



Poder Judicial de la Nación
Cámara Nacional Electoral

Seminario de evaluación de los procesos electorales y propuestas para su perfeccionamiento

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Buenos Aires, 7 de marzo 2016



AUTORIDADES

DR. ALBERTO RICARDO DALLA VIA

Presidente

DR. SANTIAGO HERNÁN CORCUERA

Vicepresidente

DR. HERNÁN R. GONÇALVES FIGUEIREDO

SECRETARIO DE ACTUACIÓN JUDICIAL

DR. SEBASTIÁN SCHIMMEL

SECRETARIO DE ACTUACIÓN ELECTORAL

DRA. ALEJANDRA LÁZZARO

SECRETARIA DE CÁMARA

DRA. ELENA GÓMEZ

PROSECRETARIA DE CÁMARA



AUTORIDADES

LIC. RUBÉN RAMÍREZ

Director Representante de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina

LIC. CHRISTIAN ASINELLI

Director de Desarrollo Institucional de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina

LIC. LEANDRO GORGAL

Ejecutivo Principal de la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF

Índice

Presentación	9
---------------------	---

Acto de Apertura

• Dr. Alberto Ricardo Dalla Via - Presidente de la Cámara Nacional Electoral	13
• Lic. Rogelio Frigerio - Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda	17
• Dr. Miguel A. Piedecasas - Presidente del Consejo de la Magistratura de la Nación	19
• Lic. Rubén Ramírez - Director Representante de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina	23

Evaluación de los Procesos Electorales

• Experta Carina Perelli - Ex Directora de la División de Asuntos Electorales de las Naciones Unidas	27
• Lic. Manuel Carrillo Poblano - Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México	35
• Dr. Daniel Zovatto - Director de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe	41
• Dr. Santiago Hernán Corcuera - Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral (Moderador)	55

Sistemas de Votación. Boleta Única. Aplicación de Tecnologías

• Dr. Juan Manuel Urtubey - Gobernador de la Provincia de Salta (Expositor)	71
• Lic. Lourdes Lodi - Directora del Dpto. de Análisis Político y Coordinadora del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RRH (UNR)	79
• Dr. Pablo Tonelli - Diputado Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	93
• Dr. Carlos Gutiérrez - Presidente del Bloque de Unión por Córdoba en la Legislatura de la Pcia. de Córdoba	97
Lic. Leandro Gorgal - Ejecutivo Principal de la Dirección de Desarrollo Institucional de la CAF (Moderador)	

Autoridad Electoral: Modelos de Organización

• Ministro José Antonio Dias Toffoli - Presidente del Superior Tribunal Electoral de Brasil	105
• Ministro José Arocena - Presidente de la Corte Electoral de Uruguay	111
• Magistrado Eduardo Valdés Escoffery - Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá	119
Dr. Alberto Ricardo Dalla Via - Presidente de la Cámara Nacional Electoral (Moderador)	

Acto de Clausura y Conclusiones Finales

• Lic. Christian Asinelli - Director Institucional de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina	131
• Dr. Adrián Pérez - Secretario de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación	135
• Dr. Alberto Ricardo Dalla Via - Presidente de la Cámara Nacional Electoral	143
• Dr. Ricardo Luis Lorenzetti - Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	151

Presentación

En momentos en que el Congreso de la Nación se dispone a considerar, en los términos del artículo 77 de la Constitución Nacional, la propuesta del Poder Ejecutivo de modificaciones al Código Electoral Nacional, la Ley de Financiamiento Partidario, la Ley del Fuero Electoral y la Ley del Ministerio Público, además del Proyecto de Ley sobre regulación de los debates presidenciales, la Cámara Nacional Electoral considera oportuno elevar a la consideración de los señores y señoras Diputados y Diputadas de la Nación y Senadores y Senadoras de las Provincias, las exposiciones y conclusiones del “Seminario de Evaluación de los Procesos Electorales y Propuestas para su Perfeccionamiento”, realizado en Buenos Aires el 7 de marzo de 2016, con el valioso apoyo institucional del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

De ese modo, desde el Poder Judicial de la Nación, realizamos nuestro aporte a tan importante debate que seguramente también comprenderá las distintas iniciativas de los miembros del Congreso como ámbito natural de los grandes temas en el Estado Democrático.

Es muy auspicioso que esa deliberación pueda darse en un año no electoral a los efectos de que la política arquitectónica prevalezca sobre la política agonal.

La necesidad de revisar nuestro sistema de votación fue varias veces señalada por esta Cámara, pero debe regularse de manera tal que las innovaciones no contradigan las tradiciones que nuestra ciudadanía comparte desde la sanción de la Ley Sáenz Peña.

Es imperioso que el nuevo sistema a adoptarse cuente con el control suficiente y los instrumentos tecnológicos necesarios a ese fin.

La soberanía popular tiene como único titular al Pueblo de la Nación y no puede ser transferida sino debidamente resguardada en el marco de los derechos de participación política que enumeran la Constitución Nacional y los Tratados de Derechos Humanos.

Dr. Alberto Ricardo Dalla Via
Presidente de la Cámara Nacional Electoral

Acto de apertura

- *Dr. Alberto Ricardo Dalla Via*
Presidente de la Cámara Nacional Electoral
- *Lic. Rogelio Frigerio*
Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda
- *Dr. Miguel A. Piedecasas*
Presidente del Consejo de la Magistratura de la Nación
- *Lic. Rubén Ramírez*
Director Representante de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Presidente de la Cámara Nacional Electoral

Presidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UBA). Director de la Maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho (UBA). Director del Departamento de Derecho Público I de la Facultad de Derecho (UBA). Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Es autor de más de 25 libros y de más de 200 artículos académicos y periodísticos e integra el Comité Asesor de prestigiosas publicaciones académicas.

“Es un hecho auspicioso que en la Argentina se hable de reforma electoral en un año no electoral. Nos habíamos acostumbrado a que los debates electorales generalmente se realizaran durante el tiempo de elecciones.”

Acto de apertura Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Buenos días, señor Ministro del Interior, Licenciado Rogelio Frigerio; señor Presidente del Consejo de la Magistratura del Poder Judicial de la Nación, Dr. Miguel Alberto Piedecasas; señor Director de la Corporación Andina de Fomento -Banco de Desarrollo de América Latina-, Licenciado Rubén Ramírez; señores Magistrados, especialistas, señoras y señores...

La convocatoria de esta reunión, tiene como primer objeto recordar al Dr. Rodolfo Emilio Munné, quien falleció el 14 de enero de este año. Integró la Cámara Nacional Electoral desde la recuperación de la democracia en 1983 y fue el juez decano electoral de América Latina, de manera que el recordatorio viene a tono en esta inauguración porque no solamente participó y trabajó arduamente en todos los procesos electorales que se realizaron en nuestro país desde la recuperación de la

“Creemos que el sistema electoral clásico de la Argentina ha dado todo lo que podía dar.”

democracia, sino que también contribuyó al perfeccionamiento de los derechos, políticos y electorales como derechos humanos en toda América Latina. Por ese motivo, el martes 14 de marzo, es decir la semana que viene, vamos a colocar su retrato y a realizar un acto en la Cámara Nacional Electoral, al que por supuesto quedan invitados.

Para la Justicia Nacional Electoral es un hecho muy auspicioso y así se lo dijimos ya al señor Ministro -la semana anterior-, que en la Argentina se hable de reforma electoral en un año no electoral. Nos habíamos acostumbrado a que los debates electorales generalmente se realizaran durante el tiempo de elecciones. Y nosotros creemos muy bueno discutir esto en épocas no electorales. Esperamos, entonces,

que cuando las propuestas estén escritas y se trasladen al Congreso de la Nación, que es el ámbito que la Constitución Nacional establece como apropiado, como zona de reserva de ley para discutir estas cuestiones; estas propuestas hayan sido el resultado no solamente del interés en renovar la política con una mirada hacia el ciudadano, sino también de las reflexiones que desde aquí queremos aportar.

“...tenemos cosas que cambiar pero también tenemos valores y tradiciones que preservar y sabemos que son muy importantes ...”

Creemos que el sistema electoral clásico de la Argentina ha dado todo lo que podía dar. Lo hemos dicho desde el Tribunal en distintas acordadas y en distintas resoluciones, pero también creemos que al cumplirse 100 años de la primera aplicación de la Ley Sáenz Peña en una elección presidencial, como va a ocurrir este año, también es bueno considerar aquellos aspectos tradicionales que han hecho posible la legitimidad de muchas elecciones. Hasta ahora, con problemas o sin problemas, las elecciones en la Argentina han sido legítimas; todos nuestros Presidentes han sido legítimos y nuestras autoridades también, es decir, tenemos cosas que cambiar pero también tenemos valores y tradiciones que preservar y sabemos que son muy importantes estos valores y estas tradiciones. Pongo un ejemplo, la Argentina tiene sufragio obligatorio, como la mayoría de los países de América Latina, pero nosotros sabemos bien que los ciudadanos no votan porque el sufragio sea obligatorio, votan porque los domingos de elecciones son para nosotros fiestas cívicas particulares, donde la familia suele reunirse, donde suele comentar cómo votó, cómo fueron sus mesas de elección y

estos valores han contribuido a sostener la legitimidad de origen.

No hay ninguna duda de que hay muchas cuestiones para mejorar, desde el año 2005 lo venimos señalando, creemos que el instrumento de votación es uno de los elementos que requiere de una revisión en la Argentina, y para eso durante este seminario vamos a analizar las experiencias de la boleta única de Córdoba, de Santa Fe y también de la boleta única electrónica que se ha utilizado en Salta y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

También vamos a revisar la experiencia de la última elección con expertos que van a darnos una reflexión sobre lo que ha ocurrido en el último proceso electoral con una mirada hacia adelante.

“Aspiramos a que este seminario contribuya al debate que finalmente tendrá que expresarse a través de la ley que es nada más y nada menos que la expresión de la voluntad popular.”

Finalmente, en materia de organización electoral hemos invitado al Presidente del Superior Tribunal Electoral de Brasil, nuestro gran vecino, y al Presidente de la Corte Electoral de Uruguay, nuestro país hermano. Al mismo tiempo que al Presidente del Tribunal de Panamá para mostrar experiencias de largos años de administración electoral por parte de los organismos especializados.

De esa manera, señor Ministro, señor Presidente del Consejo de la Magistratura, señores de la Corporación Andina de Fomento -Banco de Desarrollo de América Latina-,

señores Magistrados, señoras y señores, es que aspiramos a que este seminario contribuya al debate que finalmente tendrá que expresarse a través de la ley que es nada más y nada menos que la expresión de la voluntad popular. Como acá tenemos que resguardar soberanía y no hay mayor acto de soberanía que el momento en que emitimos el sufragio, creemos que toda reflexión que podamos llevar desde acá va a constituir un insumo para la realización de ese objetivo.

Muchas gracias.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Lic. Rogelio Frigerio

Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, especializado en Planificación y Desarrollo Económico. Secretario de Programación Económica del Ministerio de Economía de la Nación y representante de la República Argentina ante diferentes organismos internacionales. En 2011 fue elegido Diputado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por el PRO. Presidió el Banco Ciudad entre 2013-2015.

“Queremos generar un consenso lo más amplio posible antes de elevar el proyecto de reforma electoral al Congreso de la Nación y escuchar a todas las voces competentes en la materia. En este sentido, la opinión de la Cámara Electoral es fundamental.”

Acto de apertura Lic. Rogelio Frigerio

Este seminario fortalece la línea de acción que estamos impulsando desde el Ministerio del Interior a nivel nacional para mejorar el funcionamiento del sistema electoral en la Argentina.

No por casualidad los ejes de este seminario son los mismos temas que nos propusimos empezar a trabajar desde el Ministerio y que venimos conversando con distintos actores: el sistema judicial, los gobernadores, las ONG y los académicos.

La decisión del Presidente es que tenemos que cambiar, reconociendo las virtudes de nuestro sistema, sobre todo lo que respecta a la imposibilidad de seguir votando con las boletas de papel, confeccionadas y distribuidas por los partidos políticos.

Por eso, desde el 11 de diciembre de 2015 estamos trabajando en la posibilidad de que en 2017 los argentinos votemos de una forma más ágil, más transparente y más confiable.

Queremos generar un consenso lo más amplio posible antes de elevar el proyecto de reforma electoral al Congreso de la Nación y escuchar a todas las voces competentes en la materia. En este sentido, la opinión de la Cámara Electoral es fundamental.

El mejor homenaje que podemos hacerle a un siglo de la ley Sáenz Peña es que los argentinos votemos en 2017 de una manera más ágil, más transparente y que ese domingo, que siempre es un domingo de alegría, lo sea aún más.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Miguel A. Piedecasas

Presidente del Consejo de la Magistratura de la Nación

Presidente del Consejo de la Magistratura de la Nación. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales (UNL). Profesor Titular de Derecho Comercial (UNL) y de Concursos y Quiebras (UNLZ). Responsabilidad Empresarial (UBA). Director de la Diplomatura en Responsabilidad Civil y Seguros (UBA). Miembro de la Academia Nacional de Derecho -Instituto de Derecho Empresarial-. Autor de diversos libros y publicaciones.

“El Consejo de la Magistratura debe bregar por una justicia electoral independiente, creíble, eficiente, con respuestas adecuadas a una cultura democrática y republicana.”

El Consejo de la Magistratura y la Justicia Electoral

La participación en el presente evento la realizo en virtud de la representación institucional que me cabe como Presidente del Consejo de la Magistratura de la Nación.

La primera referencia es en homenaje y recuerdo del Dr. Rodolfo Munné, magistrado de la Cámara Nacional Electoral recientemente fallecido y cuyos aportes invalorable al derecho electoral y su trayectoria como persona de bien, serán siempre reconocidos.

El Consejo de la Magistratura de la Nación es un órgano constitucional producto de la reforma de la Carta Magna de 1994 y dentro de sus funciones posee las de: a) procedimiento de selección de jueces y elevación de ternas; b) incumbencia en la disciplina y desempeño de los jueces en los términos de los artículos 114, 115 y 53 de la CN; c) administración de los recursos económicos financieros del Poder Judicial de la Nación; d) dictado de los reglamentos para el funcionamiento de la justicia nacional.

La convocatoria realizada por la Cámara Nacional Electoral, no solo es oportuna sino que debe ser propiciada y alentada, ya que el tema electoral es trascendente en este tiempo de nuestra República.

Como hemos sostenido, bienvenidos los espacios plurales, abiertos y participativos que permiten un debate sincero, profundo y con un claro compromiso con el mejoramiento de las instituciones de la República. Es un claro ejercicio de cultura democrática.

El cotejo de nuestro sistema electoral con otros esquemas y derecho comparado, resulta muy útil e interesante a los fines de la proyección de normas futuras. Igualmente no debe perderse el criterio realista, o sea tomar en consideración nuestra propia experiencia, doctrina, jurisprudencia e idiosincrasia de nuestra sociedad, a los fines de proyectar sobre bases sólidas y posibles.

Debe considerarse una cuestión que es sustancial y que podemos denominar “la legitimación de los instrumentos electorales”. Esta legitimación se construye en base a criterios de seriedad, credibilidad, eficiencia, confianza y correspondencia con la realidad federal de nuestro país.

“Resulta central reconocer el rol de los Partidos Políticos en nuestro sistema democrático y constitucional conforme lo indica y reconoce el artículo 38 de la Constitución Nacional y más en lo que refiere a la materia electoral, de alto impacto político institucional.”

El Consejo de la Magistratura debe bregar por una justicia electoral independiente, creíble, eficiente, con respuestas adecuadas a una cultura democrática y republicana.

En este camino, nuestro Consejo debe extremar sus esfuerzos para lograr cubrir las vacantes que existen en el ámbito de la justicia federal electoral y ello implica la tramitación de los respectivos procesos de selección de magistrados y los consensos calificados para la elevación de las ternas al Poder Ejecutivo de la Nación.

Resulta central reconocer el rol de los Partidos Políticos en nuestro sistema democrático y constitucional conforme lo indica y reconoce el artículo 38 de la Constitución Nacional y más en lo que refiere a la materia electoral, de alto impacto político institucional.

En definitiva, y en lo que respecta al rol del Consejo en relación a la denominada justicia electoral, debemos formular una consideración crítica respecto de la celeridad de los procesos de selección y elevación de ternas y a partir de este reconocimiento, formular acciones positivas que nos permitan transitar en un camino cierto hacia una justicia electoral, independiente, plena, transparente y eficiente.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Lic. Rubén Ramírez

Director Representante de CAF -Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina

Director del Banco de Desarrollo de América Latina, en la oficina de Argentina. Representante Permanente Alterno ante las Naciones Unidas con sede en Ginebra. Representante Permanente Alterno de su país ante la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entre otros.

“Entendemos que el perfeccionamiento del sistema electoral ha adquirido un lugar prioritario dentro de la agenda política de la República Argentina...”

Acto de apertura Lic. Rubén Ramírez

Muy buenos días a todos. Es un placer poder compartir con ustedes este acto inaugural. Quisiera agradecer y felicitar a la Cámara Nacional Electoral por la organización de este seminario internacional dedicado a reflexionar junto a autoridades nacionales, provinciales, magistrados del Poder Judicial, legisladores y especialistas, mecanismos para fortalecer la competencia democrática de nuestra región.

Entendemos que el perfeccionamiento del sistema electoral ha adquirido un lugar prioritario dentro de la agenda política de la República Argentina, por lo que hemos decidido apoyar esta iniciativa que promueve un debate público, transparente y de primerísima calidad.

Desde CAF, a lo largo de los 45 años de historia, hemos reconocido la necesidad de no sólo ofrecer servicios financieros al sector público y privado de nuestros países miembros, sino también profundizar la gestión de temas vinculados al desarrollo institucional, la gobernabilidad democrática y la gestión del conocimiento.

Sin duda, uno de los grandes desafíos de América Latina es mejorar sus niveles de institucionalidad, por ello, en CAF promovemos el fortalecimiento del sector público para permitir una mayor capacidad de gestión y gobernabilidad. Contar con un servicio civil de calidad, procedimientos administrativos simplificados, tecnología aplicada para acercar el Estado al ciudadano, e instituciones de control activas se relacionan con tasas más altas de crecimiento y de mejor calidad.

No obstante ello, no podemos pensar en una reforma y modernización del Estado y la Administración Pública disociada de la idea de una reforma política. Entendemos que ambos procesos, el fortalecimiento de las capacidades estatales y el fortalecimiento de los regímenes democráticos, son dos caras de una misma

moneda, la cual debemos abordar simultáneamente si queremos avanzar en una senda de crecimiento sostenido y desarrollo en nuestra región.

En 2015, la República Argentina ha vivido un largo y complejo proceso electoral que combinó una multiplicidad de comicios nacionales y provinciales. En el encuentro de hoy, tendremos la posibilidad de analizar el desempeño que ha tenido este proceso y comenzar a explorar las ventajas de adoptar

“...uno de los grandes desafíos de América Latina es mejorar sus niveles de institucionalidad, por ello, en CAF promovemos el fortalecimiento del sector público para permitir una mayor capacidad de gestión y gobernabilidad. ”

ciertos modelos alternativos, con el objeto de fortalecer la transparencia, asegurar el derecho al voto e incrementar la legitimidad del sistema.

Es nuestro deseo, desde CAF, contribuir a desarrollar los consensos mínimos para avanzar en un perfeccionamiento del sistema electoral. En este sentido, creemos que el proceso de una eventual reforma importa tanto como sus resultados: la efectividad de los cambios y mejoras al sistema dependerá de que tanto partidos políticos, autoridades electorales y gobiernos nacional y provinciales encuentren y reconozcan un núcleo común de reglas que rijan una competencia electoral cada vez más transparente, más eficiente y, sobre todas las cosas, más democrática.

Les auguro una muy buena jornada de trabajo y les agradezco por su atención.

Evaluación de los Procesos Electorales 2015

- *Experta Internacional Carina Perelli*
Ex Directora de la División de Asuntos Electorales de las Naciones Unidas
- *Lic. Manuel Carrillo Poblano*
Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México
- *Dr. Daniel Zovatto*
Director de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe
- *Moderador: Dr. Santiago Hernán Corcuera*
Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Experta Internacional Carina Perelli

Ex Directora de la División de Asuntos Electorales de las Naciones Unidas

Ex Directora de la División de Asuntos Electorales de las Naciones Unidas. Experta internacional en asuntos electorales y transiciones políticas. Vicepresidente Ejecutivo de la International Foundation for Electoral Systems. Se desempeña como consultora independiente.

“La tranquilidad política y social depende de arreglos institucionales que deben contar con altos grados de confianza (y por ende de legitimidad) a los ojos tanto de la población como de los sectores dirigentes.”

Descripción y evaluación del proceso electoral argentino 2015

Consideraciones preliminares

En 2015 Argentina vivió un proceso que puede calificarse de verdadera maratón electoral, un estado de elección permanente en el que se realizaron actos comiciales en 30 domingos del año. Pocas autoridades electorales de la región habrían podido sobrevivir tamaño desafío sin implosionar o al menos resquebrajarse.

Pese a las críticas respecto de su mentada obsolescencia, el andamiaje institucional argentino soportó bien este test de esfuerzo que expuso las fricciones y tensiones de un complejo sistema que combina elecciones en todos los niveles, con una variedad de sistemas electorales y sistemas de emisión de voto, marcada disparidad de estándares en aspectos esenciales del proceso electoral que incluyen, entre otras, la definición misma del cuerpo electoral así como una multiplicidad de actores e intereses en el marco de un proceso político en el que, en el 2015, se jugaba la alternancia y el fin de un largo período de hegemonía de una fuerza política.

Debido a las características de la organización de la federación en materia electoral, cada evento electoral provincial (y en algunos casos aún comicios a nivel local) excede los marcos de una consulta subnacional para impactar la confiabilidad de todo el sistema a nivel nacional, dada la repercusión que dichos eventos tienen tanto en las redes sociales como en los medios.

Este tipo de maratón electoral vuelve visibles conflictos y recalentamientos del sistema, la fatiga electoral, el desgaste de las máquinas políticas e institucionales y pone en evidencia errores y problemas en el sistema. Todo ello impacta en la percepción de legitimidad, los grados de confianza que la ciudadanía tiene en el sistema y por ende en la certeza y aceptación de los resultados de los distintos comicios como expresión de la voluntad popular.

En otras palabras, la tranquilidad política y social depende de arreglos institucionales que deben contar con altos grados de confianza (y por ende de legitimidad) a los ojos tanto de la población como de los sectores dirigentes. Sin hacer consideraciones político-partidarias, electoralmente hablando, el resultado de la elección presidencial fue favorable a la estabilidad del sistema y a la legitimidad del mismo, dado que ganó la oposición por un margen relativamente estrecho. En otras latitudes, resultados tan ajustados pusieron en jaque al proceso electoral y a las autoridades arbitrales (para no citar más que un ejemplo, recordemos el famoso caso AMLO en México). En Argentina, si bien hubo acusaciones de fraude, éstas no pusieron en duda la certeza del resultado, en gran parte por la acción

“El diseño electoral de una reforma debe contemplar precisamente el peor caso posible, el escenario catástrofe, y construir soluciones que den confianza a la ciudadanía a partir de esa perspectiva.”

tutelar de la Cámara Nacional Electoral y la actitud de diálogo permanente entre los distintos componentes de la administración electoral y los actores del proceso. Imaginemos por un instante que hubiera ganado el oficialismo por esa misma escasa diferencia: probablemente las mismas acusaciones de fraude hubieran hecho trastabillar la percepción de legitimidad del resultado. El diseño electoral de una reforma debe contemplar precisamente el peor caso posible, el escenario catástrofe, y construir soluciones que den confianza a la ciudadanía a partir de esa perspectiva.

Este tipo de problema no es técnico sino

político: requiere de acuerdos entre actores políticos y sociales relevantes y aceptación, adopción y "naturalización" de las propuestas que de estos acuerdos emanen por parte de la ciudadanía. Exige también un acomodamiento de las máquinas políticas y de la sociedad civil organizada a los nuevos sistemas y cambios en la dinámica interna de los partidos políticos a results de dicha acomodación a la reforma.

“...una reforma técnica sin
acuerdo político no es
sustentable por mucha que sea
la sofisticación, racionalidad o
elegancia de las soluciones
técnicas propuestas.”

Si bien las soluciones son técnicas, no son meramente técnicas. La experiencia demuestra que una reforma técnica sin acuerdo político no es sustentable por mucha que sea la sofisticación, racionalidad o elegancia de las soluciones técnicas propuestas. A su vez, una reforma basada meramente en un acuerdo político que no tenga en cuenta los factores técnicos no es implementable: es mero frustrante y frustrado voluntarismo.

En materia electoral, no hay soluciones mágicas ni balas de plata. Hay soluciones óptimas, es decir, aquellas que mejor se adaptan al problema a resolver, habida cuenta de la historia, la cultura política, el marco institucional y la idiosincrasia de una sociedad, de los tiempos de adopción de las mismas, de las prácticas políticas prevalentes así como de la relación costo-beneficio de las soluciones propuestas. Para ello, es necesario tener claro desde el inicio cuál es el problema a resolver. Ello determinará los costos que la sociedad esté dispuesta a pagar para llevar adelante dicha reforma. En México, por ejemplo, se

definió acertadamente en su momento que la constitución de un árbitro fuerte y legítimo pero caro, el Instituto Federal Electoral, era pieza fundamental de la transición política mejicana y se decidió invertir enormes sumas de dinero en una estrategia de "candado y contra candado" para dar legitimidad al proceso en un sociedad de desconfianza. En este sentido, en América Latina, el IFE (hoy INE) constituye una anomalía producto de los avatares de una transición política que se apoyó fuertemente en la materia electoral para su concreción y no el estándar oro o desiderátum de cómo debe ser una autoridad electoral. No es ese el problema que nos ocupa en Argentina y sería absurdo importar una solución a la mejicana. Por lo tanto, la identificación del problema a resolver y de las medidas básicas para resolverlo en un contexto nacional es mucho más importante que el diseño de sofisticados sistemas o la adopción acrítica de modelos que funcionan en otros contextos: las reformas electorales deben ser gobernadas por los principios del urbanismo, no de la ingeniería.

Asimismo, los tiempos importan. Una reforma que tiene como materia las reglas y prácticas en uso para la constitución y el reparto del

“Una reforma que tiene como
materia las reglas y prácticas en
uso para la constitución y el
reparto del poder en una
sociedad sólo puede ser
realizada cuando no está en
juego el poder.”

poder en una sociedad sólo puede ser realizada cuando no está en juego el poder. Ya de por sí, una reforma electoral requiere de los políticos en ejercicio una extraña disociación: se les requiere que cambien las reglas bajo las

Consensos para una reforma electoral Argentina

cuales fueron electos. La experiencia demuestra que no es saludable para la estabilidad del sistema hacer cambios en las reglas de juego cerca de un acto comicial: despierta suspicacia en la ciudadanía y exige de los políticos un acto heroico, esto es, no tener en cuenta las propias chances electorales como candidatos en pro del bien común. Por ello, probablemente los panameños hayan llegado a la fórmula más elegante que me haya tocado encontrar en materia de reforma electoral. Hablan de "pensar temas calientes con la cabeza fría" e inician su análisis de reformas al sistema seis meses después de la inauguración presidencial para no comprometer la estabilidad del sistema ni contaminar los debates en la materia. El debate iniciado en Argentina parece seguir el mismo camino de separar la consideración de las reformas del acto comicial. Sin embargo, 2017 es ya año electoral en Argentina.

Pero los tiempos también deben ser examinados en términos de consideraciones prácticas, es decir, en términos de implementación de las reformas. Cualquier reforma impacta en la práctica política pues es

“Cualquier reforma impacta la práctica política pues es un cambio en las reglas de juego.”

un cambio en las reglas de juego. Implica adecuación de las estructuras técnico-administrativas de las autoridades electorales para poner en marcha el sistema de nuevas reglas de juego, capacitación del personal, potenciales licitaciones, pruebas piloto.

Pero también genera nuevas dinámicas al interior de los partidos políticos, de sus prácticas y actores, y una adecuación del personal político a las nuevas realidades, con ganadores y perdedores al interior de la constelación de poder del partido. Finalmente, pero quizá el elemento más importante de

este mix, requiere que la ciudadanía entienda el qué y el por qué de la reforma, la acepte y naturalice: legitimidad implica percepción. Si la ciudadanía asume manejos oscuros y turbias conspiraciones, corruptelas o negociados, ello impactará en la percepción de la certeza del resultado. Ello implica no sólo campañas de

“Argentina tiene tanto a nivel federal como a nivel provincial, muchos aspectos de su proceso electoral ya sub-contratados a terceros.”

motivación y educación sino tiempo para la asimilación del nuevo sistema por parte de la población y aceptación de la confiabilidad del mismo, particularmente en elecciones reñidas donde el argumento de la credibilidad y legitimidad de la reforma será puesto en juego.

Uno de los problemas más importantes de las reformas electorales tiene que ver con la potencial tercerización o privatización de las elecciones y la pérdida gradual de control sobre lo que constituye probablemente el acto más puro de soberanía nacional. Existe hoy en día la tentación de sub-contratar al sector privado aquellos aspectos del proceso que el Estado no puede implementar o es demasiado lento para hacerlo. Argentina tiene tanto a nivel federal como a nivel provincial, muchos aspectos de su proceso electoral ya sub-contratados a terceros. El estado actual de la situación generó en el pasado y seguirá generando dudas y críticas en este sentido. La situación fue tratada aún por la CNE en sus Acordadas, incluyendo las cruciales Acordadas 100 y 111. Sin embargo, el sistema actual a nivel federal ha permitido a la justicia electoral y en particular a la CNE mantener su obligación de tutela del derecho del sufragio por la vía de un control estricto y un monitoreo constante de la implementación de

las actividades conducentes a la realización de los comicios. El problema que plantean las reformas apresuradas es que se caiga en la tentación de tercerizar aún más el proceso sin darle a los órganos competentes la facultad, los recursos, las capacidades o los tiempos suficientes para hacer efectiva su capacidad de tutela y control del proceso.

Finalmente, cualquier reforma sobre la autoridad electoral debe ser muy cuidadosamente considerada. A menos que las autoridades electorales hayan colapsado, cualquier cambio debe ser gradual, con planes a corto, mediano y largo plazo. La autoridad electoral es el árbitro del proceso y no meramente una agencia de gestión y administración del mismo. Tutela derechos, actúa en nombre del soberano, defiende el derecho al sufragio de todos y cada uno de los ciudadanos, facilita el diálogo entre las fuerzas

“El problema que plantean las reformas apresuradas es que se caiga en la tentación de tercerizar aún más el proceso sin darle a los órganos competentes la facultad, los recursos, las capacidades o los tiempos suficientes para hacer efectiva su capacidad de tutela y control del proceso.”

políticas en pugna cuando la confrontación de la contienda electoral tiende a escalar, toma medidas paliativas que devuelven la confianza en la integridad del proceso electoral cuando ésta ha sido puesta en duda (ver por ejemplo, las medidas especiales de transparencia contenidas en la Acordada 111 de la CNE y las prácticas de la Cámara de convocar a todos los actores y admitir como válidas todas las

medidas propuestas, aún aquellas que duplicaban las medidas de control existentes, en nombre de volver el proceso más creíble y confiable tras los desafortunados eventos de la Provincia de Tucumán). Modificaciones radicales en la institucionalidad electoral constituyen reformas a mediano y largo plazo y su impacto en términos del cumplimiento de las funciones antes descritas debe ser cuidadosamente aquilatado. La integridad del proceso electoral depende en gran medida de la integridad de las instituciones que lo controlan, tutelan y administran.

“La integridad del proceso electoral depende en gran medida de la integridad de las instituciones que lo controlan, tutelan y administran.”

La justicia electoral argentina y particularmente la CNE jugaron un rol vital en mantener la estabilidad y sensatez del proceso electoral en el 2015. Han tenido una política inteligente de acuerdos con otros organismos del Estado argentino para fiscalizar aspectos cruciales del proceso, tales como los temas de financiamiento. Estos acuerdos permiten la tutela de derechos y el control a la CNE por la vía de la coordinación de capacidades ya existentes en organismos oficiales, sin tener que desarrollar costosas ampliaciones de su planilla técnica y de sus actividades administrativas. Ha hecho el máximo posible dentro de los recursos existentes. Coordinó eficazmente con la DINE su actuación, estableció alianzas y sobre todo grados altos de confianza con la sociedad civil y los partidos políticos. Buena parte del éxito y la credibilidad del ciclo electoral del año 2015 se debe a su gestión y a la coordinación que supo establecer con la DINE y con otros organismos del Estado para estabilizar el proceso y llevarlo a buen puerto.

Consensos para una reforma electoral Argentina

Ello no quiere decir que sus procesos no pueden ser mejorados, su capacidad técnica ampliada y su autoridad reforzada, es decir, que no se vaya a un perfeccionamiento de su funcionamiento para permitirle desempeñar mejor sus funciones específicas.

Particularmente, preocupan varios temas: la falta de presupuesto propio, lo que vuelve a la CNE dependiente del organismo (la DINE) que se supone debe controlar las lagunas en las capacidades técnicas del organismo, particularmente de cara a formas digitales de emisión del voto y otros elementos de integración vertical de tecnología al proceso, que le dificultan cumplir con algunas de sus funciones de contralor y tutela. Pero estos problemas son subsanables con medidas en el corto plazo y mediano plazo. Otros cambios propuestos requieren de mayor tiempo para su estudio, consideración y adopción para no poner en riesgo la estabilidad, integridad y credibilidad del proceso.

No puedo dejar de hacer mención aquí de los sistemas de emisión del voto. La CNE viene sistemáticamente haciendo notar en sus Acordadas que el sistema actual ya ha llegado al límite de su agotamiento. Es caro, anticuado y se ha vuelto difícil de utilizar cuando se presentan situaciones como las que se vivieron en el ciclo electoral del 2015, aunque también debe resaltarse que los controles establecidos funcionaron. Se discute su reemplazo. Es una mejora técnica siempre y cuando se mantengan los mismos niveles de control que se tenían sobre el sistema anterior. Ello requerirá, en caso de adopción de formas digitalizadas de emisión del voto, adoptar una serie de recaudos particulares (muchos de ellos contenidos en las Acordadas ya mencionadas) que incluyen el control del software, el establecimiento de estándares por la autoridad competente, el depósito de código fuente en la CNE, el desarrollo de competencias técnicas a nivel de la CNE para el debido contralor y la tutela del derecho al sufragio. Implica licitaciones internacionales para que las

autoridades electorales no queden atrapadas en manos de vendedores de software y máquinas de votar como ha sucedido en otras latitudes. Pero también implica cambios importantes en la dinámica y estructura de los propios partidos y fuerzas políticas que fiscalizan el proceso, ya que la fiscalización requerirá de saberes técnicos especializados.

Finalmente, exige la adopción por el elector

“El principio rector para cualquier decisión debe ser el mencionado explícitamente en la Acordada 100 de la CNE: la soberanía popular no se puede privatizar.”

de los nuevos métodos y sobre todo, la carga de confianza necesaria en quien controla la máquina y cómo se tutela el derecho al sufragio. Es un desafío mayor, no tanto porque el cambio en el sistema de emisión del voto a nivel federal sea una "bala de plata" que resuelva todos los problemas del proceso electoral argentino, sino porque en el contexto actual, con múltiples sistemas de emisión de voto a nivel provincial, distintas realidades sociales y culturales en un país tan variado como la Argentina, el apresuramiento en la adopción de medidas puede ser letal para la credibilidad y confianza en el proceso. Ello, nuevamente, a riesgo de sonar como un disco rayado, implica darse tiempo suficiente no sólo para la adopción de la medida a nivel legislativo sino también para contemplar todas las facetas de su implementación, convencer al electorado y a los actores políticos de las ventajas comparativas de dicho cambio, y establecer los sistemas técnico-administrativos no sólo en el seno de las autoridades electorales sino también de los partidos y fuerzas políticas necesarios para su implementación y control.

Recomendaciones

1. Calendario electoral: Desde el punto de vista técnico y racional, es aconsejable concentrar el calendario electoral y armonizar las fechas de los comicios de forma tal que los ciclos electorales se configuren alrededor de al menos dos períodos: uno para las elecciones de nivel federal, el otro para los comicios de nivel provincial, lo cual permitiría evitar maratones electorales en el futuro. Sin embargo, ello presupone un acuerdo político elevado y sofisticado que devenga en un nuevo pacto federal. Por ello, y pese a todos los argumentos técnicos que se puedan esgrimir, este es un tema de corte netamente político cuyo éxito o fracaso exceden los parámetros del presente estudio.

2. Sistema de emisión del voto: Como ya dijéramos anteriormente, el sistema actual de boletas está agotado. La adopción de nuevas

sistemas de tutela y control que tiene al presente. Ello implica incremento del presupuesto y planilla técnica de la CNE, establecimiento de parámetros técnicos y de transparencia para los nuevos sistemas de emisión del voto, control del código fuente, nuevos parámetros de fiscalización, control del software y testeo del mismo, pilotaje de la experiencia y trabajo tanto con los partidos políticos como con la ciudadanía en términos de comprensión y aceptación de los nuevos sistemas.

3. Autoridades electorales: Existen actualmente circulando propuestas de crear una agencia autárquica de administración electoral. Con un nuevo ciclo electoral en 2017, ello no sería técnicamente factible o implementable sin correr enormes riesgos de colapso electoral: los tiempos simplemente no alcanzan para poner en pie y funcionando una agencia con este calibre, sobre todo en la medida en que los proyectos están lejos de estar finalizados. Un cambio de esta naturaleza requiere de tiempo y sobre todo de consenso político pues levanta inmediatamente suspicacias y acusaciones de intentos de manipulación. Por ello, recomiendo a los decisores se tomen el tiempo necesario para estudiar el impacto de este tipo de iniciativa, desarrollar modelos que puedan funcionar en Argentina y aquilatar costos (financieros, humanos, institucionales y políticos) de tamaño iniciativa. En cambio, lo que sí se requiere rápidamente es dotar a las autoridades electorales existentes, particularmente a la CNE, de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para que pueda operar con autonomía de la DINE en su función de contralor y tutela y desarrollar las capacidades técnicas necesarias para el control de un proceso electoral que inevitablemente se tecnificará e incorporará verticalmente cada vez nuevas tecnologías tanto para la emisión del voto como para otros aspectos de la integridad del proceso electoral (financiamiento, propaganda y publicidad, redes sociales, etc.).

“Un cambio de esta naturaleza requiere de tiempo y sobre todo de consenso político pues levanta inmediatamente suspicacias y acusaciones de intentos de manipulación.”

formas de emisión de voto (ya sea boleta única papel, boleta electrónica u otra forma informatizada de emisión del sufragio) requiere no sólo de decisiones políticas y legislativas sino, también, de cambios en las estructuras tanto partidarias como de las autoridades electorales. El principio rector para cualquier decisión debe ser el mencionado explícitamente en la Acordada 100 de la CNE: "la soberanía popular no se puede privatizar". Por ende, las capacidades de contralor y tutela no pueden ser abdicadas y el Estado se verá en la obligación de tomar los recaudos presupuestarios necesarios para que la justicia electoral mantenga los mismos o mayores

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Lic. Manuel Carrillo Poblano

Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Electoral de México

Coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México (INE) -antes IFE- desde 1993. Colaboró en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) como coordinador de la Unidad de Servicio Docente, así como Director de la Maestría en Administración Pública; también en la Dirección General de Investigaciones Políticas y Sociales y en la Subsecretaría de Gobierno y Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación. Ha participado en diversas misiones de observación y asistencia técnica.

“Desde finales del Siglo XVIII, la democracia ha dejado de ser un ideal para convertirse en un postulado político. Ha sido la consigna de los espíritus modernos, una consigna cuyo desenvolvimiento no ha sido lineal ni rápido.”

Las Reformas Electorales en México: breve recorrido histórico y lecciones aprendidas

Muy buenos días tengan todos ustedes. Es un honor estar aquí en Buenos Aires para participar en este ejercicio de reflexión sobre nuestras democracias.

