



EZEQUIEL FERNÁNDEZ LANGAN

**ELECCIONES
EN ARGENTINA
Y SUS DESAFÍOS:
COMICIOS,
CAMPAÑAS Y
FINANCIAMIENTO**

 **KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG**

Elecciones en Argentina y sus desafíos: comicios, campañas y financiamiento

AUTOR

Ezequiel Fernández Langan

COLABORADORES

Facundo Galván

Sofía Matozzi

Diego Naveira

Matías Petrasso

María Constanza Taboada

Sol Rubio

María Luz Alegría Landivar

Kathrin Ecke



Fernández Langan, Ezequiel

Elecciones en Argentina y sus desafíos : comicios, campañas y financiamiento / Ezequiel Fernández Langan. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2019.

114 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-987-1285-80-8

1. Política Argentina. I. Título.
CDD 320.82

© Konrad-Adenauer-Stiftung
Suipacha 1175, Piso 3
C1008AAW
Ciudad de Buenos Aires
República Argentina
Tel: (54-11) 4326-2552
www.kas.org.ar
info@kas.org.ar

ISBN: 978-987-1285-80-8

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.
Noviembre de 2019

Índice



Introducción	7
Capítulo 1.	
¿Dónde estamos? Las elecciones hoy	11
Capítulo 2.	
Responsabilidades en la administración electoral.....	27
Capítulo 3.	
La aplicación de tecnologías al proceso electoral	41
Capítulo 4.	
Campañas electorales y “cancha inclinada”	71
Capítulo 5.	
Verticalización y ordenamiento de la oferta	87
Capítulo 6.	
Otras reformas aprobadas post 2015	95
Conclusiones	105
Bibliografía consultada	109

Introducción



“Estamos dando un paso muy importante, enviando un proyecto de ley para una reforma política ambiciosa, que va a ser un cambio para nuestra democracia y para el país. Y cuando hablo de país, hablo de cada argentino que quiere defender sus ideas, que quiere debatir por sus ideas.”

Ing. Mauricio Macri
Presidente de la República Argentina
Junio, 2016

Desde 1983 los argentinos, ininterrumpidamente, mediante nuestro voto, decidimos quiénes son nuestros representantes: presidentes, diputados y senadores; participamos de un plebiscito sobre el diferendo austral del Canal de Beagle en 1984 y elegimos una Asamblea Constituyente para la reforma de la Constitución Nacional en 1994. La posibilidad de elegir a nuestros representantes, la participación política, la libertad de opinión, las elecciones libres, en suma, la democracia, ha sido un triunfo de nuestra sociedad.

El sistema electoral y su administración han funcionado hasta el presente de acuerdo con las perspectivas de una democracia joven que, como principal horizonte, buscó la estabilidad institucional y la consolidación de un régimen democrático que padeció demasiadas interrupciones durante el siglo XX. Su cometido ha

sido logrado, de ello no quedan dudas, pero esto no nos impide seguir buscando su constante mejora.

Con el correr de los años comenzaron a evidenciarse situaciones que debilitan y deslegitiman el proceso electoral en su conjunto y que nos llevan a replantearnos cuestiones que atañen a la calidad democrática, la equidad del proceso y la administración electoral. Boletas partidarias, calendarios electorales interminables, candidaturas múltiples, listas colectoras, robo de boletas, escrutinios discutidos, entre otras tantas prácticas nocivas, comenzaron a presentarse como problemas crecientes y cada vez más persistentes del sistema electoral argentino. Nos acostumbramos a que, en cada elección, se necesiten enormes estructuras de fiscalización, impresión de millones de boletas en papel, se denuncien faltantes de boletas en los cuartos oscuros o “canchas inclinadas” de acceso a recursos en favor de los oficialismos.

Ante este escenario, diversos espacios políticos y organizaciones de la sociedad civil impulsaron diferentes proyectos de ley con el fin de reformar el sistema electoral de nuestro país y subsanar muchas de aquellas debilidades.

Entre esos proyectos se destaca uno propuesto desde el Poder Ejecutivo en 2016, ya que fue el que generó mayores consensos y logró ser tratado y aprobado por la Cámara de Diputados en la sesión del 20 de octubre de dicho año. Sin embargo, no fue convertido en ley por el Senado de la Nación. A su vez, se resalta el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo el 20 de julio del 2018 para modificar el financiamiento de los partidos políticos que fue sancionado el 15 de mayo de 2019 por la Cámara de Diputados de la Nación.

En este trabajo buscamos ampliar la perspectiva y rescatar la mirada integral que proponía el proyecto presentado en 2016 y las reformas que introduce el proyecto aprobado en 2019. ¿Qué rol debe jugar el Estado como garante del derecho al sufragio de los electores y en la vida de los partidos políticos? ¿Cómo debe ser el escrutinio y quiénes deben llevarlo a cabo? ¿Cómo garantizar condiciones adecuadas de competitividad electoral en un marco de mayor igualdad entre oficialismo y oposición? ¿Cuál es el mejor modelo de financiamiento de las campañas electorales? Estas, junto a otras cuestiones, han sido largamente discutidas en la agenda pública y encuentran respuesta concreta en este proyecto del Ejecutivo.

El presente trabajo se estructura en seis capítulos, una conclusión y un anexo. En el primer capítulo postulamos y analizamos las características principales de nuestro sistema electoral actual. En el segundo apartado nos ocupamos de las características de la administración electoral. El tercer capítulo abarca la problemática en torno a la inauguración de obras públicas por parte del Poder Ejecutivo, que se modificó en la ley de financiamiento de los partidos políticos con el objetivo de revertir los efectos de la denominada “cancha inclinada”. En el capítulo siguiente se describen casos de aplicación de tecnologías electorales en experiencias comparadas y los desafíos de su introducción en las democracias. En la quinta sección se revisa la propuesta de verticalización y ordenamiento de la oferta electoral. Por último, en el sexto capítulo, se destacan las leyes electorales sobre debates presidenciales obligatorios y la paridad de género en los cargos de representación, aprobadas durante el gobierno de Mauricio Macri. Luego de los capítulos presentamos una conclusión sobre

la importancia de seguir trabajando y reflexionando sobre el sistema electoral en la Argentina.

Este libro *Una reforma para las elecciones del siglo XXI* no pretende cerrar en forma tajante ninguna discusión. Por el contrario, invita a seguir pensando la reforma política y el sistema electoral desde una perspectiva amplia, equitativa e integral que implique un salto cualitativo de cara a la forma de votación que vamos a dejar a las nuevas generaciones. La Argentina necesita seguir fortaleciendo su institucionalidad para afianzar el cambio que el país ha comenzado a transitar desde el 10 de diciembre de 2015.

Dr. Ezequiel Fernández Langan
DIPUTADO NACIONAL POR LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES (2017-2021)

CAPÍTULO 1



¿Dónde estamos? Las elecciones hoy

Las elecciones constituyen la base de la democracia. Sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia, ya que son la fuente de legitimación del sistema político.¹

La reforma de la Constitución Argentina de 1994 introdujo importantes modificaciones en el plano electoral. Se estableció la elección directa del Presidente y Vicepresidente de la Nación con un mandato de cuatro años con posibilidad de reelección, se agregó la instancia de segunda vuelta, se incorporó la autonomía municipal y se fijó la elección popular de tres Senadores Nacionales por cada provincia y por la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, se introdujeron formas de democracia semidirecta y la Ciudad de Buenos Aires adquirió el *status* de ciudad autónoma, cuyo jefe de gobierno dejó de ser elegido por el Presidente de la Nación.

En el marco de un país federal como la Argentina, existen tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial y el municipal. Cada

1 Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 36.

uno de ellos representado por un poder ejecutivo (Presidente, Gobernador e Intendente) y un poder legislativo (bicameral en el ámbito nacional, unicameral o bicameral según el caso en cada provincia y concejos deliberantes en los municipios), ambos con representantes elegidos mediante voto popular.

Hablamos de administración electoral cuando nos referimos estrictamente a las tareas netamente administrativas u operativas que hacen a la gestión electoral, las que pueden abarcar uno o varios órganos con funciones diferenciadas en torno al área de los comicios que corresponda. Estas funciones están a cargo de la jurisdicción que elige cargos electivos. Es decir, a cargo de el Estado nacional cuando se eligen cargos de orden nacional y de los respectivos estados de nivel subnacional cuando se eligen cargos provinciales o municipales.

