

Reforma al Código Electoral Nacional: comentarios al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados

Marcelo Leiras | Julia Pomares

En 2009, el Congreso de la Nación sancionó una importante reforma del régimen electoral nacional (Ley 26571 de *Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*). Esta ley fue implementada por primera vez en las elecciones de 2011. El pasado 3 de abril, la Cámara de Diputados dio media sanción a una nueva propuesta del Poder Ejecutivo Nacional (02-PE-2012) para reformar el Código Electoral Nacional.

Los principales aspectos de esta reforma son: 1) la habilitación del sufragio con el Documento Nacional de Identidad en formato tarjeta, eliminando la constancia de emisión del voto en el Documento y reemplazándola por una constancia expedida por la autoridad de mesa; 2) la actualización de las sanciones por no emisión del voto y la creación del registro de no votantes; 3) la prohibición de las incorporaciones al padrón durante la jornada electoral.

Este documento presenta una lectura crítica de los tres temas sobre los que versa el proyecto de ley: la incorporación de votantes al padrón durante la jornada electoral, la identificación

del votante y la constancia de emisión de voto, y las sanciones por la no emisión del sufragio.

El análisis concluye que **las modificaciones propuestas no implican claras mejoras en las reglas electorales argentinas**. Específicamente, constatamos que: 1) no resulta claro cuáles son los problemas que esta reforma busca solucionar; 2) se observan deficiencias en la operacionalización de las reformas propuestas y su puesta en marcha puede ocasionar problemas mayores que los que busca solucionar; 3) estas reformas deben ser sometidas a una discusión más sistemática y amplia antes de su sanción.

Las consideraciones y recomendaciones que se incluyen en este documento fueron elaboradas en el marco del Observatorio Electoral Argentino (OEAR)¹ de **CIPPEC** cuyo objetivo es reunir, generar y difundir información sistematizada sobre las reglas electorales vigentes, las reformas desde el restablecimiento de la democracia en 1983 y las actuales propuestas de reforma en cada uno de los 24 distritos del país y en el nivel nacional.

¹ <http://www.cippec.org/oear/index/>

RESUMEN EJECUTIVO

CIPPEC 

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

En 2009, el Congreso de la Nación sancionó la ley más importante de reforma de la administración electoral nacional (Ley 26571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral) desde el retorno a la democracia. Esta ley fue implementada por primera vez en las elecciones de 2011.

El pasado 3 de abril, la Cámara de Diputados dio media sanción a una nueva propuesta del Poder Ejecutivo Nacional (02-PE-2012) para reformar el Código Electoral Nacional. Los principales aspectos de esta reforma son: 1) la habilitación del sufragio con el Documento Nacional de Identidad en formato tarjeta, eliminando la constancia de emisión del voto en el Documento y reemplazándola por una constancia expedida por la autoridad de mesa; 2) la actualización de las sanciones por no emisión del voto y creación de registro de no votantes; 3) la prohibición de las incorporaciones al padrón durante la jornada electoral.

En este documento se presentan las conclusiones y recomendaciones que surgen de una lectura de los principales cambios introducidos por el proyecto de ley.

Verificar la emisión del voto: el desafío de articular autenticidad y sencillez

Desde el año 2009, el Registro Nacional de las Personas, además de emitir el documento en formato libreta, emite el documento nacional de identidad en el formato de tarjeta, incorporando nuevas tecnologías. El proyecto del Poder Ejecutivo aprobado en Diputados habilita a esta tarjeta como método válido para la identificación del elector y de esta manera, quita la constancia de emisión del voto en el propio documento. La fundamentación de este cambio es convincente. Que un documento de identidad sea intervenido con un sello cada vez que se vota es, efectivamente, un problema de seguridad atendible que valdría la pena resolver (la intervención frecuente de un documento de identidad entraña riesgos de alteración o deterioro no intencional de la información que contiene). Sin embargo, debería considerarse con sumo cuidado la creación de otro comprobante para verificar de un modo igual de sencillo y confiable la emisión del voto.

El mecanismo propuesto para comprobar la emisión del sufragio presenta considerables problemas de operatividad. Los problemas potenciales más evidentes que se desprenden de esta modificación son que el comprobante podría extraviarse o fraguarse y que su autenticidad no es fácil de garantizar. Por otra parte, el proyecto de ley es muy poco preciso con respecto a cómo se instrumentaría este comprobante, y afectaría el procedimiento de identificación del elector durante la jornada electoral.

La legitimidad alcanzada por los procesos electorales en nuestro país permite eliminar la constatación en el documento como mecanismo para evitar el fraude. No obstante, **es imprudente introducir estos cambios cuando todavía no se ha completado la informatización del padrón ni se han evaluado sus resultados.** La digitalización del registro de electores fue un componente central de la Ley 26571 e implica una importante mejora para los procesos electorales argentinos.

Dada la magnitud de este cambio, parece muy poco propicio impulsar otra reforma cuando la migración del padrón al formato digital centralizado aún no se ha consolidado, ni se dispone públicamente de un análisis de los resultados de la primera utilización del nuevo sistema. Resolver de modo convincente el problema de confiabilidad en la lista que se utilizaría como base para emitir las constancias es un requisito indispensable sin el cual la nueva reforma no debería implementarse.

¿Es necesario impulsar sanciones por la no emisión del voto?