Este foro tiene como telón de fondo un acto de generosidad y gratitud por parte de los señores jueces de la Cámara Nacional Electoral de la Argentina, Dr. Alberto Dalla Via y el Dr. Santiago Corcuera al ofrecer un homenaje a la memoria de don Rodolfo Emilio Munné, quien fuera juez de esta Cámara.

Don Rodolfo fue un hombre de bien, de intachable conducta y defensor inquebrantable de la ley bajo formas de expresión siempre pausadas y cargadas de educación y respeto. Perdimos a un gran juez y a una gran persona, pero ganamos con todas las enseñanzas y consejos que nos dejó a lo largo de los 23 años que me tocó tratar con él. GRACIAS DON RODOLFO.

Desde finales del Siglo XVIII, la democracia ha dejado de ser un ideal para convertirse en un postulado político. Ha sido la consigna de los espíritus modernos, una consigna cuyo desenvolvimiento no ha sido lineal ni rápido.

La democracia como ideal no se contrapone como realidad. Como idea es universal, como realidad es particular, propia de cada pueblo, matizada por el perfil nacional.

En las controversias sobre la democracia no hay que olvidar jamás esa dualidad. La incompreensión sobre su naturaleza parte de que a veces nos referimos solo a la idea y en otras, solo a la realidad, olvidándonos de su integralidad.

Sólo así es posible entender a la democracia en su relatividad histórica, el desarrollo de las instituciones democráticas en el sentir de la cultura de cada nación.

Las reformas electorales en México han sido algo más que una arena de la contienda

política, han sido un factor que ha contribuido a la democratización del país. En las reformas electorales, desde 1977 a 2014, se han concretado nuestros ideales democráticos en la realidad histórica de México. Democracia como ideal, sin contraponerse a la realidad. En México hemos hecho de las reformas electorales el máximo posible dentro de lo deseable. Se ha hecho política.

Dichas reformas han permitido al país transitar de un régimen autoritario a uno democrático, con partidos fuertes, con ciudadanos libres para elegir con su voto a los representantes y con instituciones electorales que procesan eficiente y pacíficamente la pluralidad política de México.

“La democracia como ideal no se contrapone como realidad. Como idea es universal, como realidad es particular, propia de cada pueblo, matizada por el perfil nacional.”

Las reformas electorales han transformado la vida política de mi país. La discordia electoral había sido el origen de casi todas las revueltas y de la violencia política de nuestra historia.

La disputa sobre cómo acceder legítimamente al poder fue el trasfondo de la lucha entre liberales y conservadores en la primera mitad del siglo XIX y de la guerra civil en 1857. No había reglas sobre cómo acceder al poder. La disputa se resolvía a través de las armas.

Una protesta electoral lleva al poder a Porfirio Díaz, quien permaneció cerca de 30 años en la Presidencia, recurriendo al expediente de elecciones fraudulentas. Otra protesta electoral puso en marcha la Revolución de 1910 bajo el

lema “Sufragio Efectivo, no Reelección” para dar por terminado el periodo de la dictadura.

Las discordias electorales dividieron a los revolucionarios triunfantes provocando levantamientos militares durante la segunda década del siglo XX.

Es en 1929 cuando se funda el Partido Nacional Revolucionario como respuesta al asesinato del reelecto presidente Álvaro Obregón. Entonces, el presidente Plutarco Elías Calles renuncia a ser reelecto y convoca a formar un gran partido que eliminara la violencia política y que tuviese como propósito la creación de instituciones y de leyes que regularan la vida política del país.

Después de 1929 ninguna división entre la élite del poder gobernante terminó en revuelta armada relevante. Se creó un sistema político estable, aunque no democrático, con un partido hegemónico. La violencia se procesó haciendo política y por vía del partido.

Desde 1929 hasta 1976 hubo un consenso básico al interior de la élite gobernante y no se presentaron fisuras importantes. Las elecciones siempre se realizaron, capitalizando casi la totalidad de los cargos en disputa, a favor del PRI. La práctica electoral era de una casi nula calidad democrática. El voto ciudadano servía para legitimar la decisión sobre quién debía gobernar, la cual era decidida por una élite del poder encabezada por el Presidente de la República.

Sin embargo, el sistema político de partido hegemónico empieza a tener importantes fisuras. En 1968 el movimiento estudiantil, reclama derechos políticos fundamentales. En la década de los ´70 surgieron grupos y partidos de izquierda no reconocidos por el gobierno. Apareció una guerrilla urbana y otra campesina cuyo diagnóstico era afirmar que el país no tenía otra opción de cambio que no fuese la de las armas. Apareció la insurgencia sindical y la movilización agraria. Se crearon

nuevas publicaciones de fuerte crítica al gobierno y a su monopolio político.

A mediados de los ´70 no teníamos un sistema de partidos, nuestro sistema electoral no era competitivo, las elecciones no eran confiables y faltaban canales de expresión a la nueva composición social y política de México.

Ante este agotamiento del sistema político que ofreció amplia estabilidad, el gobierno tomó la iniciativa para convocar a una reforma política en 1977. Con esta reforma se inicia el proceso de transición política de México hacia un sistema democrático. La transición mexicana fue pacífica, acordada y con evolución gradual en su diseño e instrumentación. Además, la transición mexicana giró en torno a lo electoral pues constituía el eje central de nuestra historia política, quién debía gobernar y cómo acceder al poder.

Las reformas electorales mexicanas tienen tres categorías de análisis:

1. La de representación política, es decir, la conformación de las Cámaras y el registro y derechos de los partidos.
2. Las condiciones de la competencia que tienen que ver con la organización de las elecciones tanto en lo que constituye la estructura organizacional como la que conforma el sistema de financiamiento a partidos y candidatos y el acceso a radio y televisión.
3. Atribuciones y conformación de la autoridad electoral, es decir, quién organiza las elecciones y bajo qué responsabilidades y modelo de organización.

La primera reforma, la de 1977, incorporó tres medidas esenciales para abrir el sistema político:

1. Se otorgó el reconocimiento al Partido Comunista Mexicano, al Partido Socialista

Las Reformas Electorales en México: breve recorrido histórico y lecciones aprendidas

de los Trabajadores, al Partido Mexicano de los Trabajadores y al Partido Demócrata Mexicano.

2. Había 300 diputados electos por el principio de mayoría, ahora se incorporan 100 diputados plurinominales a través de listas regionales por partido, con lo cual empieza la oposición a ocupar espacios de representación política.

3. Se otorgan prerrogativas a los partidos. Hubo financiamiento público, así como tiempo gratuito en radio y televisión para promover su plataforma. Asimismo, tendrían apoyo en especie para realizar sus campañas electorales, entre otros.

La segunda reforma, la de 1986, se caracterizó por ampliar la representación política aumentando 100 diputados más elegidos por el principio de representación proporcional. La Cámara ahora cuenta con 500 diputados: 300 electos por mayoría y 200 por representación proporcional, ampliando así la presencia de la oposición en esta Cámara.

Se crea igualmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

La tercera reforma, 1990, es crucial en la historia institucional de México. Se crea el Instituto Federal Electoral como órgano autónomo responsable de organizar las elecciones federales. Se abandona el modelo de organización que venía funcionando desde 1946 a cargo del Ministerio del Interior. A nivel de las entidades federativas, cada una de las 32 tiene su propio órgano electoral administrativo nombrado por las asambleas o cámaras de diputados locales. La anterior reforma fue resultado de la fuerte crisis de legitimidad del presidente electo en 1988. La reforma electoral ayudó a legitimar el mandato del presidente emanado de las filas del PRI.

Desaparece el Tribunal de lo Contencioso y se crea el Tribunal Federal Electoral.

La Cuarta Reforma, en 1993, tiene como elementos fundamentales ampliar la representación en el Senado. Ahora cada entidad cuenta con tres senadores, dos electos por el principio de mayoría, más un tercero asignado a la primera minoría; y el cuarto por el principio de representación proporcional, votado en una sola circunscripción plurinominal nacional. Así el Senado mexicano tiene 128 representantes.

Desaparece el principio de autocalificación de las elecciones por parte de la Cámara de Diputados, ahora es facultad del Tribunal Electoral.

La quinta reforma, en 1994, se lleva a cabo después de importantes acontecimientos que suceden en la vida política de México. Aparece una guerrilla en el Estado de Chiapas, asesinan al candidato del PRI a la presidencia y México firma el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos.

Se ciudaniza el órgano de dirección del IFE. Los miembros del Consejo General, seis, son propuestos por dos terceras partes de la Cámara de Diputados, buscando un perfil más ciudadano que cercano a los partidos o al gobierno. Se busca crear confianza y credibilidad en el órgano electoral.

La sexta reforma en 1996 es crucial para mejorar la equidad en la competencia electoral y la calidad en nuestra democracia. El Presidente electo, Ernesto Zedillo del PRI, afirma que las elecciones de 1994 fueron limpias y transparentes, pero inequitativas.

En 1994 hay una fuerte crisis económica creando un descontento generalizado contra el gobierno. Éste, busca legitimidad y convoca a otra reforma electoral cambiando el sistema de financiamiento público de los partidos. Ahora la fórmula es distribuir la bolsa total, otorgando el 70% de acuerdo al índice de votación en la última elección y 30% de la bolsa distribuida de manera igualitaria. Esto da un vuelco a la

distribución del poder en México.

Además de esta reforma se acuerda la plena autonomía de la autoridad electoral, es decir, el presidente del Consejo General del IFE es electo por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. El Poder Ejecutivo no interviene más en la organización de las elecciones. Se crea también el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como instancia responsable del ámbito jurisdiccional en las elecciones mexicanas.

“No hay reforma electoral
perdurable sin una cultura que
la arraigue y sin una moral que
la defienda.

Somos reformadores,
no remendadores en la
organización de elecciones.”

La 7ª reforma, de 2007, cambia radicalmente el modelo de comunicación política. Los resultados tan estrechos en la elección presidencial de 2006 crearon un contexto de presión política para evitar que los propietarios de los medios de comunicación vendieran tiempo a los partidos políticos y candidatos de manera discrecional.

Las fuerzas políticas acuerdan estatizar todo el acceso a medios de comunicación por parte de partidos y candidatos. Queda prohibido comprar tiempos en radio y televisión para temas de elecciones y promoción de candidatos. El IFE administra el tiempo mediante una fórmula idéntica a la de la financiación, 70% del tiempo de acuerdo a la última votación y 30% de manera igualitaria a todos los partidos. Se administran alrededor de 45 millones de spots para precampañas y campañas electorales. Se introducen también

importantes cambios en materia de transparencia y rendición de cuentas de los recursos de partidos y candidatos.

La 8ª reforma introduce un nuevo esquema de distribución de competencias en materia electoral entre la federación y sus partes constitutivas. Se crea el Instituto Nacional Electoral, con un amplio rango de atribuciones. Es responsable de organizar todas las elecciones en México, tanto federales como locales, pero se preservan, con atribuciones más acotadas, los organismos administradores a nivel local de las 32 entidades federativas.

El INE participa de manera concurrente en la organización de elecciones locales concentrando algunas funciones -actualización del padrón electoral, ubicación de las mesas de votación, administración de todos los tiempos de radio y televisión, fiscalización de todos los recursos de los partidos y candidatos para contender en todo tipo de elecciones-. Además, el Consejo General del INE nombra a los miembros de los organismos públicos locales, pero no existe una relación de jerarquía. Los organismos locales tienen personalidad y patrimonio propios y gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Los organismos locales registran a partidos y candidatos, garantizan sus prerrogativas, preparan la jornada electoral, realizan el escrutinio y cómputo de los votos, declaran la validez de las elecciones y desarrollan programas de educación cívica.

Consideraciones Finales

1. No hay reforma electoral perdurable sin una cultura que la arraigue y sin una moral que la defienda. Somos reformadores, no remendadores en la organización de elecciones.
2. No hay modelos racionales de

Las Reformas Electorales en México: breve recorrido histórico y lecciones aprendidas

administración electoral. Éstos son resultado de los acuerdos y pactos políticos porque lo que está en disputa es el poder legitimado, y con frecuencia, las formaciones políticas tienen que ceder espacios para alcanzar el acuerdo posible, no necesariamente el deseable.

3. La democracia electoral solo arregla un problema no menor: el acceso legal y legítimo al poder. Pero no arregla todos los temas pendientes de la agenda social y ciudadana, aunque sí contribuye a que se resuelvan en clave democrática. Más lento, más complicado, pero con alto consenso social.

Bibliografía

- Blanco, José Joaquín y José Woldenberg (1993), *México a fines de siglo*, México, FCE.
- Córdova Vianello, Lorenzo (2008), "La reforma electoral y el cambio político en México", en Daniel Zovatto y Jesús Orozco (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IJ-IDEA Internacional.
- Reyes Heróles, Jesús (1995), *Obras completas*, México, FCE-AEHPJRH-SEP.
- Woldenberg, José (2012), *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México.
- Compendio de Legislación Nacional Electoral* (2014), México, INE-FEPAD-UNAM-IJ-TEPJF
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones* (2012), México, Miguel Ángel Porrúa-LXI Legislatura-SCJN-IFE-TEPJF, 8ª ed.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Daniel Zovatto

Director de IDEA Internacional para América Latina y el Caribe

Director Regional de IDEA Internacional para América Latina. Es Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Doctor en Gobierno por el Instituto Ortega y Gasset. Magister en Gobierno por la Universidad de Harvard. Es Investigador no residente de la Brookings y miembro del Consejo Asesor Internacional del programa de América Latina del W. Wilson Center.

“Un análisis comparado de la participación electoral a escala mundial evidencia asimismo que, con la única excepción de Europa occidental (cuyas tasas son las más altas a nivel global), los niveles de participación electoral de América Latina son similares, o incluso más altos, que los de otras regiones del planeta.”

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias

Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

El objetivo central de esta ponencia es analizar de manera breve -por la limitación de espacio asignada por los organizadores de la reunión y posterior publicación-, desde una perspectiva comparada, el estado actual de las democracias y su calidad en América Latina, así como las tendencias más recientes en materia de participación electoral y reforma política en el ámbito regional. En la parte final, presentamos una agenda que trata sobre los importantes logros alcanzados por Argentina en materia de democracia y elecciones durante los últimos 33 años de vida democrática (1983-2016), así como los temas y criterios que, desde nuestro punto de vista, deben guiar el proceso de reforma actualmente en marcha dirigido a dar respuesta urgente y efectiva a los principales déficits de nuestro sistema político-electoral.

“América Latina vive el proceso de redemocratización más largo, extenso y profundo de toda su historia.”

1. Estado actual de las democracias en América Latina. En nuestros días, la situación política en la región es radicalmente diferente a la de hace tan sólo tres décadas y media. Una mirada histórica da cuenta de que, a mediados de 1970, sólo en Colombia, Costa Rica y Venezuela se elegía con regularidad a las autoridades públicas mediante procesos electorales libres, abiertos y competitivos; en los demás países, sus sociedades padecían una estructura autoritaria o dictatorial. Hoy, por el contrario, y pese a todas sus carencias y déficits, la democracia es la forma mayoritaria de gobierno que se practica en la región. En palabras de Juan J. Linz, la democracia es actualmente en América Latina the only game in town.

El fenómeno resulta de tanta trascendencia que actualmente puede decirse que, desde

hace más de tres décadas y media, América Latina vive el proceso de redemocratización más largo, extenso y profundo de toda su historia. Sin embargo, América Latina presenta una paradoja: es la única región del mundo que combina regímenes democráticos en la casi totalidad de los países que la integran; con amplios sectores de su población viviendo por debajo de la línea de la pobreza (28% para 2014, según la CEPAL); con la distribución del ingreso más desigual del mundo (sin desconocer los avances registrados en los últimos años en algunos países); con altos niveles de corrupción y de impunidad, y con las tasas de homicidios más elevadas del planeta. En ninguna otra parte del mundo, la democracia experimenta esta inédita combinación que no sólo repercute en su calidad sino también en la integridad de las elecciones, como analizaremos más adelante.

2. Calidad de las democracias. En América Latina el debate sobre la consolidación democrática ha dado paso al debate sobre la calidad institucional de la democracia. ¿Qué tipo de democracia se ha construido en estos 37 años, en medio de tantas contradicciones y tantas desigualdades? ¿Cuáles son las principales características de nuestro proceso de democratización y cuáles los resultados que configuran la región? En términos empíricos, pueden considerarse varios índices que, con metodologías diferentes, abordan aspectos relativos al desempeño de la política, intentando medir los distintos grados de calidad de la democracia. En este trabajo, debido a la limitación de espacio, utilizaremos los siguientes dos: “Freedom House” y “Unidad de Inteligencia” de The Economist.

El índice de Freedom House evalúa el estado de la libertad global, y se compone de dos apartados bien diferenciados: 1) derechos políticos, y 2) libertades civiles. Este índice está construido en una escala de 1 a 7, en el que “1” indica el mayor grado de libertad y “7” indica la ausencia de las libertades y derechos considerados.

8 de los 18 países de América Latina están catalogados como países libres (Chile, Costa Rica y Uruguay con las mejores calificaciones), y 10 como parcialmente libres; entre estos últimos, los países con las peores puntuaciones son, Guatemala, Honduras y Venezuela. Argentina, por su parte, con un puntaje de 2 en ambas categorías forma parte del grupo de los ocho países libres.

Al comparar la situación de los distintos países a lo largo de la última década (2006-2015) se observa una alta estabilidad en la mayoría de ellos mientras que ocho países han sufrido importantes modificaciones negativas en su calificación: Colombia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

Con respecto al índice “Unidad de Inteligencia” de The Economist, 2015, éste se compone de cinco variables y clasifica a 167 países en cuatro tipos de regímenes de acuerdo con el nivel de desarrollo democrático: 1) democracias plenas; 2) democracias imperfectas; 3) regímenes híbridos; y 4) regímenes autoritarios.

La distribución de los tipos de regímenes por región muestra que en Europa del Este y, en menor medida, en Asia y América Latina, se concentra la mayor cantidad de democracias imperfectas. El análisis señala asimismo que, a pesar del progreso democratizador latinoamericano de las últimas décadas, muchos países protagonizan todavía democracias frágiles o sistemas híbridos. En ellos, los niveles de participación electoral son generalmente bajos, existe una cultura democrática débil y florece con facilidad el fenómeno del caudillismo político. Asimismo en los últimos años, se han experimentado retrocesos significativos en algunas áreas, entre ellas en el de la libertad de prensa.

La distribución de países en el Índice de Democracia de 2013 advierte que sólo dos casos cuentan con democracias plenas: Costa

Rica y Uruguay (los únicos con valores por encima de 8 puntos). La gran mayoría (un total de 10: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana) son considerados democracias imperfectas. Por su parte, seis son catalogados como regímenes híbridos (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela). Sólo Cuba es considerado como régimen autoritario.

Según este índice, la balanza entre los países que mejoraron o empeoraron en términos de calidad de la democracia durante los últimos años está bastante equilibrada. En nueve mejoraron sus índices de democracia: Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Mientras que el resto obtuvo peores calificaciones al comparar 2006 con 2013: Bolivia, Brasil, Chile, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.

Los datos del Informe de 2015 no arrojan oscilaciones de importancia en relación con los informes de años previos. El principal cambio fue el descenso de Costa Rica, que pasó de democracia plena a democracia imperfecta. Por ello, actualmente sólo un país es considerado democracia plena: Uruguay; 11 países son considerados democracias imperfectas (Argentina, Brasil, El Salvador, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana); seis son clasificados como regímenes híbridos (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela), y únicamente uno (Cuba) sigue siendo catalogado como un régimen autoritario. Mientras Uruguay, con la posición 19 a nivel mundial, es el país mejor posicionado de la región; Nicaragua (posición 95) y Venezuela (posición 99), en este orden, son los peor calificados de América Latina, a excepción del caso cubano que ocupa la posición 129 a nivel global. Argentina, con un puntaje total de 7.02, ocupa el quinto lugar en la región (detrás de Uruguay, Costa Rica, Chile

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias

Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

y Panamá) y la posición 50 a nivel mundial.

Los resultados combinados de los informes (Freedom House y The Economist) evidencian la alta heterogeneidad de las democracias latinoamericanas, que hemos ordenado en tres grupos, además de la situación especial de Cuba: 1) el primer grupo, integrado por Uruguay, Costa Rica y Chile, con los índices de democracia más elevados de la región, destacando Uruguay como el mejor posicionado de los tres; 2) los países del segundo grupo, con índices de democracia entre alto y medio, pero con diferencias muy importantes entre sí: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, El Salvador, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana; 3) el grupo de países con los índices de democracia más bajos: Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela; y 4) la situación particular de Cuba.

3. Apoyo a la democracia estable y representación política en crisis. Dentro del actual contexto latinoamericano, caracterizado por la desigualdad, la pobreza (a pesar de los importantes avances registrados), la debilidad institucional y del Estado de derecho, la corrupción, la impunidad y la inseguridad, cabe preguntarse si los regímenes democráticos cumplen con el ejercicio del “buen gobierno”, si la ciudadanía considera que la democracia es una buena opción. La respuesta para la segunda interrogante puede sorprender a muchos, por positiva. Pero, una cosa es una buena democracia (entendida como mecanismo para seleccionar y controlar a los gobernantes) y otra es un buen gobierno (entendido como el que satisface las expectativas de sus electores).

En promedio, según el informe del Latinobarómetro 2015, 56% de los latinoamericanos considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. Argentina, con un nivel de apoyo de 70%, ocupa (junto con Ecuador) el tercer lugar a nivel regional detrás de Venezuela y

Uruguay.

Durante los últimos años, el apoyo a la democracia a nivel regional se mantiene en una situación que podríamos calificar de “equilibrio de nivel medio”. En efecto, aunque el apoyo a la democracia no ha aumentado significativamente tampoco se ha desplomado. Este apoyo, medido por Latinobarómetro durante los últimos 20 años, evidencia un soporte estable entre 53 y 63%, si bien creció de manera continua y sostenida de 2007 a 2010, dato que se ha mantenido en 56% entre 2013 y 2015.

El año con el nivel de apoyo a la democracia más alto fue 1997 (con 63%), y el peor 2001, cuando este apoyo cayó a 48%, la única vez que descendió por debajo de la mitad de la población. El apoyo o la evocación al autoritarismo se han mantenido estables entre 15 y 20% (promedio regional). Lo que ha crecido es la indiferencia entre democracia y autoritarismo (que subió de 14 a 22%) y los niveles de insatisfacción con el funcionamiento de la democracia, sobre todo con las principales instituciones de la democracia representativa, y en especial con los parlamentos y los partidos políticos.

Los datos desagregados de Latinobarómetro 2015 muestran que los latinoamericanos creen que sus democracias benefician a unos pocos y no a las mayorías (sólo 29% cree que se gobierna para el bien de todo el pueblo). Sin embargo, no desean un retorno de las dictaduras: 66% dice que bajo ninguna circunstancia aprobaría un gobierno militar. Contrario a las muy divulgadas advertencias de que la región corre el riesgo de un regreso a las dictaduras militares del pasado, más de la mitad de los latinoamericanos continúa apoyando la democracia pese a que son pocos los que consideran que está funcionando adecuadamente (los demócratas insatisfechos). Ciertamente, mientras 56% apoya a la democracia sólo 37% está satisfecho con su funcionamiento.

Existen, asimismo, otras dos variables que no pueden soslayarse en el análisis de los procesos de democratización y gobernabilidad en América Latina: partidos políticos y representación política.

“Pese al déficit de confianza y credibilidad, la ciudadanía es positiva sobre la necesidad de los partidos políticos y los congresos para la existencia y funcionamiento de la democracia.”

La ciudadanía se manifiesta escéptica, desconfiada e insatisfecha con los partidos políticos, los cuales ocupan el último lugar en materia de confianza ciudadana en los diversos informes de Latinobarómetro. Lo mismo sucede con los poderes legislativos que son los escenarios institucionales prioritarios donde se evalúa cotidianamente la actuación e interacción de las diversas fuerzas partidarias. Incluso en coyunturas de alta exposición pública, como los periodos electorales, los partidos políticos mantienen bajos niveles de confianza ciudadana.

Pese al déficit de confianza y credibilidad, la ciudadanía es positiva sobre la necesidad de los partidos políticos y los congresos para la existencia y funcionamiento de la democracia.

4. Avance sostenido en materia de democracia electoral. Desde el inicio de “La tercera ola” a la fecha en América Latina se han celebrado más de 300 procesos electorales (presidenciales y legislativos) y más de medio centenar de procesos de democracia directa a nivel nacional.

Según los informes de las principales misiones de observación electoral (OEA, ONU, UE,

Centro Carter), la gran mayoría de éstas se ha efectuado sin irregularidades significativas que hayan incidido de manera determinante en los resultados finales.

Estas consideraciones coinciden con el Índice de Democracia Electoral (IDE) elaborado por la OEA y el PNUD, que mide cuatro indicadores básicos: i) sufragio, ii) elecciones limpias, iii) elecciones libres y iv) cargos públicos electos, cuyos resultados muestran que, durante el periodo comprendido entre 1977 y 2008 se registraron avances importantes en la región en este ámbito; avances que se han mantenido durante el periodo 2009-2015. En efecto, según el IDE el promedio (cuyo valor varía entre 0 y 1) para América Latina sube rápidamente de 0.28 en 1977 a 0.69 en 1985, y a 0.86 en 1990, mejorando de ahí en adelante para terminar 2002 con 0.93. Asimismo, para 2008 el IDE presenta un nivel de 0.96, lo cual pone de manifiesto el notable avance registrado en los procedimientos electorales.

No obstante este significativo avance, un importante porcentaje de la ciudadanía latinoamericana sigue siendo escéptica sobre la limpieza (ausencia de fraude) de las elecciones, así como sobre el valor del voto como instrumento de cambio.

Latinobarómetro midió en 2015 la percepción ciudadana sobre la limpieza del proceso electoral: sólo en siete de los 18 países de la región, 50% o un porcentaje superior de la población entrevistada cree en la limpieza de sus elecciones. La lista la encabeza Uruguay, país en el cual 82% opina que las elecciones son limpias. Le siguen, en orden descendente, Chile con 67%, Costa Rica y Ecuador con 60%, Argentina con 57%, República Dominicana con 56% y Perú con 50%.

Empero, y sin desconocer los aún elevados niveles de desconfianza que aquejan a los procesos electorales en varios de los países de la región durante las últimas dos décadas, se

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias

Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

registra una evolución positiva en relación con esta cuestión. En efecto, entre 1995 y 2015 la proporción que considera que las elecciones son limpias se ha incrementado, pasando de 44 a 47%, mientras que la proporción que considera que los procesos electorales son fraudulentos se ha reducido, descendiendo de 46 a 43%. El incremento es aún más alto (10 puntos) si se mide desde el punto más bajo (que tuvo lugar en 2005) cuando sólo 37% opinaba que las elecciones eran limpias. Cabe apuntar que en 2015, por primera vez, el porcentaje que considera que las elecciones son limpias (47%) es superior al porcentaje que estima que son fraudulentas (43%).

De todo lo anterior se desprende que el fortalecimiento de la integridad de las elecciones¹ es un objetivo que, a decir de la Comisión Global, demandará atención prioritaria en la agenda electoral latinoamericana de los próximos años.

5. Participación electoral: su importancia y niveles. Entre las funciones más importantes que cumplen las elecciones en el sistema democrático, podemos destacar las siguientes: 1) legitimar la autoridad gubernamental; 2) formar el gobierno; 3) reclutar dirigentes políticos; 4) promover la discusión y el debate públicos sobre distintos temas; y 5) facilitar el desarrollo y el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, debemos tener presente que la participación electoral es sólo una de las varias dimensiones de la participación política. Además, como sabemos, no existe una relación lineal entre la participación electoral y el grado de desarrollo democrático. Tampoco existe una relación directa entre apoyo a la democracia y participación electoral². Por ello, comparar datos sobre los diferentes niveles de participación electoral entre diferentes países (viejas y nuevas democracias, etc.) es un ejercicio interesante, pero, por sí solo, no es suficiente para determinar la salud o la calidad de la democracia.

¿Cuál ha sido la evolución del nivel de la

participación electoral en América Latina entre 1978 y 2015? La primera aclaración necesaria es que los datos de participación electoral con base en la población en edad de votar (pev) y el total de votantes inscriptos (padrón electoral) correspondientes a los mismos países y al mismo periodo de estudio (1978-2015), difieren entre sí.

La segunda, un análisis de la participación electoral de los 18 países durante el periodo de estudio, tomando como base los votantes inscriptos, y a partir de las variaciones que surgen del promedio ponderado de la participación electoral cada cuatro años, evidencia que efectivamente ha habido una reducción en los niveles de participación electoral (promedio regional) tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, siendo estas últimas donde se ubica el mayor descenso, si bien la diferencia entre ambas categorías es sólo marginal. Cabe señalar, que la disminución de la participación electoral (promedio regional) si bien es importante no ha tenido empero una magnitud suficiente que permita hablar de una crisis de participación y presenta diferencias importantes entre los países de la región. En efecto, si se comparan los resultados del rally electoral 2009-2012 con los del rally electoral 2013-2015, observamos una disminución de 3.96% de la participación electoral en las elecciones presidenciales y de un 1.06% en las legislativas. Por su parte, si los datos de este último periodo (2013-2015) se contrastan con los del inicio de “La tercera ola” (1978-1981), el descenso en la participación electoral es aún más significativo: 5.77% para las elecciones presidenciales y 4.78% para las legislativas.

El tercer aspecto a destacar es que el promedio regional de afluencia a las urnas, tomando como base a los votantes inscriptos, esconde amplias variaciones entre los distintos países. Las diferencias en el periodo 1978-2015, indican que Uruguay Bolivia, Perú, Chile (siendo un caso ad hoc hasta fecha reciente por las características de su sistema electoral,

cuya modificación determinó una abrupta caída en la participación electoral durante las últimas elecciones generales), Brasil y Argentina se ubican en los primeros lugares con promedios de participación electoral en elecciones presidenciales cercanos o por arriba de 80%, mientras que Guatemala y El Salvador se ubican al final de la tabla con promedios de participación por debajo de 55%, mientras Colombia (con la tasa de participación electoral más baja de toda la región) ocupa el último lugar con un promedio de participación por debajo de 50%.

“...Brasil y Argentina se ubican en los primeros lugares con promedios de participación electoral en elecciones presidenciales cercanos o por arriba de 80%, mientras que Guatemala y El Salvador se ubican al final de la tabla con promedios de participación por debajo de 55%...”

En resumen, un análisis comparado de la participación electoral a escala mundial evidencia asimismo que, con la única excepción de Europa occidental (cuyas tasas son las más altas a nivel global), los niveles de participación electoral de América Latina son similares, o incluso más altos, que los de otras regiones del planeta. En efecto, un análisis de los datos de las elecciones latinoamericanas (correspondiente al periodo 1978-2015) muestra que el promedio ponderado de participación electoral en la región es de 71.92% (población registrada) para las elecciones presidenciales y de 69.91% (población registrada) para las elecciones legislativas³.

6. Periodo intensamente reformista en materia político-electoral. La tercera ola democrática en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reformas constitucionales y político-electorales que impactaron (al menos en lo formal) en los incentivos con los que, los partidos políticos y los ciudadanos, toman sus decisiones. Durante

“...los niveles de participación electoral de América Latina son similares, o incluso más altos, que los de otras regiones del planeta.”

el periodo de estudio de esta ponencia (1978-2015) los 18 países latinoamericanos llevaron a cabo procesos de reformas político-electorales; en algunos países, incluso, las reformas fueron varias. Y, durante este mismo periodo, la casi totalidad de los países también adoptó nuevas Constituciones.

Entre los principales objetivos de esta intensa agenda de reformas cabe mencionar, entre otros temas importantes: fortalecimiento de la institucionalidad democrática; revisión del presidencialismo; búsqueda de re-equilibrio entre Ejecutivo y Congreso; revisión de los sistemas electorales para lograr un mejor equilibrio entre representación y eficacia; regulaciones a los partidos políticos, en materias de democracia interna y financiamiento; incorporación de cuotas de género y de paridad; fortalecimiento de los organismos electorales, reformas al mecanismo de votación para adoptar la boleta única de papel o el voto electrónico (ejemplos de este último cambio son los casos de Venezuela y Brasil), y ampliación de los niveles de participación política de la ciudadanía mediante la incorporación de mecanismos de democracia directa.

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias

Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

Sin duda, las características, tendencias e impacto de todas estas reformas han sido influidas, como era de esperar, por el contexto, la cultura política, el nivel de los liderazgos y la tradición democrática de cada país. Como bien señala Negretto: *“Un argumento muy difundido en la ciencia política es que el cambio de instituciones es poco frecuente e incremental. En tanto los cambios de reglas son costosos y generan incertidumbre, los actores políticos prefieren mantener las instituciones existentes o, de reformarlas, realizar cambios menores y de detalle.”* Este razonamiento es particularmente apropiado cuando se trata de reglas constitucionales, cuya reforma requiere en general la formación de amplias coaliciones, y los efectos de las nuevas reglas son muchas veces impredecibles. Sin embargo, esta hipótesis no se verifica en contextos políticos y sociales cambiantes como el latinoamericano. En efecto, de 1978 a 2008, casi todos los países de América Latina han reemplazado o reformado sus Constituciones, muchas veces en forma drástica. Lo mismo ha ocurrido con leyes secundarias que regulan aspectos fundamentales del régimen político, como el sistema electoral. Esta característica singular de la democracia latinoamericana durante las primeras tres décadas y media de la tercera ola contradice el supuesto de la estabilidad de los sistemas electorales.

Sin duda, estos 37 años de transición y consolidación democrática serán recordados como el periodo en el que se registró el mayor número de cambios político-electorales e institucionales de la historia de América Latina -según Freidenberg y Došek, 250 aproximadamente-. Para estos autores: *“Aun cuando la evidencia empírica de los países occidentales demuestra que los sistemas electorales tienden a ser conservadores, muy estables y resistentes al cambio [...], el ritmo reformista en América Latina ha sido mucho mayor. En algunos casos ha sido intenso e incluso contradictorio en el sentido de sus reformas; en otros ha sido lento y consistente en los objetivos y los resultados de las reformas.”*

Esto significa que el ritmo de las reformas no ha sido homogéneo en los países de la región⁴”.

En síntesis, la ola democratizadora ha sido, pues, un periodo fecundo de cambio político-electoral, y de creación e innovación constitucional e institucional. Y, si bien este frenesí reformador ha provocado cierto nivel de estrés institucional (cambios demasiados frecuentes, en tiempos relativamente cortos, a los que no se permite madurar ni se da tiempo ni a los actores políticos ni a los ciudadanos para adaptarse a su comportamiento), no cabe duda de que a partir de esta rica experiencia de ensayo y error la región cuenta hoy, por primera vez, con un importante arsenal conceptual y empírico, así como con una valiosa experiencia acumulada de la cual extraer lecciones útiles, teóricas y prácticas sobre los procesos de reforma político-electorales de y para la democracia latinoamericana.

7. Principales características de las reformas político-electorales. Como analizamos en el punto anterior, contrario al supuesto del *statu quo* de los sistemas electorales, las reformas no sólo han sido frecuentes sino que también han abarcado una elevada cantidad de dimensiones o ámbitos temáticos, aunque, por desgracia en múltiples ocasiones, sin brújula.

Particularmente preocupante ha sido la tendencia a ignorar la recomendación básica del cambio político institucional que aconseja Nohlen: siempre y en todas partes, tomar en cuenta el contexto y evaluar las reformas contemplando los ángulos de la trilogía “sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos”. Como se trata de dimensiones íntimamente vinculadas, de realidades que a menudo se entrecruzan y yuxtaponen, la alteración en una de ellas afecta de distintas maneras a las otras y viceversa. Ello conduce a una sinergia compleja entre valores contradictorios: mayorías estables o representación; pluralidad o gobernabilidad; negociación o eficacia

inmediata; sistemas puros o mixtos. En el fondo, se trata de una de las obviedades más esenciales de la ingeniería institucional, pero, precisamente debido a su nivel absolutamente básico, suele desdenarse o no ser considerado suficientemente por los reformadores, generando siempre consecuencias inesperadas y no deseadas.

“Un primer grupo de reformas se ha hecho de manera cortoplacista coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, con el objetivo de obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo”.

Otro buen número de reformas no han cristalizado o bien no han alcanzado los objetivos buscados, ya que adolecieron de serios defectos o limitaciones entre los que, por su importancia, destacan: 1) el carácter coyuntural de las reformas; 2) un marcado desconocimiento de las cuestiones técnicas; y, quizá la más grave de todas, 3) la falta de compromiso de los partidos políticos con dichas reformas. Analicemos una por una.

En efecto, un primer grupo de reformas se ha hecho de manera cortoplacista coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, con el objetivo de obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo⁵. Como bien señalan Colomer y Negretto, en el mundo real, la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen por lo general instituciones, no para aumentar la eficiencia social, sino para maximizar su probabilidad de

obtener cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos. Por ejemplo, los individuos y los partidos que controlan o esperan controlar al Ejecutivo suelen favorecer una fuerte concentración de poderes en este ámbito, mientras que los legisladores y los partidos que anticipan perder la Presidencia en la siguiente elección tienden a apoyar reglas que incrementan el poder del Congreso. Un segundo grupo de reformas se caracteriza por la ignorancia y el desconocimiento de parte de los actores que las llevaron a cabo. Por último, en un tercer grupo de reformas se constata la falta de un verdadero compromiso hacia ellas de los actores políticos.

En otro buen número de casos, debido a limitaciones interpuestas por las realidades nacionales y por la forma en que asumieron sus responsabilidades los diversos integrantes de la sociedad política, las reformas constitucionales, políticas y electorales no produjeron los resultados virtuosos que esperaban obtener quienes las modelaron teóricamente y las diseñaron jurídicamente. Esto se debe a que las instituciones, *per se*, no producen necesariamente los efectos que se espera de ellas, pues, a decir de Huntington, las organizaciones políticas no se crean de la noche a la mañana ya que el desarrollo político es lento, en especial cuando se lo compara con el ritmo, en apariencia más rápido, del desarrollo económico.

Sin embargo, no todas las reformas fueron ineficientes en el sentido expuesto. También hubo reformas muy bien estudiadas, secuenciales, progresivas, que desde su diseño inicial calcularon los resultados previsibles así como los efectos no deseados, y que tuvieron en cuenta el contexto.

En conclusión, los resultados de las reformas durante estas tres décadas y media han sido mixtos. Mientras en algunos temas se lograron avances significativos -fortalecimiento de los organismos electorales, regulación del

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias

Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

financiamiento partidario, utilización de las cuotas o leyes de paridad de género para mejorar los niveles de participación y representación de las mujeres en la política, etc.- en otros, en cambio (sobre todo en materia de representación, rendición de cuentas y eficacia), ha sido más bien modesto debido a la dificultad que entraña la construcción de instituciones.

Agenda

Durante los últimos 33 años de vida democrática (1983-2016), Argentina ha logrado avances muy importantes en materia de libertades civiles y políticas, democracia, calidad de sus elecciones y participación electoral, tal como surge de los diversos índices analizados en la primera parte de este trabajo. La democracia también cuenta, como vimos, con muy buen nivel de apoyo ciudadano, uno de los más altos de América Latina.

Pero cuidado, un diagnóstico riguroso y balanceado evidencia asimismo la existencia de los numerosos y graves déficits que aquejan a nuestro sistema político-electoral, los cuales deben resolverse con premura para avanzar en dirección de una democracia de mejor calidad y procesos con mayores niveles de integridad electoral. Entre ellos, cabe mencionar: debilidad institucional, en especial de los partidos políticos (en nuestra opinión, ésta es la causa principal de muchos de nuestros problemas en los ámbitos de la democracia y en el electoral), reglas electorales muy permisivas, mecanismo de votación arcaico, oferta electoral fragmentada, autoridades electorales de carácter administrativo sin suficiente grado de autonomía funcional y de autarquía presupuestaria frente al poder político, etc. A todo ello debemos agregar -según numerosas encuestas- que un gran porcentaje de la población cree que las irregularidades electorales son muy frecuentes y que pueden alterar los resultados.