Tanto la Nación, las veintitrés provincias, como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen su propio sistema y administración electoral, sus propios órganos electorales, que incluyen la respectiva justicia electoral y regulan el funcionamiento de sus partidos políticos. Además, hay algunas provincias que les dan autonomía a sus municipios a determinar la fecha en la que llevan a cabo sus elecciones locales y para conformar sus propios órganos para administrar sus comicios.

En este sentido, en el ámbito federal la regulación normativa electoral se encuentra contemplada en el Código Electoral Nacional (Ley 19.945) y en las leyes específicas atinentes a la materia. Ahora bien, para mantener claros los conceptos, veamos lo que el Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) define como órgano electoral: *“el órgano o conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las*

*funciones esenciales de la administración electoral, entre las que quedan comprendidas las siguientes: a) determinar quién califica los votos, b) recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección, c) contar los votos y d) consolidar los resultados”.*²

En la Argentina el órgano electoral, con competencia en las elecciones nacionales, es de naturaleza “mixta”. El mismo tiene dos componentes: un ala perteneciente al Ejecutivo Nacional a través de la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, y otra en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, mediante sus Juzgados Federales con competencia electoral y la Cámara Nacional Electoral.

Por un lado, entonces, tenemos un órgano que ejecuta y lleva a cabo los comicios y, por el otro, un órgano que tiene facultades de registro, control y seguimiento. Ambos órganos electorales intervienen en las elecciones de cargos de orden nacional, como lo son Presidente y Vicepresidente de la Nación y Diputados y Senadores Nacionales.

En lo que refiere al Poder Ejecutivo su elección es efectuada considerando todo el territorio nacional como distrito único. El candidato ganador es a simple mayoría de sufragio, siempre y cuando la fórmula más votada obtenga más del 45% de los votos válidos emitidos o cuando alcance el 40% y registre una diferencia de por lo menos diez puntos porcentuales entre el primer candidato y el segundo. Caso contrario, se desarrollará una segunda vuelta elec-

2 IDEA, *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/diseño-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>.

toral o *ballotage* entre las dos fórmulas más votadas dentro de los treinta días de celebrada la elección anterior.

Los integrantes del Poder Legislativo Nacional son los Diputados y Senadores Nacionales. Los primeros son elegidos en distritos plurinominales, conformados por las veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). Los diputados representan al pueblo de la Nación Argentina, duran cuatro años en su cargo con posibilidad de reelección y la renovación de la Cámara es por mitades cada dos años en todo el territorio nacional. Actualmente hay 257 diputados y su distribución se realiza mediante el sistema proporcional D'Hondt.

El sistema D'Hondt es una fórmula que permite distribuir los cargos en forma proporcional a los votos. La distribución se realiza del siguiente modo: los votos obtenidos por cada partido se dividen entre los números 1, 2, 3, etc., que representan la cantidad de escaños en disputa. Los escaños se distribuyen según los resultados obtenidos de la división, en un orden de mayor a menor. Sólo ingresan en la distribución de bancas quienes alcancen el umbral o "barrera legal" establecida por el Código Electoral Nacional. Es decir, la participación de los partidos políticos en la asignación de escaños depende de que estos obtengan un mínimo de votos.³ En nuestro país esa barrera es del 3% del padrón electoral del distrito donde se encuentren en juego las bancas en disputa.

La Cámara de Senadores está integrada por 72 miembros, 3 por cada provincia y la CABA, con una duración del mandato de seis años con posibilidad de reelección. Son elegidos por el voto po-

3 Nohlen, Dieter, *op. cit.*, p. 70.

pular mediante una mayoría de lista incompleta. Es decir, se adjudican 2 bancas al partido o alianza que obtenga mayoría de votos y la restante al partido o alianza que le siga. La Cámara de Senadores se renueva por tercios cada dos años, lo que implica que bienalmente, ocho distritos renueven sus bancas.

Con respecto a los cargos electivos provinciales, cada distrito tiene autonomía para sancionar su Constitución y para regular el alcance de su vida institucional y electoral. En este sentido, cada provincia definirá su sistema electoral, su órgano de control y administración, el tipo de instrumento de sufragio, la composición y elección del Ejecutivo y Legislativo así como su división territorial en municipios, gobiernos locales o comunas y su grado de autonomía. El Poder Ejecutivo Provincial es elegido en forma directa por los ciudadanos de cada una de las provincias.

Respecto del Legislativo, el método mediante el cual acceden los candidatos a los cargos es definido por cada Constitución provincial. A su vez, el órgano legislativo puede ser unicameral o bicameral.

Las provincias de Chaco, Chubut, Córdoba, CABA, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tucumán y Tierra del Fuego tienen legislativos unicamerales, mientras que Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, San Luis, Santa Fe y Salta poseen un Poder Legislativo compuesto por dos cámaras.

Con relación al instrumento de sufragio, en las provincias argentinas se utilizan diversas modalidades: boleta partidaria, boleta única papel y boleta única electrónica. En función de la relevan-

cia del tema preferimos dar cuenta del mismo más adelante en un apartado específico.

La reforma de la ley 26.571

En el año 2009, el Congreso de la Nación sancionó la ley 26.571 de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, que modificó diversas normas electorales como la Ley Orgánica de Partidos Políticos (23.298), el Código Electoral Nacional (19.945) y la Ley de Financiamiento Partidario (26.215). Esta ley tenía como objetivo principal abrir los partidos políticos a la sociedad en su conjunto, y transparentar la selección de los candidatos y su funcionamiento interno. Asimismo, esa norma instauró como novedad la aplicación de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO).

Históricamente, cada partido político resolvió sus internas de forma cerrada, a través del voto de sus afiliados. A partir de esta reforma, las internas pasaron a ser primarias y abiertas porque son una herramienta de selección de candidatos para cargos electivos donde participan todos los ciudadanos sin importar si se encuentran afiliados o no a una fuerza política. Son simultáneas porque la votación se lleva a cabo en una misma elección entre todas las precandidaturas de todas las fuerzas políticas y son obligatorias, dado que lo son tanto para los electores argentinos como para las agrupaciones políticas que quieran presentarse en la elección general, sea que tengan o no dos o más listas de precandidatos en las primarias.

En este sentido, el artículo 19 de la norma prevé que *“todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a selec-*

cionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de Parlamentarios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista (...). De esta manera, todos los partidos políticos o alianzas que decidieran participar en las elecciones generales deberán antes presentarse a las primarias y obtener un piso mínimo de votos para acceder a la elección general. *“Solo podrán participar en las elecciones generales las agrupaciones políticas que para la elección a Senadores, Diputados de la Nación y Parlamentarios del Mercosur, hayan obtenido como mínimo un total de votos considerando los de todas sus listas internas, igual o superior al uno y medio por ciento (1,5%) de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría. Para la categoría de Presidente y Vicepresidente se entenderá el uno y medio por ciento (1,5%) de los votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional”* (Art. 45).

Por otro lado, vale destacar dentro de nuestro sistema electoral que las PASO tuvieron como objeto tender a la democratización en el interior de las fuerzas políticas y, sobre todo, a la apertura de la participación de los ciudadanos en la vida partidaria a través de la elección de los precandidatos, por medio de un único procedimiento para todas las fuerzas políticas. Sin embargo, mucho se ha dicho sobre esta herramienta, voces a favor y en contra, su utilidad o su ineficacia, su mantenimiento o eliminación. ¿Qué ha ocurrido en la práctica?

Desde su entrada en vigencia la participación en las PASO ha disminuido con el correr de los años. Mientras que en 2011 la cantidad de electores que concurrieron a las urnas fue del 78,67%,

en 2013 se redujo a 75,01%, en 2015 al 74,91% y en 2017 al 74%. Si estas cifras las contrastamos con la participación electoral en las elecciones generales, todo indica que entre las primarias y las generales la diferencia de participación electoral, en elecciones ejecutivas o legislativas, puede llegar al 1% del padrón.

Con relación al uso de esta herramienta por parte de los partidos políticos, se observa una clara resistencia inicial que genera que las primarias se conviertan en muchos casos en una especie de primera ronda electoral o una “gran encuesta”. No obstante, en las primarias de 2017 se vislumbró un aumento de la utilización de este mecanismo.

De acuerdo con la información suministrada por la Dirección Nacional Electoral, en 2011, 2013, 2015 y 2017 hubo un total de 181 primarias para Diputados y Senadores Nacionales, a las que hay que agregar las tres que se llevaron a cabo para Presidente y Vicepresidente de la Nación en el año 2015. Sólo en el año 2017 la cantidad de primarias ha aumentado considerablemente. El 13 de agosto de 2017 se anotaron 208 agrupaciones en los 24 distritos y hubo 323 listas y 41 primarias.