Parecen muy poco prudentes las propuestas de reformas de los **artículos 126, 127 y 133**, vinculadas a las sanciones por la no emisión del voto así como la no eliminación de las cargas adicionales para los empleados públicos. **El problema de la participación electoral en la Argentina no tiene magnitud suficiente como para ameritar la sobrecarga del sistema que implicaría comprobar la efectiva emisión del voto en cada caso.**

El perjuicio de eficiencia en el uso de los recursos públicos y del tiempo de los ciudadanos es, puede estimarse, ampliamente mayor que el beneficio potencial de disuadir al pequeño grupo de ciudadanos que no ejerce su derecho a votar. La medida sería, además, potencialmente discriminatoria: aunque no se dispone de datos sobre las características de los “no votantes sistemáticos” en la Argentina, si los parámetros fueran similares a los de otros países del mundo, es muy probable que sean ciudadanos con

representación

transparencia

equidad

ingresos inferiores al promedio de la población. **Una medida para verificar nuestra virtud ciudadana terminaría siendo tanto una carga en términos de recursos públicos como un dispositivo para estigmatizar a las personas con bajos ingresos.**

De igual manera, no hay ningún argumento para mantener la carga adicional para los empleados públicos. Si el diagnóstico fuera que el descenso de la asistencia a las urnas es un problema a mitigar, consideramos más eficiente y eficaz la implementación de campañas para promover el derecho y la obligación de votar.

Eliminar las excepciones ¿un riesgo necesario?

La justificación de la eliminación de las excepciones del **artículo 87** (sobre la inadmisibilidad del voto de los ciudadanos no inscriptos en el registro de electores) presenta deficiencias importantes. Es difícil identificar **cuál es el bien que se protege impidiendo que algunas personas sufragan en mesas distintas que en las que se encuentran inscriptas**. Si se buscara cuidar la transparencia electoral, debería evaluarse la mejora propuesta en comparación con el perjuicio que puede ocasionar la eliminación de las excepciones. La desventaja más notoria radica en la incomodidad que traería a los fiscales desplazarse a la mesa en la que están inscriptos para emitir su voto.

Naturalmente, no es la comodidad de los fiscales lo que debería preocuparnos sino la transparencia de los comicios, que depende crucialmente de la presencia de los fiscales de los partidos políticos. Es posible prever que esta modificación perjudicaría principalmente a los partidos políticos que cuentan con menor cantidad de fiscales.

Para ser convincente, el proyecto debería: definir claramente cuál es el mal o problema que se procura atacar con la reforma del artículo 87, mostrar evidencia que indique la magnitud del perjuicio y que acontece con una frecuencia suficiente para justificar la reforma y demostrar que el remedio no crea otros problemas de igual o superior relevancia, especialmente en relación con la equidad en la competencia.

Asimismo, el texto propuesto para el nuevo artículo 87 resulta poco prudente ya que limita la autoridad y herramientas de los jueces electorales para garantizar que quien se vea indebida-

mente impedido para votar lo haga. La prohibición de hacer agregados al padrón de las mesas contradice un principio fundamental del derecho electoral: priorizar el derecho a sufragar del elector.

Conclusiones

CIPPEC evaluó la primera implementación de la ley 26571 durante el proceso electoral 2011 y puso a disposición pública (www.cippec.org/oear) una serie de recomendaciones para fortalecer tanto el marco normativo como su implementación.

Es difícil discernir en qué sentido esta nueva reforma complementa a la iniciada en 2009. CIPPEC considera más adecuado sistematizar, primero, la información pública disponible para evaluar exhaustivamente los primeros resultados de esa reforma. Completado ese ejercicio, podrían considerarse los ajustes a la ley vigente y las nuevas medidas necesarias para promover la participación, equilibrar la competencia política y asegurar la transparencia del proceso electoral en todas sus etapas —desde el momento de la confección de los padrones hasta la publicación de los resultados del escrutinio definitivo—.

La media sanción del proyecto en la Cámara de Diputados, el pasado 3 de abril, tuvo el apoyo casi exclusivo del bloque del Frente para la Victoria y fue rechazada por casi la totalidad de los partidos políticos de la oposición. Aunque no es esperable (ni deseable) que la sanción de todas las leyes conlleve el apoyo de todos los partidos políticos, **las mayorías especiales requeridas para la sanción de este tipo de leyes se fundamentan en la necesidad de dar estabilidad a estos cambios y permitir que las modificaciones que afectan directamente a los partidos políticos y a la competencia electoral tengan amplio consenso.**

El apoyo multipartidario resulta fundamental para fortalecer la legitimidad de las reglas electorales. El rápido tratamiento que recibió esta iniciativa no parece haber resultado propicio para la búsqueda de estos apoyos ni para instalar un debate público informado sobre la pertinencia de esta reforma. Por eso, **CIPPEC recomienda su no aprobación** tal como ha sido remitido por la Cámara de Diputados y sopesar tanto la pertinencia de estas modificaciones en el contexto actual como su eficacia en la operatoria de los cambios propuestos. 🗳️

voto

sanciones

excepciones

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

Marcelo Leiras: investigador principal del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciado en Sociología, Universidad de Buenos Aires (UBA), Doctor en Ciencia Política, Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Es profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales y Director de las carreras de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de San Andrés.

Julia Pomares: directora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Política Comparada y en Métodos de Investigación, London School of Economics and Political Science (LSE), Candidata a Doctora en Ciencia Política, LSE.

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

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

Si desea citar este documento: Leiras, M. y Pomares, J. (abril de 2012). Reforma al Código Electoral Nacional: comentarios al proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados. **Documento de Políticas Públicas/Recomendación N°104**. Buenos Aires: CIPPEC.

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

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