En efecto, el largo y tenso proceso electoral de 2015 (probablemente el más complejo desde el retorno de Argentina a la democracia) dejó al desnudo las principales debilidades de nuestro sistema electoral (por los graves incidentes ocurridos en Tucumán, el robo de boletas partidarias, la demora en la comunicación del escrutinio preliminar de la elección presidencial y un largo etcétera) y, consecuencia de todo ello, puso en evidencia la necesidad y urgencia de encarar una reforma que dé respuesta amplia y efectiva a todos estos cuestionamientos.

“Durante los últimos 33 años de vida democrática (1983-2016), Argentina ha logrado avances muy importantes en materia de libertades civiles y políticas, democracia, calidad de sus elecciones y participación electoral...”

En nuestra opinión, la reforma político-electoral debe ser integral y no “minimalista”. Debe, por consiguiente, abarcar una agenda más ambiciosa que la que actualmente propone el gobierno del Presidente Mauricio Macri basada, a la fecha en que escribimos este trabajo (a inicios de marzo de 2016) en tres temas principales: 1) el cambio del actual mecanismo de votación para pasar a la boleta única electrónica; 2) la ordenación del calendario electoral para hacerlo menos disperso y más previsible; y 3) dotar de mayor autonomía a la Dirección Nacional Electoral. Con respecto a estas tres cuestiones, cuya importancia compartimos, proponemos:

1) En materia del instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector, hay que transitar de manera imperiosa del arcaico

modelo actual a uno basado en la boleta única (de papel o en la boleta única electrónica) o bien a un sistema de voto electrónico. En materia de boleta única (de papel o electrónica) es importante tomar en cuenta las valiosas experiencias que sobre esta materia existen hoy en varias de nuestras provincias (en particular en Córdoba, Santa Fe, Salta y Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En materia de voto electrónico, recomendamos evaluar cuidadosamente las diferentes modalidades y experiencias que existen a nivel regional y global, tanto las positivas como aquellas otras en que después de un cierto tiempo de utilizar el voto electrónico tomaron la decisión de volver a la boleta de papel (por ejemplo Alemania y Holanda entre otros varios). A nivel regional sugerimos analizar con especial atención el sistema de voto electrónico de Brasil concebido como una política de Estado e implementado gradualmente. Es igualmente importante conocer y evaluar las diferentes experiencias comparadas que existen en materia de incorporación de nuevas tecnologías a las diferentes etapas del proceso electoral, en especial en lo que refiere a la identificación biométrica del elector y en materia de escrutinio y transmisión de resultados. Somos partidarios, asimismo, de una implementación gradual de estos cambios si la decisión es a favor de las opciones de boleta única electrónica y voto electrónico. No así en el caso de la implementación de la boleta única de papel que, por su simplicidad, se puede hacer de una sola vez a nivel nacional. En el caso de la boleta única electrónica y del voto electrónico, nos pronunciamos de manera clara y firme en contra de toda modalidad que conlleve a la privatización de la soberanía política en los mismos términos expresados por la Cámara Nacional Electoral en su Acordada 100/15⁶.

2) Estamos a favor de establecer fechas fijas para las elecciones con el fin de evitar el uso discrecional y ventajista de este tema de parte del poder político. Consideramos que este

cambio daría previsibilidad al proceso electoral y mejoraría las condiciones de equidad de la competencia electoral.

3) En relación con el rediseño de la autoridad electoral proponemos un conjunto de reformas dirigidas a garantizarle autarquía presupuestaria y autonomía funcional frente al poder político, acompañado de una arquitectura institucional que esté dotada de dos órganos: uno de carácter administrativo-operativo y otro de carácter jurisdiccional. También proponemos fortalecer las competencias de la Cámara Nacional Electoral en su papel de tribunal de alzada.

Sin embargo, como ya adelantamos y sin perjuicio de dar la bienvenida a esta oportuna y auspiciosa iniciativa del Gobierno Nacional, consideramos que ésta resulta insuficiente. Existen otras cuestiones clave que deben incluirse necesariamente en la agenda reformista, de lo contrario, esta será incapaz de dar respuesta integral y efectiva a los principales problemas que aquejan actualmente a nuestro sistema político-electoral. Coincidimos en este sentido con la mayoría de las reformas propuestas por Cippec (2016), dirigidas a garantizar “umbrales mínimos de ciudadanía electoral” tanto a nivel nacional como provincial (estos últimos garantizados vía un pacto federal), en especial con:

1) Fortalecer, democratizar y modernizar a los partidos políticos -esta cuestión debe ser central y prioritaria ya que como adelantamos el debilitamiento de los partidos políticos constituye una de las causas principales de la crisis que afecta al sistema político-electoral argentino-;

2) Ordenar la oferta electoral haciéndola más transparente y menos fragmentada, pero también “más ordenada y coherente entre los diferentes niveles y a lo largo del territorio”⁷;

3) Mejorar las condiciones de equidad de la

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias
Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

competencia electoral (poner fin al ventajismo o fenómeno de “cancha inclinada”, evitando el abuso de los recursos del Estado);

4) Aumentar los niveles de transparencia y rendición de cuentas en el ámbito del financiamiento político junto con el fortalecimiento de los mecanismos de control y el régimen de sanciones;

5) Establecer la obligatoriedad de los debates previo a las elecciones nacionales y provinciales;

6) Establecer un marco regulatorio dirigido a proteger no sólo la integridad del proceso electoral sino también la integridad del sistema político (la relación dinero y política en sentido amplio) a lo largo de todo el ciclo político⁸.

Creemos importante, asimismo, que si se desea que la reforma sea efectiva y sostenible en el tiempo debería guiarse por los siguientes criterios, a saber:

1) El proceso de reforma debe ser balanceado, es decir, debe lograr un equilibrio adecuado entre preservar aquellos aspectos del sistema político-electoral que funcionan bien y, al mismo tiempo, llevar a cabo innovaciones en aquellas materias que demandan ser mejoradas;

2) Partir de un diagnóstico riguroso, lo que supone la necesidad de hacer las preguntas correctas. Todo proceso de reforma debe responder, al menos, a las siguientes preguntas clave: ¿Cuál es el problema que se pretende solucionar?, ¿Qué soluciones alternativas hay?, ¿Cuáles de estas opciones serían las más adecuadas para el caso concreto?, ¿Qué factores condicionan a qué variables?, ¿Cuáles son los efectos deseados y los no deseados de cada una de las opciones?, ¿Cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cual deben operar?, ¿Qué tan viables son -en términos políticos- las diferentes opciones?, y

¿Qué experiencias comparadas pueden analizarse para aprovechar el estado actual de conocimiento sobre el tema?;

3) Ponerle brújula al proceso de reformas. Basado en los resultados del diagnóstico, definir el curso básico, la dirección, del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se quiere como resultado) y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo). Todo ello debe estar claramente establecido y consensuado.

4) Progresión de las reformas. Una vez indicada y consensuada la dirección que se ha de seguir, es necesario avanzar de manera gradual, con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes, de tal forma que aunque éstos tengan un alcance limitado sean lo suficientemente firmes para evitar el riesgo de potenciales retrocesos. Deben identificarse los puntos críticos en donde comienza el proceso de reformas. (Entendemos por puntos críticos aquellos en los cuales una vez consolidadas las reformas pueden generarse procesos auto sostenidos de cambio y desarrollo institucional). En lugar de cambios radicales, la experiencia comparada aconseja reformas progresivas, por aproximaciones sucesivas, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones más que reemplazarlas de un momento a otro. Sin embargo, tampoco debemos permitir que la cautela y el conservadurismo limiten nuestra capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al inmovilismo del status quo es tan dañino como el cambio excesivo.

5) Simultaneidad de las medidas complementarias. Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciben acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, resulta interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos

concretos que se ofrecen a los actores políticos, para que éstos tengan el incentivo de modificar su comportamiento y de ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.

6) Contextualización de las reformas. Las reformas político-electorales no pueden ser consideradas fuera de su contexto político, socioeconómico, histórico y cultural. En otras palabras, una misma institución funcionará de forma diferente según el contexto en el que se encuentre. Las evidencias empíricas en materia de reforma política de los últimos años así lo confirman. Las condiciones políticas, socioeconómicas y culturales en las que operan las instituciones son fundamentales para entender por qué ciertas reglas formales funcionan en determinado contexto y fracasan en otro;

7) Durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en cuanto a las reformas políticas e institucionales. Las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales y no se asienten en un amplio consenso social están condenadas al fracaso, al no responder al requisito general de durabilidad y estabilidad.

Reflexión final: la coyuntura para llevar adelante esta imprescindible reforma político-electoral no podría ser más propicia. Este año celebramos el bicentenario de nuestra independencia (1816-2016) y el centenario de la puesta en marcha de la Ley Sáenz Peña (1916-2016). Además, al ser un año no electoral, como lo indica la experiencia comparada es el momento más propicio para “analizar en frío temas calientes”. Para seguir mejorando la calidad de su democracia y la integridad de sus elecciones Argentina necesita con urgencia una reforma político-electoral amplia e integral en relación con su agenda federal, en relación con su cobertura geográfica, que sea resultado de un proceso de diálogo plural, participativo e inclusivo y que

esté basada en un amplio consenso político y social que le dé legitimidad y sostenibilidad en el tiempo.

Referencias

¹Por elecciones con integridad hacemos referencia, siguiendo en este punto al reciente Informe de la Comisión Global, a “aquellas elecciones que están basadas en los principios democráticos del sufragio universal e igualdad política, tal como se reflejan en los acuerdos y normas internacionales, caracterizadas por una preparación y gestión profesionales, imparciales y transparentes a lo largo de todo el ciclo”.

²Como señala el informe de Latinobarómetro 1995-2015: “La relación entre las elecciones y la satisfacción con la democracia y su apoyo no confirma la tesis de las democracias electorales. Independiente de la manera como funcione la representación democrática en los países, con las sucesivas elecciones, e independiente de la participación electoral de cada país, el apoyo a la democracia no aumenta ni disminuye por ello”.

³Ver base de datos de IDEA Internacional sobre participación electoral. www.idea.int

⁴Estos autores distinguen tres grupos de países de acuerdo con su ritmo de reformas electorales: 1) sistemas políticos hiperactivos (los que registran más de 20 reformas durante el periodo 1978-2015); 2) sistemas políticos moderados (entre seis y 19 reformas), y 3) sistemas pasivos (con 5 o menos reformas). Para ellos, “La región manifiesta una tendencia a un gran activismo reformista desde la independencia [...], a diferencia de otras regiones de democracias consolidadas que han tendido a la estabilidad de sus reglas electorales.” [Asimismo,] a su juicio: “El nivel de activismo reformista no está asociado de manera clara al nivel de institucionalización de los partidos políticos en el sistema. Por un lado, algunos países con baja institucionalización de las organizaciones partidistas, como Perú y Ecuador (Jones, 2010), muestran un alto nivel reformista. A su vez, un país como Guatemala, con los partidos menos institucionalizados de la región [...], evidencia un reformismo limitado. Por otro lado, si bien Uruguay -con partidos políticos muy institucionalizados- tiene menores niveles de activismo reformista, México -con organizaciones partidistas bastante institucionalizadas [...] - tiene niveles de reformismo tan altos como Perú, que es uno de los casos de hiperactivismo reformista (como México y Ecuador)”.

⁵El carácter cortoplacista de ciertas reformas es criticado por Freidenberg y Dosek, para quienes “Resulta evidente que varias de las reformas como la personalización del voto, la imposición de elecciones internas obligatorias a las dirigencias de los partidos o las candidaturas

Democracia y elecciones en América Latina: Situación actual y tendencias

Agenda para una reforma político-electoral en Argentina

independientes han sido más una manera de ‘darle algo’ a la ciudadanía que ejercía la presión que el resultado de un diagnóstico serio y, por tanto, una política para dar respuesta a los problemas más estructurales que ese diagnóstico planteaba. Este cortoplacismo en la elaboración de las reformas es el que conduce a que estas no terminen de asentarse (y los actores no terminen de adaptarse al juego estratégico), porque resulta más sencillo impulsar una nueva reforma (o una contrarreforma) que adaptarse a las nuevas reglas y reconocer las responsabilidades por impulsar reformas sin un diagnóstico adecuado de largo plazo.”

⁶[...] las opciones tecnológicas no pueden implicar una transferencia, ni una dependencia del poder público respecto de empresas comerciales pues, en términos llanos, la soberanía política no se puede privatizar”. Disponible en: www.electoral.gob.ar

⁷En este sentido, como bien recomienda Cippec, deberían “prohibirse los sistemas de lemas y cualquier otra práctica destinada a reunir apoyos múltiples (listas de adhesión, colectoras, acoples, listas espejo)”. También hay que “establecer reglas para verticalizar las alianzas, esto es, que las alianzas sean congruentes entre el nivel nacional y provincial, y dentro de las categorías nacionales”.

⁸Éste es el enfoque innovador que propusimos en el ámbito del Consejo Asesor Presidencial que la presidenta Michelle Bachelet puso en marcha en Chile, en marzo de 2015, con el fin de que formulara recomendaciones dirigidas a combatir la corrupción, los conflictos de interés y el tráfico de influencias. En efecto, la regulación del financiamiento político es parte de un “eco-sistema” de protecciones a la integridad de la política que incluye también las regulaciones al cabildeo y a los conflictos de interés, las declaraciones de activos, las normas sobre el secreto bancario y tributario, las protecciones a la libertad de prensa y a los denunciantes, las reglas de inmunidad parlamentaria, entre otros muchos aspectos. Todas estas normas deben estar articuladas para que el control del financiamiento político pueda ser efectivo.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Santiago Hernán Corcuera

Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral

Vicepresidente de la Cámara Nacional Electoral. Abogado (UBA). Egresado de la Escuela Nacional de la Magistratura de Francia. Juez de la Cámara Nacional Electoral desde el año 2001. Anteriormente, fue Secretario General del Consejo de la Magistratura y Secretario de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Buenos Aires y autor de diversas publicaciones sobre temas constitucionales y político-electorales.

“...el sistema de financiamiento de los partidos políticos en la Argentina tiene un carácter mixto: por un lado, el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y, por otro, pueden recibir aportes por vía privada.”

Evaluación del proceso electoral 2015

Introducción

Antes que nada, quiero agradecerles a todos los presentes su asistencia a este seminario organizado por la Cámara Nacional Electoral.

En atención a que mi participación en este panel es en la condición de moderador, evitaré formular valoraciones o consideraciones personales para, en cambio, aportar datos que puedan ser útiles a los fines de evaluar el proceso electoral 2015 y las necesidades de perfeccionamiento de nuestro sistema.

Como ustedes sabrán, el año pasado se eligió Presidente de la Nación, lo que culminó con la realización de una segunda vuelta por primera vez en la historia de nuestro país. Asimismo, tuvimos como novedad la elección directa de Parlamentarios del MERCOSUR.

Pese al ajustado margen de victoria en la categoría presidencial (inferior a los 3 puntos), no se registraron mayores inconvenientes, en parte por distintas acciones tomadas por el Tribunal luego de las PASO, las que se verán al finalizar esta exposición.

Sin más preámbulos, pasaremos a ver la información pertinente a los últimos comicios.

Información de las elecciones 2015 y regulaciones provinciales

En las elecciones nacionales celebradas en el 2015, se eligieron Presidente y Vicepresidente de la Nación, 24 Senadores Nacionales por las provincias de Catamarca, Córdoba, Corrientes, Chubut, La Pampa, Mendoza, Santa Fe y Tucumán, 130 Diputados Nacionales y, por primera vez, 43 Parlamentarios del MERCOSUR. La elección en esta categoría, incorporada por la ley 27.120 a fines de 2014, se realizó bajo un sistema mixto, correspondiendo 19 bancas por distrito único y las 24 restantes a razón de una por provincia

y la CABA.

Por otra parte, a nivel provincial, se eligieron 21 Gobernadores y Vicegobernadores (más un Jefe de Gobierno en la CABA). Asimismo, se renovaron 695 Diputados Provinciales y 107 Senadores en 9 provincias. En este marco, en la provincia de Santiago del Estero no se realizaron comicios y la provincia de Corrientes sólo celebró elecciones legislativas. Además de ello, se renovaron diferentes autoridades municipales a lo largo del país.

Sin perjuicio de ello, y sin desmerecer la autonomía municipal, a los efectos de analizar el último calendario electoral, nos limitaremos solamente a las elecciones nacionales y provinciales. De esta manera se observa que, en lo referente a elecciones primarias provinciales, éstas se celebraron en doce distritos en seis fechas diferentes, de los cuales seis fueron simultáneas con las PASO nacionales.

Con relación a las elecciones generales, también se observa un gran fraccionamiento en el calendario electoral, dado que de los 23 distritos que celebraron elecciones provinciales, tan solo 11 lo hicieron en forma simultánea, mientras que el resto se desarrolló a lo largo de 11 fechas diferentes.

Todo ello, sin contar las diferentes regulaciones existentes dentro de cada provincia en distintos aspectos relativos al sufragio dentro de su legislación local. De esta manera, la mitad de los distritos tiene previsto algún tipo de elecciones primarias para la selección de candidaturas, en tanto que el resto está sujeto a las diversas regulaciones partidarias.

Respecto a los instrumentos de votación, en la gran mayoría de los distritos se sigue votando con boleta partidaria tradicional, a pesar de las enriquecedoras experiencias de Salta y CABA con la boleta única electrónica y Santa Fe y Córdoba con la Boleta única en papel.

Por último, otro aspecto asimétrico que se observa entre las diferentes regulaciones es la conformación del cuerpo electoral. Actualmente, tan solo las provincias de Córdoba, Corrientes y Santa Fe prevén una edad mínima de 18 años para votar, en contraste con la legislación nacional (ley 26.774) que permite el voto de menores entre 16 y 17 años. De esta manera, se generan situaciones en las que un menor de edad puede elegir al Presidente de la Nación, pero no, por ejemplo, al Gobernador de su provincia.

“...en referencia a las agrupaciones políticas participantes, el último proceso electoral refuerza la hipótesis de que nos encontramos en una democracia de alianzas y no de partidos...”

Cuerpo electoral y organización del proceso electoral

Ya adentrándonos de lleno en el orden nacional, el cuerpo electoral quedó conformado por 32.077.576 electores, de los cuales 1.035.593 eran menores de 18 años; 40.253 residentes en el exterior y 28.462 detenidos sin condena. La mayor parte del padrón -aproximadamente el 37%- se concentró en la provincia de Buenos Aires.

Respecto a la organización de los comicios¹, se habilitaron 14.131 establecimientos de votación, en los que se desempeñaron 12.344 Delegados de la Justicia Nacional Electoral. Asimismo, se desplegaron 95.402 mesas de votación, en las que actuaron 172.831 autoridades de mesa.

En este sentido, para los electores residentes en el exterior, se desempeñaron 406 autoridades de mesa en 203 mesas de votación, a lo largo de 71 países y, para los privados de libertad, 465 autoridades de mesa en 240 mesas de votación, distribuidas en 220 establecimientos carcelarios.

En cuanto a la participación electoral, la misma estuvo dentro de los más altos niveles históricos -81,2% en las generales, 80,9% en la segunda vuelta-, sin perjuicio de que en las PASO -en buena medida, debido a las difíciles condiciones climáticas ocurridas ese día, que provocaron inundaciones en buena parte del país- estuvo algunos puntos por debajo de las elecciones subsiguientes (74,98%).

Agrupaciones políticas

Cambiando de óptica, en referencia a las agrupaciones políticas participantes, el último proceso electoral refuerza la hipótesis de que nos encontramos en una democracia de alianzas y no de partidos, dado que, para cargos de orden nacional en las PASO, se presentaron 8 alianzas y 3 partidos en forma individual y tan solo 6 alianzas superaron el umbral de 1,5% previsto por ley. La misma lógica se replicó en los distritos ya que en las PASO participaron 91 alianzas transitorias (conformadas por 468 partidos) y 98 partidos en forma individual; números que se redujeron -para las elecciones generales- a 79 alianzas (integradas por 441 partidos) y 25 partidos compitiendo individualmente.

Este efecto de reducción en el número de actores políticos es aún más notorio si se lo observa desde el punto de vista de las precandidaturas presentadas y cuántas efectivamente llegaron a superar la instancia de las PASO. Así, de 15 fórmulas de precandidatos a Presidente y Vicepresidente y 13 listas de Parlamentarios del MERCOSUR por distrito nacional, tan solo 6 compitieron en octubre; en tanto que, para Diputados Nacionales, Parlamentarios del MERCOSUR

Evaluación del proceso electoral 2015

por distrito regional y Senadores Nacionales, la reducción en la cantidad de listas fue de 235 a 79; 230 a 78 y 76 a 35, respectivamente.

“Este efecto de reducción en el número de actores políticos es aún más notorio si se lo observa desde el punto de vista de las precandidaturas presentadas y cuántas efectivamente llegaron a superar la instancia de las PASO. ”

Jornada electoral e instrumento de votación

Como ustedes saben, el sistema de financiamiento de los partidos políticos en la Argentina tiene un carácter mixto: por un lado, el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades y, por otro, pueden recibir aportes por vía privada. En cuanto al aporte público de boletas, la ley establece que éste consiste en una boleta por elector para las PASO (art. 32 ley 26.571) y una boleta y media por elector para las elecciones generales (art. 35 ley 26.215).

Asimismo, la Cámara Nacional Electoral, en el fallo CNE 5080/13, estableció como criterio para las PASO, con base en que quienes compiten son las distintas líneas internas partidarias, que el aporte previsto por ley debe interpretarse como 1 boleta por elector por cada lista participante. Dicho precedente, fue ratificado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación el año pasado.

Por su parte, la Dirección Nacional Electoral estableció -en la disposición DINE 37/15- un

valor de \$ 128 para el millar de boletas de 12x19 cm². Por ello, teniendo en cuenta los parámetros explicados anteriormente y contando incluso la segunda vuelta presidencial, el aporte para estos fines totalizó \$ 386.980.308,41³, cifra que equivale a una cantidad astronómica superior a tres mil millones⁴ de boletas.

Sin perjuicio de ello, en atención a las características de nuestro régimen legal de financiamiento, no se excluye la posibilidad de que las agrupaciones políticas impriman una mayor cantidad con otros fondos.

En este contexto, el sistema de votación actual, además de la compleja organización logística que requiere su implementación -tanto por parte de la administración electoral como de los actores políticos-, tuvo como efecto una reducción en los tiempos de votación empleados por la ciudadanía a medida que se fue simplificando la oferta electoral. De esta manera, el promedio empleado por los electores⁵ para emitir su voto en las PASO fue de 17 minutos, en las Generales de 11:30 minutos y 3:30 minutos en la Segunda Vuelta.

La misma lógica hizo eco en las autoridades de mesa en el desempeño de sus funciones dado que, con el transcurso de los diferentes actos electorales y sin perjuicio de otras variables⁶, fueron disminuyendo los tiempos promedio tanto al momento de efectuar la apertura de las mesas electorales como para realizar el cierre y escrutinio.

Acordadas CNE 100/15, 111/15 y 122/15

Dentro de un panorama político complejo -atento a ser una elección Presidencial, la cantidad de cargos que se renovaron en todo el país y el gran desdoblamiento del calendario electoral provincial- luego de las últimas elecciones primarias, la Cámara Nacional Electoral dictó la Acordada 100/15. En dicho documento, el Tribunal dio cuenta de distintos elementos -cuya revisión ya había requerido

en otras oportunidades- del régimen legal vigente. Ello, sin cuestionar la legitimidad de los comicios y con el fin de consolidar la integridad de los procesos electorales.

En particular, se hizo hincapié en el actual instrumento de votación -del que se solicitó su revisión en reiteradas oportunidades- y sus consecuencias tanto desde el punto de vista del elector como de la administración electoral y las tareas de fiscalización de las agrupaciones políticas⁷.

Por otra parte, en dicha Acordada se señalaron, además, cuestiones vinculadas con el carácter universal e igual del sufragio y con las responsabilidades de transparencia patrimonial de los partidos⁸. Así, se dijo que “las complejidades más evidentes –además de la obvia falta de previsibilidad sobre la fecha de las elecciones provinciales o locales- derivan de una marcada disparidad de estándares en aspectos tan esenciales como la definición del cuerpo electoral, las normas de publicidad y control del financiamiento partidario y en los criterios de asignación de aportes públicos o espacios en medios de comunicación para las campañas electorales⁹”.

Asimismo, con relación al recuento provisional de resultados, se recordó que la legislación, en contraste con estándares internacionales, “no contempla la forma de realización, verificación y publicación del escrutinio provisorio. Cuestiones éstas que pueden generar efectos negativos en la percepción de confianza de la opinión pública, como ocurre por ejemplo con la variación de resultados derivada del orden de carga de los datos -en lo cual también influye el actual sistema de boletas- y el horario en el que se decide dar difusión de los cómputos¹⁰”.

De esta manera, la Cámara se dirigió al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo Nacional para que, dentro de sus respectivas competencias, consideren la formulación de soluciones adecuadas para consolidar la

integridad de los procesos electorales¹¹.

Posteriormente, a raíz de los sucesos ocurridos en las elecciones celebradas en la Provincia de Tucumán -ajenas a la competencia de la justicia nacional electoral tanto en su administración como en la resolución de las controversias allí suscitadas-, cobraron inusitada repercusión algunas de las preocupaciones anticipadas por la Cámara, a las cuales se agregaron numerosos conflictos y denuncias de ilícitos cometidos en dichos comicios provinciales, que proyectaron efectos negativos en los niveles de confianza de la opinión pública sobre la legitimidad de todos los procesos electorales¹².

“...las complejidades más evidentes -además de la obvia falta de previsibilidad sobre la fecha de las elecciones provinciales o locales- derivan de una marcada disparidad de estándares en aspectos tan esenciales como la definición del cuerpo electoral, las normas de publicidad y control del financiamiento partidario y en los criterios de asignación de aportes públicos o espacios en medios de comunicación para las campañas electorales”.

De esta manera, luego de haber convocado a

Evaluación del proceso electoral 2015

integrantes de organizaciones no gubernamentales y a representantes de todos los partidos políticos -tanto nacionales como de distrito-, se instrumentaron una serie de medidas paliativas (Acordada CNE 111/15) tendientes a reforzar la transparencia y seguridad de los comicios, tanto para las elecciones generales como para la segunda vuelta.

Dichas medidas, se relacionaron, entre otras cuestiones, con la provisión, reposición y control de las boletas (por ej: cuarto oscuro de contingencia); con el seguimiento de vehículos utilizados para transportar material electoral; con la revisión de las rutas de despliegue y repliegue; con un mayor control de los cruces fronterizos y con la fiscalización tanto del escrutinio provisorio como del definitivo.

Asimismo, también se diseñaron nuevos modelos de documentación electoral homogéneos para todos los distritos (Acordada CNE 122/15).

Reflexiones finales

Dejando atrás el último proceso electoral, y con miras a las próximas elecciones de 2017, el futuro se proyecta en un marco de debate sobre distintos proyectos de reforma electoral, alrededor de uno de los temas que viene solicitando la Cámara Nacional Electoral hace tiempo: el instrumento de votación. Para analizar este punto, no pueden dejarse de lado las consideraciones expresadas por el Tribunal, tanto en la referida Acordada CNE 100/15 como en diversos fallos, sobre el actual sistema de boletas partidarias, como tampoco pueden soslayarse las experiencias provinciales con boleta única, sea electrónica o en papel. En todos estos casos, con aceptación de la ciudadanía y resultados satisfactorios.

Asimismo, quedó visto que la complejidad del sistema de boletas vigente impacta sobre todos los actores del proceso electoral, sean agrupaciones políticas -en sus tareas de

fiscalización-, ciudadanos -a fin de identificar claramente la oferta electoral- o administradores electorales -en tareas logísticas propias de su competencia-. Debe tenerse en cuenta que más allá de que el proceso electoral nacional haya finalizado exitosamente, las medidas adoptadas en la Acordada CNE 111/15 no configuran soluciones de fondo, sino que son acciones de carácter paliativo.

Por último, no puede dejarse de lado el tema del extenso calendario electoral. Sin perjuicio de la autonomía provincial para darse sus propias instituciones, no puede negarse que las distintas regulaciones existentes muchas veces proyectan sus efectos sobre las elecciones nacionales y viceversa. Por ello, y sin invadir las facultades de las provincias en esta materia, es necesario pensar soluciones que mantengan la neutralidad entre las distintas esferas de gobierno, garantizando la claridad en el ejercicio de los derechos políticos de toda la ciudadanía.

Muchas gracias.

Referencias

¹Cf. datos informados por las Secretarías Electorales al 25/2/2016.-

²Esta medida es la prevista por la legislación (Art. 62 pto. 1 CEN) para cada cuerpo de boleta.-

³Dato de elaboración propia, con base en las resoluciones de aportes públicos publicadas por la Dirección Nacional Electoral en su sitio web.-

⁴El número exacto es 3.023.283.659 boletas. Ello, independientemente de cómo se integró la "boleta completa" de cada agrupación política.-

⁵Cf. Datos de Análisis Operativo de Mesas Electorales -INDRA y MFG Consultores.-

⁶Como bien podrían ser la capacitación de la autoridad de mesa, o la experiencia previa acumulada.

⁷Cf. Acordada CNE 100/15, cons. 4º y 5º.-

⁸Cf. Acordada cit., cons. 6º.-

⁹Ibidem.-

¹⁰Cf. Acordada cit., cons. 9º.-

¹¹Cf. Acordada cit., punto 3º.-

¹²Cf. Acordada CNE 111/15, cons. 2º.-

Evaluación del proceso electoral 2015





CÁMARA NACIONAL ELECTORAL



CARGOS ELECTIVOS 2015

A NIVEL NACIONAL

- **1** Presidente y Vicepresidente de la Nación
- **24** Senadores Nacionales -8 distritos-
- **130** Diputados Nacionales
- **19** Parlamentarios del MERCOSUR por distrito nacional
- **24** Parlamentarios del MERCOSUR por distrito regional

A NIVEL SUBNACIONAL (en todo el país)

- **22** Gobernadores y Vicegobernadores
- **695** Diputados provinciales
- **107** Senadores -9 provincias-

Además, se renovaron **cargos municipales**





CALENDARIO ELECTORAL 2015

ELECCIONES PRIMARIAS

Celebradas en ONCE (11) provincias y CABA en **SEIS (6)** fechas diferentes

SEIS (6) Provincias realizaron sus elecciones primarias en forma simultánea con la elección nacional del 9 de agosto

ELECCIONES GENERALES

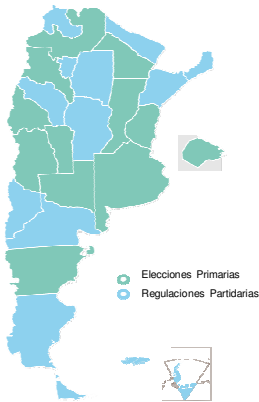
Celebradas en VEINTITRES (23) distritos en **ONCE (11)** fechas diferentes

ONCE (11) Provincias realizaron sus elecciones generales en forma simultánea con la elección nacional del 25 de octubre

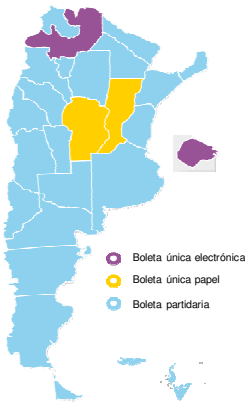


REGULACIONES PROVINCIALES Y ASIMETRÍAS

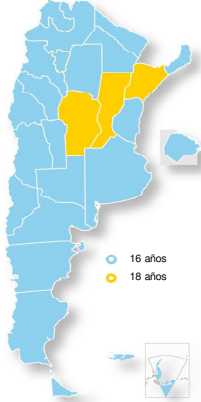
SELECCIÓN DE CANDIDATOS



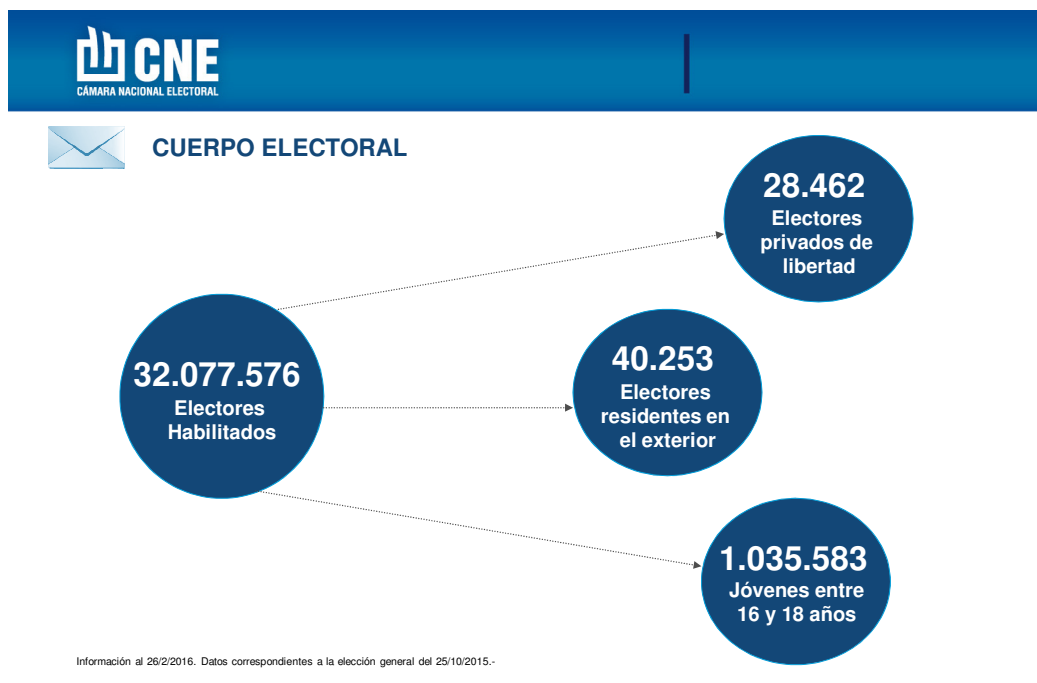
MODO DE EXPRESIÓN DEL SUFRAGIO



CUERPO ELECTORAL

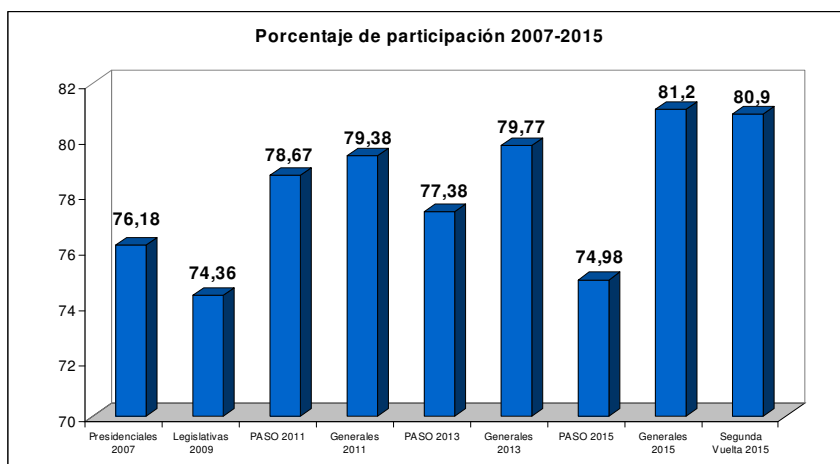


Evaluación del proceso electoral 2015



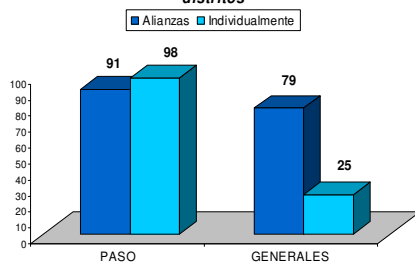


PARTICIPACIÓN ELECTORAL

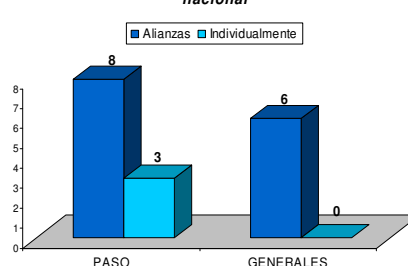


PARTICIPACIÓN DE LAS AGRUPACIONES POLÍTICAS

Modo de participación de los partidos en los distritos



Modo de participación de los partidos en orden nacional



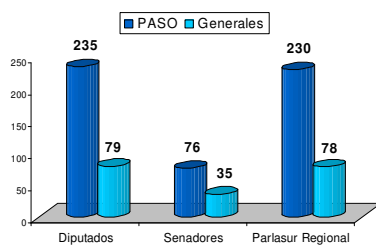
Sistema de partidos al 1/2/2016

- 42 Orden Nacional
- 646 de Distrito

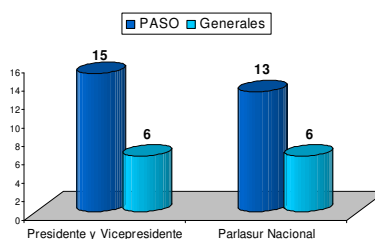


COMPOSICIÓN DE LA OFERTA ELECTORAL

Cantidad de listas en el orden distrital



Fórmulas Presidenciales y Listas Parlasur Nacional



Precandidatos

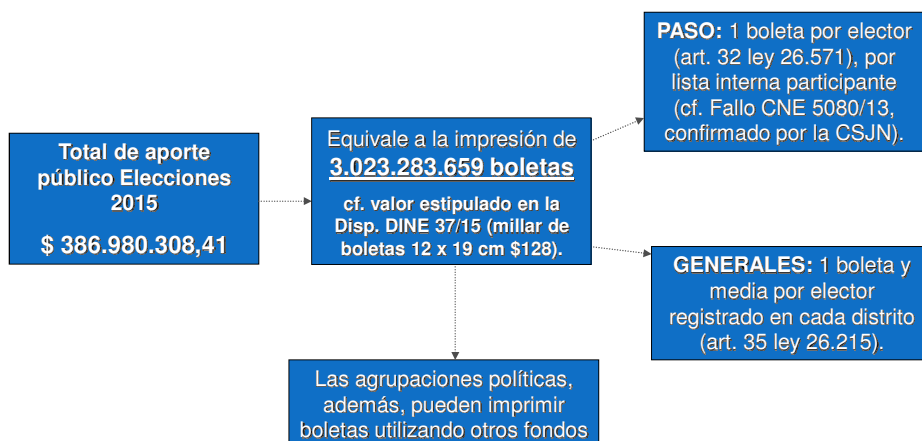
- 15 Presidente y Vicepresidente
- 488 Parlasur Nacional
- 2547 Diputados Nacionales
- 315 Senadores Nacionales
- 685 Parlasur Regional

Candidatos

- 6 Presidente y Vicepresidente
- 235 Parlasur Nacional
- 1001 Diputados Nacionales
- 140 Senadores Nacionales
- 300 Parlasur Regional