Todo el proceso electoral cuesta alrededor de diez mil millones de pesos a valores de 2019,⁴ siendo cuatro mil millones el costo de las PASO. En ese sentido, vale destacar que se trata de un costo elevado para el Estado Nacional y se justifica siempre y cuando sirva para dirimir candidaturas con una participación alta de la ciudadanía.

4 Dato de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ejercicio_2017_.pdf.

Como surge de los datos mencionados, pareciera que lentamente los partidos políticos comenzaron a reconocer su valor por distintas experiencias –y en diversos distritos– como, por ejemplo, el caso de la Alianza CAMBIEMOS, que en 2015 determinó a través de las PASO su candidato a presidente. Se trata de un caso que muestra la potencialidad de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y el éxito que conllevan para dirimir compulsas internas en el marco de una elección general. Más allá de los beneficios de esta herramienta, aún sigue pendiente crear mecanismos de incentivo para que los electores y los partidos participen activamente de ellas y tanto electores como candidatos les otorguen la importancia que las mismas tienen para la vida institucional de la Argentina y la democracia. Cuando hay listas únicas, indudablemente se pierde el sentido de esta ley.

Por otra parte, la ley 26.571 incorpora la prohibición, ya prevista para las elecciones generales, de que las agrupaciones políticas y listas internas puedan contratar en forma privada todo tipo de publicidad de radiodifusión televisiva o sonora, abierta o por suscripción, ya que pasa a ser el propio Estado, a través de la Dirección Nacional Electoral, quien por sorteo público distribuye todos los espacios de publicidad electoral –cedidos a los partidos en forma gratuita– en medios de comunicación audiovisual.

Asimismo, se estipulan los criterios para la distribución de los aportes para campaña electoral, tanto para las elecciones primarias como para las generales. En una elección presidencial, el 50% del monto asignado se reparte en forma igualitaria entre todas las listas presentadas, mientras que el 50% restante se distribuye entre los 24 distritos en proporción al total de electores correspondientes a cada uno, y luego en forma proporcional a la

cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la elección anterior para la misma categoría.

En el caso de elección para diputados nacionales, los aportes se distribuyen entre los 24 distritos en proporción al total de electores correspondientes a cada uno. Luego el 50% se hace en forma igualitaria entre las listas presentadas y el restante 50%, a cada partido o alianza en forma proporcional a la cantidad de votos que hubiera obtenido el partido político para la misma categoría en la elección anterior.

En el supuesto de elección de senadores nacionales el total de aportes se distribuye entre los ocho distritos en proporción al total de electores de cada uno. Luego el 50% se distribuye en forma igualitaria entre todas las fuerzas políticas y alianzas y el siguiente 50%, en forma proporcional en relación con la cantidad de votos obtenidos en la elección anterior para la misma categoría.

Si consideramos los actos de gobierno durante la campaña electoral, la ley 26.571 de 2009 en su artículo 93 estableció que: *“Queda prohibida durante los 15 días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias y la elección general, la realización de actos inaugurales de obras públicas o promoción de planos, proyectos o programas de alcance colectivo, y en general la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales”*. Este plazo, incorporado en el artículo 64 *quáter* del Código Electoral, fue ampliado en 2019 a través de la sanción de la ley 27.504 que, por su relevancia, también trataremos en el próximo apartado en forma específica.

En lo que atañe a la vida de los partidos políticos, se modificaron los requisitos para la obtención de la personería jurídica y su mantenimiento en el tiempo. A partir de dicha ley, se estableció como piso necesario para el reconocimiento y conservación de un partido político de distrito la obtención de 4 por mil de afiliaciones en relación con los electores registrados en el padrón electoral del distrito en el que se registra el partido.

También fue creado un registro de empresas de encuestas y sondeos de opinión. Las empresas registradas deben presentar un informe que individualice su trabajo, quién realizó la contratación, el monto facturado, el detalle técnico sobre la metodología utilizada, el tipo de encuesta realizada, el tamaño y las características de la muestra utilizada, etc. Este informe es de carácter público y debe estar incluido en la web oficial de la Justicia Nacional Electoral. Asimismo, se prohíbe hasta ocho días antes de la elección general la publicación de resultados de encuestas o sondeos de opinión. Por último, la Ley 26.571 incorporó un registro público de postulación de autoridades de mesa, el que debe funcionar en todos los distritos de manera permanente.

La reforma introducida por la ley 27.504

La Argentina era huérfana de mecanismos que prevengan, de forma efectiva, que las fuerzas políticas se nutran de recursos de origen dudoso hasta la reforma sancionada a través de la ley 27.504, aprobada en 2019.

Esta reforma incorporó la obligatoriedad de la trazabilidad de todos los aportes a los partidos políticos. A partir de este cambio es posible determinar el origen del dinero que recibe cada

una de las fuerzas políticas. Que podamos saber con mayor certeza de dónde vienen y en qué se usan todos los aportes de campaña es un avance en el camino hacia transparentar el origen del dinero y eliminar la corrupción en el financiamiento de la política.

En el mismo sentido, corresponde destacar que se introdujo la obligatoriedad de que todo gasto que se efectúe con motivo de la campaña electoral deba ser realizado con la autorización expresa por escrito o por medios electrónicos del responsable económico financiero, quien deberá ser una persona afiliada al partido por el cual responde. El objetivo de esta reforma es que el responsable económico financiero haga un seguimiento continuo de los gastos y contribuciones que recibe el partido o alianza durante todo el desarrollo de la campaña electoral. A su vez, la incorporación del requisito de que el responsable económico financiero se encuentre afiliado al partido busca que quien tome tal responsabilidad sea alguien que tenga acceso e información suficiente para cumplir correctamente su responsabilidad.

Además, se agrega la responsabilidad del tesorero del partido político por las presentaciones que realice el partido político o la alianza, en el marco del control patrimonial del partido. Esto significa que es solidariamente responsable junto con el responsable económico designado para la elección. Esta reforma es particularmente relevante considerando que en el caso de las alianzas el responsable financiero será alguien que surja del consenso de los partidos que la conforman, ya que todos los tesoreros de los partidos que conformen la alianza serán solidariamente responsables por aquello que presente el responsable financiero designado por cada alianza.

A su vez, la reforma habilitó que las personas jurídicas, que hasta ahora sólo podían hacer aportes para el desenvolvimiento institucional de los partidos, también puedan aportar a las campañas políticas con un tope del 2% por persona jurídica del gasto total que establece la Cámara Nacional Electoral para cada elección.

Ambas modificaciones buscan evitar un caudal paralelo de recepción de dinero por parte de los partidos políticos a través de estrategias que esquivan la ley. Gracias a esta reforma los electores podrán emitir un voto informado a partir de conocer quién financia las campañas y, por ende, qué intereses se encuentran en juego en el marco de una campaña electoral.

Otra modificación que va en la dirección de aumentar la transparencia del financiamiento de las campañas electorales es la incorporación de ocho nuevos auditores contadores, para agilizar el proceso de revisión de las cuentas. Previo a esta reforma, el cuerpo de auditores de la Cámara Electoral Nacional encargado de revisar la rendición de cuentas de todos los partidos políticos a nivel nacional contaba solamente con ocho auditores.

A su vez, se introdujo el deber de la Justicia Nacional Electoral de establecer una plataforma a través de la cual las personas jurídicas o humanas que realicen un aporte a una agrupación política efectuarán una declaración jurada respecto al libre consentimiento del aporte y que este no está contemplado en ninguna de las prohibiciones previstas en esta ley, que habilita el uso del aporte por parte del partido o la agrupación. En ese sentido, corresponde resaltar que previo a la fecha de la elección, los electores podrán ver y considerar quiénes han realizado los aportes a los partidos.

En el mismo sentido, se introdujo el artículo 75 bis a la ley 26.215 que establece que la Justicia Electoral podrá requerir la información que estime necesaria para investigar hechos o actos de financiamiento de los partidos políticos que involucren recursos de procedencia ilícita. También se incorpora la posibilidad de que soliciten la colaboración de la Unidad de Información Financiera. Además, el Banco Central de la República Argentina, la Administración Federal de Ingresos Públicos, la Administración Nacional de la Seguridad Social, la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos, la Oficina Anticorrupción y todo otro organismo público que sea solicitado deberán colaborar con la Justicia Nacional Electoral, sin que sean aplicables las disposiciones referidas al secreto bancario o fiscal.

