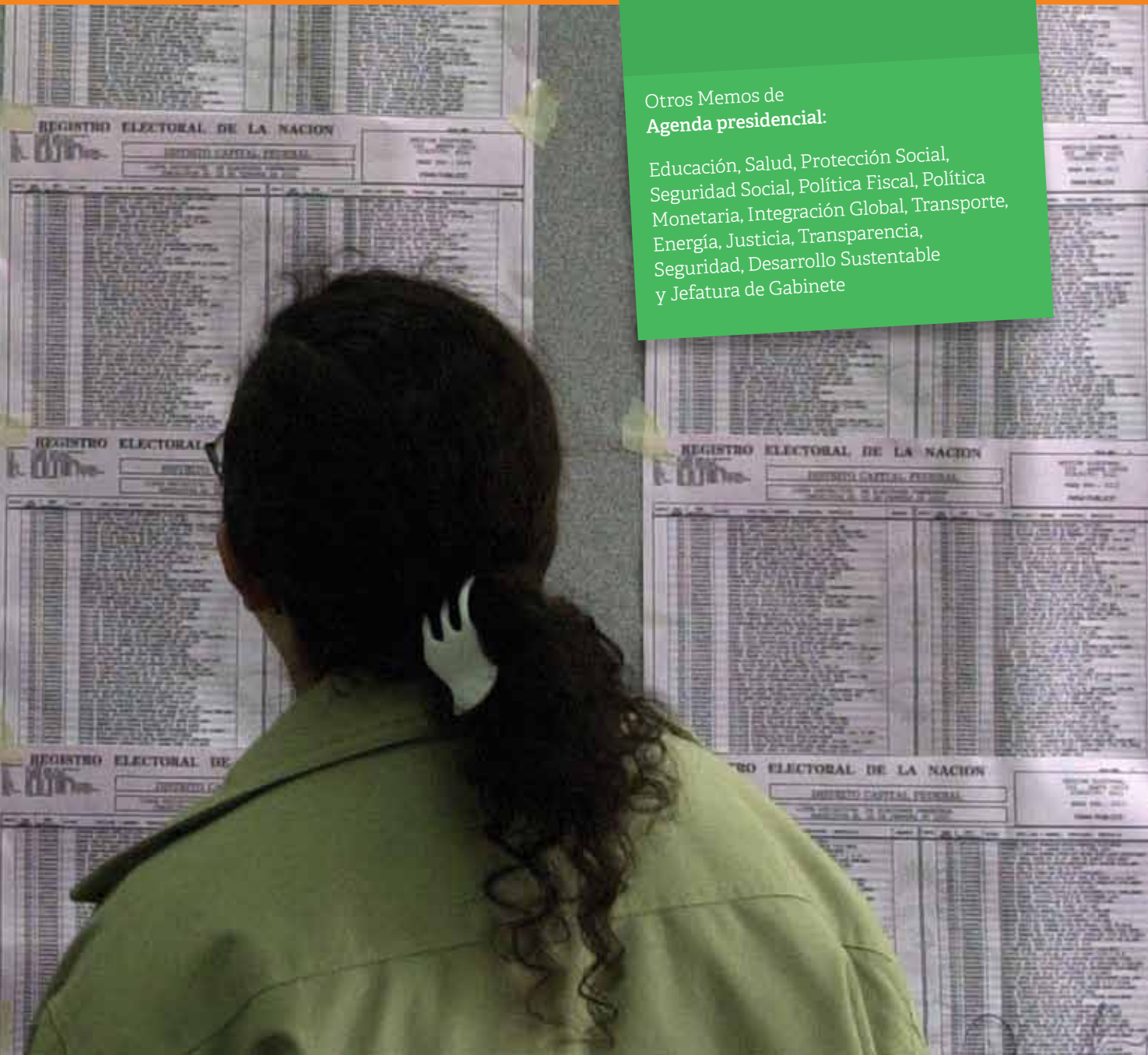
Este Memo para la Presidenta se realizó como parte del proyecto Agenda presidencial, un aporte de CIPPEC y otras organizaciones para mejorar el debate y las políticas públicas clave del país. Forma parte de una serie de documentos que sintetizan más de 90 políticas para consolidar los avances de los últimos años y renovar la agenda de políticas estratégicas para el crecimiento con equidad de la Argentina.

Comité ejecutivo: Fernando Straface, Director Ejecutivo • Laura Zommer, Directora de Comunicación • Axel Rivas, Director de Educación | Edición de contenidos: Carolina Nahón, Coordinadora de Publicaciones | Coordinación ejecutiva: Francisco Resnicoff | Desarrollo de la plataforma: Julián Bersano, Director de Tecnología | Edición de contenidos web: Dolores Arrieta, Coordinadora de Comunicación | Asistencia general: Soledad Zárate | Diseño: ZkySky | Fotos: Archivos Clarín y La Nación

IMPRESO EN NOVIEMBRE DE 2011

Otros Memos de Agenda presidencial:

Educación, Salud, Protección Social,
Seguridad Social, Política Fiscal, Política
Monetaria, Integración Global, Transporte,
Energía, Justicia, Transparencia,
Seguridad, Desarrollo Sustentable
y Jefatura de Gabinete



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, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, a través de los programas de Educación, Salud, Protección Social, Política Fiscal, Integración Global, Justicia, Transparencia, Desarrollo Local, y Política y Gestión de Gobierno.

CIPPEC



políticas públicas
public policies

Av. Callao 25, 1° C1022AAA, Buenos Aires, Argentina
T (54-11) 4384-9009 F (54-11) 4384-9009 interno 1213

info@cippec.org • www.cippec.org • www.agenda-presidencial.org