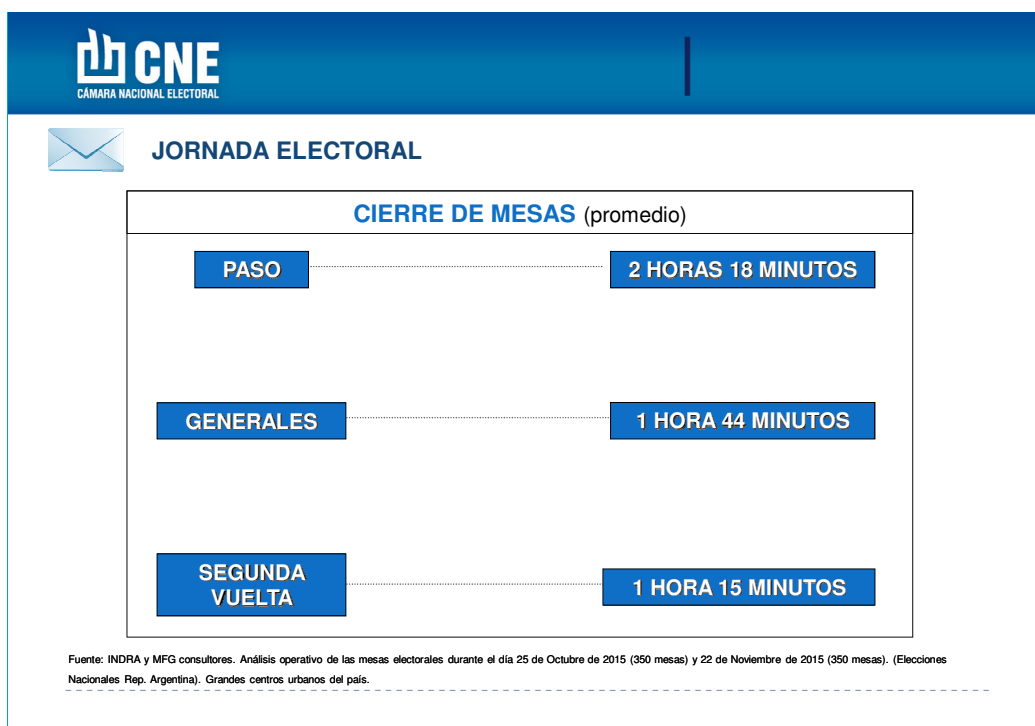
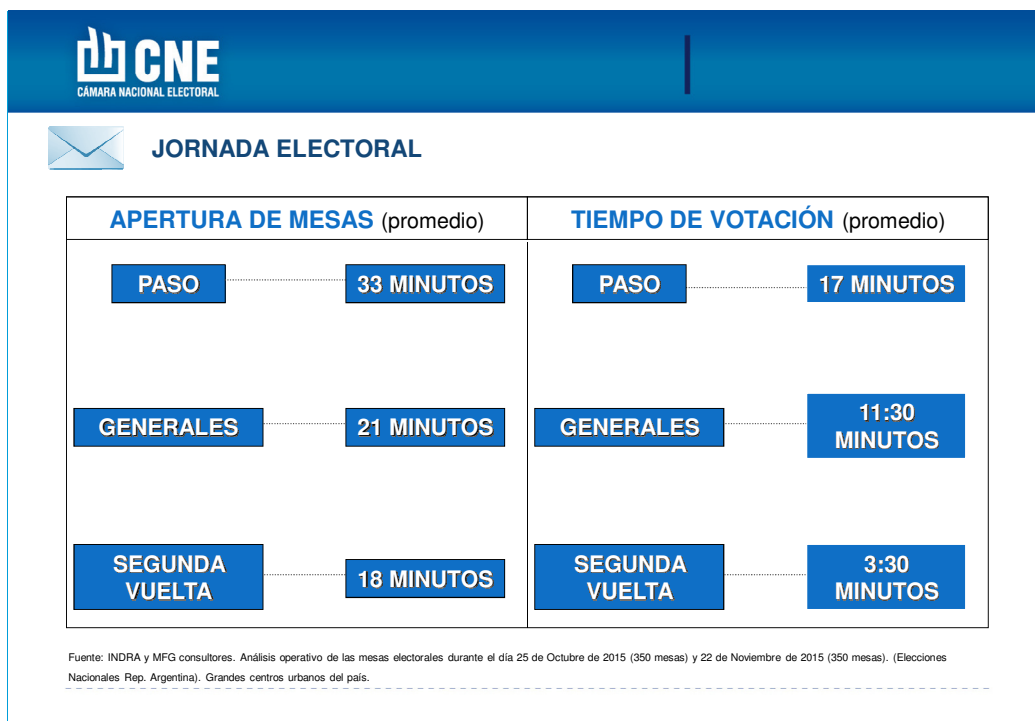


APORTE PÚBLICO PARA BOLETAS



Fuente: Datos de elaboración propia, con base en la información sobre aportes de boletas publicada por la Dirección Nacional Electoral

Evaluación del proceso electoral 2015





PREVISIONES TOMADAS POR LA CNE

Acordada CNE 100/15	Acordadas CNE 111/15 y 122/15
<p>Se solicitó el debate en el Congreso respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Complejidad del sistema de boletas.-➤ Dificultad en la aplicación homogénea de garantías constitucionales entre los distintos niveles de gobierno, vinculadas con el carácter universal e igual del sufragio (por ej: edad para votar) y las responsabilidades de transparencia patrimonial de los partidos.-➤ Revisión de la regulación de los plazos de campaña y el uso de la publicidad estatal.-➤ Forma de realización, verificación y publicación del escrutinio provisorio.-	<p>Medidas paliativas adoptadas, a fin de reforzar la transparencia de los comicios, con relación a:</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Provisión, reposición y control de las boletas (por ej: Cuarto oscuro de contingencia).-➤ Seguimiento de vehículos utilizados para transportar material electoral.-➤ Revisión de las rutas de despliegue y repliegue.-➤ Mayor control de los cruces fronterizos.-➤ Fiscalización tanto del escrutinio provisorio como del definitivo.-➤ Diseño de Actas, Certificados y Telegramas (Acordada CNE 122/15).-

Sistemas de Votación. Boleta Única. Aplicación de Tecnologías

- *Expositor: Dr. Juan Manuel Urtubey*
Gobernador de la Provincia de Salta
- *Lic. Lourdes Lodi*
Directora del Dpto. de Análisis Político y Coordinadora del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR)
- *Dr. Pablo Tonelli*
Diputado Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- *Dr. Carlos Gutiérrez*
Presidente del Bloque de Unión por Córdoba en la Legislatura de la Pcia. de Córdoba
- *Moderador: Lic. Leandro Gorgal*
Ejecutivo Principal de la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Juan Manuel Urtubey

Gobernador de la Provincia de Salta

Gobernador de la Provincia de Salta 2007-2019. Presidente del Partido Justicialista Distrito Salta. Diputado de la Nación 1999-2007. Representante Argentino de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano. Diputado Provincial, Provincia de Salta, 1997-1999. Abogado Universidad de Buenos Aires en 1993.

“Nuestra democracia se ha hecho casi tan participativa como representativa. En los últimos años ha crecido cada vez más.”

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

Muy buenos días, muchísimas gracias por invitarme a participar de este encuentro en donde, por iniciativa de la Cámara Nacional Electoral, los distintos actores del sistema damos nuestra opinión respecto de este tema de debate. No esperen de mi ninguna exposición de alto volumen o intensidad académica, solamente vine acá a contarles la experiencia que nos tocó vivir en mi amada provincia de Salta.

“Nosotros tenemos todo el rigor formal del proceso electoral, a mi juicio incompatible con las demandas ciudadanas, de los ciudadanos del siglo XXI.”

Nosotros tomamos la decisión, en Salta, de avanzar a nivel provincial, como saben todos los argentinos y, obviamente, aquellos que nos visitan de otros lugares. Nuestro marco constitucional habilita a que desde las provincias tengamos nuestro sistema electoral, en nuestro caso particular y si bien se utiliza como referencia el Código Nacional Electoral, tenemos una legislación que ha habilitado la instrumentación de elecciones con nuevas tecnologías.

Hemos realizado un avance progresivo, y quiero contarles cómo, de dónde surge, independientemente de algunos antecedentes que habíamos tenido a nivel nacional. Cuando yo presidía la Comisión de Asuntos Constitucionales aquí en la Cámara de Diputados de la Nación, el entonces gobernador de la provincia de Buenos Aires, Felipe Solá, inició las gestiones para que podamos discutir en el Congreso la habilitación para que la provincia pudiese empezar a implementar este sistema en

elecciones nacionales. Lamentablemente, no tuvimos éxito en esa empresa porque no hubo el consenso necesario en ese momento en la Argentina.

Hace ya más de ocho años que asumí el mandato como gobernador y fui electo con el sistema tradicional de voto. Hubo escrutinio provisorio y escrutinio definitivo, más o menos 20 días después la Justicia terminó reconociendo el triunfo electoral. Ustedes imaginen, más o menos, en la misma época, en la provincia de Córdoba pasó una cosa parecida. Como funcionan países como los nuestros que no tenemos obviamente el vigor institucional que pueden tener otros que no tienen gobierno y siguen existiendo, digamos y no hay problema, en el nuestro hay algunos problemas. Empezamos a explorar distintas alternativas para ver cómo podíamos buscar sistemas que pudieran ser compatibles con lo que hoy está demandando la sociedad. Nuestra democracia se ha hecho casi tan participativa como representativa. En los últimos años ha crecido cada vez más. Nosotros tenemos todo el rigor formal del proceso electoral, a mi juicio incompatible con las demandas ciudadanas, de los ciudadanos del siglo XXI. En ese marco, la discusión sobre distintos sistemas de votación en democracias, que uno conoce por los libros, pero no vive en esos lugares de otros lugares del mundo, puede ser una discusión adjetiva. En sociedades como la nuestra es sustantiva, ¿por qué? A veces digo, medio en broma y medio en serio, que ganarle al oficialismo en algún lugar de la Argentina es como ir a pelear contra un yankee a Las Vegas; más vale le ganás por knock out porque por puntos perdés siempre, así funciona. Y no estoy hablando de un sistema de fraude establecido, para nada. Estoy hablando de ventajas competitivas que tiene el oficialismo de turno sistemáticamente respecto del retador. Repito, corriendo cualquier tipo de especulación de maniobras ilegales o lo que sea, el sistema favorece a aquel que tiene toda la logística, toda la estructura, todo el aparato para hacerlo.

Entonces, avanzamos explorando algunos caminos y arribamos, con altos niveles de consenso en nuestra provincia, a un sistema electoral que debo aclarar que fuimos avanzando casi con la lógica de prueba y error. Y, de hecho, la última ley, la ley vigente que ha reformado la legislación que había modificado el sistema en la provincia, generando auditorías y demás, surge de bloques opositores al oficialismo provincial y es votada prácticamente por unanimidad. Prácticamente porque, salvo un bloque que tiene por norma, por la política de ellos, no acompañar iniciativas de otros, o sea, salvo 2 o 3 legisladores en la provincia de Salta, la legislación que tenemos fue votada por unanimidad.

¿Cómo hemos y por qué hemos avanzado con el sistema de la boleta única electrónica? Porque entendimos que era un punto intermedio entre la incorporación de nuevas tecnologías con los sistemas tradicionales que nosotros tenemos y nuestra idiosincrasia. El temor, todavía, de toda una generación que no es nativa digital respecto de cómo funciona el sistema... Si hay una especie de enano maldito abajo de la máquina, o hay un hacker desde otro lugar cargando en un sistema o en otro... Hoy es fácilmente comprobable con las tecnologías actuales, pero debemos de admitir que lo importante en un proceso electoral es que la legitimidad no tenga absolutamente ningún manto de duda.

Entonces, en nuestra provincia instrumentamos un sistema de boleta única electrónica.

¿Qué significa eso? Significa, ni más ni menos, una impresora de boletas, nada más, no es mucho más ambicioso que eso. ¿Qué significa? Que todos los partidos tienen exactamente la misma competitividad. No hay una cuestión de recursos económicos. Los que saben de esto, saben que la primer limitante que tenés para cuando no tenés recursos es no poder ni imprimir boletas. Segundo, no tenés enormes ejércitos de fiscales que distribuyan esas

boletas. Tercero, no tenés esos enormes ejércitos de intermediarios o fiscales electorales que al final del camino son los que terminan, a través de la presencia, de garantizar que el resultado electoral sea más o menos parecido al que la gente quiso que sea. En ese marco es que avanzamos, fuertemente, con esa reforma que fue gradual, empezamos en el año 2009 en el municipio de Villa San Lorenzo que está al lado de la ciudad de Salta. Obviamente están todos invitados, el mejor lugar para comer las mejores empanadas, los mejores vinos de Argentina y de paso probar el sistema... Yo tengo que vender Salta porque para eso me pagan. O sea, quiero que me entiendan, pero empezamos ahí en el 2009 en una elección primaria en un municipio pequeño. El cronograma gradual era 2011,

“¿Cómo hemos y por qué
hemos avanzado con el sistema
de la boleta única electrónica?
Porque entendimos que era un
punto intermedio entre la
incorporación de nuevas
tecnologías con los sistemas
tradicionales que nosotros
tenemos y nuestra
idiosincrasia.”

2013, 2015. ¿Qué pasó? En el 2011 se hizo en un porcentaje importante de la población, distribuido más o menos proporcionalmente. Pero había municipios o departamentos que en su integridad iban con el sistema y tuvimos que modificar el cronograma tentativo porque aquellos ciudadanos que no estaban incluidos en el escalonamiento, sino que estaban en el último tramo, sentían una especie de discriminación inversa: querían ir a votar con ese sistema y no encontraban el sistema.

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

Les voy a contar una anécdota que a nosotros nos generó, aparte de lo curioso y de lo simpática, también un efecto importante en la provincia. En el año 2010 cuando todavía no habíamos tenido una elección importante, sino

“En la provincia de Salta lo hemos probado en distintas regiones con distintas culturas e, inclusive, en distintos idiomas y el sistema funcionó en el sentido de que tuvo una enorme aceptación social. ”

sólo en un municipio que se llama Nazareno donde inauguraron una hostería que se había construido con fondos del Banco Mundial, (muy linda...para que ustedes se ubiquen dónde es, ustedes tienen que llegar hasta La Quiaca y después van unas cinco horas en camioneta pasando por unos desfiladeros muy angostos mirando por 5.000 metros para abajo. Un lugar lindísimo, realmente soñado. Una hostería muy linda). Llego y había una pelea en el pueblo, una pelea enorme, la policía de un lado -no me acuerdo si llegó a haber gases lacrimógenos- pero una cosa así en un pueblo donde nunca pasó absolutamente nada ¿Qué era? Era la pelea de una comunidad de pueblos originarios, particularmente del pueblo Coya, con algunos otros criollos contra la institucionalidad que quería poner la hostería y decían que la hostería en realidad, iba a alterar las costumbres del pueblo porque iban a llegar los turistas y todas las enfermedades de la modernidad y toda esa historia. Yo soy de los que creen que la función del gobernante es caminar hacia el progreso pero uno no lo puede llevar a las patadas, si no hay una concepción más o menos compartida. Entonces, ante la enorme división del pueblo

dijimos: Bueno vamos a hacer un plebiscito, un referéndum, y le pedimos a la legislatura sancionar para darle obligatoriedad, y decidimos hacerlo con voto con boleta única electrónica. Primer gran conflicto. Fue la Secretaría Electoral del tribunal electoral de la provincia al lugar, a explicarle a la gente de qué se trataba porque claro, el temor a lo nuevo, lo desconocido y demás. Se hace la elección con tanta suerte para todos, para los que estaban en contra y para nosotros que instrumentamos el nuevo sistema, que el “no”, o sea la oposición, gana 52 a 48, entonces esa hostería se convirtió en un albergue para chicos que bajan de los cerros a estudiar en la escuela 5 estrellas. Aparte, miren la economía procesal del gobernante que tenía que construir el albergue, dije: “¡Qué buena noticia!, esto es un albergue y me ahorré la plata”, pero ¿la anécdota a qué viene?: Todos felices, al año siguiente viene la elección del cargo legislativo. En el cronograma provisorio que habíamos hecho, al municipio de Nazareno no le tocaba porque era de los más pequeños, más alejados. Y, entonces, enorme conflictividad social ¿Por qué no hay voto electrónico? Fui a una reunión con los representantes de la comunidad, y el cacique expresó con una claridad meridiana su lectura de la realidad: “Claro, ustedes son unos vivos, cuando vamos a una elección para la hostería si o la hostería no, ponen el voto electrónico y ganamos nosotros, cuando hay que elegir cargos en donde se gana sueldo vuelven al voto papel y ahí vuelven a ganar los blancos” y la verdad, ganaron los blancos obvio. No tenía que ver el sistema, una elección no polarizada no necesita el 51 % para ganar, entonces ganó el sistema tradicional y ¿a qué viene el cuento?: yo veo y escucho prevenciones de algunos sectores por ahí que, con mayor solidaridad, por decir de alguna manera, plantean la inconveniencia de la Argentina, que culturalmente estamos o no estamos preparados. En la provincia de Salta lo hemos probado en distintas regiones con distintas culturas e, inclusive, en distintos idiomas y el sistema funcionó en el sentido de que tuvo

una enorme aceptación social y quiero decir tres o cuatro cosas que a mí me parecen interesantes en este sistema. La Argentina está discutiendo junto con esto algunas otras cosas particularmente: El esquema del voto tradicional de lista completa o sábana llamada por algunos horizontal o el sistema de boleta única como utilizan Santa Fe y Córdoba, a través de la incorporación de tecnologías uno puede hacer un sistema "taylor made", uno puede hacer un sistema que le venga bien para que sea como quiere el ordenamiento legal, obviamente producto de lo que desee la gente. En nuestro sistema, seguramente en algún momento podrán verlo si es que no lo han hecho, están establecidas claramente las dos alternativas. Apenas uno entra a la votación la propia pantalla te dice ¿quiere votar lista completa o por categoría? con lo cual vos apretás donde quieras apretar y de ahí construís tu propia boleta o te plantea las boletas alternativas en el viejo modelo de boleta completa y votás la boleta completa y se te ocurre ¿por qué? Porque en ese marco también yo soy de aquellos que cree que hay que hacer una especie de upgrade en términos de la libertad del ciudadano, cuando quiere votar un sistema de lista completa. Aquellos que tenemos formación política, militancia y demás tenemos la tradición de que cuando votamos un presidente queremos votar los legisladores para que no tenga problemas y les voten las leyes que permitan el cambio que quiera hacer o a un intendente con sus concejales, otros tienen la mirada distinta. Creo que dificultar las cosas, en alguna medida, va orientando el sistema electoral hacia lo que yo pienso y no lo que piensa el ciudadano. Creo que hay que darle la libertad absoluta al ciudadano respecto de cómo quiere expresar su voto. Junto con eso, otro de los temas a mi juicio centrales tiene que ver con la celeridad en los resultados. ¿Es tan importante estar apurados? Sí, es tan importante estar apurados. Porque la legitimidad del sistema tiene que ver con que la información y el resultado lleguen en tiempo y forma al ciudadano. Es fácticamente

imposible, pensar en el siglo XXI, con el enorme crecimiento que hemos tenido en términos de comunicación sobre todo los últimos 10 años que un ciudadano que fue, que participó, eligió a su presidente, se vaya a dormir esa noche para el día siguiente levantarse a ver cómo sigue el escrutinio, a ver quién ganó las elecciones. Es técnicamente imposible que eso funcione y segundo es técnicamente imposible que nadie piense que, durante la noche, algo cambió, por esa cosa cultural que tenemos nosotros los argentinos. Entonces, en ese marco, el tema de la celeridad en el proceso lo hemos demostrado en la provincia de Salta que tiene los dos sistemas. En las elecciones nacionales tenemos el sistema tradicional y advertimos lo que significa para la gente volver al que es un hastío, lo expresa y lo demuestra la gente y, en las provinciales, el sistema que nosotros hemos instrumentado. En el tema de los tiempos, en una elección que terminó a las 18:00 hs. estamos, aquellos que somos protagonistas evaluando cuál es el mejor momento en término de rating para decir nuestro resultado entre las 19:30 y las 20.00 hs., o sea no el resultado, la conferencia de prensa, el festejo o la depresión de la derrota, lo que sea, pero al final del camino tiene que ser no mucho más tarde que dos horas porque ya a las tres horas, la gente hizo zapping, cambió, está en otro tema, no le interesa más, ve el resumen de goles de ese día o lo que sea.

Lo que nosotros creemos es que uno de los elementos importantes a tener en cuenta no solo es la seguridad del sistema, sino la celeridad que ayuda a la legitimidad.

Más allá de hacer toda una enorme expresión, quiero hablar sobre los temas prácticos que se que a mucha gente le preocupan sobre el tema. La famosa vulnerabilidad del sistema. Nosotros trabajamos con un sistema que no está en red, esas máquinas de las cuales les hablo son impresoras que no están conectadas nada más que con un enchufe a la pared para tener energía eléctrica o que están con batería

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

propia en los lugares donde no haya energía eléctrica con lo cual, no hay absolutamente ninguna vinculación con nada. Es solamente una caja boba que imprime. En el momento en que termina, a las 18:00 hs., está la impresión de la boleta. La autoridad de mesa activa otra función que puede ser en esa máquina o en la otra; por una cuestión de economía se hace en la misma máquina pero perfectamente podría ser otra, que es la que cuenta el chip que tiene esa tarjeta, cada una de las tarjetas impresas. Como en el cajero del supermercado, yo no veo a nadie que cuando van pasando las cosas por el lector pare con su calculadora y le diga: “dejame que yo sume”, todo el mundo ya sabe que ese sistema funciona.

En el sistema electoral cuando ha habido alguien que ha planteado dudas ¿Qué se hizo? Se fue al conteo manual, al tradicional tema del pizarrón con la tiza con los palitos y salió igual, dos horas después, pero igual que el sistema porque el sistema en eso no se equivoca. Una vez que se termina de contar, ninguna de las máquinas sino una autoridad de la justicia electoral se lleva los certificados a otra que si está en red y solamente transfiere, no cambia información como hoy ya se hace en el sistema tradicional también, ahí no cambia absolutamente nada.

Hablaba de la cuestión de la idiosincrasia y del soporte papel. Al ciudadano no le cambia absolutamente más nada que en vez de darle el sobre vacío, le den una tarjeta un poco más grande que está limpia, la ve que no dice nada, la pone en la máquina esa que la imprime y el señor ve que su voto dice que votó a ese señor y no a otro, dobla la tarjeta y la pone en la misma urna de cartón de siempre o sea está todo igual en ese sentido. Lo que ganamos es tiempo esencialmente, competitividad a sectores que no tienen infraestructura, logística y demás para competir y junto con todo eso también viene otro tema, el tema de cómo es el sistema. Esto es un sistema de escrutinio provisorio igual que los

sistemas de hoy de escrutinio provisorio que desde tiempo inmemorial se licitan y se contratan a empresas privadas acá en Argentina. Hacen el escrutinio provisorio desde hace no sé cuántos años, varias décadas que el Estado ya no hace por si el escrutinio provisorio sino que lo terceriza a través de una licitación pública, para que una empresa haga el trabajo. Este caso sería exactamente igual, en definitiva, no cambia nada, porque la validez real del sistema es el escrutinio definitivo que hace la justicia electoral 48 horas después de terminado el comicio, en donde se inicia el proceso y se hace todo el sistema.

Todo esto, a mi juicio, acompañado de alguna de las iniciativas que está impulsando el gobierno nacional que comparto, por cierto. Porque hemos sido nosotros también precursores de eso. Viene acompañado de algunos otros elementos. Por ejemplo, fortalecer la autoridad electoral en la Argentina. Nosotros hemos tenido una buena experiencia en la justicia provincial y mi visión sobre lo que ha pasado en la justicia federal también en materia electoral es muy buena. Si nosotros, en vez de crear muchas más cosas, dotáramos de mayor vigor, autonomía, recursos y demás -con autonomía me refería no solo a cuestión económica, sino también al término de mayor capacidad operativa en términos formales y legales- creo que con lo que tenemos bien armado en la Argentina nos podemos, como decimos a veces, “dar vuelta muy bien” sin la necesidad de enormes estructuras nuevas y cosas que a veces nos encanta hacer porque, bueno, porque así somos.

La mayoría de los que estamos en esto somos abogados y tenemos que crear comisiones y cosas porque es nuestra forma de ver las cosas. Pero, sumado a alguna de todas estas cuestiones creo que esto, con el fortalecimiento de la autoridad electoral y con el sistema de financiamiento público de campañas vigente en Argentina, podemos

lograr un nivel de democracia mucho más vibrante del que hoy tenemos en la Argentina.

Por cierto, muchos de mis compañeros -yo presido el Partido Justicialista- no estaban muy contentos con esto en mi provincia porque, en la primera elección, en el departamento Capital que es el más grande, el Partido Obrero ganó por primera vez en su historia la elección, ¿por qué?, porque no necesitaba

“...con el fortalecimiento de la autoridad electoral y con el sistema de financiamiento público de campañas vigente en Argentina, podemos lograr un nivel de democracia mucho más vibrante del que hoy tenemos en la Argentina. ”

miles de fiscales, miles de sistemas de boletas, de controles, de esto, de lo otro, nada, necesitaba que a la gente le cayese bien lo que estaba diciendo por la tele ese señor y lo vote. Así nos ganaron. En ese caso era una senadora. Entonces, ¿qué es lo que digo? siempre insisto en que el poder es una especie de enfermedad incurable, una vez que alguien se enferma de poder no se cura nunca más en la vida. Una de las mejores vacunas que yo he encontrado para evitar enfermarse de poder, es tener un sistema electoral en donde, desde el propio ejercicio del poder, uno no tenga el volumen y envergadura necesaria para torcer la voluntad del pueblo. Creo que, este, es uno de ellos.

Muchísimas gracias.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Lic. Lourdes Lodi

Directora del Dpto. de Análisis Político y Coordinadora del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR)

Directora del Dpto. de Análisis Político y Coordinadora del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR). Licenciada en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario). Master in Democracy, Politics & Governance (University of London). Directora del Dpto. de Análisis Político y coordinadora del Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RRII (UNR). Directora de Inter Consultores www.interconsultores.com.ar.

“La incorporación de la boleta única, aunque parezca un cambio menor, tuvo un gran impacto en lo que hace a la cultura electoral e implicó un enorme desafío para toda la comunidad.”

Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe.

Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

Muy buenos días a todos. En primer lugar quería agradecer la invitación a participar de este Seminario Internacional, ya que creo que, como se dijo en la mesa anterior, este panel es una celebración del federalismo y de lo que las provincias tienen hoy para ofrecer a la discusión del debate actual sobre la reforma electoral a nivel nacional. Hace unos días estábamos reunidos en Casa Rosada a raíz de una convocatoria del Ministerio del Interior y el Dr. Pérez Corti expresó oportunamente que si hoy podemos discutir varias cosas es porque algunas provincias se animaron a dar el paso en la reforma electoral. Hoy, justamente, lo que queremos hacer es acercar la experiencia y contar en qué consiste el sistema de boleta única por categoría electoral que se utiliza en la provincia de Santa Fe, además de dar cuenta de los resultados de algunas evaluaciones que realizamos tanto desde el gobierno de la provincia como desde el Observatorio Electoral de la Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Nacional de Rosario durante las tres implementaciones de la boleta única en 2011, 2013 y 2015.

Algo que me parece importante destacar como punto de partida es que todo proceso de reforma electoral es en sí un proceso de política pública, en este caso, una política institucional. Como sabemos, los sistemas electorales son instituciones singulares y fundamentales del sistema democrático, y la forma en que se dan los procesos de reforma importa. Importa porque incide en los niveles de legitimidad y aceptación de las nuevas reglas y porque en ella se ponen en juego valores e intereses de los distintos actores que participan -directa o indirectamente- del proceso de reforma. Como política pública, toda definición de un cambio en el sistema electoral debe tener en cuenta el contexto en el que se desarrolla, la cultura política imperante, las condiciones que el tipo de régimen y el marco normativo imponen, la coyuntura en que se produce, y -sobre todas las motivaciones, recursos y poder de veto de

los actores. Son los actores -legisladores, gobierno, partidos políticos, ONGs, medios de comunicación, universidades, etc.- quienes introducen el tema en la agenda, pero -como es sabido- no todo proyecto que ingresa en la agenda pública logra acceder a la agenda de gobierno y pasar del plano de las intenciones al plano efectivo del diseño e implementación de una política concreta.

En Santa Fe contamos con un interesante prontuario en lo que hace a procesos de reforma electoral. En 1990, por ejemplo, se instauró el sistema de doble voto simultáneo y acumulativo -conocido como Ley de Lemas- que fue un sistema deslegitimado desde sus orígenes (su aprobación se dio en una controvertida sesión que llevó a recursos judiciales y cuestionamientos sobre su constitucionalidad). Luego, por el contrario, se derogó en 2004 ese sistema y se introdujeron las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias a través de un proceso caracterizado por la búsqueda de consensos en el que participaron ONGs, académicos, periodistas trabajando conjuntamente con legisladores y miembros del poder ejecutivo.

Por su parte, el proceso de instauración de boleta única en Santa Fe no puede describirse como un proceso abierto o consensuado. Impulsada por el entonces diputado provincial Pablo Javkin (único representante de la Coalición Cívica-ARI en el bloque oficialista), esta iniciativa fue presentada en la Legislatura en febrero de 2009, motivada por las irregularidades que habían tenido lugar en Santa Fe durante los comicios nacionales de 2007 y en sintonía con varios proyectos afines que circulaban en el Congreso Nacional. Tras un intenso proceso de negociación entre las fuerzas políticas del FPCS, el 24 de junio de 2010, la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe dio media sanción al proyecto de implementación de Boleta Única en los procesos electorales de autoridades provinciales, municipales y comunales. A instancias de la UCR, se acordó entonces la

incorporación de una cláusula transitoria disponiendo que, de aprobarse la ley, la misma fuera aplicada recién en las elecciones generales de 2011, y no en las primarias. De todas maneras, se consideraba muy difícil que la mayoría justicialista del Senado diera curso al proyecto. Sorpresivamente, la Ley de Boleta Única fue aprobada por unanimidad en la cámara alta provincial en noviembre de 2010. Sin embargo, acto seguido fue vetada parcialmente por el ejecutivo provincial en su art. 19º, estableciendo que el sistema de Boleta Única fuera también aplicado en las elecciones primarias, a celebrarse como se dijo en mayo del presente año. Los argumentos del veto se centraron -pertinentemente- en la idea de que las primarias y las generales son dos fases en un mismo acto electoral, que no pueden tener lugar con sistemas diferentes. El 29 de diciembre de 2010, la cámara de origen -Diputados- dio curso al veto del gobernador Hermes Binner. La ley, promulgada bajo el número 13.156 fue publicada en el Boletín Oficial el 11 de enero de 2011 y su decreto reglamentario en el mes de febrero, tan solo tres meses antes de su primera implementación.

Como decía antes, el proceso de instauración de la boleta única es parte de un pequeño eje de la reforma de un sistema electoral, como es

la modalidad de votación. Reformar el sistema electoral en la provincia de Santa Fe supondría reformar la Constitución, donde se encuentran plasmadas las fórmulas electorales para cada una de las categorías. La Constitución santafesina -que data de 1962 y no ha sido modificada luego de la reforma nacional de 1994- contempla, por ejemplo, una cláusula de mayoría para la conformación de la cámara baja (28 de las 50 bancas van para la lista más votada), circunscripciones uninominales para el senado, no admite la reelección del gobernador y tampoco está previsto el balotaje para ninguna categoría. Si bien nada de esto se modificó, la incorporación de la boleta única, aunque parezca un cambio menor, tuvo un gran impacto en lo que hace a la cultura electoral e implicó un enorme desafío para toda la comunidad, en especial para quienes estaban a cargo de implementar esta nueva política institucional.

Para dimensionar la naturaleza del pasaje de un sistema a otro resulta pertinente describir cuáles son las principales diferencias entre el sistema tradicional de boleta partidaria y el sistema santafesino de boleta única por categoría.

Del sistema de boleta partidaria al sistema de boleta única por categoría

	Sistema Francés de Boletas Partidarias utilizado a nivel nacional	Sistema Francés de Boleta Única por categoría Instaurado en Santa Fe en 2011
Boletas	Cada partido o frente hace y distribuye su Boleta. (Boleta sábana Horizontal)	Una boleta oficial por categoría electiva (diseñada, impresa y distribuida por el Estado) que incluye a todos los candidatos y listas de todos partidos políticos.
Padrones	División y separación de los padrones y las mesas de votación entre hombres y mujeres	Unificación de los padrones y las mesas de votación. Ya no habrá más distinción entre mesas femeninas y masculinas.
Lugar de Votación	El votante entra a un cuarto oscuro donde se hallan todas las boletas. Allí debe buscar la boleta por la cual desea votar	El votante recibe la boleta única y utiliza un box o cabina de votación para marcar su voto en cada boleta única.
Forma de votar	El votante busca la boleta que prefiere y la introduce en un sobre, que luego introduce en la urna. Si quiere votar a diferentes partidos para diferentes cargos debe cortar las boletas	El votante marca en la boleta el casillero del partido al que quiere votar. Repite esta operación una vez por cada categoría de cargo a votar. No se utilizan sobres.
Sala de votación	Las autoridades de mesa esperan fuera del cuarto oscuro, mientras el elector elige en soledad la lista dentro del aula.	El salón de votación reemplaza al cuarto oscuro. Se instalarán cinco (5) gabinetes o boxes en cada aula salón. Allí también estarán las autoridades de mesa y fiscales, todos dentro del mismo salón, controlando el proceso.

Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe.

Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

El principal cambio es que ya no son los partidos los que diseñan y distribuyen las boletas y los encargados de cuidarlas, sino que es el Estado quien pasa a ser el encargado de diseñar, imprimir y distribuir las boletas para que estén disponibles en todas las mesas el día de la elección. La ley de boleta única en Santa Fe se denomina Ley de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral: en el año 2001 también eso supuso una modificación importante en cuanto a la reorganización de padrones y mesas. Se produce ante todo un cambio significativo en lo que hace a la forma de votar: antes uno ingresaba a un cuarto oscuro, elegía la boleta partidaria, (tenía que ver si estaba o si no estaba, si estaba clonada o si era la correcta, dependiendo de cuántas categorías se eligieran era más o menos extensa, y se hacía necesario cortar boleta si uno deseaba votar a distintos partidos para distintas categorías) la introducía en un sobre y ese sobre se depositaba en la urna. Ahora, con la boleta única esto se modifica: no hay un cuarto oscuro sino que se dispone de una sala de votación donde conviven fiscales, autoridades de mesa y electores que votan en cabinas de votación. Las boletas son entregadas por la autoridad de mesa (quien las firma previamente), cada elector en cada boleta única debe realizar una marca por la opción electoral, doblarla e introducirla en una urna en la boca que corresponde a la categoría electoral. Con este sistema ya no se utilizan sobres.

Cada boleta única está caracterizada por un color. Incluso, para que vean cómo el proceso de implementación se hace con ensayo y error, hubo inicialmente impugnaciones por parte de algunos partidos respecto a qué color correspondía a cada categoría, porque -obviamente- hay colores que son característicos de determinados partidos. Así como el orden de las listas de candidatos fue por sorteo, también se decidió por sorteo qué color correspondería a cada una de las categorías electorales: a la categoría de gobernador y vice le corresponde el verde, a la de senador el azul, la de diputados el

anaranjado, la de intendente es roja y la de concejales amarilla.

Modelo de boleta para la elección primaria a gobernador y vice del año 2011

Modelo de boleta para la elección primaria a gobernador y vice del año 2011. La boleta está organizada en columnas y filas. A la izquierda, se listan los partidos y frentes con sus respectivos logos y colores. En el centro, se muestran las listas de candidatos para cada categoría electoral, con sus nombres y fotografías. A la derecha, se indican los nombres de los fiscales de mesa. La boleta está diseñada para ser utilizada en una cabina de votación, con espacios para marcar la opción electoral.

Este es un modelo de boleta única santafesina. ¿Qué información contiene?:

- Categoría o cargo electivo.
- Nombre y logo del partido o frente.
- Número de orden y nombre de la lista.

- Casillero para señalar el voto.
- Fotografía y nombre del o de los candidatos titulares (las listas completas de candidatos para cada agrupación política figuran en afiches que estarán visibles dentro del box de votación).
- Casillero para el voto en blanco.

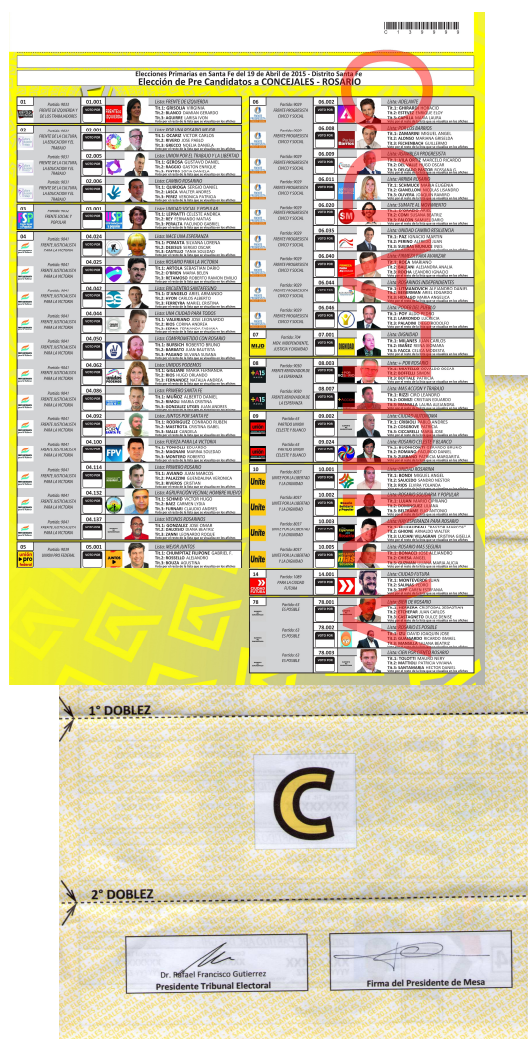
Muchos se asustan al ver que figuran números de orden en la parte superior, lo cual piensan podría habilitar a la identificación del elector. Esos números que son correlativos, aparecen en el troquel que queda en el talonario de la autoridad de mesa, y permiten que luego sea más sencillo el recuento de votos. Lo que sí tiene cada boleta única, es el número de mesa. Cada talonario está específicamente diseñado, para la mesa en la que será utilizado.

Una cuestión que ha sido objeto de disputa es la del hecho que aparezcan las fotografías de los candidatos; ha habido cuestionamientos respecto a la personalización del voto y al hecho de que en las listas, para los cuerpos colegiados, solamente aparecen los nombres de los tres primeros candidatos, cuando el resto de los candidatos figuran en listados que aparecen dentro de las cabinas de votación y fuera de las salas de votación.

Respecto al casillero para el voto en blanco que se ve en la imagen, en las elecciones 2011-2013 la Ley de Boleta Única estableció la exigencia de un casillero para el voto en blanco. Esto es una diferencia clave con el sistema cordobés que no la posee ¿Por qué? Porque el legislador, autor de la ley, lo que quiso fue que votar en blanco fuera un acto afirmativo, no un acto por omisión. Lo que veremos más adelante es que nuestra cultura política hace que el voto en blanco esté definido por ser un acto de omisión y esto lo vimos, como explicaré luego, más palpablemente, en la elección 2013 cuando, por definición y por un convenio entre el Gobierno de la Provincia y la Cámara Nacional Electoral, se decidió hacer la elección en forma

simultánea. En esa oportunidad convivieron en una misma jornada electoral, el Sistema de Boleta Única por Categoría y el Sistema Clásico de Boleta Partidaria. Allí pudimos comparar las mismas mesas a nivel nacional y a nivel provincial. Lo que hallamos fue que la persona que vota en blanco a nivel nacional, generalmente también lo hace a nivel provincial. A raíz de una serie de evaluaciones que sustentaban este argumento se tomó recientemente la determinación de eliminar ese casillero. Como puede verse en la siguiente imagen, la boleta de la elección 2015 ya no posee el casillero para el voto en blanco.