Por otra parte, con el objetivo de fomentar la creación de contenido y una distribución con criterios federales se introdujo, en el artículo 43 *terdecies*, que la pauta en publicidad digital deberá destinarse, por un lado, en un 35% a sitios periodísticos digitales generadores de contenido y de producción nacional y, por el otro, al menos un 25% a sitios periodísticos digitales generadores de contenido y de producción provincial. El artículo establece que la distribución deberá seguir un criterio similar al de la coparticipación federal.

Otra reforma relevante es la introducida en el artículo 43 *decies*, que incorporó el deber en cabeza de los representantes legales de los partidos políticos reconocidos, confederaciones y alianzas vigentes de inscribir ante un registro que llevará la Cámara Nacional Electoral las cuentas de redes sociales, sitios de internet y demás canales digitales de comunicación de los precandidatos, candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades parti-

darias. El objetivo de este registro es proveer a la Cámara de información que le permita reconocer los movimientos en el ámbito digital de quienes son candidatos. Esto permitirá, por ejemplo, reconocer de forma sencilla e inmediata si algún candidato violó la veda electoral, como así también si se condicen los gastos en redes sociales denunciados por la alianza o partido con los movimientos en las cuentas de redes sociales registradas.

Además, como adelantamos, vale destacar que mediante la reforma aprobada en 2019 se amplió el tiempo de prohibición de actos de gobierno y publicidad oficial en campaña que pasa de 15 a 25 días. A su vez, corresponde resaltar que se amplió el aporte que cada agrupación que inscriba candidaturas recibe para la impresión de boletas. Por su relevancia, estos puntos de la reforma los desarrollaremos con mayor amplitud en el capítulo 3.

La descripción llevada a cabo nos muestra que si bien el sistema electoral argentino ha permitido alternancias en el ejercicio del poder, aún presenta un déficit en lo que refiere a la administración electoral. Ello ha generado en el tiempo distorsiones que promueven la inequidad en la competencia electoral, perjudican la transparencia del proceso electoral en su conjunto y fomentan prácticas que hacen a intereses muy distintos que el de representar la voluntad popular a través de una elección. A propósito de la administración electoral, en el próximo capítulo nos dedicaremos en forma específica a los órganos encargados de administrar los comicios.

CAPÍTULO 2



Responsabilidades en la administración electoral

En este capítulo analizamos los distintos órganos encargados de cumplir los diferentes roles y responsabilidades en lo que respecta a la administración de las elecciones tanto en Argentina como alrededor del mundo. Pero antes de comenzar es preciso realizar algunas precisiones conceptuales.

Por órgano electoral se entiende el cuerpo encargado de la dirección, coordinación y fiscalización de todas las acciones que se encuentren vinculadas a una elección. Este tipo de órganos pueden estar compuestos por una o varias instituciones, según lo establezca la legislación. Estas son responsables de las actividades electorales, independientemente de cuál sea el marco institucional existente.

Al órgano electoral se le otorga generalmente la responsabilidad legal de administrar uno o más de los elementos que son fundamentales para la conducción de las elecciones. Asimismo, si el marco legal lo permite, tienen a su cargo también la fiscalización y conducción de los instrumentos de democracia directa

como los referendos, las iniciativas ciudadanas o la revocatoria de mandato.⁵

Según Barrientos del Monte, investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guanajuato, estos órganos se pueden clasificar de acuerdo con tres modelos:

1. Los organismos gubernamentales, es decir, aquellos que dejan en manos del gobierno la organización de las elecciones. Tal es el caso de Alemania (Oficina Federal de Estadísticas) e Inglaterra (Comisión Electoral).

2. Los organismos independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Un claro ejemplo de ello existe en Brasil (Tribunal Superior Electoral) y en Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones), es decir, de órganos de naturaleza eminentemente vinculada al Poder Judicial.

3. Finalmente están los cuerpos mixtos, en los que la organización de las elecciones se comparte entre instancias independientes y gubernamentales, tal como sucede en Chile (Servicio Electoral y el Tribunal Calificador de Elecciones) y Argentina (Dirección Nacional Electoral y Cámara Nacional Electoral).⁶

La importancia de los órganos electorales radica en que son uno de los pilares principales para sostener la confianza en la demo-

5 Dato consultado en sitio web de ACE Project: <http://aceproject.org/ace-es/topics/em/ema/ema01>.

6 Barrientos del Monte, Fernando, "Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina", en *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Costa Rica*, Núm. 10, Segundo Semestre, 2010. El autor describe estos casos en una nota disponible en el sitio web: <https://www.infobae.com/2015/11/22/1771395-los-10-paises-america-latina-las-instituciones-electorales-mas-confiables/>.

cracia. Esto se debe a que, como bien analizan especialistas como López Pintor, son instituciones que aseguran aspectos sustantivos de la gobernabilidad. En ella se basa gran parte de la legitimidad de origen de los representantes.⁷

Órganos de control electoral en Argentina y el derecho comparado

Para poder ilustrar desde una perspectiva comparada el funcionamiento y relevancia de las instituciones que tienen a su cargo la dirección y fiscalización de los procesos electorales, se hace a continuación una breve explicación de los órganos que tienen a su cargo dichas tareas en distintos países.

Argentina

En Argentina el órgano electoral, tal como se ha adelantado, es mixto. A nivel nacional el encargado de controlar las elecciones es el Poder Judicial por medio de los juzgados federales con competencia electoral en cada distrito y de su tribunal de alzada, la Cámara Nacional Electoral. Cada uno de los 24 distritos electorales en que se divide nuestro país cuenta con un Juzgado Federal con competencia electoral.

A su vez, la Cámara Nacional Electoral trabaja coordinadamente con la Dirección Nacional Electoral, dependiente del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, la cual tiene a su cargo la ejecución de los comicios.

7 López Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Nueva York: PNUD, 2000.

A continuación se hace una breve descripción de cada uno de los organismos precedentemente mencionados.

JUSTICIA NACIONAL ELECTORAL

El fuero electoral está constituido por 24 Juzgados Federales de primera instancia con competencia en cada uno de los distritos electorales en que se divide el país –las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires– y un único Tribunal de Apelaciones, la Cámara Nacional Electoral.

CÁMARA NACIONAL ELECTORAL

La Cámara Nacional Electoral posee competencia en todo el territorio de la Nación. Este Tribunal electoral integra el Poder Judicial de la Nación y es la autoridad superior de aplicación de la legislación político-electoral.

La Cámara Nacional Electoral es la máxima autoridad en la materia y representa la segunda y última instancia respecto de las cuestiones iniciadas ante los veinticuatro juzgados federales con competencia electoral y las veinticuatro Juntas Nacionales Electorales.

Entre sus principales funciones:

Designa una Junta Electoral Nacional por distrito (provincias y la Ciudad de Buenos Aires) con la antelación necesaria a fin de que queden integrados 60 días antes de la elección.

Cuenta con facultades reglamentarias, operativas y de fiscalización, como así también atribuciones relativas a la administración electoral. Además de las funciones jurisdiccionales que le corresponden, su jurisprudencia tiene fuerza de fallo plenario y es obligatoria para todos los jueces de primera instancia y para las

juntas electorales nacionales. Es la última instancia en el sistema electoral.

Asimismo, la Cámara lleva los siguientes registros para poder cumplir con sus facultades:

- Registro Nacional de Electores
- Registro de Cartas de Ciudadanía
- Registro de Electores Residentes en el Exterior
- Registro de Electores Privados de Libertad e Inhabilitados
- Registro de Infractores al deber de votar
- Registro Nacional de Partidos Políticos
- Registro Nacional de Afiliados a los Partidos Políticos
- Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión
- Registro Público de Postulantes a Autoridades de Mesa
- Registro Nacional de Divisiones Electorales
- Registro de Delegados de la Justicia Nacional Electoral
- Cuerpo de Auditores Contadores
- Registro de Aportantes a Agrupaciones Políticas

DIRECCIÓN NACIONAL ELECTORAL

La Dirección Nacional Electoral es el organismo responsable de programar, organizar y ejecutar las tareas que la legislación asigna al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda en materia electoral y de partidos políticos. Conforme al Decreto N° 682/2010, sus responsabilidades primarias son:

Entender en la gestión de la administración del financiamiento partidario y todos los aspectos que la legislación le encomienda respecto de los partidos políticos y de las campañas electorales.

Entender en la difusión y capacitación respecto de la normativa en materia electoral, los procedimientos y la información electoral y de partidos políticos.

Entender en la modernización e innovación procedimental y normativa en las materias de su competencia.⁸

Asimismo, la Dirección Nacional Electoral tiene a su cargo la implementación de las herramientas fundamentales para asegurar la transparencia, la seguridad y la legitimidad del proceso electoral en su conjunto. De esta manera, busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos y el cumplimiento de los principios democráticos.