Boleta elección primaria 2015 - Categoría concejales de la ciudad de Rosario



Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

Este es el mejor ejemplo de una boleta “nutrida” (el modelo más grande que se ha utilizado hasta hoy). Es la boleta correspondiente a la categoría de la elección de concejal de Rosario que para la elección primaria incorporó 40 listas. Esto permite ver hasta qué punto son compatibles el Sistema de Primarias con el Sistema de Boleta Única por Categoría. Este es el reverso de la boleta, también importante, ¿por qué? Porque al no utilizar sobres, es fundamental que la boleta única esté bien doblada. De hecho, en todas las elecciones, desde los observadores internacionales, hasta los observadores locales y visitantes, todos marcaron que el gran problema de la elección (que en realidad sería un problema menor), es que el elector, doblaba mal la boleta y al doblarla mal (la tendencia era a doblar en forma pañuelo, en cuatro) se dificultaba la incorporación en las urnas lo cual hacía que se atascaran. Este

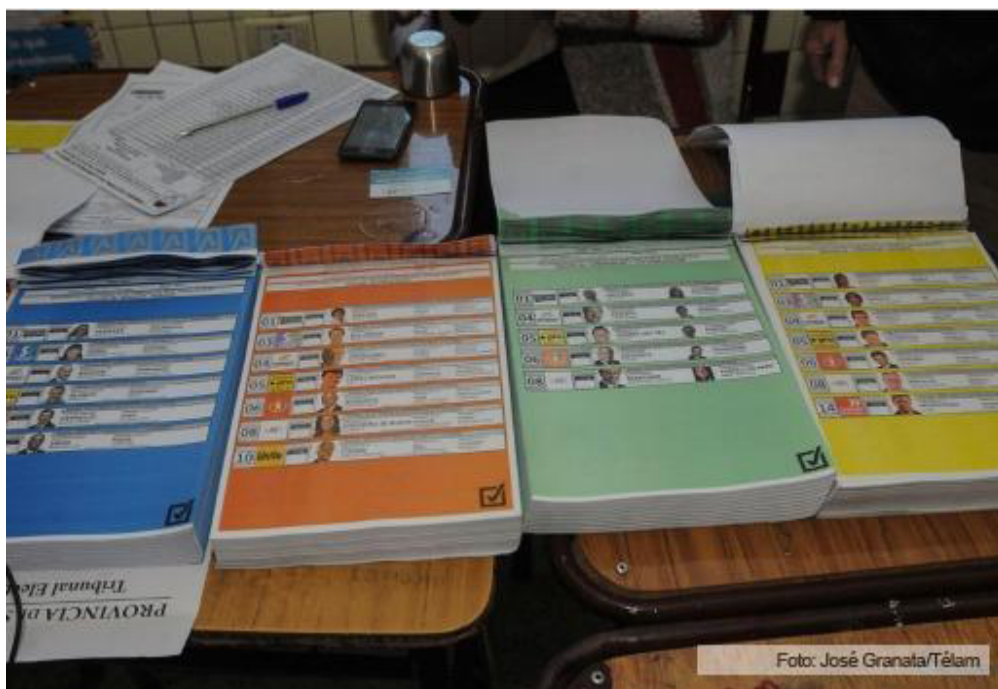
atascamiento llevó a que, en algunos casos, se abrieran las urnas antes de finalizado el comicio para acomodar las boletas.

En su reverso cada boleta tiene marcas que la hacen distintiva:

- Inicial de la categoría electiva.
- Líneas de puntos para el correcto doblado.
- Firma legalizada del presidente del Tribunal Electoral.
- Casillero habilitado para firma del presidente de mesa.

Además, este tipo de boleta facilita el voto de los no videntes. En cada local de votación hay un dispositivo disponible que consiste en plantillas en material transparente y alfabeto Braille, que llevan una ranura en el lugar destinado al casillero para ejercer la opción electoral.

Talonarios de boletas únicas por categoría



Estos serían modelos de talonarios. Escuchando el panel anterior en el que se discutió el sistema nacional y para el cual hay iniciativas de unificación de comicios provinciales y nacionales, yo pensaba ¿cómo sería una elección unificada con sistema de boleta única por categoría? Nótese que en este sistema el número de boletas corresponde al número de electores que figuran en el padrón de cada mesa (más algunas boletas complementarias). Es decir, hay al menos 350 boletas por categoría electoral. Si se eligen diez categorías en una elección simultánea (las cinco provinciales, más presidente y vice, senadores y diputados nacionales, y parlamentarios del Mercosur por circunscripción uninominal y por distrito único) estaríamos hablando de la utilización de 10 talonarios y de un promedio de 3.500 boletas únicas por mesa. También tendríamos que diseñar un modelo de urna que tuviese 10 bocas, o dos urnas con 5 bocas cada una, lo cual -desde ya- supone repensar la disposición de la sala de votación.

Modelo de urna – Elección 2011

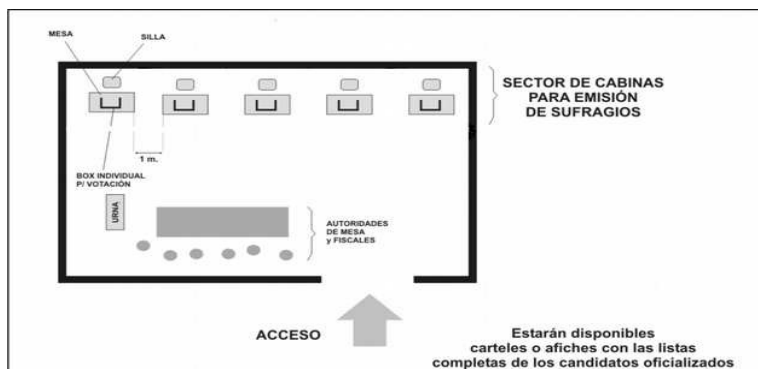


Modelo de urna y cabina – Elección 2013



Para que vean cómo el proceso de implementación del nuevo sistema es un proceso de ensayo y error, el primero es el modelo de urna que se utilizó en la Elección 2011. Fue la gran cuestionada, con lo cual el modelo siguiente pasó a tener las bocas por arriba, las siglas por arriba, los colores por arriba. A su vez, cada urna tiene en su interior separadores que permiten que las boletas queden ordenadas por categoría, lo cual facilita el ordenamiento de las mismas al momento del escrutinio. En el sistema de boleta tradicional, uno tiene que ordenar la categoría, cortar, ver dónde se ha hecho corte de boleta y acomodarlas antes de empezar el recuento. Hoy en Santa Fe está vigente el sistema de Primarias Abiertas, pero piensen en la convivencia, aún en muchas provincias, del sistema de Ley de Lemas, con el sistema de boleta tradicional. Esto, de alguna forma, lo agiliza bastante.

En la foto precedente también se visualiza un modelo de cabina de votación, y la siguiente es la correcta disposición de la sala de votación.



Disposición de la Sala de Votación

Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe.

Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

Las autoridades de mesa y los fiscales, ya no están en el exterior del cuarto oscuro, sino que tienen visión de las cabinas que deben estar pegadas contra la pared para no permitir que un elector vea el voto de otro. Antes de la primera elección en 2011, se hicieron simulacros para ver cuántas cabinas se necesitaban. Midiendo los tiempos y atendiendo a que se elegían 5 categorías, se dispuso que hubiera 5 cabinas. Por su parte, en la elección de 2013, donde solamente se elegían concejales con el sistema de boleta única, se dispuso una sola cabina por mesa. En esa oportunidad la cabina estuvo fuera del aula, ya que esta última funcionaba como cuarto oscuro para la elección de diputados nacionales, dada la simultaneidad de ambos comicios. En la última elección, la de 2015, dependiendo del lugar de votación hubo 3 o 4 cabinas por mesa. Es decir, el sistema refleja su maleabilidad respecto a la necesidad de cada una de las elecciones.

Dado este nuevo sistema aprobado por la Legislatura Provincial, el gran desafío era la implementación. Una implementación en la que el Gobierno supo prever y saber que era clave acompañarla de una fuerte estrategia de difusión y capacitación, para lo cual, además de la reglamentación y las acordadas que van en paralelo al proceso, hubo que ponerse a diseñar todos los materiales nuevamente. Esto se debe a que no solo el ciudadano debía aprender a votar con boleta única, sino que toda la burocracia encargada de implementar el sistema debía saber en qué consistía. Los partidos políticos, tuvieron que rediseñar y repensar sus formas de hacer campaña de acuerdo a este nuevo sistema ¿Por qué? Porque las listas y candidatos ya no se pegaban a la categoría ejecutiva superior, sino que cada uno competía con los iguales en la misma boleta. Hasta la misma lógica de comunicación de las campañas se modificó y se idearon nuevas modalidades de militancia del voto adaptadas a la boleta única. También los periodistas necesitaban saber cómo funcionaba el sistema. Para todos ellos se diseñaron

manuals para ciudadanos y autoridades de mesa, spots publicitarios en radio y televisión, gráfica en vía pública, power points que se pusieron a disposición de todo tipo de organización, páginas web con tutoriales de legislación instructivos, capacitación online vía web y guía de preguntas frecuentes. Todo eso fue mejorando y aumentado a lo largo de los sucesivos procesos electorales. ¿Cuál fue la estrategia? Fue una estrategia múltiple y casi de shock por los tiempos que corrían, especialmente en su primera implementación. Hoy está aquí presente el Dr. Oscar Blando, director de Reforma Política y Constitucional de la Provincia, que es quien coordinó en gran medida las etapas del proceso de implementación.

Una estrategia clave en la primera implementación fue trabajar conjuntamente con el Ministerio de Educación. Se organizaron jornadas de votación en todas las escuelas, en todos los niveles, donde los alumnos aprendieron qué era la boleta única e hicieron simulacros de elecciones en las que los candidatos eran próceres y cada grupo debía defender una candidatura. Para ello tuvieron que diseñar padrones, boletas, en las clases de actividades prácticas armaron las urnas, etc. Todo este proceso involucró a las familias, a padres y hermanos que se fueron interiorizando sobre esta nueva forma de votación. La iniciativa se repitió en el año 2013, atendiendo en esta oportunidad a la incorporación de los jóvenes de 16 y 17 años al padrón para la elección nacional.

Un segundo eje de la campaña de difusión estuvo a cargo de la Secretaría de Comunicación Social de la provincia, cuya estrategia consistió en una campaña de difusión masiva sobre cómo votar con boleta única, mediante spots difundidos en distintos canales de televisión y radio, y carteles y gráficos instructivos publicados en la prensa y en la vía pública.

Asimismo, desde el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2011) y el Ministerio de

Gobierno conjuntamente con personal de la Secretaría Electoral Provincial (2013-2015) se realizaron capacitaciones tanto a electores como a autoridades de mesa a través de centros cívicos, vecinales, municipalidades y comunas, colegios profesionales, universidades, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos. Incluso se dieron charlas en el sistema penitenciario y se organizó un taller orientado especialmente para periodistas que estuvo a cargo del CIPPEC. En cada una de estas actividades, un especialista capacitaba al auditorio mediante la exposición de un power-point, presentando además los distintos materiales y elementos que se utilizarían en la jornada electoral, y haciendo entrega de manuales informativos.

La idea fue no centrarse solamente en una campaña mediática, sino asegurarnos de que todos los actores involucrados en el proceso electoral estuvieran al tanto de cómo funcionaba la boleta única, llegando directamente por distintos medios a cada uno de ellos. Gran parte de estas estrategias se replicaron nuevamente en 2015. Luego de la elección primaria que fue bastante desordenada, -fundamentalmente por la ausencia de autoridades de mesa capacitadas en la mayoría de las escuelas-, el Gobierno de Santa Fe firmó un Convenio de Cooperación con la Facultad de Ciencia Política y RRH de la Universidad Nacional de Rosario y la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral. Los equipos de investigadores y docentes de estas casas de estudios capacitaron a más de 1.500 autoridades de mesa en toda la provincia, reelaboraron materiales de difusión y realizaron junto a sus alumnos una amplia observación electoral el día del comicio general.

Como es sabido, en Santa Fe hemos sido conejillos de indias en lo que a la reforma electoral respecta. Fuimos pioneros en la implementación de las PASO y también en la incorporación de la boleta única. Justamente

por este motivo fue que consideramos esencial no solo diseñar e implementar la nueva política institucional, sino también poder evaluarla. Los distintos mecanismos de evaluación tuvieron como objetivo no solo mejorar el sistema de boleta única, realizando ajustes en lo que respecta a reglamentaciones, capacitaciones y materiales, sino también aportar insumos para la toma de decisiones en vistas a futuros procesos o reformas electorales, tanto de la provincia de Santa Fe como de otras provincias o a nivel nacional que -como este evento lo demuestra- se encuentran actualmente analizando la posibilidad de salir del sistema de boleta tradicional.

Para ello se recurrió a distintas metodologías de investigación, entre las que se encuentran las encuestas a autoridades de mesa, las encuestas a ciudadanos, y la observación de boletas con la apertura de urnas en los días posteriores a los comicios para la evaluación de la naturaleza del voto. Se contó además con varias instancias de observación electoral, con veedores internacionales, invitados de otras provincias, además, de contar con el estudio ya clásico que venimos haciendo hace más de 10 años desde el Observatorio Electoral de la Universidad Nacional de Rosario. Particular fue la Elección de 2011. En ella compartimos nuestro protocolo de observación con el Instituto Federal de Gobierno de la Universidad Católica de Córdoba, ya que en ambas provincias se utilizaba por primera vez la boleta única. El trabajo conjunto de los equipos de investigación en un workshop dio lugar a un informe -luego publicado como libro- que analiza y compara el sistema de boleta única santafesina con el sistema de boleta única de sufragio (BUS) de la vecina provincia de Córdoba.

La encuesta a autoridades de mesa fue diseñada por el equipo técnico de la Dirección de Reforma Política y Constitucional en coordinación con el IPEC e implementada a través del diseño de un cuestionario, en papel

Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe.

Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

en 2011 y en forma online en 2013. Esta encuesta apuntaba, en primer lugar, a evaluar la capacitación y los materiales de instrucción para autoridades de mesa. En segundo lugar, evaluaba el proceso electoral en su conjunto: funcionamiento de las distintas etapas del proceso (apertura, votación, cierre, escrutinio, comportamiento de los votantes, dificultades encontradas, etc.). Como último objetivo se indagaba sobre la opinión o percepción que las autoridades de mesa tenían sobre la modalidad de votación planteando puntos de comparación entre el sistema nacional de boleta partidaria y el sistema provincial de boleta única.

De la encuesta participaron casi 5.000 autoridades de mesa. Estos son algunos de los resultados a grandes rasgos:

- 91,95% tuvo acceso al Manual de Autoridades
- 87,63% de las autoridades calificó el material mencionado de forma positiva.

- 89,92% de las autoridades que recibieron capacitación virtual, la calificaron como buena y muy buena, mientras que un 86,26% de los que recibieron capacitación presencial la calificaron de la misma forma.
- El 90% respondió que el proceso fue ordenado (77%) o muy ordenado (13%).
- Solamente el 8 % lo evaluó como problemático, y el 1% como muy problemático.

En cuanto a la actitud de los votantes respecto al nuevo sistema, según las autoridades de mesa encuestadas:

- el 77% demostró aceptación,
- el 4% entusiasmo,
- el 18% crítica y sólo el 1% rechazo.

Es decir, hubo una percepción positiva del nuevo sistema de parte de más del 80% de los electores.

Opinión/Percepción - Comparación del sistema de boleta única con el sistema de boleta partidaria (según autoridades de mesa)

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

Por su parte, la encuesta a ciudadanos se desarrolló el día 27 de Octubre de 2013 en las localidades de Armstrong, Puerto General San Martín, Rafaela, Reconquista, Roldán, Rosario, Santa Fe y Venado Tuerto. En ella se buscaba evaluar los siguientes ejes: recepción de información sobre las elecciones, medios por los cuales recibieron información, calidad de la información, simultaneidad de elección provincial y nacional, opiniones de la ciudadanía respecto de los sistemas electorales en perspectiva comparada, evaluación en líneas generales del acto electoral. En promedio:

- El 81,4% de los votantes encuestados dijo que el proceso de votación fue rápido y muy rápido.
- En cuanto al ordenamiento del acto electoral el 91,5% de los votantes encuestados lo calificaron como ordenado y muy ordenado.
- El 85,2% de los encuestados dijeron que las autoridades de mesa estaban bastante o muy capacitadas.

Lo que me parece más importante es que la evaluación del proceso en su conjunto -no solo la evaluación que hicieron las autoridades de mesa, la evaluación que hicieron los ciudadanos y los observadores- fue la de un proceso ordenado, un proceso aceptado, legitimado a los ojos de la ciudadanía. Encontramos un sistema que puesto en comparación con el sistema de boleta partidaria, tanto con lo que tiene que ver con emisión del voto, transparencia, equidad, dinámica de fiscalización, tiene mejores valores o está mejor catalogado que el sistema tradicional de boleta partidaria, a los ojos de distintos actores. Los ciudadanos al ser preguntados: "¿Qué sistema elegirían como sistema único, si tuviesen que quedarse con uno de los dos?", en su mayoría, eligieron el Sistema de Boleta Única por Categoría, en comparación con el Sistema Tradicional de Boleta Partidaria, habiendo conocido y probado los dos.

En cuanto a la apertura de urnas, esta modalidad de evaluación realizada en las elecciones Primarias y Generales de 2011 y 2013 apuntaba a examinar, describir y analizar la naturaleza del voto nulo en los comicios provinciales realizados con boleta única por categoría. Particularmente, se buscó identificar, codificar y generar información respecto a *errores comunes, causas de anulación del voto y diferencias en la emisión del voto entre cargos electivos*. Como objetivos secundarios buscamos:

- Identificar variaciones en los niveles de votos válidos afirmativos, blancos y nulos entre los comicios 2007 (con boleta partidaria) y 2011/2013 (con boleta única por categoría).
- Identificar variaciones en los patrones de votación atendiendo a las diferencias existentes entre la elección primaria y la elección general.
- Indagar sobre la evolución de porcentajes y tipología de votos entre los procesos electorales 2011-2013.
- Comparar los porcentajes de votos nulos y blancos entre la elección provincial y la nacional 2013 tomando como base la misma muestra de mesas, aprovechando la simultaneidad de los comicios en los distintos niveles.

La evaluación consistió en la observación, codificación y análisis de 68.992 boletas correspondientes a una muestra de urnas, seleccionadas atendiendo a la heterogeneidad territorial, poblacional y política de la provincia de Santa Fe. En 2013 tomamos especialmente como casos de estudio ciudades en las que se eligieron intendentes, lo cual habilitó a comparar porcentajes y naturaleza de votos entre distintas categorías electorales, tal como se había realizado luego de los comicios de 2011. Además de las boletas/urnas santafesinas se analizaron las actas de escrutinio de las elecciones primarias y generales nacionales 2013, correspondientes a las mismas mesas observadas a nivel provincial para su

Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

comparación, dada la simultaneidad de los comicios.

Comparación porcentajes por tipología de voto nulo Elecciones Generales 2011–2013

	Totales Generales 2011	Porcentajes 2011	Totales Generales 2013	Porcentajes 2013
Total de boletas observadas	22726	100%	11.777	100%
Total votos válidos	20379	89,67%	10.963	93,10%
Total votos en blanco	1077	4,75%	267	2,26%
TOTAL VOTOS ANULADOS	1270 (100% Nulos)	5,58%	547 (100% Nulos)	4,64%
No marca ninguna opción	817	64,3% nulos	188	34,37% Nulos
Marca más de una opción	304	23,9% Nulos	221	40,40% Nulos
Marca clara por una opción pero realizada fuera del casillero de votación	33	2,6%	2	0,36% nulos
Marca dentro del casillero pero que permite identificar al elector	-		7	1,28% nulos
Tacha el voto y vuelve a marcar otro partido (o trata de corregir el error por algún medio)	7	0,55% nulos	7	1,28% nulos
Aparecen tachones o expresiones ajenas al proceso electoral.	107	8,4% nulos	114	20,84% nulos

En cuanto a las causas y motivos de anulación de voto, la observación puso en evidencia que en los cuatro procesos analizados la mayoría de los votos nulos se encontró dentro de una de las 3 tipologías principales:

- 1) el elector no marca ninguna opción,
- 2) el elector marca más de una opción,
- 3) aparecen tachones o expresiones ajenas al proceso electoral.

Notamos también que los niveles de votos nulos fueron disminuyendo entre elecciones y que cambió su naturaleza, produciéndose un aumento del voto bronca/castigo.

Sumado a esto, al comparar los niveles de votos válidos, nulos y blancos entre categorías electivas, encontramos tanto en los comicios de 2011 como de 2013 que el porcentaje de votos válidos afirmativos es mayor para los cargos ejecutivos o uninominales (como

senadores) y que decaen en las categorías legislativas donde se eligen cuerpos colegiados, y donde un mayor número de candidatos son presentados en el formato de lista sábana vertical (diputados provinciales y concejales/miembros comunales). Asimismo, esta proporción mayor de votos blancos y nulos en elecciones legislativas es más notable en las elecciones primarias que en las generales, lo cual conduce a que pensemos que el problema no es tanto -o solo- de la boleta única sino que debe atribuírsele a la complejidad misma del sistema de primarias abiertas simultáneas y obligatorias que multiplica la oferta electoral.

A partir de estas evaluaciones se fueron proponiendo y realizando una serie de cambios que han permitido que, desde su primera implementación hasta hoy, el sistema de boleta única santafesino vaya mejorando y continúe legitimándose. Estas son algunas de

las propuestas de reformas realizadas y que deberían ser tenidas en cuenta por quienes estén considerando la adaptación de este sistema o alguno similar:

- Casillero para el voto en blanco: el voto sin marca responde a la voluntad de votar en blanco y no a la de anular el voto. Se recomendó eliminar el casillero de voto en blanco: se adoptó e implementó en la elección 2015.
- Tamaño de la boleta: en algunas localidades la oferta electoral se restringe a 2 o 3 candidatos y no tenía sentido utilizar en ellas hojas tamaño oficio. Reducción del gasto en papel y tinta como el impacto del abusivo uso de papel en el medio ambiente. Se adoptó e implementó en la elección 2015.
- Marca fuera del casillero: necesidad de terminar con la ambigüedad en torno a la validez o nulidad de los votos realizados por una opción clara por fuera del casillero. Modificación en el material para autoridades de mesa.
- La cruz como marca válida: considerar establecer a la cruz como la única marca válida. De este modo se dificulta la posibilidad de que -por la marca realizada- se pueda identificar al elector y saber a quién computó su voto al momento del escrutinio.
- Importancia de garantizar que nadie -ni autoridades, ni fiscales- realicen marca alguna sobre la boleta al momento del escrutinio, ya que cualquier marca extra a la emitida por el elector anula el voto.
- Doble de las boletas: incorporación de la línea de puntos en el reverso.
- Incorporación de la sigla de la categoría en el revés de la boleta.
- Recordar qué debe hacer el elector si se equivoca al marcar la boleta (solicitar un nuevo juego para evitar que tache la boleta y anule el voto).
- Mejoras en los troqueles (de boletas y constancias de votación).

- Disposición de las cabinas de votación / estabilidad. Configuración del aula.
- Tamaño y bocas de las urnas. Unificar colores: rojo y anaranjado de las boletas no se corresponden con los colores rojo y naranja que se mostraban en las bocas de urnas.
- Recaudos sobre el voto cadena. Prohibición del uso de celulares.

“Se puede innovar, pero sin dejar de atender al contexto sociopolítico, al marco institucional y a la cultura del lugar en que se promueve la reforma.”

Todo lo que he contado y mostrado hasta aquí no es más que el reflejo de la experiencia que la provincia de Santa Fe ofrece hoy para pensar el proceso de reforma electoral a nivel nacional. Sin embargo, hay algo de lo que estoy convencida: cada sistema y -por lo tanto cada proceso de reforma es único en sí mismo y debe ser pensado en el espacio en que se va a implementar teniendo en cuenta los actores que van a implementarlo, su predisposición o no a aceptar cambios. Se puede innovar, pero sin dejar de atender al contexto sociopolítico, al marco institucional y a la cultura del lugar en que se promueve la reforma. Porque uno puede tener el mejor sistema, la mejor ley y los mejores materiales y la urna más sólida y más “cabedora” pero si la autoridad de mesa no sabe llenar un acta de cierre o un telegrama o no asiste el día que tiene que asistir, si no pueden ponerse de acuerdo las personas de la Secretaría Electoral con el Gobierno, si los periodistas juegan en contra y empiezan a cuestionar el sistema antes de que se implemente y la ciudadanía es adversa al cambio, todo eso incide en la legitimidad de la reforma y del nuevo sistema. Sin duda, cuanto

Reforma con Reformas: Implementación de la Boleta Única en Santa Fe. Observaciones y evaluaciones en perspectiva comparada

más legítima es una reforma, más legítimo será el sistema electoral y esto redundará en un régimen democrático más y mejor institucionalizado.

La boleta única santafesina no es el mejor sistema, podrá haber mejores y sabemos que hay peores, lo que sí puede decirse luego de recorrer y evaluar estas seis jornadas electorales con el nuevo sistema es que, como decía el gobernador Urtubey, ha desterrado muchos fantasmas con los que habíamos convivido durante mucho tiempo, como ser el robo de boletas o las boletas clonadas o apócrifas. La boleta única reduce sustancialmente la posibilidad del fraude, ataca ciertas prácticas clientelares, termina con el negocio de impresión de boletas, simplifica el escrutinio facilitando y agilizando la fiscalización, pero, fundamentalmente, su mayor fortaleza radica en que garantiza la equidad en la competencia electoral. Hay garantía de equidad entre partidos sumada a la garantía que tiene el elector de encontrar toda la oferta electoral a la hora de ingresar al cuarto oscuro o a la sala de votación. Por su capacidad de mejorar la calidad institucional, mejorando la democracia, este modelo merece ser tenido en cuenta a la hora de pensar reformas provinciales y la reforma nacional actualmente en agenda.

Muchas gracias.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Pablo Tonelli

Diputado Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Diputado Nacional por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Abogado especialista en Derecho Constitucional. Ha desempeñado actividades docentes en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de La Plata. En 1989 fue Subsecretario de Justicia de la Nación. Diputado Nacional. Procurador General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Consejero del Consejo de la Magistratura de la Nación en su calidad de diputado nacional.

“La tranquilidad política y social depende de arreglos institucionales que deben contar con altos grados de confianza (y por ende de legitimidad) a los ojos tanto de la población como de los sectores dirigentes.”

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

Muchas gracias, sobre todo a mis amigos de la Cámara Nacional Electoral por darme esta oportunidad.

Antes de hablar de la experiencia de la boleta única en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es lo que me ha tocado, quiero llamar la atención sobre un punto que me parece no ha sido suficientemente debatido en la Argentina a la hora de debatir este tema de la boleta única o del sistema tradicional, y que es el siguiente: con el sistema tradicional de votación, el que todavía se utiliza en las elecciones nacionales, el elector no tiene de ninguna manera garantía de que va a poder votar por el candidato o por el partido de su preferencia; reitero, no hay ninguna garantía de que el ciudadano que vota lo pueda hacer por quien verdaderamente desea. Porque, como todos sabemos, los encargados de proveer las boletas y de reponer las boletas son los partidos políticos. Y más allá de algunas trapisondas que se cometen durante los comicios, como el famoso robo de boletas, que constituye no solo una irregularidad sino también un delito, hay partidos políticos a los que les cuesta mucho reunir dinero para imprimir las boletas y mucho más les cuesta tener boletas de repuesto y gente que se ocupe de reponerlas. Y todos sabemos perfectamente que puede ocurrir que un elector ingrese al cuarto oscuro, no encuentre la boleta de su preferencia y, entonces, como prescribe el Código Nacional Electoral, se dirija al presidente de mesa y le diga: "señor presidente, faltan boletas". El presidente de mesa debe verificar el faltante, pero si el presidente de mesa no tiene boletas de repuesto o no hay un fiscal de ese partido que las tenga, el mismo presidente de mesa se verá obligado a decirle al elector: "señor, ahí están todas las boletas disponibles, vote como le parezca", de manera tal que ese elector se verá obligado o a votar en blanco o a votar por un partido que no es de su preferencia.

Esto es absolutamente posible y determina, por lo menos desde mi punto de vista, que además

de que el sistema es anacrónico, como decía Daniel Zovatto, es inconstitucional, porque el Estado tiene la obligación de garantizarle al elector que va a poder votar por el partido o el candidato de su preferencia. Es uno de los derechos políticos que la Constitución nos garantiza a todos los ciudadanos, votar por el candidato o partido de nuestra preferencia.

De modo que, reitero, desde mi punto de vista, el actual sistema de votación es inconstitucional, porque no le da garantía al elector de que va a poder votar por el partido de su preferencia, y esta garantía es importantísima, es fundamental.

"Un sistema que permite que pasen estas cosas, que permite que el ciudadano no pueda votar por quien desea votar, no es un buen sistema."

¿De qué le sirve al elector que el resultado del comicio sea rápido, sea transparente, que nadie dude respecto del resultado, si él no pudo votar por el candidato de su preferencia?, de poco y nada le sirve.

De manera tal que, les digo con toda sinceridad, me asombra que esto no haya sido discutido mucho antes en la Argentina y que no hayamos cambiado el sistema, no hace años, sino hace décadas. Porque un sistema que permite que pasen estas cosas, que permite que el ciudadano no pueda votar por quien desea votar, no es un buen sistema.

Hay aquí, en este punto, una suerte de privatización de funciones que son propias e irrenunciables del Estado. El Estado ha privatizado la provisión de boletas, la distribución de boletas y la reposición de las boletas y se ha desligado de una obligación que -insisto- desde mi punto de vista es

propia, exclusiva e ineludible del Estado. Y cuando el Estado no cumple con esta obligación hay inconstitucionalidad, anacronismo, vetustez y muchas otras cosas más.

Por lo tanto, desde mi punto de vista no debería haber discusión respecto de la necesidad, respecto del imperativo de cambiar este sistema y de ir a un sistema, que entre otras cosas, además de ser transparente, de ser ágil, le garantice al elector que va a poder votar por quién quiere votar, así se trate del más pequeño e insignificante de los partidos y que saque dos votos en todo el país. Es un derecho irrenunciable del elector votar por quien quiera.

“Al día de hoy y en la Argentina, el único modo de asegurarle al elector efectivamente que va a poder votar por quien desea hacerlo, es el sistema de boleta única.”

Y resulta que, al día de hoy y en la Argentina, el único modo de asegurarle al elector que efectivamente va a poder votar por quien desea hacerlo, es el sistema de boleta única, ya sea boleta única papel -como rige con sus diferencias en las provincias de Santa Fe y Córdoba- o boleta única electrónica -como rige en la provincia de Salta y en la Ciudad de Buenos Aires-. Este sistema de boleta única tiene muchas ventajas por sobre el sistema tradicional y no voy a repetirlas todas porque ya el gobernador Urtubey las ha explicado claramente, sobre todo en el caso de Salta que es igual al de la Ciudad de Buenos Aires.

La primera ventaja es esto a lo que me acabo de referir, evita que el elector vote por quien no desea hacerlo; muy por el contrario,

garantiza la libertad de elección, la libertad de votar por quien uno quiere votar.

Es decir, no hace falta estar reponiendo boletas, los partidos no tienen que preocuparse, no solo por la reposición sino tampoco tienen que preocuparse por las que podríamos llamar "picardías electorales", como es el robo de boletas, la mezcla (en la Argentina, recuerden, es bastante común que se impriman boletas parecidas a las de un partido, se las mezcle con las verdaderas y después se impugnen los votos; lo cual generalmente no da resultado porque los apoderados partidarios le piden al juez electoral que considere esas boletas válidas y así se hace y resuelve).

Pero son muchos los problemas que presenta la boleta papel y que se evitan con la boleta única. Con la boleta única el elector tiene asegurado que va a disponer de una boleta y que con esa boleta va a poder votar por el candidato de su preferencia, de manera que se evita este fenomenal problema. Se ahorra muchísimo en papel, los partidos políticos ahorran muchísimo dinero en la impresión de boletas y además quedan todos en igualdad de condiciones porque ya no necesitan ser los partidos los que impriman las boletas, sino que es el Estado el que las provee; de modo que el más chico de los partidos y con menos disponibilidad de dinero, al menos en este aspecto, compite en igualdad de condiciones con el más grande de los partidos y con el que disponga de mayores recursos.

De manera tal que yo no tengo dudas de que es imperativo, reitero, que en la Argentina tenemos que ir hacia un sistema de boleta única, que debería ser aprobado este año, que es un año no electoral y que tiene que estar en vigencia el próximo año.

En la Ciudad de Buenos Aires el año pasado se optó por el sistema de boleta única electrónica que es el mismo que acaba de describir el gobernador de Salta y es un sistema sencillísimo, en el cual la máquina

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

simplemente imprime la boleta. No hay ningún secreto detrás de ello, el elector primero elige en la pantalla a quien votar y una vez que está decidido manda a imprimir la boleta. La boleta se imprime, el elector la dobla y la pone en la urna y asunto terminado. Y la verdad es que la experiencia en la Ciudad de Buenos Aires fue extremadamente provechosa. Pese a las dudas que había, a los planteos que hicieron algunos candidatos y algunas agrupaciones políticas, el sistema fue muy, muy exitoso.

Fíjense, hasta qué nivel se achicó, se minimizó la discusión en torno al sistema, que prácticamente la única discusión que hubo entre los partidos políticos fue por el tamaño de sus respectivas siglas en la pantalla de la máquina: si iban a ser un poco más grandes, más chicas, quién estaba a la izquierda, quién a la derecha. Es decir, me parece que frente a los problemas que nos presenta la boleta tradicional, la boleta sábana, la boleta papel,

“Prefiero el sistema que rige en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Salta, que es el de boleta única electrónica, porque me parece que eso facilita las cosas.”

estas discusiones que hubo en la Ciudad de Buenos Aires parecen nimiedades. Lo cierto es que el sistema se aplicó, se implementó en bastante poco tiempo, debo decirlo y debo reconocerlo, pero la experiencia fue muy buena, no hubo nadie que tuviera dificultades para votar, inclusive personas mayores con poco conocimiento de la tecnología y de dispositivos digitales, no tuvieron ningún inconveniente. Allí está, entre ustedes, la secretaría electoral de la Ciudad de Buenos Aires que puede dar fe de que esto fue así; de manera tal que el resultado fue tan a favor, es

tan superador, respecto de la boleta tradicional de papel, las ventajas son tantas, que realmente les confieso que me cuesta creer que todavía estemos discutiendo este punto y que no estemos avanzando rápidamente hacia un sistema de boleta única.

Personalmente, prefiero el sistema que rige en la Ciudad de Buenos Aires y en la provincia de Salta, que es el de boleta única electrónica, porque me parece que eso facilita las cosas, me parece que las hace más sencillas, que para el elector termina resultando más fácil, inclusive evita una posibilidad de fraude que, no sé hasta qué punto ha tenido importancia en la provincia de Santa Fe o en la de Córdoba; pero, en teoría, según dicen, había una posibilidad que era que a las boletas depositadas por los electores se les agregara subrepticamente una marca más en algún casillero y, de esa manera, se pudiera impugnar el voto.

No sé si esto, que tal vez alguien ideó como un método para impugnar votos, ha tenido efectiva importancia o incidencia en el resultado, pero en teoría es posible. En cambio con la boleta única eso no sucede y las garantías son totales y absolutas.

No voy a extenderme más, porque se ha hecho tarde, y porque el gobernador Urtubey ya explicó el punto con toda claridad. Me encantaría haber convencido al apoderado del Partido Justicialista, que está allí sentado y sé que tiene sus dudas respecto de la boleta única, sería un gran logro si lo hubiera conseguido.

Reitero, tenemos que forzosamente este año discutir y aprobar algún sistema de boleta única y ya el año próximo votar en todo el país, en las elecciones nacionales, con boleta única, ya sea papel o electrónica, pero de manera tal que todos tengamos absolutamente garantizado el derecho a votar por quien nos dé la gana o por quien prefiramos.

Muchas gracias.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Carlos Gutiérrez

Presidente del Bloque de Unión por Córdoba en la Legislatura de la Pcia. de Córdoba

Presidente del Bloque de Unión por Córdoba en la Legislatura de la Pcia. de Córdoba. Legislador desde 2011. En 2007 fue designado Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentos de la provincia. Desde 1999 y hasta 2007, fue concejal por UPC en la ciudad de Río Cuarto, ocupando la presidencia de Bloque de Concejales durante los dos períodos.

“El mensaje de las urnas había sido claro: la sociedad reclamaba una nueva modalidad de elegir a sus representantes, una reforma política que actualizara el sistema de votación, dotase de transparencia a todo el proceso de sufragio y, por sobre todas las cosas, que fortaleciera el control por parte de la sociedad sobre las instituciones públicas.”

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

La provincia de Córdoba está llevando adelante un proceso de Reforma Política que viene a instalar nuevos desafíos para el crecimiento de las instituciones democráticas. Reforma que profundizará un camino que se inició hace tiempo en nuestra Córdoba, y del que fue pionera en todo el país.

En primer lugar, resulta necesario contextualizar el marco de esta discusión, de la cual el sistema de votación es un aspecto. Hay que tener en cuenta, de la boca de un cordobés, cuál es el contexto que tenemos hoy en Córdoba. Por un lado, un gobierno nacional que en nuestra provincia obtuvo un caudal de votos muy elevado; por el otro, un gobierno provincial de otro color político que, en fechas muy cercanas, se impuso también con comodidad. Bajo esta realidad, ambos gobiernos, a través de sus gabinetes, se propusieron trabajar en conjunto, lo que constituye un contexto totalmente novedoso. No debería serlo, pero lo es. Y en esas reuniones se discutieron diversos temas, entre los cuales estaba el de la Reforma Política, que involucra diferentes aspectos, particularmente el de la Boleta Única Electrónica. El gobernador, Juan Schiaretti, manifestó allí, y luego públicamente, el apoyo que Córdoba iba a dar a esta iniciativa de reforma. No obstante, debemos llevar adelante este proceso teniendo en cuenta las especificidades históricas y políticas de nuestra provincia, que marcaron una evolución propia hacia esta iniciativa.

Para los cordobeses, el 2 de septiembre del 2007 no fue un domingo más de elecciones, ya que el margen del resultado entre el candidato a gobernador por Unión por Córdoba, Juan Schiaretti, a la postre ganador, y el del Frente Cívico, el Dr. Luis Juez, fue de 1,13 por ciento. Es decir, sobre el total de 1.707.522 votantes, Unión por Córdoba se impuso por 27 mil, dato no menor si tenemos en cuenta que nuestra provincia es el segundo distrito nacional en cantidad de electores.

Recién al mes de comenzado el escrutinio se conocieron los resultados definitivos.

Todo lo acontecido dejó en evidencia que había que buscar una solución a estos problemas. La democracia dio una verdadera lección sobre todas las fallas y carencias de aquel modo de votación. El mensaje de las urnas había sido claro: la sociedad reclamaba una nueva modalidad de elegir a sus representantes, una reforma política que actualizara el sistema de votación, dotase de transparencia a todo el proceso de sufragio y, por sobre todas las cosas, que fortaleciera el control por parte de la sociedad sobre las instituciones públicas.

En este sentido, apenas asumido como gobernador, Juan Schiaretti, con la fuerte convicción de cambiar el sistema electoral de la provincia, creó la "Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral" mediante Decreto N° 2192/07, conformada por especialistas de Universidades, ONG's y otras instituciones de la sociedad civil. Esta comisión llevó adelante la laboriosa tarea de recabar las principales problemáticas, opiniones y propuestas de diversos sectores que conforman nuestra Provincia, que tuvo como corolario la reforma del Código Electoral Provincial. Entre sus principales novedades - que fueron muchas y determinantes- aquí cabe destacar la incorporación de la Boleta Única de Sufragio (BUS), emitida y controlada por el Estado provincial, que permite una mayor transparencia y garantiza a todos los partidos políticos la presencia de su oferta electoral en las urnas.

Este paso fundamental, como toda innovación, generó una profunda cadena de signos de interrogación, de peros, por parte de la militancia política propia y ajena, que sostenía que esta nueva boleta tiraba por el suelo años y años de práctica política territorial. Nada de esto ocurrió; por el contrario, terminó siendo una herramienta de militancia política fenomenal. Primeramente, porque permite

ingresar a los hogares de los cordobeses a todas las fuerzas políticas con un elemento de confianza que provee el Estado quien, de forma excluyente, confecciona las boletas, sortea el orden de los candidatos, las imprime y las distribuye. Esto hizo que rápidamente se incorporara a la lógica de todos los partidos políticos, que abrazaron el nuevo sistema y contribuyeron a mejorarlo en las elecciones sucesivas.

“...la ubicación de los candidatos es totalmente aleatoria (...) Esto representa un plus para el votante, al cual se le asegura que su opción va a estar disponible al momento de sufragar, ya que la BUS elimina la manipulación -por parte de los partidos- de las boletas impresas...”

Podemos decir que la incorporación de la BUS fue exitosa en muchos sentidos. Por un lado, como ya dijimos, garantiza la presencia de todos los candidatos en el cuarto oscuro, sobre todo aquellos que representan partidos políticos sin capacidad operativa de cubrir todo el territorio con fiscales, boletas papel, etc. (que inclusive presentan el mismo diseño gráfico, es decir la misma letra, colores y tamaños). Además, la ubicación de los candidatos es totalmente aleatoria y se especifica mediante sorteo en Lotería Provincial. Tal fue el caso, que el candidato oficialista en 2011, José Manuel de la Sota, ocupó uno de los últimos lugares en la Boleta sin que ello alterara su triunfo electoral. Esto también representa un plus para el votante, al cual se le asegura que su opción va a estar disponible al momento de sufragar, ya que la

BUS elimina la manipulación -por parte de los partidos- de las boletas impresas que pueden provocar la falta de ellas en los cuartos oscuros o la introducción de versiones apócrifas que anulan el voto. Por otro lado, tuvo impacto favorable en la fase operativa de las elecciones, en tanto agilizó sensiblemente el trámite de la votación y, ergo, los tiempos de espera de los votantes en las escuelas. Paralelamente, se facilitó la organización de las mesas por parte de las autoridades de mesa, principalmente porque se transformó el tradicional cuarto oscuro en un atril que, garantizando el secreto de la emisión del voto, permite la votación simultánea de electores, y desaparecieron los sobres a partir de que la boleta se dobla y se introduce directamente en la urna.

La primera implementación de la Boleta Única en 2011 dejó algunos puntos problemáticos que fueron tratados y modificados por el gobierno provincial. En particular, observamos en la primera experiencia una considerable suma de votos en blanco, hecho que responde a múltiples variables sociales y políticas, pero sobre el cual tuvo influencia el error de muchos votantes de marcar a su candidato fuera del lugar establecido. En las elecciones subsiguientes, 2015, la cifra de votos nulos bajó ostensiblemente a partir de modificaciones en la estructura de la boleta, y

“Observamos en la primera experiencia una considerable suma de votos en blanco, hecho que responde a múltiples variables sociales y políticas.”

en el conocimiento generalizado de la sociedad del sistema. Por otra parte, algunos sectores se opusieron a la opción de votar lista

Mesa: Sistemas de votación. Boleta única. Aplicación de tecnologías

“Estamos convencidos de que éstas son las dimensiones en donde uno ve concretamente si una medida de gobierno es acertada o no. ”

completa, esto es, la incorporación de un casillero que elige a todos los puestos que están en juego en la elección. Nosotros sostenemos la utilidad de dicha herramienta ya que agiliza el proceso de votación de aquellos que tienen resuelta la decisión de votar en todas las opciones a un mismo partido político. Finalmente, en 2015 pudimos disminuir la demora en el escrutinio, factor que responde a la necesidad del ciudadano de contar con la provisión de información por parte del Estado en tiempo y forma para saber los resultados.

Estamos convencidos de que éstas son las dimensiones en donde uno ve concretamente si una medida de gobierno es acertada o no. En este caso, vimos claramente cómo se mejoraron las principales falencias del viejo sistema electoral, y cómo el sistema de Boleta Única mismo mejoró la transparencia, la competitividad de los partidos, la organización de los comicios, el tiempo de sufragio, y otros puntos ya mencionados. Los distintos sistemas de relevamiento de opinión muestran, en definitiva, un avance positivo en la consideración pública de la BUS, al tiempo que los propios partidos políticos se han apropiado de la lógica del sistema.

Los años de esfuerzo y aprendizaje que dejó aquella comisión para la reforma política de Córdoba, y sus materializaciones, sientan las bases para una profundización de ese proceso, una reforma de segunda generación que vaya más allá de lo logrado y se proponga nuevas

metas y desafíos. En ese horizonte, y a la luz de las experiencias, surge la posibilidad concreta de avanzar hacia un sistema de boleta electrónica, que proporciona una mayor celeridad en el escrutinio provisorio, estimado en una hora luego de cerrados los comicios. Dos municipios de nuestra provincia, Marcos Juárez y La Falda, han tenido ya experiencias de Boleta Electrónica con resultados positivos y alentadores, que deben ser también las bases para su diseño.

Nosotros creemos, que existe un nuevo contexto para trabajar la Reforma Política en Córdoba, pero, también creemos, que ese contexto no habilita a cualquier cosa. Debemos ser absolutamente prudentes a la

“...surge la posibilidad concreta de avanzar hacia un sistema de boleta electrónica, que proporciona una mayor celeridad en el escrutinio provisorio, estimado en una hora luego de cerrados los comicios.”

hora de definir la agenda y sus tiempos. El propio gobernador dejó en claro este punto en la apertura de sesiones legislativas de este año: *“los temas que debe incluir la reforma política los define la Legislatura de Córdoba, la casa de la política por excelencia, es en ella donde debe llevarse la discusión, los temas que abarca, los métodos para hacerla efectiva. La importancia de este proceso exige prudencia, apertura a todas las voces, discusiones, propuestas, evaluaciones, porque estamos convencidos de que los únicos logros que perduran en la maduración de la Democracia son aquellos de los que se apropia el pueblo, de los que forma parte desde su concepción.”*

Fue así que, cuando abrimos la agenda de la reforma política, los distintos partidos y sectores involucrados la fueron poblando de distintos temas a tratar, que superaron ampliamente la implementación de una boleta electrónica. Se incorporaron la unificación de fechas electorales, el voto a partir de los 16 años de edad, las “reelecciones indefinidas”, la utilización de padrones unificados, incluso la modificación de la Ley Provincial 8.102 que regula la actividad de los municipios. Todos

defendemos estaremos retrocediendo, y retrocediendo mucho.

“La reforma del sistema electoral sin duda debe ser uno de los puntos a llevar a cabo, pero sobre la cual también debemos ser prudentes.”

esos puntos -y muchos más- se pusieron en la agenda para dar una discusión seria e integral. No obstante, también vimos que hay un tiempo que resulta fatal simplemente porque el año entrante es un año electoral. Por lo tanto, la reforma que podamos sancionar tiene que estar en funcionamiento para ese momento, lo cual nos lleva a considerar que tal vez haya que limitar y ser graduales y prudentes en los alcances de esta reforma.

En este marco, la reforma del sistema electoral sin duda debe ser uno de los puntos a llevar a cabo, pero sobre la cual también debemos ser prudentes, sobre todo en el sentido que no venga acompañada de ciertos “fantasmas” que algunos medios de comunicación y sectores políticos están tratando de instalar. Jean Paul Sartre decía respecto a las estructuras que ellas no salían a las calles. Bueno, las tecnologías tampoco se mueven solas. Detrás de las tecnologías hay intereses, hay personas, hay empresas, y nosotros como gobierno estamos en la obligación de cuidar en primerísimo lugar al votante, al ciudadano, a quien si no

Autoridad Electoral: Modelos de Organización

- *Ministro José Antonio Dias Toffoli*
Presidente del Superior Tribunal de Brasil
- *Ministro José Arocena*
Presidente de la Corte Electoral de Uruguay
- *Magistrado Eduardo Valdés Escoffery*
Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá
- *Moderador: Dr. Alberto Ricardo Dalla Via*
Presidente de la Cámara Nacional Electoral

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. José Antonio Dias Toffoli

Ministro del Supremo Tribunal Federal del Brasil

Ministro del Supremo Tribunal Federal del Brasil y Presidente del Tribunal Superior Electoral del Brasil. Licenciado en Derecho por la Universidad de São Paulo. Profesor de Posgrado de la Universidad de São Paulo y del Centro Universitario de Brasília. Ha representado al Brasil en misiones internacionales y de acompañamiento de elecciones en diversos países. Es coautor y autor de más de treinta artículos en libros y revistas. Fue distinguido honoríficamente en cuarenta y ocho oportunidades.

“Los electores están acostumbrados a elegir sus representantes con seguridad y agilidad, legitimando, por medio de sus votos en la urna electrónica, la elección de sus gobernantes. Lo que parecía difícil, ahora es considerado fácil, rápido y seguro, lo que viene a ser un gran logro de la Nación brasileña.”

Mesa: Autoridad electoral - Modelos de organización

Muchas gracias, Dr. Dalla Via, mi querido amigo, es un placer. Agradezco la invitación para este tan importante seminario, en el que se discutirán, en este tan importante país hermano de Brasil, las reformas electorales y sus implicaciones políticas. Cumplimiento también José Arocena, de la Corte Uruguaya, y Eduardo Valdés, de Panamá. El tiempo es poco, entonces, tenemos que ir, sin tardar, para nuestra presentación. Voy a hacer un resumen de la historia de la Corte Electoral en Brasil y hablar un poco de los sistemas informáticos usados, en ese contexto, en nuestro país. Pienso que será de interés para este seminario.

El sistema electoral brasileño es un reflejo de la formación histórica y política del país. Desde 1822, año de la primera ley electoral brasileña, hasta ahora, han transcurrido 192 años de vida electoral. Fue como consecuencia de la Revolución de 1930 y de la necesidad de romper con las viejas prácticas electorales de corrupción que se creó la Justicia Electoral y se editó el Código Electoral Brasileño (Decreto Ley nº 21.076, de 24 de febrero de 1932), la primera fecha de nacimiento de la Justicia Electoral en nuestro país.

Sin embargo, con el golpe de 1937, la frágil experiencia democrática de la década de 1930 fue interrumpida. Getúlio Vargas introdujo una dictadura que perduró hasta 1945. Se disolvieron los partidos políticos. El Congreso Nacional y la Justicia Electoral fueron cerrados. Once años transcurrieron sin elecciones en Brasil, el más largo período sin elecciones a la Cámara de Diputados desde la independencia. En el 28 de Mayo de 1945, se recreó la Justicia Electoral y la democracia en Brasil se restableció en 2 de diciembre de 1945, con elecciones para la presidencia y para el Congreso Constituyente.

Luego de ser restablecida, la Justicia Electoral organizó, en solo 6 meses, una elección general - en aquel tiempo, no había internet, no había aviones como hoy, etc.-. Le incumbió

el empadronamiento de los electores, que ya no existía, debido al período de la Dictadura del Estado Nuevo, como se llamó el período dictatorial (1937 a 1945) en que Getúlio Vargas estuvo en la presidencia. El 2 de diciembre de 1945, el País pudo volver a las urnas para elegir el presidente de la República y el Congreso Constituyente de 1946 - formado por senadores de la República y diputados federales - un hito de la democracia en Brasil. La institución del padrón y de las mesas y la declaración de los elegidos han sido hechas, desde entonces, en Brasil, por la Justicia, por el Poder Judicial Electoral.

“Con más de 144 millones de electores, Brasil es la cuarta mayor democracia del mundo en número de electores. Solo superado por la India, EUA e Indonesia.”

Infelizmente, después, una vez más, nuestra experiencia democrática fue interrumpida y pasó por un período de limitaciones, durante el régimen militar, que empezó en 1964 y se extendió hasta 1985. Al final del régimen militar, se promovió la enmienda constitucional nº 25 de 1985, la cual otorgaba el derecho al voto para los analfabetos. Eso engrandeció mucho el padrón electoral brasileño.

Desde la promulgación de la Constitución en el año 1988,- la actual Constitución de Brasil,- hasta ahora, Brasil vive su período más largo de estabilidad democrática. Nuestra base democrática se amplió enormemente. Hoy podemos decir que es una realidad el Principio Republicano de Autogobierno, por el cual el pueblo elige a sus representantes por medio de sufragio universal y voto directo y secreto, con igual valor para todos los ciudadanos, como establece el artículo 14 de

la Constitución Federal. El voto es obligatorio para las personas mayores de 18 años y opcional para los analfabetos, para los que tienen más de 70 años y para los que tienen entre 16 y 18 años.

En la actualidad, el porcentaje de los votantes es del 71% de la población brasileña. Con más de 144 millones de electores, Brasil es la cuarta mayor democracia del mundo en número de electores, sólo superada por la India, EUA e Indonesia.

En Octubre de 2014, por séptima vez desde la redemocratización del país, el pueblo brasileño fue a las urnas, en la mayor elección de su historia, en un ambiente de tranquilidad, para elegir el futuro de la Nación. Fueran elegidos el presidente de la república, los gobernadores de los Estados y del Distrito Federal, todos con sus respectivos substitutes, así como una parte de los senadores de la República y todos los representantes del pueblo en la Cámara de Diputados y en las Asambleas Legislativas de los Estados y del Distrito Federal. Asistieron a las elecciones más de 115 millones de electores en la primera ronda y más de 112 millones de electores en la segunda.

En el año 2016, habrá elecciones municipales en 5.570 municipios y se estima que más de 400 mil candidatos competirán por las elecciones municipales a los puestos de alcalde, vicealcalde y concejal en todo el país. El proceso abarca el análisis de registro de candidaturas, las disputas electorales propiamente dichas y la rendición de cuentas. Si se suman los procesos de registro de candidaturas y los procesos de rendiciones de cuentas, llégase a más de 1 millón de procesos en trámite en la Justicia Electoral de Brasil por la ocasión de esas elecciones municipales. Todos, en su mayor parte, bajo los auspicios de una nueva Ley Electoral, la Ley 13165/2015, ya debidamente regulada por las resoluciones adoptadas por la Corte el año pasado.

En Brasil, la Ley Electoral es nacional y uniforme. Es decir, los estados miembros, las provincias en Brasil, no tienen competencia para legislar sobre el tema y, por esa razón, no hay diferentes procesos electorales. Así, en los términos del artículo 22, I, de la Constitución Federal del 88, es competencia exclusiva de la Unión de la Nación legislar sobre derecho electoral, lo que implica la publicación de normas que abarcan todo el territorio nacional, tanto en las elecciones generales como en las elecciones municipales.

“En Brasil, la Ley Electoral es nacional y uniforme. Es decir, los estados miembros, las provincias en Brasil, no tienen competencia para legislar sobre el tema y, por esa razón, no hay diferentes procesos electorales.”

Por otra parte, la justicia electoral en Brasil, que es nacional, no solo tiene la tarea de juzgar, sino también de organizar, de manera uniforme, las elecciones en Brasil. En el ámbito administrativo, opera en el alistamiento y en la gestión del Registro Nacional de Electores, prepara y organiza las elecciones, el recuento y el anuncio de los resultados y el nombramiento de los candidatos elegidos. En el ámbito jurisdiccional, opera en la evaluación de los registros de candidaturas, en la rendición de cuentas partidarias y electorales y juzga los delitos y fraudes electorales. El Tribunal Superior Electoral también está dotado de facultades de regulación y puede dictar instrucciones que considere necesarias para la aplicación de la legislación electoral. Tiene, por tanto, función jurisdiccional y reguladora. Además, supervisa y organiza

Mesa: Autoridad electoral - Modelos de organización

administrativamente todo el proceso electoral.

Aunque la institución de la Justicia Electoral sea permanente, no cuenta con miembros propios. Eso es un secreto de la Justicia Electoral en Brasil, porque por ejemplo, soy magistrado en la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Brasil, y puedo quedarme allí hasta los 75 años. Sin embargo, en la Corte Electoral, paso solo 4 años, pues hay una rotación entre los 11 miembros de la Corte Constitucional. Sus jueces actúan en la función electoral por tiempo no superior a cuatro años consecutivos, y por lo tanto, no actúan en dos elecciones sucesivas para los mismos puestos. Ese corto período oxigena la Justicia Electoral, previniendo eventuales relaciones políticas ilegítimas.

Ese flujo de mando es de importancia fundamental y -creo- es nuestro gran secreto del buen funcionamiento de la Justicia Electoral Brasileña. Por ejemplo, yo he actuado como presidente de la Corte en las elecciones presidenciales de 2014, pero, en las elecciones de este año, que son municipales, yo no me quedaré más como presidente, tampoco en las próximas presidenciales, a ocurrir en 2018. Nunca el mismo juez preside dos elecciones consecutivas, jamás.

Desde la perspectiva de la Justicia Electoral, el fortalecimiento de la democracia implica cuestiones como la seguridad de los sistemas de sufragio, el control preventivo y represivo de fraudes electorales y la garantía del pleno ejercicio de los derechos políticos activos y pasivos de los ciudadanos. Otro importante desafío es la adaptación a las nuevas tecnologías y a los medios de comunicación, ya que los nuevos medios y las redes sociales han ampliado el espacio de la plaza pública, y eso hace que sea necesario replantear las formas de participación popular.

En Brasil hay: i) un Tribunal Superior Electoral, que está compuesto de siete miembros, de manera mezclada - tres de la Suprema Corte,

dos de la Corte Superior de Justicia y dos abogados, todos con mandato; ii) Veintisiete Tribunales Regionales Electorales, uno por provincia - por Estado, como llamamos en Brasil - y uno para el Distrito Federal, y más de tres mil jueces electorales, formando una organización jerárquica.

“Otro importante desafío es la adaptación a las nuevas tecnologías y a los medios de comunicación, ya que los nuevos medios y las redes sociales, han ampliado el espacio de la plaza pública, y esto hace que sea necesario replantear las formas de participación popular.”

Hablaré un poco sobre la estructura y la organización de la Justicia en Brasil. Presento datos de 2014, la fecha de las últimas elecciones: 142.822.046 de electores, 5.570 municipios, 3.033 Juzgados Electorales. Cada zona electoral tiene un juez electoral que no es de la Justicia Electoral, es un juez del Estado que está trabajando también por la Justicia Electoral, pues hay una rotación, como he dicho. En la fecha de las elecciones, trabajaron 2.435.000 personas, en 451 mil mesas electorales, que disponían de aproximadamente 532 mil urnas electorales, porque hay un número para reemplazos, de ser necesarios. Actualmente, hay 40 millones de votantes empadronados biometricamente. Los partidos políticos en Brasil son nacionales, no tenemos en Brasil partidos locales. Son 35 partidos.

Sobre el proceso electrónico en Brasil, un

equipo verdaderamente brasileño, la urna electrónica, fue creada para agregar facilidad, agilidad, transparencia y seguridad al proceso electoral, eliminando el riesgo de fraude que históricamente coloca bajo sospecha los resultados de las elecciones.

El proceso de informatización de la Justicia Electoral de Brasil tuvo inicio, efectivamente, en 1986, cuando se definió y se creó el registro único informatizado de los electores, a través del empadronamiento nacional de los votantes. Antes de eso, como los registros eran regionales -cada Tribunal Regional hacía su registro-, era posible que un elector se registrase en más de un estado. Con el registro informatizado nacional, en 1986, se puso fin a eso.

En 1994, se implementó la informatización del recuento de los votos, es decir, hasta las elecciones de 1992, la contabilización de los votos era manual. A partir de 1994, se implementó la totalización informatizada de los mismos. Al año siguiente, gracias a su base única de datos computarizados, a la existencia de un registro único para cada ciudadano y a su capacidad de hacer el recuento de los votos electrónicamente, la Justicia Electoral pudo iniciar el proceso para viabilizar el proyecto de voto computarizado.

En las elecciones de 1996, una tercera parte de los electores brasileños votó por medio de urnas electrónicas, en las elecciones nacionales de 1998, dos terceras partes. En 2000, toda la nación votó en urnas electrónicas. Desde entonces, la Justicia Electoral ha ampliado el número de urnas electrónicas, para hacer frente al crecimiento del electorado en Brasil.

La seguridad y la fiabilidad de los resultados son garantizados por diversos mecanismos previstos en la Ley Electoral, que tiene por principio la posibilidad de auditarse el sistema de votación electrónica, antes, durante y después de las elecciones, lo que da credibilidad a todo el proceso.

Son numerosas las ventajas del uso de la urna electrónica de votación, principalmente cuando se tiene en cuenta un electorado de más de 115 millones de personas votando en una misma fecha, pues se puede: i) prevenir fraudes a través del bloqueo de los números de las cédulas (el mismo elector no puede votar más de una vez); ii) revisar la carga (de lo que es instalado) en las urnas por los fiscales, antes de precintarlas; iii) emitir las zerésimas (listas de candidatos, con los votos a cero) en el inicio de la jornada electoral, lo que demuestra que no hay votos pre-registrados en las urnas; iv) emitir boletines de las urnas al término de la votación, en cinco copias: una es fijada a la entrada de la mesa electoral, una se entrega a los fiscales de los partidos presentes y las otras a la Junta Revisora -para este año, serán usados códigos QR, que los fiscales podrán, con su celular, fotografiar y enviar de inmediato a la central de su partido, para que fiscalicen y hagan, paralelamente, la totalización de los votos-; v) eliminar el llamado mapismo, es decir, el cambio de los datos de forma manual, porque todo el proceso es electrónico; vi) evitar fallas humanas. En ese punto, conviene destacar que el objetivo de usar la urna electrónica es evitar la participación humana, porque la urna electrónica, como todo lo que es informatizado, se puede auditar antes, durante y después del uso, lo que no hace posible las trampas humanas. Entonces, la idea es esta: la urna electrónica es un sistema informatizado que se puede auditar desde siempre. Por eso, pensamos que cualquier solución para el sistema de votación debe, como decimos en Brasil, ser universal. Debe operar en cualquier lugar. Mismo en el Amazonas, los indígenas votan en urnas electrónicas y los resultados se transmiten por satélite. Y por más increíble que pueda parecer, son los primeros resultados que llegan a la capital, Brasilia, exactamente porque vienen por medio de satélite, son los primeros que son computados en la totalización de una elección nacional. Deben operar en los grandes centros, en localidades rurales, hay que atender a todos los públicos, a

Mesa: Autoridad electoral - Modelos de organización

los discapacitados visuales -hay mesas electorales que tienen audífonos, para que escuchen si están digitando el número correcto-, a los analfabetos, a los ancianos. Todo partido y todo candidato tiene un número, entonces, la urna electrónica solo tiene números, no hay que escribir nada.

El éxito del sufragio electrónico se debe, en gran manera, al sistema de control del proceso electoral adoptado en Brasil, por medio de una justicia especializada en el proceso electoral, en temas administrativos, jurisdiccionales y normativos. El control, por lo tanto, es ejecutado por un órgano que, por encima de cualquier interés político, se constituye con la imparcialidad propia de la función jurisdiccional, lo que le ha permitido un alto grado de fiabilidad de los votantes.

“El éxito del sufragio electrónico se debe, en gran manera, al sistema de control del proceso electoral adoptado en Brasil...”

Los electores están acostumbrados a elegir sus representantes con seguridad y agilidad, legitimando, por medio de sus votos en la urna electrónica, la elección de sus gobernantes. Lo que parecía difícil, ahora es considerado fácil, rápido y seguro, lo que viene a ser un gran logro de la Nación brasileña.

En 2008, la Corte Electoral empezó un proyecto piloto de identificación biométrica de los electores, con el fin de que sea segura la verificación de la identidad del votante. Con la biometría, el elector es quien libera la urna para la votación; tiene que dejar su huella digital - con ella, se identifica como elector en la mesa y puede votar -. Con el recurso de la biometría, se crea un recurso adicional de garantía de registro electoral individualizado y

único para cada ciudadano, evitando que haya duplicidad de registros. Es decir, es imposible que una persona se registre más de una vez. Hemos descubierto que había personas con hasta 47 títulos electorales. Era necesario solucionar ese tipo de problema y lo hicimos. Actualmente, hay 40 millones de votantes registrados por el sistema biométrico y, hasta las próximas elecciones presidenciales, se intentará que toda la población de Brasil esté registrada biométricamente.

Tenemos un proyecto para que el Registro Nacional de Electores se convierta en el Sistema de Identificación Nacional de los brasileños, porque no tenemos en Brasil, una identificación nacional: son los Estados, las Provincias, que hacen la identificación de la población. Por eso, estamos proponiendo al Congreso Nacional que apruebe una Ley que transforme esa identificación de la Justicia Electoral en la identificación de los ciudadanos. Con esto concluyo, gracias por la atención.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. José Arocena

Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay

Presidente de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay. Doctor en Sociología de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París. Profesor Emérito de la Universidad Católica del Uruguay. Fue Profesor Titular y Vicerrector Académico de la Universidad Católica del Uruguay.

“El sistema electoral del Uruguay tiene algunas particularidades que es conveniente recordar. La primera es que siguiendo la línea dominante en los años veinte, se crea un tribunal especial que es denominado Corte Electoral. Pero la particularidad del caso, es que se crea con independencia respecto de los tres poderes del Estado.”

Sistema Electoral de Uruguay

Antecedentes y evolución

El sistema electoral del Uruguay es uno de los primeros en el mundo en optar por la instauración de un Poder Electoral independiente. En la documentada obra de Héctor Gros Espiell, *La Corte Electoral*¹, el capítulo primero ofrece una magnífica síntesis de derecho comparado al examinar la evolución de los procedimientos de verificación de las asambleas y cámaras de elección popular. Cuando analiza el cambio que se produce en la primera post-guerra, Gros Espiell muestra cómo la verificación de poderes y el juicio sobre los procesos electorales pasan de ser ejercidos por los mismos organismos electos, a nuevos órganos especializados en esas funciones. La primera manifestación de esta nueva tendencia aparece en la Constitución de la República de Weimar en el año 1919, al crear un Tribunal de examen de actas. Siguió así los tribunales constitucionales, los tribunales supremos, los tribunales especiales, etc. Según este autor, Chile fue el primer país en nuestra región que tuvo un órgano electoral especializado en un texto constitucional. En efecto, creó un Tribunal Calificador de Elecciones en la Constitución de 1925. Brasil por su parte en la Constitución de 1934, creó el Supremo Tribunal Electoral dentro del Poder Judicial. Sería muy largo detallar este proceso que rápidamente se extendió a muchos países.

En relación a esta historia, el sistema electoral del Uruguay tiene algunas particularidades que es conveniente recordar. La primera es que siguiendo la línea dominante en los años veinte, se crea un tribunal especial que es denominado Corte Electoral. Pero la particularidad del caso, es que se crea con independencia respecto a los tres poderes del Estado. Más allá de lo que sucedía en la época que era transferir la verificación y el juicio de las elecciones del Poder Legislativo a un órgano especializado del Poder Judicial, en el caso uruguayo se constituye además una

suerte de Poder Electoral. Esta denominación ha sido muy discutida por especialistas y existen dos bibliotecas, una que se inclina por esta denominación para los casos de total independencia y otra que no cree conveniente aceptar una suerte de cuarto poder porque no existen cometidos específicos que no puedan ser desarrollados por alguno de los otros poderes.

“El 9 de enero de 1924, se promulgó la ley 7.690 que se llamó de Registro Cívico Nacional. Esta ley creó un sistema que sigue vigente actualmente y regula los procesos electorales. ”

Más allá de este debate, recordemos que en Uruguay, el 9 de enero de 1924, se promulgó la ley 7.690 que se llamó de Registro Cívico Nacional. Esta ley creó un sistema que sigue vigente actualmente y regula los procesos electorales. Durante los 92 años transcurridos, el modelo electoral uruguayo ha estado vigente a pesar de los dos períodos de ruptura institucional que se produjeron en el país. El más importante y relativamente reciente es la dictadura que se desarrolló desde 1973 a 1985. Es de destacar que durante este período dictatorial hubo dos instancias de consulta popular en las que funcionó el sistema. Una fue en 1980 y la otra en 1982. En ambas instancias, la dictadura sufrió una derrota electoral muy clara. La fortaleza y la legitimidad popular del sistema impidieron que el resultado de esos actos fuera violentado ni siquiera por una dictadura. Dice un conocido especialista: *“El sistema electoral uruguayo es de una extrema complejidad y difícil intelección, tanto que se ha afirmado que*

ni los propios uruguayos son capaces de entenderlo. Sin embargo, no es una construcción artificial, sino producto de un largo proceso histórico, al punto que sus elementos más relevantes constituyen parte de la cultura ciudadana.²

Para explicar brevemente este sistema electoral describiré en primer lugar los órganos electorales y luego los elementos principales que regulan los procesos electorales. En Uruguay, hemos experimentado introduciendo parcialmente las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. Pero estamos en una etapa incipiente y está claro que éstas búsquedas no deben tener como efecto convertirse en una amenaza al carácter garantista del sistema que ha regido nuestros procesos electorales durante 92 años.

“En Uruguay, hemos experimentado introduciendo parcialmente las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación. ”

La Corte Electoral (marco constitucional y legal)

La Corte Electoral surge después de la Constitución de 1918 cuando hacía pocos años que se había terminado la etapa de guerras civiles en el Uruguay. A esta corporación se le dio entonces la máxima independencia, pero también la máxima responsabilidad en la regulación y la superintendencia de todo lo electoral en el país. En la cúspide del sistema se encuentra la Corte Electoral, organismo independiente de los tres poderes del Estado. La comisión que elaboró esta ley dice en sus fundamentos: “Para organizar, regir y coordinar el

funcionamiento de todas las autoridades y Oficinas Electorales se ha instituido una Corte Electoral, organismo que en su triple función jurisdiccional, administrativa y reglamentaria, en materia electoral, tendrá una verdadera y amplia autonomía y significará realmente el órgano supremo de una especie de Poder del Estado, semejante al Poder Electoral que tantos tratadistas han intentado definir.³

Es imposible en estos minutos desarrollar todo el marco constitucional y legal que refiere a la Corte Electoral. Ya mencioné la creación por la ley de 1924. En los años posteriores hay leyes que modifican distintos aspectos, pero me referiré solamente a dos momentos que tienen un particular relieve para el sistema electoral uruguayo.

“En la Constitución de 1934, la Corte Electoral adquiere rango constitucional, al incorporar al texto, una sección llamada “De la justicia electoral”. Pero al mismo tiempo que se produce este avance, esta Constitución transfiere a la Asamblea General la potestad de ser juez de la elección del presidente y vicepresidente de la República. En reformas posteriores, y particularmente en la Constitución de 1952, la Corte vuelve adquirir esa potestad⁴. ”

La Constitución de 1952, otorga a la Corte una amplia competencia jurisdiccional convirtiéndola en juez exclusivo de la elección de todos los cargos electivos y de los actos de plebiscito y referéndum. La jurisdicción de la Corte en esta materia es privativa y excluyente. Se culmina el proceso instituyente del sistema electoral, al especificar en el texto constitucional los aspectos relacionados con su funcionamiento, ámbito de competencia, número de integrantes, forma de elección de sus miembros, mayorías necesarias para tomar resolución, etc.

En lo que se refiere a las competencias de la corporación, el artículo 322 de la Constitución

Sistema Electoral de Uruguay

resume los cometidos que el constituyente ha encomendado a la Corte Electoral:

“Habrá una Corte Electoral que tendrá las siguientes facultades además de las que se establecen en la Sección III y las que señale la ley:

- a. Conocer en todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales.*
- b. Ejercer la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica sobre los órganos electorales*
- c. Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan y ser juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum.”*

Desde 1952, no ha habido cambios en la forma de integrar la Corte Electoral ni en el modo de designación de sus miembros. Dice el actual texto constitucional en el artículo 324: *“La Corte Electoral se compondrá de nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras, por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos, serán elegidos por la Asamblea General por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional.”*

Es necesario destacar que la designación de los miembros de la Corte por la Asamblea General ha necesitado una negociación entre los partidos, ya que hasta ahora ninguno ha logrado los dos tercios de parlamentarios exigidos por la Constitución para la designación de cinco de los ministros de la Corte. Como resultado de la negociación realizada en el año 2010, actualmente hay cuatro ministros propuestos por el partido de gobierno (Frente Amplio), cuatro ministros propuestos por los partidos de oposición (Partido Nacional, Partido Colorado y Partido

Independiente) y el presidente debe estar propuesto por consenso de todos los partidos políticos.

Con respecto a la duración del mandato de los miembros de la Corte y la existencia de un ministro que ejerza la presidencia, dice la ley 11.004 del año 1947:

“Art. 3º: Todos los miembros de la Corte serán elegidos al iniciarse cada legislatura y durarán en sus funciones hasta que la legislatura siguiente designe sus sustitutos...”

Art. 4º: Ejercerá las funciones de Presidente de la Corte Electoral durante todo el mandato el primer titular de la lista de miembros electos por dos tercios de los votos de la Asamblea General. En caso de vacancia definitiva o temporal, cuando esta dé lugar a la convocatoria del suplente respectivo, será este quien ejerza las expresadas funciones.”

De todos esos textos constitucionales y legales surge la definición de un órgano independiente que ejerce la dirección y lleva adelante todas las funciones relacionadas a las instancias electorales. Es al mismo tiempo un órgano jurisdiccional en lo electoral, un agente responsable y organizador de todos los actos electorales y un ejecutor y custodio del desarrollo del registro cívico nacional. Sobre la independencia de la Corte y el carácter de juez supremo en lo electoral, creo de interés transcribir una opinión del Dr. Carlos Urruty:

“Lo antedicho determina el carácter irrevocable de sus decisiones en materia electoral. Se ha intentado llevar a conocimiento de órganos judiciales resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral. El órgano jerárquico del Poder Judicial reconoció en forma expresa la competencia exclusiva de la Corte Electoral en esa materia. Se ha pretendido, así mismo, enjuiciar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo resoluciones adoptadas por la Corte Electoral en materia electoral, con el pretexto de que esas resoluciones, desde el punto de vista formal, eran actos administrativos. Dicho

Tribunal denegó igualmente su competencia afirmando la naturaleza jurisdiccional del acto impugnado. Coherente con esa independencia reconocida a la Corte Electoral por el constituyente, el legislador al regular el recurso de amparo, que puede deducirse ante órganos del Poder Judicial, exceptuó expresamente de su ámbito de aplicación las resoluciones de la Corte Electoral cualquiera fuera su naturaleza.⁵

Finalmente, en una apretada síntesis, es necesario agregar que la Corte Electoral gestiona una estructura conformada por las oficinas centrales con sede en Montevideo y por las 19 Oficinas Electorales Departamentales con sede en las capitales de los departamentos. La plantilla total de funcionarios ha oscilado en torno de 900 personas. Las oficinas centrales constan de 5 departamentos funcionales y una Oficina Nacional Electoral, de la que dependen los registros de los diferentes documentos y materiales electorales.

Las Juntas Electorales

Las Juntas Electorales tienen una larga historia que se mezcla con los avatares por los que pasó el país en el siglo XIX. En un ambiente de hostilidad entre los grandes partidos políticos, las Juntas pretendieron ser los instrumentos civilizadores, capaces de dar garantías a los procesos electorales.

La ley 7.690 que ya hemos mencionado, en su artículo 15° dice: *“En las capitales de los Departamentos de la República, existirán Juntas Electorales, que tendrán la dirección del local de los actos y procedimientos electorales, bajo la superintendencia de la Corte Electoral.”*

Se trata de un órgano intermedio de rango departamental y electo por el voto popular, que está compuesto por 5 miembros titulares y el doble de suplentes. En la misma hoja de votación de candidatos a presidente de la República, miembros de la Cámara de Senadores y miembros de la Cámara de

Representantes, son también propuestos los candidatos a integrar las Juntas Electorales.

Las Juntas Electorales tienen un rol importante en relación a la elaboración de los planes inscripcionales en cada departamento. También es el órgano encargado de designar los miembros titulares y suplentes de las Comisiones Receptoras de votos. Estas Juntas conocen y fallan en primera instancia en los juicios que se promuevan por actos electorales.

“Las Juntas Electorales (...) son órgano intermedio de rango departamental y electo por el voto popular, que está compuesto por 5 miembros titulares y el doble de suplentes.”

Las resoluciones de este cuerpo están sometidas en última instancia a la Corte Electoral, en tanto es juez supremo en materia electoral. Como ya lo hemos mencionado, en el artículo 322 de la Constitución de la República, se atribuye a la Corte Electoral el ejercicio de la superintendencia directiva, correccional, consultiva y económica de todos los órganos electorales.

Las Comisiones Receptoras de votos

Las Comisiones Receptoras de votos son los órganos que administran el acto electoral y se constituyen para que ejerzan esa función solamente durante el día de la elección. Estas Comisiones son también responsables de la realización del conteo provisorio o escrutinio primario. Se constituyen con tres funcionarios públicos y escribanos. Uno de los funcionarios es el presidente de mesa, otro el secretario y el

Sistema Electoral de Uruguay

tercero es un vocal. Las tareas de cada uno están perfectamente definidas.

Los delegados de los partidos políticos acompañan a la Comisión Receptora a lo largo de la jornada electoral. Estos juegan un rol

“Son los órganos que administran el acto electoral y se constituyen para que ejerzan esa función solamente durante el día de la elección. Estas Comisiones son también responsables de la realización del conteo provisorio o escrutinio primario.”

fundamental en términos de garantía. El trabajo de los miembros de las Comisiones está seguido minuto a minuto por esos delegados presentados por los partidos o fracciones que participan en la elección. Hay partidos que tienen fracciones internas, que pueden enviar delegados partidarios. Los procedimientos y las resoluciones de las Comisiones pueden ser observados por los delegados partidarios. Posteriormente, en el escrutinio departamental o definitivo, los delegados que participan en las mesas escrutadoras pueden presentar recursos ante las Juntas Electorales.

La mecánica electoral

El modelo uruguayo es complejo y enmarcado en una gran cantidad de leyes que se refieren no solo a los actos electorales, sino también a todo lo que atañe al comportamiento electoral de los partidos políticos, al financiamiento de las campañas electorales y a los procesos de inscripción cívica. La Corte produce además

un número muy importante de reglamentaciones que regulan todo el sistema.

A lo largo de estas más de nueve décadas, la legitimación del sistema reposa sobre un amplio consenso y una sólida confianza en los resultados de las elecciones. En Uruguay nadie duda de las cifras que la Corte publica elección tras elección. El carácter garantista del sistema no genera sospechas de fraude, ni de errores que afecten gravemente las posibilidades electorales de alguna de las candidaturas que se presentan. Pero vayamos a algunas de estas características del proceso electoral.

Las hojas de votación son cerradas y bloqueadas. No hay corte. Deben registrarse en la Corte Electoral 30 días antes de la elección. Se distinguen por un número que debe estar también registrado en la Corte Electoral. Pueden imprimirse en colores que identifican los distintos partidos.

Cada partido político se expresa por un lema.

“En Uruguay nadie duda de las cifras que la Corte publica elección tras elección.”

Existen también dentro de los partidos, agrupaciones que se expresan por sub-lemas. Los votos se acumulan por lema. La representación proporcional pura es la regla básica, adjudicándose los cargos por el método D'Hont. No puede haber un departamento al que se le adjudique menos de dos representantes. Esta norma afecta la representación pura en la Cámara de Representantes.

Como hemos mencionado, el primer conteo de votos, llamado también escrutinio primario, lo realiza la misma Comisión Receptora en presencia de los delegados de los partidos. Las actas que se elaboran se envían a los centros

de totalización y se publican en la página web a medida que va llegando la información.

La legislación electoral considera el segundo escrutinio o escrutinio departamental como el que tiene valor definitivo. Normalmente este escrutinio comienza unas 36 horas después de publicado el escrutinio primario y se desarrolla en mesas escrutadoras que están compuestas por funcionarios de la Corte Electoral y por delegados de los partidos políticos. Como su nombre lo indica, este escrutinio se desarrolla en las capitales departamentales y está dirigido por la Junta Electoral correspondiente. Cuando en la mesa escrutadora algún delegado partidario presenta un recurso, éste es remitido a la Junta Electoral. Si el fallo de la Junta coincide con el contenido del recurso, el mismo es aprobado. Cuando la Junta discrepa con el recurso, éste es remitido a la Corte Electoral que resuelve en última instancia.