Brasil

En Brasil, el órgano electoral es independiente del Poder Ejecutivo. Es desempeñado por el Tribunal Superior Electoral (TSE) que es el órgano máximo de la Justicia Electoral. Es presidido por un ministro del Supremo Tribunal Federal. El TSE juega un papel fundamental en la construcción y el ejercicio de la democracia brasileña. Sus principales competencias están fijadas por la Constitución Federal y el Código Electoral (ley n° 4.737 de 1965).⁹

El TSE actúa conjuntamente con los tribunales electorales regionales (TRE), los que se responsabilizan de la administración del proceso electoral en los estados y municipios.

8 Sitio web oficial de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/direccion-nacional-electoral.php>.

9 Sitio web oficial del Tribunal Supremo Electoral de Brasil: <http://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/apresentacao>.

El TSE resuelve además todas las apelaciones interpuestas ante las decisiones de los tribunales regionales. De igual modo, le compete conocer y resolver sobre impugnaciones relacionadas con:

- a) el registro y cancelación de registro de partidos políticos, sus directorios nacionales y sus candidatos a la presidencia o vicepresidencia;
- b) los conflictos sobre jurisdicción entre los tribunales regionales y los jueces electorales de los diferentes estados;
- c) la sospecha de impedimento sobre sus miembros, el fiscal general y funcionarios de su secretaría;
- d) los delitos electorales y comunes que son cometidos por sus propios jueces y por los jueces de los tribunales regionales;
- e) los recursos de hábeas corpus o interdicto en materia electoral, en relación con actos ejecutados por el presidente de la república, los ministros de estado o los tribunales regionales;
- f) las impugnaciones relativas a las obligaciones impuestas por ley a los partidos políticos en cuanto a su contabilidad y el origen de sus recursos;
- g) las impugnaciones relativas al cómputo final, a la declaración de validez y a la expedición del certificado de vencedor en la elección de presidente y vicepresidente;
- h) las impugnaciones relativas a las decisiones de tribunales regionales formuladas por partidos, candidatos, ministerio público o partes legítimamente interesadas;
- i) los recursos contra los propios ministros que no hayan, dentro de treinta días, juzgado los hechos presentados ante ellos;
- j) dejar sin efecto acciones por causas de inelegibilidad.

México

Por la relevancia que ha tenido a lo largo de la historia y por el lugar que ocupa en los debates de los especialistas en la temática, en México el principal órgano electoral es el Instituto Nacional Electoral (INE). Dicho órgano es independiente y autónomo de los tres poderes del Estado. Posee personalidad jurídica y patrimonio propio. El INE está encargado de organizar las elecciones del presidente de la república y de los diputados y senadores que integran el congreso nacional. Asimismo, organiza las elecciones locales en coordinación con los organismos electorales de los estados que integran la República.¹⁰

La estructura del INE está legislada en el artículo 41, segundo párrafo, Base V, Apartado A, de la Constitución mexicana. Allí se dispone que el INE debe contar con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, integrados por personal calificado para el ejercicio de sus atribuciones.¹¹ En su integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.¹²

El consejo general del INE designa a los consejeros de los organismos electorales locales y asume las funciones que le corresponden a dichas instituciones en los casos previstos por la ley.

10 Sitio web oficial del Instituto Nacional Electoral de México: <http://www.ine.mx/>.

11 Sitio web oficial de la Secretaría de Gobernación. Unidad de Asuntos Jurídicos del Gobierno de México: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/41.pdf>.

12 La Cámara de Diputados elige los 11 integrantes del consejo general del INE, que lo conforman ciudadanos. Uno de ellos es electo como Consejero Presidente y los 10 restantes como Consejeros Electorales.

Entre las funciones principales del INE se encuentran:

- a. Organizar la elección de sus dirigentes, a petición de los partidos políticos.
- b. Garantizar que los candidatos independientes tengan acceso a tiempos del Estado en radio y televisión, para que puedan difundir sus campañas.
- c. Verificar que se cumpla el requisito mínimo (2% de la lista nominal) para solicitar el ejercicio de las consultas populares y realizar las actividades necesarias para su organización, incluidos el cómputo y la declaración de resultados.
- d. Fiscalizar los recursos de los partidos políticos federales y locales.

Asimismo, el INE cuenta con un servicio profesional electoral nacional (SPEN) encargado de asegurar la imparcialidad y profesionalismo de todos los funcionarios que participan en la organización de elecciones, tanto a nivel federal como local.¹³

Junto al INE en México se encuentra el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que se encuentra a cargo de la resolución de controversias en materia electoral, proteger los derechos políticos y electorales de los ciudadanos e impartir justicia en el ámbito electoral.¹⁴

13 Sitio web oficial del Instituto Nacional Electoral de México. El estatuto del SPEN se encuentra disponible en: https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Estatuto_Servicio.pdf.

14 Para mayor información del mismo, consultar el sitio web oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <https://www.te.gob.mx/front/contents/index/1>.

Uruguay

En Uruguay el órgano electoral es un tribunal especial llamado Corte Electoral. La Corte Electoral posee independencia respecto de los tres poderes del Estado.

La Corte Electoral posee máxima independencia y es responsable de la regulación y la superintendencia de todo lo relativo a los actos electorales de Uruguay. Entre los fundamentos plasmados por la comisión que la creó se destaca que: *“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”*.¹⁵

A nivel local, en Uruguay existen las Juntas Electorales. Estas fueron creadas por la ley 7.690.¹⁶ La junta electoral es un órgano intermedio de rango departamental electo por el voto popular. Está compuesta por cinco miembros titulares y el doble de suplentes. Las juntas electorales se encargan de designar a los

15 Urruty, Carlos, “El régimen electoral uruguayo”, en *Revista de Derecho Electoral*, 2007. Ponencia en el marco del Seminario Internacional “Partidos políticos y organismos electorales”, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 5 y 6 de septiembre de 2006 y organizado por IDEA Internacional y el Consejo Económico, Social e Institucional (CESI) dominicano, versión digital disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruy_anexo.pdf.

16 Dicha norma estipula en su artículo 15° que “En las capitales de los Departamentos de la República, existirán ‘Juntas Electorales’, que tendrán la dirección local de los actos y procedimientos electorales, bajo la superintendencia de la Corte Electoral”.

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.

Además de la Corte Electoral y las Juntas Electorales, en Uruguay existe un tipo de organismo que se constituye para ejercer la función de administrar el acto electoral exclusivamente durante el día de los comicios. Se trata de las Comisiones Receptoras de votos. Estas son conformadas por tres funcionarios públicos y escribanos. Uno de los funcionarios es el presidente de mesa, otro el secretario y el tercero es un vocal.¹⁷ Ellos son responsables de la realización del conteo provisorio de los votos. Los delegados de los partidos políticos acompañan a las Comisiones Receptoras de votos a lo largo de la jornada electoral, ejerciendo su función de garantes. Los delegados presentados por los partidos o fracciones siguen el trabajo de los miembros de las comisiones y pueden observar procedimientos y las resoluciones de esta. Durante el escrutinio departamental o definitivo, los delegados que participan en las mesas escrutadoras pueden presentar recursos ante las Juntas Electorales.

Una vez repasados los casos de Uruguay, Brasil y México en perspectiva comparada con el de los órganos electorales de Argentina, vamos a presentar qué aspectos vinculados a esta temática fueron incluidos en el proyecto de Ley del Poder Ejecutivo Nacional, que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados pero que ha perdido estado parlamentario.

Si bien la transformación del órgano electoral nacional es un tema que se encuentra en la agenda del Presidente de la Nación,

17 Urruty, Carlos, *op. cit.*

el proyecto mencionado proponía mantener el carácter mixto integrado por la Dirección Nacional Electoral y la Cámara Nacional Electoral. El primero, encargado de programar, organizar y ejecutar todo lo atinente a la materia electoral y de partidos políticos mientras que la Cámara Nacional Electoral como órgano electoral de naturaleza judicial.

Actualmente, la DINE debe informar en forma pormenorizada y periódicamente, o cuando el consejo de seguimiento lo requiriese, acerca del desenvolvimiento de las instancias del proceso electoral, incluida la campaña. La financiación de las campañas políticas, las modalidades y la difusión del recuento provisional de resultados en ambas elecciones también está a cargo de esta Dirección. De haberse aprobado la reforma enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional, la DINE también hubiera debido responder sobre temas relacionados con la implementación del sistema de emisión de sufragio con boleta electrónica.

Por último, el proyecto establecía que la difusión de los resultados debía iniciarse no más allá de las veintiuna horas del día de la elección, sin importar el porcentaje de mesas escrutadas hasta ese momento. Sobre este punto corresponde aclarar que la legislación no contempla la forma de realización, verificación y publicación del denominado escrutinio provisorio. En ese sentido, corresponde resaltar que si bien el proyecto no se aprobó, la Cámara Electoral, a través de la Acordada Extraordinaria número tres de enero de 2017, acordó parámetros, acorde a normas internacionales, para la divulgación de los resultados provisorios, que incluyeron el compromiso de divulgar los resultados “no más allá de las veintiuna horas”. Este compromiso fue cumplido por el Poder Ejecutivo durante las elecciones celebradas en 2017.

A su vez, la reforma buscaba transferir la competencia del escrutinio provisorio de la órbita del Ejecutivo Nacional al Judicial. Dicho cambio fue postulado para fortalecer la neutralidad del proceso electoral, alejándolo de toda posible manipulación partidaria por parte de los gobiernos de turno. Asimismo, se sumaba a las competencias de la Justicia Nacional Electoral todo lo referente a los actos y procedimientos electorales. Por otra parte, el proyecto ponía en cabeza de la justicia electoral el diseño de los modelos uniformes de boleta, las pantallas de votación y los afiches con información electoral a distribuir en los centros de votación (siempre en consideración del instrumento de sufragio también previsto en dicho proyecto).

Sin dudas, los cambios propuestos tendían a fortalecer el rol de la Cámara Nacional Electoral, a fin de dotar a la República Argentina de órganos electorales con mayor independencia para cumplir las funciones que les fueron asignadas, y nos aproximaban a fortalecer los órganos naturaleza judicial, tal como presentamos con el Tribunal Superior Electoral de Brasil, el cual es, de todos los órganos comparados, el más destacado en cuanto a independencia del Poder Ejecutivo. Esto es así porque en el caso de Brasil el único órgano electoral es el Tribunal Superior Electoral, el cual es completamente independiente del Poder Ejecutivo, responsable tanto de la administración como de conocer y resolver sobre impugnaciones sobre el proceso electoral.

La creación de estas normas procesales que rigen el procedimiento ante la Cámara Nacional Electoral han buscado que la aplicación de las reglas sea cada vez más clara, previsible y transparente.

Con anterioridad a la sanción de la ley que introdujo estas reformas los tribunales federales con competencia electoral regían su

procedimiento de acuerdo con su jurisprudencia y normas que no habían sido sancionadas con ese fin, como es, por ejemplo, el Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. El hecho de que los tribunales federales con competencia electoral cuenten con un procedimiento específico es una muy buena noticia. Esto significa que la democracia contará con normas previsible y consensuadas en el ámbito legislativo, que regirán el proceso ante los tribunales que controlan del acto eleccionario a nivel nacional y, también, provincial, cuando las elecciones nacionales se realizan de manera concurrente con las provinciales.

CAPÍTULO 3



La aplicación de tecnologías al proceso electoral

Nuestro sistema electoral ha sido reformado los últimos años, y si bien la última modificación ha avanzado en muchos aspectos, aún existen déficits que son un obstáculo para el desarrollo de un sistema electoral e institucional más transparente.

Antes de avanzar con el propósito de esta sección, conviene aclarar que en la Argentina existen dos tipos de escrutinios, uno de carácter provisorio y otro de carácter definitivo. El primero, administrado por el Poder Ejecutivo, sólo tiene un rol informativo y carece de valor legal. Su único fin es comunicar a la ciudadanía los resultados de los comicios sobre la base de los telegramas (no las actas ni el conteo directo de los votos) de cada mesa electoral. El definitivo, por el contrario, es realizado por la Justicia Electoral, y se inicia a las 48 horas de pasada la elección. Tiene carácter legal y en él se cotejan las actas de escrutinio de cada mesa con las que se encuentran en poder de los fiscales partidarios; sobre la base de este último se determina la validez del escrutinio o, en casos de diferencias problemáticas que así lo requieran, se puede proceder a la reapertura de una urna.

Uno de los problemas vigentes del sistema electoral actual es la lentitud en la divulgación del escrutinio provisorio. La boleta partidaria puede generar escrutinios engorrosos y lentos, que se dificultan cuantas más categorías de cargos se encuentren en juego, si hay simultaneidad con elecciones provinciales y, sobre todo, en las elecciones primarias. Todos estos factores, juntos, potencian la probabilidad de errores en la confección de actas y telegramas de escrutinio y, en consecuencia, colaboran al retraso en la difusión de la información a los ciudadanos.

Sin embargo, vale destacar que más allá de esta realidad, a través de la Acordada Extraordinaria Número Trece de 2019, la Cámara Nacional Electoral avaló una metodología propuesta por el Ejecutivo que permitirá reducir el tiempo con el que se dan los resultados provisorios. Se prevé la incorporación de innovaciones tecnológicas que permitirán la digitalización y transmisión de los telegramas de escrutinio desde los propios establecimientos de votación, en lugar de hacerlo exclusivamente desde sucursales del correo, como ocurría en comicios previos.

En ese sentido, la Cámara entendió que *“La innovación que se promueve permitirá una comunicación más directa del denominado telegrama, que redundará presumiblemente en una reducción de los tiempos de recolección, totalización y difusión de resultados preliminares y que, principalmente, facilitará la fiscalización del proceso de escaneo y transmisión de telegramas por parte de los representantes de las agrupaciones políticas, que podrán observar esos procedimientos a través de los mismos fiscales o fiscales generales acreditados en los locales de votación respectivos”*.

También debe decirse que los escrutinios provisorios suelen terminar con un porcentaje que va del 3 al 5% de los telegramas de

mesas que no llegan a ser procesados, en estos casos se debe esperar hasta la realización del escrutinio definitivo. Tal situación en elecciones ajustadas, como las que tuvimos en 2017 en las PASO de la provincia de Buenos Aires, debilita la confianza sobre el proceso electoral.

Si bien el escrutinio provisorio se encuentra previsto, no tiene un procedimiento especificado en el Código Electoral. Es el Poder Ejecutivo el responsable de prever el mejor sistema para obtener los resultados de forma segura, rápida y transparente.

En ese sentido, la digitalización y transmisión *online* de los telegramas de escrutinio que se incorpora por primera vez en las elecciones 2019 podría ser de gran utilidad para agilizar el proceso. La incorporación tecnológica traerá celeridad al proceso del escrutinio provisorio, que era largo y requería de una muy complicada coordinación y mayor transparencia.

Los resultados provisorios se obtienen de un proceso que requiere que el presidente de mesa, luego de las 18.00, abra la urna frente a los fiscales partidarios para contar los votos y elaborar los siguientes documentos que cuentan con la firma del presidente de mesa, suplente y fiscales partidarios:

- El acta de escrutinio: en este documento se registran la cantidad de votantes y la cantidad de votos obtenidos por cada partido, así como también los votos impugnados, nulos y en blanco. En este documento el presidente de mesa, el suplente o los fiscales partidarios deben incorporar cualquier observación que tengan.
- Los certificados de escrutinio: estos documentos se confeccionan a partir de los datos introducidos en el acta de es-

crutinio. Los fiscales partidarios tendrán una copia de este documento y una se introducirá dentro de la urna, previo a ser sellada.

- El telegrama: una vez confeccionados los documentos anteriores, se incluye la información incorporada en los certificados de escrutinio pero en un solo documento, para que sea considerado para el escrutinio provisorio.

Hasta las elecciones presidenciales de 2019 el telegrama de cada mesa era trasladado a un punto del correo, para que desde allí fuera transmitido al centro de cómputos. A partir de la innovación propuesta para este año, en cada escuela habrá una persona del correo que utilizará un software especialmente diseñado a los fines de cargar los datos, siempre frente a un representante de cada partido, que podrá corroborar la información que se inscribe y el escaneo de los telegramas.

La importancia de este cambio radica en que esta metodología reduce notablemente el tiempo de transmisión y, a la vez, suma transparencia, ya que la información será transmitida directamente desde la escuela en presencia de representantes partidarios.

Más allá de esta importante modificación al proceso del escrutinio provisorio, es relevante reconocer que nuestro sistema electoral sigue siendo cautivo de prácticas ilegítimas que dificultan el normal desenvolvimiento de nuestra democracia. Aún hoy siguen evidenciándose una serie de prácticas que no han podido ser erradicadas del sistema electoral actual y que en mayor o menor medida influyen en el resultado electoral.