La Corte Electoral interviene apoyando la organización y controlando los procesos de las elecciones universitarias de algunos de los miembros del órgano que dirige la previsión social, de algunos de los miembros de los órganos que dirigen la enseñanza pública, de cooperativas, y de varias organizaciones de la sociedad civil.

Para terminar, señalaría un punto clave del sistema: la participación de los partidos. Como hemos visto están presentes en la jornada electoral, en el escrutinio primario y en el escrutinio definitivo. La misma integración de la Corte Electoral es un producto de la negociación entre los partidos. Esta presencia de los partidos en todas las etapas les permite seguir de cerca el proceso y los resultados. Ellos son los que transmiten a la población la confianza en la transparencia del acto electoral, del cual han sido testigos directos.

Referencias

¹Héctor Gross Espiell, *La Corte Electoral del Uruguay*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral – IDH – CAPEL, Costa Rica, 1990.

²Oscar Botinelli, *El sistema electoral uruguayo: descripción y análisis*. Publicado por el Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg (Alemania), 1990.

³Texto citado por Carlos Urruty en “El régimen electoral uruguayo”. Ponencia en el marco del Seminario Internacional “Partidos políticos y organismos electorales”, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 5 y 6 de setiembre del 2006 y organizado por IDEA Internacional y el Consejo Económico, Social e Institucional (CESI) dominicano.

⁴Sobre este tema la ley de 1924 dice lo siguiente: “conocer todas las apelaciones y reclamos que se produzcan sobre actos y procedimientos electorales y fallar sobre ellos en última instancia.” No plantea ninguna restricción a las competencias de la Corte, entendiéndose entonces que es juez supremo de todos los actos electorales.

⁵Carlos Urruty, “El régimen electoral uruguayo”, op.cit.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Magistrado Eduardo Valdés Escoffery

Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá

Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá. Es Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Cursó tres años en Economía a nivel de maestría en el Colegio de México en el D.F. Se especializó en la Universidad de Buffalo, EE.UU., en la solución creativa de problemas. Desde 1990 es Magistrado del Tribunal Electoral de Panamá.

“Somos independientes en el ejercicio de nuestras funciones porque, como verán, tenemos todas las unidades o entidades públicas sobre las cuales dependen los procesos electorales y por ello podemos garantizar la legitimidad y eficacia de cada una de las etapas, sin colisiones entre distintas entidades que puedan tener un rol importante durante el desarrollo del proceso.”

El Tribunal Electoral de Panamá - Sesenta años de Jurisdicción Electoral Integrada

Buenas tardes colegas y compañeros de la mesa principal, invitados todos, amigos y amigas.

Tengo el placer de presentarles EL TRIBUNAL ELECTORAL DE PANAMÁ: SESENTA AÑOS DE JURISDICCIÓN ELECTORAL INTEGRADA. Hemos visto esta mañana la presentación de varios modelos que van en esa dirección.

Nuestra jurisdicción electoral está integrada por dos organismos, un Tribunal Electoral y una Fiscalía General Electoral. Se trata de una jurisdicción especial con rango constitucional, paralela a la jurisdicción ordinaria y a las otras jurisdicciones especiales que hay en el país.

Comenzamos nuestra presentación con el Tribunal.

En la imagen que aprecian, está nuestra nueva sede nacional, construida hace dos años y medio, y es un orgullo para los panameños. Cuenta con cincuenta mil metros cuadrados y representó una inversión de 42 millones de dólares. En cada región del país tenemos sedes regionales y distritales que ofrecen un servicio descentralizado, para beneficio de nuestros usuarios.

En cuanto al origen del Tribunal, puedo informar que surge en el año 1956 con una reforma constitucional, para hacerle frente a las décadas de denuncias de fraude y de burla a la voluntad popular. Dos presidentes en ese año, el saliente y el entrante, que eran del mismo partido, se ponen de acuerdo en la necesidad de un cambio constitucional a través de dos asambleas nacionales, de dos periodos constitucionales distintos.

Si leemos los discursos de los dos presidentes involucrados en la reforma, sustentando la propuesta constitucional, nos enorgullecemos como panameños, por la valentía que tuvieron en reconocer cómo la clase política había abusado de la dignidad del ser humano al burlar su voluntad popular y, por lo tanto, lo

más sagrado que tenemos que es el sufragio popular.

Hasta 1956, existió un Jurado Nacional de Elecciones que se integraba ad hoc para cada proceso electoral, cada cuatro años, y cuyos integrantes eran designados por la Asamblea Nacional, es decir, por el organismo político por excelencia, y que dio pésimos resultados. La idea era despolitizar el organismo electoral, y para ello se crea una entidad independiente de los órganos ejecutivo y judicial, con competencia privativa en materia electoral.

Integración del Tribunal. El Tribunal Electoral de Panamá tiene solamente tres magistrados; a diferencia de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay que tiene nueve, con un padrón muy similar al nuestro y que está entre 2.7 y 2.8 millones de electores.

Cada uno de los tres órganos del Estado elige un magistrado con un suplente personal, por diez años con derecho a la reelección; o sea que la Asamblea Nacional elige uno, la Corte Suprema de Justicia elige a otro, y el Órgano Ejecutivo al tercero. Entre ellos, determinan la directiva.

Se nos aplican los mismos requisitos que para ser magistrados de la Corte Suprema de Justicia y somos juzgados por ellos, al igual que el Fiscal General Electoral.

Independencia. Somos independientes en el ejercicio de nuestras funciones porque, como verán, tenemos todas las unidades o entidades públicas sobre las cuales dependen los procesos electorales y por ello podemos garantizar la legitimidad y eficacia de cada una de las etapas, sin colisiones entre distintas entidades que puedan tener un rol importante durante el desarrollo del proceso.

Autonomía. Somos autónomos, efectivamente en diversos aspectos, pero como muchos organismos electorales en la región, nuestra falla o debilidad -con algunas excepciones- es

el tema presupuestario, pues en los regímenes presidencialistas, el ejecutivo controla todo el presupuesto general del Estado. Incluso hay órganos legislativos que tienen poco que decir con relación al presupuesto que prepara el órgano ejecutivo.

Por otra parte, en Panamá hay control previo de la administración pública por parte de la Contraloría General de la República. Sin embargo, gracias a una reforma constitucional en la que nos insertamos en el 2004, logramos que se exceptuara al Tribunal de ese control previo desde un año antes de las elecciones y hasta que declaremos cerrado el proceso electoral. Ésta era una lucha que teníamos con todos los que eran nombrados Contralor General de la República, pues el control previo se presta para ejercer una coadministración, afectando la independencia que deben tener los procesos electorales de terceras entidades.

En las primeras elecciones generales de 1994 que enfrentamos después de la invasión de 1989, insistimos en que se nos exceptuara del control previo de la Contraloría a través de una ley, porque el contralor de ese entonces estaba coadministrando toda la administración pública y perjudicando el desarrollo de nuestras actividades, a un grado tan extremo de cuestionar el porqué los autos que se adquirían, debían tener radio, por ejemplo. Si bien el país estaba en una crisis producto de la invasión, no tenía la claridad política para separar al Tribunal Electoral de su necesidad de organizar las elecciones sin interferencias, del resto de la administración pública. Su actuación era tan evidente, que logramos que el Órgano Legislativo aprobara una ley exceptuándonos del control previo. Posteriormente, ante una demanda de inconstitucionalidad que interpuso, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la ley, pero la medida nos permitió llevar a cabo esa primera elección sin injerencia de la Contraloría.

Luego, logramos ir haciendo el camino

necesario para aprovechar la coyuntura de la reforma constitucional de 2004.

Funciones. Nuestras funciones diarias comienzan con el registro civil, es decir, con los hechos vitales de las personas naturales y los actos jurídicos relacionados con su estado civil; tal como ocurre con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, y la Corte Electoral de Bolivia, que también manejan el registro civil de las personas naturales.

“Nuestras decisiones en materia electoral son finales, definitivas, obligatorias, y solamente son recurribles ante nosotros mismos, con excepción del recurso de inconstitucionalidad, porque el control de la constitucionalidad, a diferencia de lo que ocurre en México y Uruguay, lo mantiene en Panamá la Corte Suprema de Justicia.”

En Panamá, el sistema nacional del registro civil data de 1914 y se le adscribe al Tribunal Electoral con la reforma constitucional de 1956. De dicho registro surgen todas las etapas del proceso electoral, porque se comienza con la identidad de las personas; y para ello, se nos adscribe, también, la dirección de cédulación que es la que emite los documentos de identidad personal a todos los panameños; incluyendo ahora a los menores de edad y a los extranjeros que tienen residencia permanente en el país.

El Tribunal Electoral de Panamá - Sesenta años de Jurisdicción Electoral Integrada

Como complemento necesario, se nos asignan las responsabilidades tradicionales de un organismo electoral como organizar las elecciones y las controversias electorales, pero además, administrar la justicia penal electoral producto de denuncias cuya investigación compete a la Fiscalía Electoral; la interpretación privativa y reglamentación de la ley electoral, y finalmente la iniciativa legislativa en las áreas que son de competencia del Tribunal.

Nuestras decisiones en materia electoral son finales, definitivas, obligatorias, y solamente son recurribles ante nosotros mismos, con excepción del recurso de inconstitucionalidad, porque el control de la constitucionalidad, a diferencia de lo que ocurre en México y Uruguay, lo mantiene en Panamá la Corte Suprema de Justicia, cuando en un proceso se pretenda demostrar que en la administración de la justicia electoral, se ha violado alguna garantía constitucional, como el debido proceso, por ejemplo.

La Corte Suprema de Justicia, en principio, no está facultada para interpretar la ley electoral. Sin embargo, en estos momentos tenemos un conflicto serio de competencia porque la Constitución dice que es la Corte Suprema de Justicia quien juzga a los miembros del órgano legislativo, o sea, a los diputados. Sin embargo la Corte, que después de muchos años de haber entrado a conocer un delito electoral por el cual era denunciado un diputado y haber justificado por qué tenía la competencia y como en años anteriores se había pronunciado en pleno con relación a temas similares, ahora decide que es competente para juzgar a los diputados por todos los delitos, excepto los electorales, porque eso es competencia privativa del Tribunal Electoral. Y los magistrados del Tribunal Electoral, al recibir estos fallos, como quiera que no se ha declarado inconstitucional una ley que dispone que cuando a la jurisdicción electoral llegue un expediente en el cual esté mencionado un diputado, se debe remitir a la

Corte Suprema de Justicia; pues le hemos devuelto los expedientes. Es oportuno aclarar que fue el Tribunal Electoral quien remitió esos expedientes originalmente a la Corte luego de haber concluido los trámites sobre impugnaciones a los resultados electorales, para que deslindara las responsabilidades penales electorales dado que estaban involucrados diputados. El Tribunal Electoral había tramitado juicios administrativos de nulidad de elecciones para decidir si existían o no vicios en las mismas. El deslindar las responsabilidades penales electorales es otro tipo de procedimiento. Y no hay norma que dilucide, en Panamá, este conflicto de competencia entre la Corte y el Tribunal Electoral con relación a quién juzga a los diputados por delitos electorales.

Nuestros fallos están diciendo que bajo la interpretación de la Corte, es al Tribunal Electoral a quien le compete, entonces, juzgar a los magistrados de la Corte por delitos electorales y no a la Asamblea Nacional como lo dispone la Constitución, así como a otros funcionarios que la misma carta magna dispone que deben ser juzgados por la Asamblea Nacional, como es el caso del enjuiciamiento del presidente de la república por delitos electorales.

En materia administrativa, organizamos y llevamos a cabo todas las tareas que son inherentes a una logística típica de un proceso electoral, sea para las elecciones generales o de una consulta popular como las previstas en el Código Electoral.

Voy a destacar simplemente las etapas más importantes: el decreto reglamentario y calendario electoral que exige toda elección.

En Panamá comenzamos a preparar las elecciones, que son cada cinco años para todos los cargos, desde dos años antes; y por lo tanto, el costo de las elecciones lo dividimos en tres años fiscales e instalamos lo que llamamos el Plan General de Elecciones

(PLAGEL), que son más de veinte comisiones, cada una acometiendo una tarea de este rompecabezas que es hacer factible la organización de unas elecciones planeadas y no improvisadas; a diferencia de los sistemas parlamentarios que le dan un período muy corto al organismo electoral para organizar una elección.

Procesamos las postulaciones por internet, desde el año 2004, para eliminar el exceso de papel que conllevaban y el tiempo perentorio que dispone la ley para examinar cada una de esas documentaciones.

Reclutamos y capacitamos a todas las personas que deben trabajar en las corporaciones electorales. Los funcionarios no tienen la obligación de servir en dichas corporaciones, como ocurre en algunos países.

Como las dependencias que manejan el registro civil de las personas y emiten el documento de identidad personal forman parte del Tribunal, tenemos la capacidad de llevar un registro electoral permanente que se ajusta todos los días. Con cada defunción que se inscribe en el registro civil, se actualiza dicho registro. Con cada nueva cédula de identidad que se emite al llegar la persona a la mayoría de edad, se actualiza el registro electoral; al igual que cuando se hacen cambios de residencia en trámites de duplicados de cédulas, también se actualiza el registro electoral. Por ello, estamos en condiciones para emitir sin dilación el padrón preliminar y final de cada elección general.

Por otra parte, les extendemos las credenciales a las decenas de miles de personas que ejercen como funcionarios electorales y representantes de partidos políticos y candidatos independientes, para hacer factible el funcionamiento de más de siete mil mesas de votación que funcionan en un evento electoral.

Desde las elecciones generales de 1999

estamos a cargo de la administración del financiamiento público preelectoral y poselectoral, que estaba en la Constitución Política de 1972, pero nunca se había reglamentado para hacer efectiva la posibilidad de que el Estado contribuya con los partidos políticos y candidatos de libre postulación en los procesos electorales. En las pasadas elecciones fueron setenta millones de dólares que se desembolsaron en 6 años fiscales. El componente preelectoral es para generar más equidad en la competencia y el poselectoral para asegurar que los partidos tienen una estructura permanente, y que no son partidos “electoreros” como eran antes, que aparecen para las elecciones y después de ellas, se desaparecen de la vida política del país.

Boletas únicas de votación. Estamos a cargo de que se impriman y distribuyan a todos los centros de votación del país. A pesar de que contamos con una imprenta grande e importante, para imprimir todas las boletas para todos los cargos en tan poco tiempo, tenemos que licitar el servicio de impresión, pero son boletas únicas de votación por tipo de elección.

“Reclutamos y capacitamos a todas las personas que deben trabajar en las corporaciones electorales.”

Hay que armar cada paquete de materiales sensitivos y no sensitivos que tiene que ir a cada región del país, para luego ir a cada centro y mesa de votación. Por supuesto, que en la empresa contratada hay personal de auditores del Tribunal las veinticuatro horas, con todas las medidas de seguridad. Nuestra boleta única de votación para la elección presidencial se puede apreciar en el anexo del presente trabajo. Hay una boleta para cada tipo de elección y para cada circunscripción. Se ha ido simplificando lo más posible.

El Tribunal Electoral de Panamá - Sesenta años de Jurisdicción Electoral Integrada

En la boleta se verán nombres repetidos cuando los partidos hacen alianzas para postular a la misma persona en una circunscripción; y se mantienen las casillas de cada partido porque dependen de la votación para su subsistencia, así que aunque vayan en alianza con el mismo candidato, es importante determinar cuántos votos recibe cada partido.

Tenemos candidatos de libre postulación, y hasta ahora solo se ha permitido que tres personas participen, las tres que más adherentes consigan de respaldo a su candidatura, para evitar boletas exageradamente grandes que compliquen no solo su impresión y manejo, sino el efecto que tienen en el tamaño de las actas.

Utilizamos la boleta única de votación desde las elecciones generales de 1994 porque previamente, si bien eran boletas por partido, independientes, siempre era el Tribunal el que las imprimía y el que tenía la tarea de llevarlas a las mesas de votación, no los partidos como ocurre en Argentina. A pesar de ello, se prestaba para todas las circunstancias delictivas que evidentemente no se presentan en nuestra hermana República Oriental del Uruguay, pero en Panamá sí, y creo que en el resto de los países de América que han adoptado la boleta única, ha sido para poner fin a las prácticas nefastas que violentaban el sufragio popular.

Transmisión extraoficial de resultados. Desde la década de los noventa, cuando Daniel Zovatto estaba en CAPEL, nos hemos preocupado por tener la capacidad de informar extraoficialmente los resultados electorales, tan pronto cierran las mesas de votación y se comienzan a completar los escrutinios. De ahí que a la media hora de cerradas las mesas de votación, o sea a las cuatro y media de la tarde (porque las mesas cierran a las cuatro), comenzamos a dar, al azar, los primeros resultados que vienen de todo el país, a través de nuestro propio sistema de comunicaciones, para no tener ninguna dependencia de organismos públicos o

privados.

Para las siete de la noche ya la tendencia es estable, la cual se puede apreciar claramente en gráficas, y los magistrados salimos a nuestro Centro de Prensa para hacer un reconocimiento extraoficial en la elección presidencial, con una llamada en vivo al candidato victorioso. La proclamación oficial del presidente de la república se ha venido haciendo, en estos veinticinco años, a las setenta y dos horas de cerradas las votaciones, con base en las actas (en papel), por parte de la Junta Nacional de Escrutinio, integrada por personas de la sociedad civil que designa el Tribunal Electoral, para que reciban las actas de todas las juntas circuitales del país, las que a su vez tienen de respaldo las actas de cada mesa de votación, y por lo tanto, el miércoles en la noche, después del domingo de las elecciones, el presidente de la república ha estado recibiendo su proclamación oficial y definitiva, y no ha habido ninguna elección a nivel presidencial que haya sido impugnada.

“Utilizamos la boleta única de votación desde las elecciones generales de 1994 porque previamente, si bien eran boletas por partido, independientes, siempre era el Tribunal el que las imprimía y el que tenía la tarea de llevarlas a las mesas de votación. ”

También les emitimos las credenciales a los candidatos ganadores a todos los cargos de elección.

Partidos Políticos. Con los partidos, tenemos que reconocerlos o declararlos extinguidos según lo dispone el Código Electoral. A diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países, el Tribunal es quien mantiene el registro de la membresía de cada uno de los partidos. Les hemos ofrecido a los partidos en los procesos de reforma electoral, que asuman esa responsabilidad pero no han querido. Prefieren que sea el Tribunal, un ente neutral, el depositario de esos registros. De todos es conocido que en cada partido hay diferentes corrientes y que no todas están alineadas con las personas que en un momento determinado dirigen el partido.

Para inscribir adherentes, los partidos tienen dos opciones, o traen a los interesados a que se inscriban en cualquiera de las oficinas del Tribunal que hay en el país, o bien solicitan que enviemos funcionarios del tribunal con libros de inscripción a los sitios seleccionados por sus activistas. Cuando tienen primarias o elecciones internas, deben recurrir al Tribunal para la expedición del padrón actualizado, es decir, dando de baja a los que han renunciado y fallecido, lo que se nos facilita por estar a cargo del registro civil.

En este momento se está discutiendo en la Asamblea Nacional, la nueva reforma electoral que contiene una propuesta para que las primarias de los partidos sean organizadas y financiadas por el Tribunal Electoral. En el 2013, de cara a las elecciones del 2014 no existía esa obligación, pero todos los partidos acudieron al Tribunal para que le organizáramos sus respectivas primarias. Los grandes partidos decidieron hacer las primarias presidenciales primero, y luego para los demás cargos de elección; lo que representó más trabajo y gasto, pero fue la decisión política de los partidos.

El Tribunal aceptó porque quiere contribuir a la transparencia de todos los procesos electorales, incluyendo los pertinentes a la

democracia interna de los partidos políticos, porque hemos detectado que las irregularidades y delitos que antes ocurrían en las elecciones generales, se fueron trasladando hacia las elecciones internas o las primarias de los partidos, porque no intervenía el Tribunal.

En materia jurisdiccional, el Tribunal conoce de las impugnaciones al padrón preliminar, de las impugnaciones a las postulaciones y de las impugnaciones a los resultados de las elecciones.

Fuero electoral. Hasta donde he averiguado, Panamá es el único país cuya legislación electoral tiene previsto un fuero tanto laboral como penal electoral a todos los candidatos, a todos los funcionarios de las corporaciones electorales, es decir, a los que trabajan en las mesas de votación y juntas de escrutinio, y a los principales directivos de los partidos políticos.

Eso quiere decir en materia laboral, por analogía con el fuero sindical, que ningún trabajador que está protegido por fuero puede ser desmejorado, destituido ni trasladado sin permiso previo de una autoridad. Si el aforado trabaja en el sector privado, sigue las reglas del código de trabajo que le son aplicables a los que tienen fuero sindical; y si el aforado es funcionario, debe solicitarse permiso previo al Tribunal Electoral.

Y en materia penal, no se puede iniciar ninguna investigación que conlleve pena de arresto, sin que se pida y se sustente ante el Tribunal Electoral que esa acción no es un instrumento de persecución política, sino que se trata de un proceso legítimo por el cual debe responder el aforado.

Controversias a lo interno de los partidos. Finalmente, en materia jurisdiccional, el Tribunal es la última instancia para decidir las controversias internas de los partidos, incluyendo el debatido tema de la revocatoria de mandato que tienen los partidos, sobre sus

El Tribunal Electoral de Panamá - Sesenta años de Jurisdicción Electoral Integrada

diputados y funcionarios electos en los gobiernos locales, conocidos como Representantes de Corregimiento.

Creo que somos el único país cuya Constitución Política les da a los partidos políticos esa facultad, concebida para evitar el transfuguismo que ha afectado la gobernabilidad en muchos países al cambiar el balance de fuerzas políticas en el órgano legislativo cuando sus integrantes se cambian de bando. Hay países que tienen restricciones al transfuguismo a nivel legal pero no constitucional.

En materia de reforma electoral y aquí concluyo mi presentación, en Panamá hemos logrado institucionalizar el proceso de reforma electoral de los últimos 25 años, siguiendo la premisa de que los “temas calientes se discuten en momentos fríos”, es decir, el debate de las reformas debe darse lo más alejado posible del siguiente torneo electoral.

Sin que existiera ninguna norma legal ni constitucional sobre la necesidad o conveniencia de crear una comisión para preparar las reformas en materia electoral; decidimos hacerlo desde la primera reforma que iniciamos en 1993 para las elecciones de 1994. En aquella época no teníamos todavía iniciativa legislativa y era preciso canalizar nuestras propuestas por conducto del Ejecutivo.

Desde entonces, preparamos un proyecto de ley con el apoyo de una gran comisión nacional que hemos venido creando, por decreto, cada cinco años, invitando a los partidos y a los representantes de la sociedad civil que estaban activos en materia electoral, preocupados por la necesidad de introducir normas de equidad, transparencia y rendición de cuentas en nuestro sistema electoral.

Con cada proceso quinquenal, hemos mejorado la integración de la comisión en materia de participación de la sociedad civil,

hasta que en las últimas dos reformas, llegamos a crear cuatro áreas para su participación: el área académica, el área empresarial, el área laboral y el área de las organizaciones no gubernamentales. Cada una tiene derecho a voz y voto. Por los partidos políticos, cada uno tiene derecho a voz y voto; y como quiera que ahora hay cinco, ellos han estado controlando la toma de las decisiones cuando no se logra el

“En Panamá hemos logrado institucionalizar el proceso de reforma electoral de los últimos 25 años, siguiendo la premisa de que los *“temas calientes se discuten en momentos fríos”*, es decir, el debate de las reformas debe darse lo más alejado posible del siguiente torneo electoral.”

consenso sobre un determinado tema.

El Tribunal preside la comisión y tiene a cargo la moderación de los debates, pero solo vota en caso de empate, lo que hasta ahora no ha ocurrido pues hemos insistido en más diálogos para evitarlo. Buscamos siempre que las decisiones se adopten por consenso, pero sabemos que muchos temas controversiales se acaban decidiendo por mayoría. En el pasado, algunos partidos de oposición han hecho causa común con la sociedad civil y han logrado los votos para imponer una decisión por mayoría, pero todos estamos conscientes de que las decisiones finales de las reformas no se adoptan en la comisión, sino en la Asamblea Nacional, el órgano que es la constitucionalmente competente para aprobar las leyes.

La Comisión Nacional de Reformas Electorales fue concebida como un auxiliar del proceso legislativo al crear un foro o antesala, por así decirlo, en el que durante un año, con puertas abiertas, se discuten todas las iniciativas que se presenten para mejorar el sistema electoral, de manera que se puedan adelantar todos los consensos posibles y reducir los temas a debatir en el Órgano Legislativo. Y nos ha dado resultado. La inmensa mayoría de las reformas presentadas por el Tribunal a través de este mecanismo desde 1993, ha sido aprobada; y cada quinquenio vamos avanzando en el perfeccionamiento del sistema electoral.

También participan en la comisión, pero con derecho a voz, el Órgano Legislativo, el Órgano Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo, la Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, el Foro Nacional de Jóvenes de Partidos Políticos y los grupos indígenas.

Acto de Clausura y Conclusiones Finales

- *Lic. Christian Asinelli*
Director Institucional de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina
- *Dr. Adrián Pérez*
Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación
- *Dr. Alberto Ricardo Dalla Via*
Presidente de la Cámara Nacional Electoral
- *Dr. Ricardo Luis Lorenzetti*
Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Lic. Christian Gonzalo Asinelli

Director Institucional de CAF -Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina-

Director Institucional de CAF - Banco de Desarrollo de América Latina en Argentina. Licenciado en Ciencia Política. Becario del Hubert Humphrey Fellowship Program y becario Fulbright. Participó del Special Program for Urban and Regional Studies del Massachusetts Institute of Technology (EE.UU.). Ocupó diversos cargos en el Poder Ejecutivo y Legislativo. Es autor de los libros “Buenos Aires, la ciudad que tenemos, la ciudad que queremos” y “Modernización del Estado argentino”.

“...en la medida que tengamos procesos electorales más transparentes y democráticos el resto de nuestras instituciones también lo serán.”

Acto de Clausura - Palabras Finales

Buenas tardes a todos. En primer lugar, no quisiera iniciar este cierre sin antes agradecer -además del público presente- a las autoridades nacionales e internacionales de las diferentes jurisdicciones de gobierno y a los expertos, que comprometidos con su labor cívica hicieron un lugar en sus agendas para acompañarnos durante el transcurso de esta jornada. Todos ellos son de distinto modo protagonistas de iniciativas de mejora de los procesos electorales en sus respectivas áreas de influencia y es un honor haber podido capitalizar toda su experiencia hoy aquí.

Como todos ustedes saben, CAF como institución de desarrollo tiene por objetivo alcanzar el crecimiento sostenible y equitativo de los países de la región y mejorar la calidad de vida de cada uno de sus ciudadanos. Ahora bien, hoy en día, abordar la cuestión del desarrollo de América Latina en general, y de Argentina en particular, resulta cada vez menos escindible de la calidad de sus instituciones. En los últimos años, se ha ido extendiendo el consenso entre académicos y hacedores de política pública respecto al papel que le cabe a las instituciones en el crecimiento de nuestros países. Por eso, hoy el desarrollo constituye fundamentalmente un proceso de cambio organizativo e institucional.

¿Y que son las instituciones? Básicamente un conjunto de reglas orientadas a resolver problemas de coordinación y conflictos distributivos en una sociedad. Las instituciones distribuyen poder y recursos al tiempo de constituirse ellas mismas como el producto histórico de la lucha entre actores sociales desiguales. Regulan el accionar de los sujetos y son, a la vez, su resultante.

Las instituciones electorales no escapan a esta definición: se trata de reglas que regulan la competencia partidaria e intrapartidaria e impactan en el comportamiento de los partidos políticos y sus votantes. Es decir, que las reglas electorales inciden en las motivaciones y expectativas políticas y, más

importante aún, según sea el diseño institucional, afectan la gobernabilidad y la representatividad democrática. Es por esto, que en la medida que tengamos procesos electorales más transparentes y democráticos el resto de nuestras instituciones también lo serán.

“Hoy en día, abordar la cuestión del desarrollo de América Latina en general, y de Argentina en particular, resulta cada vez menos escindible de la calidad de sus instituciones.”

Nuestros gobiernos tienen el deber y el desafío de representar a subconjuntos simbólica y materialmente diversos de ciudadanos con preferencias políticas y realidades económicas y sociales profundamente distintas. Responder al clásico interrogante en el campo de la ciencia política sobre *¿a quién representan los representantes?* abre un amplio abanico de respuestas en materia de diseño institucional atravesadas por la cuestión de la articulación territorial de los mecanismos y procedimientos implementados para transformar votos en poder político.

No quiero detenerme en los distintos arreglos institucionales porque ya han sido analizadas en profundidad durante el transcurso del seminario, pero sí subrayar, que si nosotros desde la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF abogamos por promover el desarrollo bajo criterios aceptables de equidad, nuestro desafío es avanzar en la consolidación de un proceso electoral cada vez más democrático, legítimo y efectivo. Más aún, en contextos en donde la “cuestión federal” tiende a generar inequidades y desequilibrios en materia de representación.

Para nosotros, que hace varios años venimos trabajando en temáticas de gobernabilidad, capacitación a funcionarios públicos y altos dirigentes, formación de líderes y construcción de ciudadanía, en fin, en mejorar la relación entre el Estado y la sociedad civil, tener la posibilidad de coadyuvar al fortalecimiento del proceso electoral -dado su impacto en el proceso de políticas públicas- es sin duda la punta de lanza para construir instituciones de desarrollo cada vez más inclusivas. No tenemos dudas acerca de que el tipo de desarrollo que queremos está íntimamente ligado al tipo de instituciones que logremos construir y transformar.

“...nuestro desafío es avanzar
en la consolidación de un
proceso electoral cada vez más
democrático, legítimo y
efectivo.”

Sin embargo, antes de renovar, es preciso conocer aquello que debería renovarse. De allí la motivación de este seminario. Y de allí también la necesidad de convocar y contar con la presencia de autoridades políticas, especialistas y académicos para poder pensar juntos un diagnóstico consensuado sobre los desafíos de los procesos electorales que hoy enfrenta la región. Estoy convencido que este objetivo ha sido por demás alcanzado durante esta jornada.

Muchas gracias.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Adrián Pérez

Secretario de Asuntos Políticos e institucionales del Ministerio del Interior,
Obras Públicas y Vivienda de la Nación

Secretario de Asuntos Políticos e Institucionales del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Abogado (UBA). Magíster en Procesos de Integración Regional con énfasis en el MERCOSUR -UBA-. Obtuvo beca Hubert Humphrey de Fulbright Maxwell School, Syracuse University. Diputado Nacional (2003/2015). Premio Konex 2008 en reconocimiento a su labor parlamentaria. Candidato a Vicepresidente de la Nación en 2011.

“...es necesario definir cuáles serán los temas que serán objeto de la reforma. Creemos que en los últimos años ha habido cambios positivos en algunos aspectos del régimen electoral. La reforma de 2009, por ejemplo, implicó un avance en lo que es la distribución gratuita de los espacios en medios audiovisuales durante la campaña electoral. Pero también sabemos que hay muchos temas pendientes sobre los que es necesario trabajar para mejorar nuestros procesos electorales y fortalecer las instituciones democráticas.”

Consensos para una reforma electoral Argentina

Introducción

Antes que nada, quiero agradecer a la Cámara Nacional Electoral por la invitación y por el hecho mismo de organizar esta jornada. Esto demuestra una vez más el compromiso histórico que ha tenido la Cámara en pos de mejorar los procesos electorales, un compromiso que es bien conocido por todos quienes hemos trabajado estos temas desde los partidos políticos. Y precisamente una muestra de este compromiso es esta jornada, con un eje sobre el instrumento de votación, tema sobre el cual la propia Cámara ha propiciado ya el debate a través de diversas formas, incluyendo sus acordadas. El otro eje de esta jornada, la administración de los procesos electorales, es sin duda otra materia central sobre el fortalecimiento institucional de nuestro país en la que tenemos una deuda pendiente.

“Avanzar hacia un sistema electoral más equitativo, más transparente y más ágil, que fortalezca la confianza de la ciudadanía en las elecciones y en la democracia, es el objetivo que guía este proceso de reforma iniciado en 2016.”

Por eso en esta presentación me focalizaré en estos temas, que forman parte de las principales ideas y propuestas que orientan el proyecto de reforma electoral que promoverá el Poder Ejecutivo.

Avanzar hacia un sistema electoral más equitativo, más transparente y más ágil, que fortalezca la confianza de la ciudadanía en las

elecciones y en la democracia, es el objetivo que guía este proceso de reforma iniciado en 2016. Las discusiones sobre las formas de alcanzar estos objetivos están abiertas, y esta presentación pretende simplemente constituir un aporte al debate e incentivar la participación de todas las voces.

En primer lugar, mencionaré algunas cuestiones vinculadas al proceso de reforma electoral. Luego, abordaré los temas centrales de la jornada, y que son también temas a contemplar en esta propuesta de reforma: el instrumento de votación y el organismo electoral.

Finalmente, mencionaré algunos otros aspectos que también creemos deben estar presentes en la agenda de discusión.

Sobre el proceso de reforma

Un primer punto que quiero destacar es el tema del tiempo de la reforma. Como sabemos, es importante que las reformas electorales se discutan en años no electorales, cuando no se está pensando en la campaña, en las candidaturas, en la disputa por los votos. Cuando se puede pensar en cómo generar mejores condiciones para la competencia. Además, la organización de elecciones toma un tiempo mucho mayor del que suele creerse; desde el año anterior al desarrollo de un comicio empiezan a prepararse y definirse distintas cuestiones administrativas y organizativas fundamentales para llevar a cabo el proceso electoral. Las modificaciones que se introduzcan no pueden entorpecer ese trabajo, de modo tal que los cambios deben realizarse de modo paulatino. Por eso creemos que este año, 2016, al ser un año en el que no se celebran elecciones nacionales, es propicio para la discusión de estos temas.

En segundo lugar, es importante pensar en cómo llegar a la elaboración de un proyecto de reforma. No hay una receta única sobre cómo mejorar los procesos electorales; nadie

tiene en este tema la solución que satisfaga a todos. No hay ninguna duda de que en esta materia, quizá más que en cualquier otra, es necesario el diálogo y el consenso. Además, la propia Constitución Nacional, muy razonablemente, nos impone mayorías especiales para la aprobación de reformas electorales. En ese sentido, desde el gobierno iniciamos un proceso que queremos que sea abierto, participativo, y donde todos los actores puedan expresarse. Por eso hemos abierto espacios para la consulta y el debate con los partidos políticos, la justicia electoral, las organizaciones de la sociedad civil, y los académicos e investigadores de diferentes disciplinas vinculadas a estos procesos. Estas consultas e intercambios, que se seguirán realizando, generan aportes que enriquecen el proceso.

“No hay una receta única sobre cómo mejorar los procesos electorales; nadie tiene en ese tema la solución que satisfaga a todos.”

Y en tercer lugar, en relación con lo anterior, es necesario definir cuáles serán los temas que serán objeto de la reforma. Creemos que en los últimos años han habido cambios positivos en algunos aspectos del régimen electoral. La reforma de 2009, por ejemplo, implicó un avance en lo que es la distribución gratuita de los espacios en medios audiovisuales durante la campaña electoral. Pero también sabemos que hay muchos temas pendientes sobre los que es necesario trabajar para mejorar nuestros procesos electorales y fortalecer las instituciones democráticas.

Estamos tratando de propiciar una reforma electoral que, en un tiempo razonable, nos permita ir mostrando avances de cara al 2017. Creo, como decía Daniel Zovatto en su

presentación, que tal vez haya que pensar esta reforma en términos de gradualidad. Podemos ponernos objetivos que no necesariamente sean cumplibles en una sola ley, en el corto plazo, sino que pueden ir cumpliéndose en etapas. Podemos así pensar en una etapa para hacerse efectiva en 2017, y otra etapa de cara al 2019, lo cual supone razonablemente plantear metas a ser cumplidas por la actual administración de gobierno.

¿Y por dónde creo yo que es conveniente comenzar en el marco de esta primera etapa? Yo comenzaría por aquellas cuestiones que tienen mayores niveles de consenso. Y, precisamente, a partir de las reuniones que, como mencionaba antes hemos tenido en el marco de este proceso, hay un tema que surge como el de mayor consenso, y es el del instrumento de votación.

Instrumento de votación: hacia la boleta única electrónica

No es casual que el tema del instrumento de votación sea el que mayor consenso genera. Es que si uno mira cómo evolucionó la región latinoamericana en esta materia, está claro por qué hoy estamos discutiendo este tema. Argentina y Uruguay son los únicos países de América Latina que emplean el sistema de boleta múltiple partidaria. En este sistema, los partidos son los encargados de confeccionar y distribuir las boletas, lo que habilita la posibilidad de ocultamiento o robo de las boletas de los adversarios, o la utilización de la boleta electoral con fines clientelares, por ejemplo a través del “voto cadena”. Esta situación pone en riesgo la limpieza de la elección, y hace que la fiscalización del acto electoral recaiga en la capacidad de cada fuerza política. Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Chile, Perú, Brasil, Bolivia, etc., uno puede ver cómo los diferentes países de la región fueron saliendo de la boleta partidaria para pasar a la boleta única. Aunque lo llamen de diferentes maneras, tarjetón, cédula electoral, boleta

Consensos para una reforma electoral Argentina

única, lo cierto es que todos estos países salieron de un esquema en el que los partidos políticos están obligados a proveer su boleta, repartirla, y garantizar que esté en el cuarto oscuro, para ir hacia un esquema en donde

“Colombia, Costa Rica,
El Salvador, Honduras,
Guatemala, Chile, Perú, Brasil,
Bolivia, etc., uno puede ver
cómo los diferentes países de
la región fueron saliendo de la
boleta partidaria para pasar a
la boleta única.”

eso está garantizado por el Estado. Esto, que el Estado garantice a todos los ciudadanos que su opción estará disponible a la hora de votar, es fundamental para la equidad electoral. Porque si hay partidos que no tienen la capacidad para fiscalizar, para controlar, para distribuir la boleta, quedan en una situación de marcada desventaja frente a los que sí tienen esa capacidad. Pero no es solo importante para los partidos, sino, y fundamentalmente, para los ciudadanos. Porque es inadmisibles que la decisión de un ciudadano de votar a una determinada fuerza política dependa de que esa fuerza pueda asegurar la presencia de su boleta en cada uno de los lugares de votación y durante cada instante de la jornada electoral.

De modo que si existe un modo en el que podemos garantizar, desde el Estado, que la oferta electoral estará presente independientemente de la capacidad de control que tienen los partidos políticos, me parece que hay que ir hacia ahí, y yo observo que sobre esto se ha generado ya un consenso muy amplio en Argentina; por eso es que estamos trabajando fuerte en esa dirección.

Por otra parte, como señalaba el Dr. Corcuera, algunas jurisdicciones, algunas provincias, ya han avanzado en esta dirección. Córdoba, a partir de lo que fue la crisis de su sistema electoral tras las elecciones de 2007, avanzó hacia la boleta única en papel. Lo mismo hizo Santa Fe, provincia que la instrumentó por primera vez para las elecciones de 2011. También Salta y Ciudad de Buenos Aires adoptaron formas de boleta única. En la provincia de Salta, la boleta única electrónica comenzó a implementarse desde 2009 hasta completarse en 2015 con la totalidad de las mesas de la provincia. La introducción paulatina de este sistema permitió registrar problemas e ir ajustando el sistema -como el porcentaje elevado de votos en blanco observado en la primera experiencia, que generó que se modificara la forma en que aparecía esta opción en la pantalla en las siguientes elecciones-, así como contribuyó a la progresiva familiarización del electorado con las máquinas de votación y la forma de emisión del voto.

“...el Estado garantice a todos
los ciudadanos que su opción
estará disponible a la hora de
votar, es fundamental para la
equidad electoral.”