La más conocida de estas viejas prácticas es el robo de boletas. Al depender de los partidos políticos la distribución de las boletas

partidarias, la presencia del partido o frente el día de una elección depende de la estructura de fiscalización que la fuerza política posee desde el inicio hasta el cierre de la jornada electoral. Ello dificulta a aquellas agrupaciones nuevas o reducidas en estructura, las que difícilmente pueden contar con una fiscalización acorde a las dimensiones del padrón electoral. El actual sistema pone a los partidos políticos con mayor estructura y alcance territorial en una clara ventaja.

Otra forma de fraude electoral es la alteración de las boletas partidarias. En muchas ocasiones, en lugar del robo de boletas se reemplazan las boletas oficiales de una fuerza política por otras, con cambios ínfimos que pasan inadvertidos ante el elector y tienen como fin buscar la nulidad del voto. Son ejemplos conocidos el cambio de fechas, las modificaciones de nombres o la alteración de distritos.

En similitud con esta práctica se encuentra la alteración de las actas de escrutinio provisorio. Hay ocasiones en que, ante la ausencia de la autoridad de mesa designada por la justicia y con una fiscalización partidaria inadecuada, “punteros” políticos que disimulan ser ciudadanos independientes se presentan en las escuelas a primera hora de la mañana con el objeto de suplantar el faltante de alguna autoridad designada, en pos de beneficiar a su fuerza política. Aquí juega un papel importante la alteración de las actas de escrutinio. Bajo la órbita del dirigente, queda abierta la posibilidad de llenado arbitrario de las actas y certificados de escrutinio y, con ello, la posibilidad de manipular las cifras volcadas en ellas.

Una maniobra menos conocida es el denominado “embarazo de urna”, que consiste en introducirles sobres fuera de la vista de los

fiscales, a fin de sumar votos a una determinada fuerza política cuando la diferencia introducida lo permite (hasta 5 sobres de más) o anular directamente la mesa en distritos poco favorables (al introducir más de 5 sobres).

La mayoría de los delitos desarrollados suceden en mayor o menor medida. Sin embargo, de acuerdo con la Justicia Electoral, son pocos los que se denuncian. Actualmente en la Argentina no existe un registro formal federal de denuncias que permita saber la cantidad de denuncias realizadas en una elección nacional sino que, por el contrario, dicha información es manejada por cada juzgado electoral con asiento en cada provincia. No obstante, existen organizaciones de la sociedad civil creadas con el fin de receptor denuncias durante el día de los comicios con el objeto de mejorar la transparencia electoral. Así, organizaciones como la “Red Ser Fiscal”, “Poder Ciudadano”, entre otras, diseñaron mecanismos para que cualquier ciudadano pueda denunciar libremente irregularidades. De acuerdo con el registro de la ONG “Red Ser Fiscal” en las últimas PASO presidenciales, celebradas el 9 de agosto de 2015, se receptaron 3.500 denuncias, de las que pudieron corroborarse 772, siendo el 74% de las mismas referidas al faltante de boletas en el cuarto oscuro.

Estas situaciones, que actualmente no fueron resueltas, hubieran sido desterradas del acto eleccionario con la incorporación de instrumentos de sufragio a través de una boleta única en papel o de la boleta electrónica. Sobre este último, precisamente debe destacarse que de todos los puntos esbozados en el proyecto de reforma del Poder Ejecutivo Nacional, la incorporación de la boleta electrónica ha sido, sin lugar a dudas, el que mayor intensidad, debate y resistencia provocó a la hora de su tratamiento.

Lejos de ser un asunto que deba ser dejado a un lado, entendemos que su discusión debe proseguir, dado que el instrumento de sufragio con el que contamos actualmente ha quedado obsoleto y sostiene la existencia de los problemas mencionados. Tal es así que son cada vez menos los países en el mundo que comparan nuestro sistema de papeletas separadas de cada agrupación política.

Antes de abordar los diferentes tipos de boletas, es preciso conceptualizarlas como “el instrumento con el cual el votante expresa su preferencia política, constituyendo la prueba del voto y proveyendo el medio para el escrutinio”.¹⁸ A continuación, y como anticipamos en el Capítulo 1, vamos a analizar en forma más extensa qué tipo de instrumentos se utilizan en la Argentina.

Como mencionamos, los medios más difundidos para el ejercicio del voto son: las boletas partidarias, la boleta única y la incorporación de tecnologías al sufragio, las que presentan diversas modalidades. A continuación realizamos una breve descripción de cada una de ellas.

a) Boletas partidarias: este sistema presenta un elemento físico impreso que consiste en un trozo de papel que se utiliza para emitir el voto. Cada uno de los partidos o alianzas poseen su propia boleta basada en ciertos estándares establecidos por la autoridad de aplicación. Estas boletas son diseñadas, impresas y distribuidas por cada partido, que además tiene la responsabilidad, a través de sus fiscales, de garantizar su presencia

18 Clemente, Ana Catarina, “Las boletas electorales”, en Nohlen, Dieter, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 900-916.

en las mesas de votación el día de la elección. Además de en Argentina, este tipo de instrumento se encuentra actualmente en vigencia también en países como Francia, Suecia, Israel, Uruguay, España y Camerún. Con relación al diseño, dentro del tipo de “boleta partidaria” o “francesa”, las mismas pueden ser diferenciadas por cada categoría en forma independiente, como se emplea en España y Francia, o también puede existir una boleta partidaria donde el elector deba elegir todos los cargos en disputa sin posibilidad de “cortar” la pieza de papel por categoría, como ocurre en la República Oriental del Uruguay. En Argentina, a diferencia de los casos recién aludidos, la boleta puede incluir unidas a los tramos de candidatos para las diferentes categorías de cargos, por ejemplo, gobernador y vicegobernador, senadores y diputados provinciales, intendentes, y concejales, no obstante lo cual pueden ser separadas de acuerdo con la categoría a voluntad del elector en caso de que este quisiera votar una lista de otro partido político.¹⁹

b) Boleta única en formato papel: a diferencia del nivel nacional, en Santa Fe y Córdoba se ha adoptado la Boleta Única en formato papel o “Boleta Australiana”. La Boleta Única es aquel medio por el cual se encuentra presentada al elector una oferta electoral completa, siendo el Estado el responsable de su provisión, a diferencia de lo que ocurre con la boleta partidaria. Pueden distinguirse dos tipos de este instrumento de votación: boleta única por categoría de candidatos, como en la provincia de Santa Fe, y boleta única donde se concentran to-

19 Sitio web oficial de la Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe disponible en: <http://defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/03/INFORME-FINAL-BUE.pdf>.

dos los cargos electorales en disputa, como es el caso de la provincia de Córdoba o en la localidad rionegrina de San Carlos de Bariloche.

Cualquiera sea la modalidad de boleta única, la misma presenta sus ventajas a la hora de una elección. Como ya señalamos, el Estado en estos casos pasa a ser el encargado de que la oferta electoral se encuentre completa en todas las mesas, y desliga así de esa responsabilidad a los partidos políticos, quienes actualmente deben imprimir, distribuir y asegurar la presencia de sus boletas partidarias durante toda la jornada de votación.

No obstante, en distritos con gran cantidad de candidaturas legislativas su uso puede dificultarse debido a las dimensiones que debería tener la boleta única. Los problemas de formato ocurren más en las boletas que deben concentrar los cargos de elecciones concurrentes en una misma papeleta, y se incrementan para el caso de una elección primaria (el modelo de Córdoba, que contiene todos los cargos en una misma boleta, nunca ha sido utilizado, hasta el momento, para elecciones primarias provinciales). Otra crítica que se le realiza a este instrumento de sufragio es que puede favorecer el debilitamiento de los partidos políticos y propender a una personalización de la política (ya que en algunos diseños se destacan más las fotografías de los candidatos que los logos partidarios).

c) Incorporación de tecnología al sufragio: este punto, como dijimos, ofrece diversas variantes en la automatización del sufragio. Estas van desde los modelos enteramente electrónicos de emitir el voto, hasta los medios electrónicos utilizados para el escrutinio o para otras etapas específicas del proceso electoral. En tal sentido, existen mecanismos como la urna electrónica, que

almacena todos los votos de los ciudadanos en una computadora. Esta variante es muy criticada por carecer de comprobante físico para el votante. También se utiliza la “boleta electrónica” (BE), la cual es impresa por un dispositivo que consigna los resultados en un soporte de papel y que, además, registra la opción escogida en un chip (o un QR) a fin de facilitar el conteo de los resultados.²⁰ La utilizada en casos locales en Argentina, la boleta única electrónica (BUE), está definida como un sistema de registro electrónico, puesto que las opciones escogidas por el votante se graban en un chip inserto en la BUE, e incluye la emisión de una boleta impresa; ambos registros (impresión y chip) son verificables por el elector antes de introducir su boleta en la urna. Este sistema, como ya señalamos, fue utilizado en las elecciones de autoridades locales de 2015 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en Salta desde 2011, primero de forma parcial y luego en todas las mesas, en Neuquén en 2019 y desde 2015 en un tercio de las mesas de Chaco. A nivel de elecciones municipales se la utilizó, entre otras experiencias, en San Luis Capital, Neuquén Capital y Santa Rosa (Mendoza).