En las elecciones generales de la Ciudad de Buenos Aires de 2015 se utilizó por primera vez un sistema de boleta única electrónica, el mismo que en Salta. La experiencia fue positiva, y tanto en el caso porteño como en el salteño, se destacó la celeridad del proceso de escrutinio.

Estos antecedentes, sumado al consenso que suscitó este instrumento en los foros de discusión desarrollados al respecto, nos llevan a considerar que la boleta electrónica puede

ser una de las herramientas necesarias para transparentar el proceso electoral en Argentina.

“...la boleta electrónica puede ser una de las herramientas necesarias para transparentar el proceso electoral en Argentina.”

Por supuesto que hay una discusión legítima respecto a si la boleta única debe ser en papel o en formato electrónico. Y entonces, aquí quiero mencionar algo que viene surgiendo en las discusiones que estamos teniendo. Lo cierto es que la boleta electrónica viene mostrando un nivel de consenso mucho mayor al de la boleta única en papel.

La boleta electrónica permite seleccionar los candidatos a través de una pantalla táctil, registrar la información en un dispositivo integrado a la boleta, e imprimir un comprobante del voto en papel. Este mecanismo no sólo quita a los partidos la obligación de garantizar las boletas el día de la elección -del mismo modo que la boleta única -, sino que también acelera el escrutinio e, inclusive, el tiempo de emisión del voto. Asimismo, el hecho de que exista un respaldo en papel hace que el elector pueda controlar su propio voto, solucionando así uno de los principales problemas que suelen señalarse respecto al voto electrónico con transmisión directa, y permite posibles auditorías de los resultados. Todo esto contribuye a la confianza en el sistema tanto de la ciudadanía como de los propios partidos políticos.

La percepción que tenemos es que la gente ya ha probado los dos sistemas, el de boleta única papel y el de boleta electrónica, y que el nivel de adhesión y valoración de la ciudadanía respecto a la boleta electrónica es mayor que

el que tiene la boleta en papel. Y lo mismo ocurre con la dirigencia política. Porque ciertamente, hoy la mayoría de los gobiernos, incluso aquellos que empujaron la boleta en papel, están yendo hacia la incorporación de tecnologías. Nosotros hemos conversado con la gente del gobierno de Santa Fe, y ellos, que instrumentaron la boleta única en papel, hoy están viendo el modo de incorporar la boleta digital. Y la gente de la provincia de Córdoba, que ya hizo el proceso de incorporación de la boleta única en papel, también está viendo hoy la posibilidad de cambiar, mientras que varias localidades de la provincia han hecho elecciones locales con incorporación de tecnología en la emisión del voto.

De modo que, lo que yo diría es que la discusión en todo caso tiene que ver con, tal como lo planteaban varios de los expositores, cómo hacemos para darle a un sistema de boleta electrónica altos niveles de confiabilidad, seguridad, que sea auditable, que el Estado tenga el control sobre todo el proceso. Sobre esto hay que trabajar, así como sobre el tema de la implementación, de asegurar la privacidad del voto. Pero, en términos generales, creo que hemos avanzado mucho en términos de consenso sobre el instrumento de votación.

Organismo electoral

El otro tema que la Cámara Nacional Electoral ha puesto en discusión en esta jornada tiene también enorme importancia. Yo estoy convencido de que no es posible seguir con un sistema en donde el órgano electoral, aunque sea el órgano administrativo en lo electoral, sea dependiente del Poder Ejecutivo, y no tenga autonomía. Argentina es el único país de la región donde la Constitución no se ocupa del cuerpo encargado de la organización electoral. El Poder Ejecutivo convoca a elecciones y desarrolla una parte importante de su administración, lo que supone que éste concentre gran poder y, eventualmente, que el oficialismo posea una ventaja adicional en la

Consensos para una reforma electoral Argentina

competencia electoral.

Creo que tenemos que ir hacia el modelo de un órgano electoral que debe contar con autonomía, y que debe tener profesionalismo. Porque esa autonomía y ese profesionalismo deben ser las garantías de confiabilidad en el órgano, no sólo para los partidos políticos sino también para la ciudadanía.

“...tenemos que ir hacia el modelo de un órgano electoral que debe contar con autonomía, y que debe tener profesionalismo.”

Sin embargo, en este tema se presentan mayores dificultades a la hora de decidir una reforma, dificultades mayores en relación con lo que ocurre con el instrumento de votación. ¿Por qué digo esto?, porque seguramente en este tema las opiniones están más divididas. En verdad, hay amplio consenso en la necesidad de terminar con el modelo actual. Pero luego, cuando se comienzan a pensar las alternativas, surgen las diferentes visiones.

Las características del organismo electoral a cargo de la organización de las elecciones es un tema que puede y suele generar controversias.

Existen varias alternativas posibles que tienen que ser estudiadas con profundidad, como el traspaso de las funciones de administración de elecciones a la Cámara Nacional Electoral o la creación de un organismo autónomo. Algunos creen que lo mejor es la primera opción, que toda la administración esté en manos del poder judicial; otros piensan que es mejor que exista una función administrativa en la órbita del ejecutivo, aunque deba tener otra composición y autonomía, que conviva con un

control jurisdiccional. Por eso ese tema está hoy menos avanzado en el proyecto de reforma. Pero aun así queremos ponerlo en discusión, porque nos parece esencial que lleguemos a las elecciones de 2019 con un órgano autónomo, del mismo modo en que creemos que debemos llegar con la boleta única.

Otros elementos para pensar la reforma electoral

Además de estos temas, creemos que una reforma electoral en Argentina debe hoy pensar en otras cuestiones que nos ayuden a mejorar los procesos electorales.

La introducción de nuevas tecnologías aparece como uno de los pilares para la modernización de los procesos electorales. La aplicación de las nuevas tecnologías no debe involucrar solamente el momento de emisión del sufragio -aunque quizás éste sea su aspecto más visible para la ciudadanía; por el contrario, la introducción de tecnología debe abarcar todas las etapas de la votación, desde la selección de autoridades de mesa, hasta la realización del escrutinio y la transmisión de resultados. Así, por ejemplo, queremos contribuir a dinamizar el trabajo que ya emprendió la Cámara Nacional Electoral en lo que hace a la identificación biométrica en el Registro Nacional de Electores.

Una cuestión adicional a ser considerada es la realización de debates entre los candidatos presidenciales, para garantizar a los ciudadanos el acceso equitativo a las propuestas de gobierno de las diversas agrupaciones políticas. En el año 2015, a través de la iniciativa Argentina Debate, nuestro país experimentó por primera vez un debate presidencial, con auspiciosos resultados. Los candidatos pudieron expresarse y fueron seguidos por millones de ciudadanos a través de diversos medios de comunicación. Pero para limitar la posible especulación electoral de los candidatos, respecto a si acudir

o no al debate, debería regularse por ley el carácter obligatorio de este instituto. Para que todos aquellos que aspiran a ocupar el máximo cargo ejecutivo del país deban presentar sus propuestas y exponerse a los cuestionamientos de sus competidores.

También creo que ha habido una utilización abusiva de la cadena nacional, incluso durante el período de campaña electoral. Es importante introducir una regulación que impida este tipo de utilización en el marco de las campañas.

Las propias campañas necesitan mayor regulación para que puedan cumplirse las disposiciones ya existentes. Hay fallas importantes en el control en materia de financiamiento y gastos de campaña. La ley dice que tenemos treinta y cinco días de campaña, pero lo cierto es que nosotros, los políticos, vivimos un año de campaña, y lo mismo le ocurre a la población. Un año con cartelera, un año con publicidad de distinto tipo. Eso está mal, y sobre eso es preciso adoptar medidas, trabajar para tener una mejor regulación.

Por supuesto que tenemos un sistema federal. En este terreno tenemos importantes diferencias con el caso brasileiro, donde como explicaba el presidente del Tribunal Superior Electoral de ese país, hay una legislación electoral nacional uniforme que rige en todos los estados. Nosotros tenemos en cambio procesos muy complicados, porque tenemos legislaciones diferentes en cada una de las provincias, y los procesos electorales a veces coinciden o se superponen entre lo nacional y lo provincial.

Pero aun en ese esquema queremos que la reforma política comprenda un acuerdo político y electoral, un acuerdo sobre el cual ya estamos trabajando, con varios objetivos. Por un lado, creemos que es importante simplificar el cronograma electoral. Que exista una fecha o a lo sumo dos fechas de

elecciones. Podría ser una fecha para la elección nacional y las provincias que quieran realizar sus elecciones simultáneamente con la nacional, y otra fecha distinta para las provincias que no quieran adherir a la simultaneidad. Pero que existan así dos fechas, y no una multiplicidad de fechas en función de las decisiones coyunturales de cada una de las provincias. Es decir, no estamos diciendo que no se puedan separar las elecciones provinciales de las nacionales; lo que estamos diciendo es que no haya más de dos fechas, de modo que se pueda simplificar y ordenar el cronograma.

También creemos en la necesidad de limitar las reelecciones, y la verdad es que eso también debe darse en el marco de un acuerdo con las provincias. No es bueno que los ejecutivos de ningún nivel tengan reelecciones indefinidas; es preciso limitarlas.

En el mismo sentido, debemos limitar las colectoras, los acoples, y mecanismos similares que distorsionan la voluntad popular. Pero todo eso tiene que ser parte del acuerdo federal. Ya hemos comenzado a trabajar con las provincias, y hemos visto muy buena predisposición en muchas, algo más de resistencia en otras, pero en todo caso lo importante es trazarse objetivos y comenzar a trabajar por etapas.

Conclusión

Como antes mencioné, las reformas electorales en nuestro país requieren, sabiamente, mayorías calificadas. El sentido de esas mayorías supone también que las reglas electorales no pueden cambiarse a cada rato. Es preciso construir las reglas electorales en el marco de consensos que nos permitan pensar en su perdurabilidad en el tiempo.

De modo que nosotros estamos ahora trabajando con el tiempo acotado que supone tener que llegar a implementar una reforma en las elecciones de 2017, pero también con la

Consensos para una reforma electoral Argentina

conciencia de que las reformas requieren consenso. Y por eso hemos comenzado este trabajo generando un sistema de consultas, de trabajo con aquellos actores que están comprometidos con los procesos electorales. Es importante para nosotros la opinión de la justicia electoral, claro; es importante la opinión de los legisladores, por supuesto, porque son quienes deberán aprobar cualquier reforma. Pero es importante la opinión de los partidos políticos, es importante la opinión de los académicos, y en ese contexto me parece que este tipo de jornadas ayudan y contribuyen en gran medida a que, en definitiva, podamos estar trabajando todos con el mismo fin, para que tengamos un sistema electoral más ágil, más transparente, más cercano al ciudadano y más confiable.

Muchas gracias.

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Presidente de la Cámara Nacional Electoral

Presidente de la Cámara Nacional Electoral. Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho (UBA). Director de la Maestría en Magistratura de la Facultad de Derecho (UBA). Director del Departamento de Derecho Público I de la Facultad de Derecho (UBA). Académico de Número de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas y Miembro correspondiente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Es autor de más de 25 libros y de más de 200 artículos académicos y periodísticos e integra el Comité Asesor de prestigiosas publicaciones académicas.

“Corresponde recordar que en nuestro país, desde hace más de cien años, el conocimiento de las cuestiones electorales ha sido confiado a uno de los poderes de la clásica triada republicana –el Poder Judicial- creándose para ello un fuero especializado en la materia, cuya principal característica desde el origen ha sido su imparcialidad e independencia.”

Acto de clausura Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, doctor Ricardo Lorenzetti, señor Presidente del Consejo de la Magistratura, doctor Miguel Piedecasas, señores miembros del Consejo de la Magistratura, doctor Luis M. Cabral, Senador Ángel Rosas, señores legisladores nacionales, señor Secretario de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, doctor Adrián Pérez, señor Subsecretario, doctor Ezequiel Fernández Langan, señor Director Nacional Electoral, doctor Fernando Álvarez Álvarez, señores Directores de la Corporación Andina de Fomento –Banco de Desarrollo de América Latina-, Licenciados Christian Asinelli y Rubén Ramírez, especialistas, visitantes extranjeros...

Gracias a todos por acompañarnos, gracias por la colaboración, ojalá podamos seguir discutiendo estas cosas que todavía no están escritas y por eso, como decíamos en la inauguración, celebramos por que rara vez en la Argentina se discuten temas electorales en años no electorales. Esto parece milagroso o raro, estamos discutiendo cuestiones electorales en años no electorales y estamos debatiendo y aportando ideas aún antes de que haya un proyecto o de que lo debata el Congreso, o sea que todas estas experiencias que acá hemos recibido van a ser muy buenas.

Yo voy a leer un texto que tiene que ver con algunas conclusiones y algunas cosas que venimos señalando en la Cámara Nacional Electoral con el doctor Corcuera y con el doctor Munné mientras la integró:

Las reformas en materia electoral, en buena medida, encuentran puntos de contacto con las reformas en materia política. Muchas veces se han realizado propuestas de reforma política en Argentina que tienen origen en variadas iniciativas. No obstante, casi todas ellas apuntan a aspectos generales –por ejemplo: sistemas electorales- y pocas veces atienden a cuestiones de administración electoral, de contenido eminentemente práctico que hacen al funcionamiento

arquitectónico del sistema.

Si bien se han realizado en los últimos tiempos diversas reformas –me refiero a las Leyes N° 26.571, 26.774 y 26.714- éstas no han seguido la tendencia imperante en toda América Latina de fortalecer a los organismos electorales. En ese sentido, en la Argentina, en lugar de fortalecer a la Justicia Nacional Electoral, el Congreso, al sancionar las leyes antes mencionadas, acrecentó notablemente las funciones del Poder Ejecutivo en temas sensibles que hacen al proceso electoral.

“Las reformas en materia electoral, en buena medida, encuentran puntos de contacto con las reformas en materia política.”

Sin embargo, corresponde recordar que en nuestro país, desde hace más de cien años, el conocimiento de las cuestiones electorales ha sido confiado a uno de los poderes de la clásica triada republicana –el Poder Judicial- creándose para ello un fuero especializado en la materia, cuya principal característica desde el origen ha sido su imparcialidad e independencia. Ello así pues, los jueces representan la máxima garantía de neutralidad e imparcialidad en un sistema republicano de Gobierno.

Bajo esta premisa, con el dictado de la Ley Sáenz Peña N° 8.871 en 1912, se ratificó y fortaleció la decisión de encomendar a los jueces la formación de los padrones y la preparación de otras actividades para la celebración de las elecciones, como garantía de legitimidad del proceso comicial.

Desde su origen, la Justicia Nacional Electoral constituyó un fuero singular respecto de otras especializaciones judiciales, que quedó

cristalizado en la institución, en 1962, de la Cámara Nacional Electoral como autoridad superior en la materia, a la que se asignaron una serie de atribuciones especiales de registro y administración, que incluían la autarquía financiera, mediante la propuesta al Poder Legislativo, por intermedio del Poder Ejecutivo, del presupuesto de gastos para la administración electoral -me refiero al Decreto N° 7.163 del año 1962-.

Muchas de sus atribuciones originarias, sin embargo, no fueron mantenidas en la legislación que dio origen a la estructuración actual de la Cámara Nacional Electoral, tras la sucesiva modificación de regímenes anteriores, a raíz de las interrupciones del orden democrático constitucional que implicaban la proscripción de la actividad político partidaria y la supresión de las instituciones electorales.

En ese contexto, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio del Interior, ha venido asumiendo tareas de colaboración en la administración electoral, que inicialmente se concentraban en la provisión de recursos materiales y financiamiento, pero que en los últimos años -como se dijo- incluyeron cuestiones sensibles en términos de equidad y neutralidad en la competencia.

En tal sentido, resulta prioritario que -en la necesidad de llevar adelante las tareas que le son propias al fuero electoral- se realicen reformas legales que hagan al funcionamiento arquitectónico del sistema.

Parte de estas reformas se vieron reflejadas en la Acordada N° 100 del año 2015, antes de la elección de Tucumán, que esta Cámara tuvo que dictar en el marco del pasado proceso electoral. Dicha Acordada fue dirigida al Congreso de la Nación y al Poder Ejecutivo Nacional, como así también a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que en el ámbito de sus respectivas competencias consideren la formulación de soluciones

adecuadas para consolidar la integridad de los procesos electorales.

De esa manera, el Tribunal en más de una ocasión expresó, -cito-: “su convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiaran posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y transparencia de los procesos electorales” (cf. Acordadas CNE N° 77/09 y 100/15).

Así uno de los aspectos que la Cámara ha señalado desde el año 2007 y que merece un profundo debate, está relacionado con el cambio en el instrumento utilizado para expresar la voluntad del elector.

Las complejidades del actual sistema de boletas son evidentes y se trasladan, naturalmente, a las tareas de las autoridades de mesa y a la fiscalización encomendada por ley a las agrupaciones políticas. Basta mencionar a modo de ejemplo la dedicación que requiere la correcta confección de las actas de escrutinio y demás documentación de la mesa (cf. Acordada CNE N° 100/15).

“Uno de los aspectos que la Cámara ha señalado desde el año 2007 y que merece un profundo debate, está relacionado con el cambio en el instrumento utilizado para expresar la voluntad del Elector.”

Se ha manifestado la preocupación a través de distintos pronunciamientos con relación a los problemas de boletas (cf. Fallos CNE 4072/08; 4137/09; 4138/09; 4177/09; 4702/11; 4703/11; 5144/13, entre otros).

En este punto debe recordarse que la

Acto de clausura Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Constitución Nacional establece una clara reserva de competencia legislativa en la materia, que está en el artículo 77, por lo que corresponde al Congreso de la Nación evaluar el método más adecuado para que el elector emita su voto, así como también el modo en que dicho método será instrumentado por la justicia electoral en tutela del derecho de sufragio. A este respecto cabe señalar -teniendo en cuenta la experiencia de otros países como Alemania, Austria, Holanda, etc.- que las opciones tecnológicas no pueden implicar una transferencia ni una dependencia del poder público respecto de empresas comerciales, pues, en términos llanos, la soberanía política no se puede privatizar (lectura de párrafos de la Acordada 100 del año 2015).

En especial, tiene que dotarse al Poder Judicial de los recursos imprescindibles para desarrollar un control eficiente, seguro y transparente del sistema que se pone a disposición del ciudadano para expresar su sufragio.

Otro tema que develó a la ciudadanía en las pasadas elecciones es el referido a los múltiples actos electorales en los diferentes órdenes de gobierno -nacional, provincial y local-, que al celebrarse en distintas fechas, con regímenes también disímiles y bajo la tutela de organismos locales que no tienen ningún vínculo con los nacionales, impiden la aplicación homogénea de garantías constitucionales, vinculadas con el carácter universal e igual del sufragio y con las responsabilidades de transparencia patrimonial de los partidos políticos.

Se destacó al respecto, que las dificultades de orden institucional, jurídico y material que genera el hecho de que las provincias lleven a cabo sus comicios en forma separada de los procesos electorales nacionales, al tiempo que se explicó que esas mismas condujeron a otros países -como acá se vio- de estructura federal, Brasil y México, a la adopción de soluciones concentradas, tanto para la administración

electoral como para la resolución de las disputas generadas en los comicios.

Las complicaciones más obvias, además de la evidente falta de previsibilidad sobre la fecha de las elecciones provinciales o locales, derivan de una marcada disparidad de estándares en aspectos tan esenciales como la definición del cuerpo electoral, las normas de publicidad y control de financiamiento partidario y en los criterios de designación de aportes públicos o espacios en medios de comunicación.

“Las opciones tecnológicas no pueden implicar una transferencia ni una dependencia del poder público respecto de empresas comerciales, pues, en términos llanos, la soberanía política no se puede privatizar .”

No puede ignorarse que convocar al electorado a participar bajo regímenes distintos en una multiplicidad de actos electorales, que en algunos distritos llegaron a seis, produce una serie de efectos negativos, entre los que puede mencionarse con fines ilustrativos, las dificultades para la selección y formación de las autoridades de mesa de votación, o más genéricamente, la comprensión del elector acerca del objeto de la elección y las reglas que las rigen. Aún resguardando las autonomías provinciales, de acuerdo con nuestra forma de estado federal, deben garantizarse ciertos estándares mínimos para el ejercicio de los derechos políticos, que son derechos fundamentales para todos los ciudadanos y en todo el territorio nacional.

De otro lado, pero vinculado con la equidad en la contienda electoral, también se requirió al Congreso que actúe en coordinación con las legislaturas provinciales para perfeccionar la regulación de la publicidad de los actos de gobierno durante el desarrollo de los procesos electorales. Al respecto, cabe recordar algunos fallos como el dictado en las causas “Fútbol para todos”, en la elección del año 2011; “Asociación Derechos Civiles”, año 2013; en los que se solicitaba a los poderes políticos, entre otras cuestiones, activar mecanismos institucionales que permitan que los distintos poderes del estado se adecuen a los estándares internacionales sobre el uso de la publicidad oficial, que sabemos que en nuestros casos tienen plazos muy cortos comparados con los de los otros países.

Lo mismo sucedió con la publicidad anticipada, un tema que señalaba recién el señor Secretario de Asuntos Políticos. En el fallo del partido “Nueva Izquierda” del año 2015 y en el fallo del “Partido Socialista” del mismo año, se planteó este problema de la larga duración de las campañas y de los plazos, así como en lo que se refiere a la difusión de encuestas y sondeos de opinión (cf. Acordada CNE Nº 89/15), tema que también fue mencionado en el seminario y que ha cobrado relevancia y preocupación en nuestro país.

Asimismo, corresponde referirse al escrutinio provisorio, actualmente a cargo de una empresa privada contratada a tal fin por la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Poder Ejecutivo de la Nación. Nuestra legislación no contempla la forma de realización, verificación y publicación del escrutinio provisorio; cuestiones estas que pueden generar efectos negativos en la percepción de confianza de la opinión pública, como ocurre por ejemplo con la variación de resultados derivada del orden de la carga de los datos y el horario en que se decide la difusión de los cómputos. Tales circunstancias también fueron motivo de preocupación del Tribunal en reiteradas

ocasiones, y estimuló el dictado de diversas acordadas (cf. Acordadas CNE Nº 35/03, 96/05, 113/07, 77/09 y 100/15) en las que se puntualizó que la organización, desarrollo y difusión del cómputo provisional se encuentra fuera del ámbito de competencia de la Justicia Nacional Electoral, a quién no le ha sido conferida ninguna participación en las operaciones atinentes a su diseño, planificación, organización, procesamiento, cómputo y difusión de los resultados, ni tampoco en la contratación de prestadores de servicio a tales efectos. Me refiero específicamente a las Acordadas Nº 113 del año 2007 y 77 del año 2009.

De ahí que una de las cuestiones más relevantes a determinar radica en establecer a quién corresponde la difusión de los datos preliminares, ya que es sabido que “[m]ediante la publicación de resultados provisionales se busca asegurar que los resultados en determinadas etapas escrutadoras no puedan ser objeto de falseamiento en las subsecuentes”¹ y, que un elemento fundamental del proceso electoral, es “[l]a rapidez del escrutinio y su inmediata comunicación a la opinión pública”².

Como se señaló, en la actualidad, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior es quien difunde tales resultados, pese a la falta de regulación legal para las elecciones generales, ya que la normativa solo alude a la comunicación del resultado del escrutinio de mesa a ese organismo. Así se ha destacado en el marco del proyecto “Apoyo al Programa de Reforma Política” de Naciones Unidas para el Desarrollo -hay una misión que está acá del PNUD- al abordar el componente de administración y justicia electoral, que el camino institucional más adecuado es el de desvincular al poder político de cualquier tarea relativa a la organización de los procesos electorales.

Finalmente, es menester vincular el mal llamado “escrutinio provisorio”, que efectúa el

Acto de clausura Dr. Alberto Ricardo Dalla Via

Ministerio del Interior con el escrutinio definitivo, que realiza la justicia electoral, que es el que tiene valor legal. El derecho a la información de la opinión pública deberá ser, en todo caso, un anticipo provisional a cuenta del escrutinio definitivo, que debe hacer el Poder Judicial como órgano imparcial e independiente. Se ganaría en seguridad sin afectar las necesidades urgentes de la opinión pública y se evitarían los conflictos que a veces surgen de interpretaciones apresuradas de los resultados electorales.

En su oportunidad se requirió a la Dirección Nacional Electoral, para evitar cualquier factor de confusión de la opinión pública en ocasión de difundirse por los medios de comunicación los resultados provisionales, que prevea la transmisión de una explicación clara sobre la naturaleza de ese conteo, la metodología mediante la cual se obtienen los resultados, sus diferencias con el escrutinio definitivo, y la relevancia jurídica de este último. Así pues, el escrutinio provisorio de las elecciones, que lleva adelante la DINE, son resultados no oficiales y sin valor jurídico alguno en tanto es una facultad no reglada. Se trata, al fin de cuentas, de una práctica para fines de difusión.

En el mismo sentido, el Comentario General del Comité de Derechos Humanos al artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 12 de julio de 1996, demanda un escrutinio por una autoridad electoral independiente que supervise el proceso electoral para que sea realizado con regularidad o corrección.

Otra de las novedades del proceso electoral del año 2015 fue la referida a la posibilidad de contar con debates públicos entre los candidatos presidenciales –también se refería recién a esto el Dr. Adrián Pérez-. Al respecto esta Cámara señaló que la noción de integridad electoral comprende el derecho de los votantes a tener la misma oportunidad de participar en los debates públicos, desarrollando sus preferencias políticas a través

del acceso a medios de comunicación independientes y variados (cf. sentencia del 9 de junio de 2015 en Expte. CNE Nº 5277/2014/CA1). Con este razonamiento se explicó que las elecciones deben ser libres, pero las opiniones también y esto implica que sean libremente formadas (cf. cit.), por ello se valoraron las auspiciosas iniciativas para la realización de debates entre los candidatos presidenciales que se impulsaron en el Congreso Nacional, como así por organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación.

Por último, corresponde mencionar otro tema central, que conformaron reclamos recurrentes

“el escrutinio provisorio de las elecciones, que lleva adelante la DINE, son resultados no oficiales y sin valor jurídico alguno en tanto es una facultad no reglada”

por parte de nuestro Tribunal, referidos a la falta de una previsión presupuestaria en la órbita del Poder Judicial para los procesos electorales. En la actualidad, los fondos electorales son ejecutados por el Poder Ejecutivo, circunstancia que aún sin realizar objeciones de parcialidad, no resulta conveniente en un país en donde el partido de gobierno de turno -cualquiera sea su signo político- participa en las elecciones.

Para organizar los procesos electorales y ejercer sus funciones de administración, la Justicia Nacional Electoral depende de la colaboración del Poder Ejecutivo Nacional, que para cada acto electoral, a través del Ministerio del Interior, suscribe convenios en los que se establecen los recursos que deben asignarse a ese fuero para el cumplimiento de sus atribuciones legales.

Si bien esta circunstancia no ha dañado la legitimidad de los procesos electorales argentinos, cuyo prestigio es desde hace décadas reconocido en el orden internacional, la dependencia económica directa que el Poder Judicial tiene respecto del Ejecutivo para la preparación de los comicios, afecta indudablemente la autonomía de la autoridad electoral. Esta no es una temática meramente instrumental, sino que tiene una importancia sustantiva, pues la autonomía presupuestaria de la justicia electoral es un factor de garantía de independencia y neutralidad en los procesos electorales. De hecho la opción adoptada casi universalmente en el derecho comparado, consiste en garantizar la autonomía y la autarquía de los organismos electorales.

Electoral Comparado de América Latina”, Fondo de Cultura Económico, México, 2007, pág. 995.

²Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., en Perfil de la Jornada, 24 de octubre de 1991, pág. 3.

“...la autonomía
presupuestaria de la justicia
electoral es un factor de
garantía de
independencia y neutralidad
en los procesos electorales.”

Es imprescindible garantizar un mínimo de previsibilidad en la organización de las elecciones y evitar la actual dependencia de la justicia electoral respecto de los poderes políticos en materia de recursos para llevar adelante los procesos electorales.

Muchas gracias

Referencias

¹ FRANCO-CUERVO, Beatriz; “Los escrutinios: mecanismo y control” en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José (Compiladores), “Tratado de Derecho

SEMINARIO: EVALUACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES Y PROPUESTAS PARA SU PERFECCIONAMIENTO

En homenaje y memoria del Dr. Rodolfo Emilio Munné, Juez de la Cámara Nacional Electoral

Dr. Ricardo Luis Lorenzetti

Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales, Doctor Honoris Causa en diversas universidades del país y de América Latina. Miembro de la Academia de Derecho del Perú y de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Ha dictado más de 1000 conferencias en nuestro país y en el exterior y es autor de numerosos libros y más de 300 artículos de doctrina.

“...siempre se buscó la legitimidad democrática, es decir, nunca estuvo en cuestión que el que ganó las elecciones lo hizo por un método democrático, y esa es una conquista de todos los ciudadanos de la Argentina y de todos aquellos hombres y mujeres que forman parte de la dirigencia política y social de este país y que muestran este interés en participar.”

Acto de clausura - Dr. Ricardo Luis Lorenzetti

Buenas tardes. Quiero agradecer esta invitación de los jueces magistrados de la Cámara. Mi función aquí es en representación de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, apoyar este tipo de eventos, manifestar que estamos totalmente de acuerdo en que esto se haga porque hay dos razones fundamentales: la primera es que, ya desde el año pasado decíamos que lo mejor que se puede hacer en la Argentina es discutir los temas de fondo cuando no hay urgencias y comenzar a hablar de este tema en este año donde no hay elecciones es exactamente lo que se requiere para hacer políticas de estado. La circunstancia de que aquí tengamos legisladores, hombres y mujeres de la justicia, de que tengamos representantes del mundo académico, representantes de organizaciones sociales, muestra que todos coincidimos en que es necesario ahora mismo ponerse a pensar en una política de estado sin que tengamos la urgencia de lo inmediato, de lo que se va a realizar.

La segunda razón por la cual nos parece importante es que ésta es una reunión en la cual hay un consenso en los tres poderes del estado, porque en la asamblea legislativa el presidente de la nación, muy recientemente, ha hablado de este tema, el Congreso ha manifestado, en diversas oportunidades, que tiene interés y por supuesto también el poder judicial. Entonces la circunstancias de que los tres poderes de estado manifiesten el interés en una cuestión tan esencial como es un régimen electoral, merece todo nuestro apoyo, nuestra participación y la necesidad de crear estos ámbitos que son lugares de encuentros, en los cuales hay visiones diferentes, pero justamente el consenso no significa que todos pensemos igual, sino que tengamos la oportunidad de entrecruzar pensamientos diferentes y el consenso es el resultado de ese cruce de pensamientos diferentes. Entonces éste es un ámbito extremadamente positivo para la democracia, que a los argentinos nos ha costado tanto conseguir, por eso estamos aquí apoyándolo.

La segunda cuestión que me parece importante, es que hay siempre en este tipo de análisis una dualidad, que es el pasado y la otra es el futuro. Respecto del pasado creo que hay que rendir un homenaje a muchos de los que están aquí presentes (hombres y mujeres de la justicia, de los partidos políticos, los legisladores), porque a pesar de las tantas dificultades que tuvo la Argentina de todo tipo, emergencias de cualquier naturaleza, siempre se luchó por la democracia, siempre se puso mucho valor en todo momento, aun cuando no la teníamos para lograrla y cuando la tuvimos, siempre se buscó la legitimidad democrática, es decir, nunca estuvo en cuestión que el que ganó las elecciones lo hizo

“Pero es importante que tengamos en cuenta el contexto, porque no hay instrumentos aislados, ningún instrumento aislado funciona bien si no hay un sistema dentro del cual actúe de modo coherente y ese sistema requiere de algunos principios, el primero es la transparencia...”

por un método democrático, y esa es una conquista de todos los ciudadanos de la Argentina y de todos aquellos hombres y mujeres que forman parte de la dirigencia política y social de este país y que muestran este interés en participar. La tercera cuestión que me parece relevante, es señalar que este tema tiene importancia para el futuro, porque no es solo el pasado el que nos debe ocupar sino también hacia dónde vamos. Y en este punto creo que hay dos aspectos: el primero

es que tenemos que hablar de un sistema institucional, y el segundo es que tenemos que hablar de nuestro pueblo, del derecho que tiene cada uno de los ciudadanos. En cuanto al sistema institucional siempre que se habla de elecciones, se habla de un sistema electoral y aquí hay una primera cuestión que es muy relevante, porque no podemos hablar solo de los instrumentos sin pensar que estamos dentro de un sistema, de un contexto. Nosotros estamos muy de acuerdo con el gradualismo y porque además siempre hay que obrar en función de lo posible. Entonces si lo posible es hoy obtener una boleta electoral única, si lo posible es hoy encaminar por la vía de la tecnología, estamos totalmente de

“La organización del sistema electoral requiere gestión. ¿Quién la hace? Estos son temas de fondo, son temas que en todos los países han mostrado un gran interés y nosotros tenemos que resolverlos de una vez por todas. ”

acuerdo, creemos que éstos son grandes avances y ojalá se puedan concretar lo más rápidamente posible. Pero es importante que tengamos en cuenta el contexto, porque no hay instrumentos aislados, ningún instrumento aislado funciona bien si no hay un sistema dentro del cual actúe de modo coherente y ese sistema requiere de algunos principios. El primero es la transparencia, la transparencia en todos los sentidos, desde el momento en que se genera el proceso electoral, el proceso de financiamiento, el proceso de elección, el proceso posterior, es decir, la transparencia es fundamental para la credibilidad. El segundo

es que esta transparencia esté fundada en órganos que la hagan creíble y para eso creo que es muy importante salir de la tradicional disputa de poderes que hay siempre en la historia argentina, acerca de quién se ocupa de cada cosa. Nosotros hemos dicho que no nos interesa discutir con los demás poderes del estado, si es el poder judicial, si es el poder ejecutivo o es el legislativo, por el contrario, tenemos que cooperar para que las cosas salgan bien. Lo que sí es bueno, es mantener las líneas históricas y evitar las oscilaciones pendulares, porque la credibilidad de las instituciones tiene mucho que ver con su previsibilidad, si tenemos una línea histórica que, como se decía recién, se inicio con Sáenz Peña, se creó una justicia electoral y se fortaleció al poder judicial en el ámbito de la gestión y en el ámbito de la auditoría y en el ámbito del control general del sistema eleccionario, es bueno que nos pongamos de acuerdo sobre cómo seguimos, si seguimos esa línea o si se cambia y por qué se cambia, por qué necesita nuestro pueblo que le expliquemos las oscilaciones pendulares que tenemos en la Argentina, nosotros tenemos creaciones de cargos especializados, que luego, porque cambia la tendencia, quedan vacíos. Tenemos dispendio, es decir, gasto innecesario en trabajo legislativo, en trabajo de organización porque ha cambiado la dirección y entonces eso queda en la nada. Es bueno que nos pongamos de acuerdo, entonces también, en las cuestiones de fondo, es decir, si la dirección es en ese sentido entonces mantengamos, el sentido histórico y si no expliquemos bien por qué es necesario cambiarla. No vamos a hacer una disputa de esto, simplemente es necesario que nos pongamos de acuerdo y mantengamos una línea histórica. Porque la tecnología es buena, pero si no hay un control, siempre puede haber problemas. La organización del sistema electoral requiere gestión. ¿Quién la hace? Éstos son temas de fondo, son temas que en todos los países han mostrado un gran interés y nosotros tenemos que resolverlos de una vez por todas. La posición del poder judicial es

Acto de clausura - Dr. Ricardo Luis Lorenzetti

que puede hacerse cargo de esto, pero hay que hablar con los demás poderes, consensuarlo, y, por lo menos, si no se puede resolver hoy, tener una idea clara hacia dónde vamos porque éste es un buen momento para definir las cuestiones de fondo y no sólo las instrumentales, aunque no se ejecuten ahora, pero sí tener principios, directrices sobre hacia dónde vamos. Entonces, el poder judicial históricamente ha actuado, no sólo en la fase contenciosa, es decir, cuando hay un litigio en materia electoral, sino también ha actuado en la fase previa, que es organizativa y de gestión. Este es un tema a discutir, pero es bueno que

“Y otro aspecto que es relevante, es la relación que existe entre la Nación y las provincias, nosotros tenemos una Constitución que reconoce el principio federal, la Corte ha dicho muchísimas veces que reconoce el sistema federal y que debemos ir hacia un sistema federal, y el federalismo no puede ser una palabra vacía...”

nos pongamos de acuerdo y, reitero, no hay disputas de poderes ni debe haberlas, conocemos cuál es la tendencia y debemos trabajar en esa línea para que una vez que se defina, se ejecute el año que viene, el próximo o dentro de diez años. Pero lo que es importante es lograr un consenso básico sobre eso. Y otro aspecto que es relevante, es la relación que existe entre la Nación y las provincias, nosotros tenemos una constitución

que reconoce el principio federal, la Corte ha dicho muchísimas veces, que reconoce el sistema federal y que debemos ir hacia un sistema federal, y el federalismo no puede ser una palabra vacía. Esto no está en contraposición con lo que se ha denominado “presupuestos mínimos”, es decir, alguna base mínima para que el país funcione en un mismo sentido, esto lo tenemos no solo en materia electoral, sino en una cantidad de temas, que hoy son temas federales, son temas provinciales, pero en el medio hay una serie de presupuestos mínimos, una base común y luego cada jurisdicción tiene el necesario juego individual, regional, que tiene que tener, y lo mismo sucede en la relación con los municipios. Nosotros hemos reconocido en nuestro país la autonomía de los municipios, pero también aquí hay un cierto balance de presupuestos mínimos. Entonces, definir también alguno de estos presupuestos mínimos es necesario para que sepamos cuál es la dirección, entonces, el mensaje me parece que es: podemos trabajar urgentemente en los instrumentos, pero también dediquemos algo de nuestro tiempo a saber cuál es la dirección.

El otro aspecto, da para concluir mi breve intervención, es que tenemos que pensar que el sistema electoral no es solo una cuestión institucional, sino que es también un derecho y ese derecho es del pueblo, de cada uno de los ciudadanos, de la ciudadanía activa como se le reconoce hoy en el siglo XXI, y fíjense que hoy hay un gran interés en un momento no electoral precisamente, porque los ciudadanos argentinos han manifestado su interés primero que todo, como en tantos temas de nuestro país, siempre nacen en las calles y es bueno que respondamos a esas demandas sociales. Nuestro pueblo tiene un gran valor y yo siempre creo que hay que reconocerlo, la agenda nace en las inquietudes de los ciudadanos, y hubo grandes discusiones sobre sistemas electorales, entonces hay que estar a la altura de esas expectativas, no defraudarlas y para no hacerlo es fundamental la confianza. Nosotros tenemos la

responsabilidad de generar confianza.

Y aquí quiero concluir diciéndoles, en lo que atañe al poder judicial, que la función esencial de los jueces, hombres y mujeres de la justicia, aun cuando no tengan todo lo que quieran tener, generen confianza, se esfuercen para que los ciudadanos tengan satisfacción y crean en las instituciones. Esto lo han hecho, lo han hecho en momentos difíciles. Creo que ahora es el momento de continuar haciéndolo porque la expectativa de los ciudadanos es cada vez mayor en este tema. Todos los ciudadanos quieren participar de diversas maneras, por eso se habla de gobierno abierto, esto lo ha dicho Naciones Unidas, lo ha dicho el poder ejecutivo, lo ha dicho el poder legislativo y también el poder judicial. Gobierno abierto es transparencia, acceso a la información, pero también participación ciudadana. No defraudemos, generemos confianza, hagamos todos los esfuerzos necesarios, los individuales que nos tocan a cada uno de nosotros en los lugares que ocupamos y también los institucionales mediante la cooperación entre los poderes del Estado.

Es por eso que creo que ésta es una gran reunión y me parece que lo que se ha escuchado aquí, ha sido en esta línea y los felicito a todos.

Nada más y muchísimas gracias.

Primera edición: Julio, 2016

Impreso en Argentina por

Latingráfica S.A.

Rocamora 4161 (C 1184 ABC)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