El escrutinio de la BUE se puede realizar en forma manual (dado que la preferencia electoral se encuentra impresa en la boleta) o a través de los registros digitalizados. En la provincia de Salta, por ejemplo, para los comicios de Gobernador de 2015 se ordenó el conteo manual de todos los votos en el escrutinio definitivo, sin desmedro de contar con una ley que tiene previsto un porcentaje de conteo manual obligatorio (más allá del acta confeccionada por conteo en base al registro digital).

20 Ibidem.

Otra modalidad alternativa de voto con incorporación de tecnologías es el Voto Codificado de Misiones (VoCoMi), el cual se ha implementado parcialmente para el sufragio de residentes extranjeros de esa provincia. Tal sistema de votación utiliza una combinación de componentes de hardware y software que permiten al votante imprimir la boleta de su elección con un código QR. La selección de las opciones de votación se realiza sobre una pantalla táctil, luego emite la elección del votante a través de una impresión térmica sobre una boleta de material especial y adecuada para tal fin.

Los instrumentos de sufragio que presentan toda la oferta unificada garantizan la permanencia de la oferta electoral durante los comicios, desincentivan el robo de boletas y reducen los costos de fiscalización (al no tener que contar fiscales de reposición de boletas) y de impresión de millones de boletas partidarias separadas.

Casos comparados de instrumentos de sufragio

En Latinoamérica varios países han incorporado reformas en sus procesos electorales. Algunos de ellos, como México, Chile y Ecuador, incorporaron la boleta única en formato papel. En otros casos, como Brasil, se incorporó en forma plena el sistema de voto electrónico (descartamos el caso venezolano por no poder considerarlo democrático, al menos al momento de escribir este libro).

Distintas variantes de la boleta única electrónica, por su lado, se utilizan en ciertos estados²¹ (y dentro de ellos, en determinados condados) de los Estados Unidos de Norteamérica. Asimismo, al-

21 Entre esos estados se cuentan los de: Pennsylvania, Carolina del Norte, Michigan, Washington y Tennessee.

gunos países del continente americano están evaluando actualmente la posibilidad de incorporar medios automatizados de votación a sus sistemas electorales. Entre ellos se pueden mencionar Ecuador (que la incorporó parcialmente en 2014) y Colombia.

A continuación, y a los fines de ampliar la mirada sobre distintas experiencias en un tema clave, vamos a analizar el estado de situación de los instrumentos de sufragio y, también, de la incorporación de tecnologías a los procesos electorales desde una perspectiva comparada.

Chile

En Chile la ley 12.889 de 1958 estableció una serie de cambios en su sistema electoral, siendo el principal la introducción de la Cédula Única en las elecciones unipersonales y pluripersonales. Particularmente, el artículo de la reforma establecía: *“El elector votará con una cédula confeccionada por la Dirección del Registro Electoral del ancho y largo que fije esta repartición para cada elección. La cédula llevará una franja engomada en el extremo superior de su cara impresa, en forma tal que al ser doblada de acuerdo con la indicación material de sus plieques, dejando oculto el texto impreso, pueda cerrarse con sólo humedecer el espacio y pegarlo a la cara exterior de ella”*. La cédula es diseñada por el Estado y se utiliza una papeleta distinta para cada cargo. Lo mismo ocurre en los comicios municipales, los alcaldes van en una papeleta y los concejales en otra. Es decir que en Chile, desde hace sesenta años se utiliza un sistema de boleta única por categorías, como el que usa la provincia de Santa Fe en la Argentina.

La Cédula Única Electoral contribuyó a reducir la posibilidad de malas prácticas, que se sustentaba, entre otros aspectos, en la existencia de diversas papeletas que favorecían el control de los votos por parte de ciertos grupos locales. En este sentido, debe destacarse que Chile posee instituciones de gran trayectoria y consolidación, y no solamente en términos de elecciones o corrupción en los comicios. Tampoco es común que ocurran denuncias allí por acarreo de votantes o clientelismo.

En resumen, para el caso de un país unitario, con un sistema de partidos fuertemente arraigado y con fechas no concurrentes de los comicios locales con los de cargos nacionales, la boleta única por categorías en papel ha funcionado en forma exitosa como instrumento de sufragio.

Uruguay

En Uruguay se utiliza la boleta papel partidaria como sistema de emisión de sufragio, es decir, la que usamos en Argentina. La ley 7.812, que regula el sistema electoral uruguayo, especifica que las hojas de votación deben estar distinguidas por el lema partidario, llevar el número de la lista en el ángulo superior derecho encerrado en un círculo debajo del cual debe constar el departamento al que corresponde dicha boleta y la fecha de la elección.

A nivel subnacional, la mitad de los departamentos cuenta con una plataforma informática, por lo que allí se ingresan las planillas con los datos de la votación en una computadora proporcio-

nada por el Plan Ceibal.²² Estos datos se envían directamente a la central de cómputos de la Corte Electoral. En la otra mitad de los circuitos el trabajo se efectúa en planillas manuales.

La distribución de las boletas electorales, a diferencia de lo que ocurre en Chile y al igual que en el caso argentino, está a cargo de los partidos políticos. Es decir que Uruguay ha introducido tecnologías electorales en la etapa de transmisión de datos electorales, pero no ha innovado en el instrumento de sufragio, siendo junto con la Argentina los dos únicos países de la región que conservan las boletas partidarias separadas.

Ecuador

Ecuador en 2004 puso en marcha un ambicioso proceso destinado a implementar la automatización del voto en el proceso electoral. Para ello fue elaborado un plan piloto de voto electrónico, cuyos primeros pasos de aplicación se dieron en los cantones de Quito, Guayaquil, Cuenca, Portoviejo y Otavalo.

En Ecuador la mayoría de los distritos cuenta con un sistema de boleta única en papel. Sin embargo, en 2014 algunos municipios implementaron como prueba piloto distintas variantes de incorporación de tecnologías electrónicas. Ello se dio en el marco destinado a impulsar el Sistema Integrado de Administración Electoral (SIAE). Los planes piloto de votación electrónica en Azuay y Santo

22 Proyecto de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea. El mismo consiste en realizar estudios, evaluaciones y acciones necesarias para proporcionar un computador portátil a cada niño en edad escolar y a cada maestro de la escuela pública, así como también capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas.

Domingo de los Tsáchilas hicieron a la incorporación de elementos tecnológicos garantía de procesos transparentes.

Pese a los experimentos ensayados, Ecuador continúa con un sistema de voto en papel, en el cual el elector al arribar al lugar de votación recibe una papeleta por categoría a elegir (tal como ocurre en Chile). Por ejemplo, en 2017 se eligieron cuatro categorías, por lo que cada elector recibió 4 boletas: una para la fórmula de Presidente y Vicepresidente, otra papeleta para Asambleístas Nacionales, otra para Asambleístas Provinciales y, finalmente, una para Representantes del Parlamento Andino.²³

Ecuador se encuentra en la búsqueda de evolucionar y modernizar el sistema de votación vigente, siendo necesaria una reforma electoral para lograrlo. Sin embargo, es también cierto que pese al objetivo de conseguir mayor transparencia en las elecciones y de la prueba piloto de 2014, la meta de alcanzar un sistema propio de automatización del voto a nivel nacional para 2017 aún sigue pendiente.²⁴

México

El sistema electoral de México es similar al ecuatoriano y al chileno. Esto quiere decir que se vota mediante boleta única en formato papel, y se reparte también a cada elector una por cada categoría a elegir.

A pesar de ello, en 2001 el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila (IEPCC) utilizó un sistema elec-

23 Sitio web de análisis de “Elecciones en Ecuador”: <http://www.eleccionesenecuador.com/categoria-elecciones-presidenciales-1.html>.

24 Sitio web oficial del Consejo Nacional Electoral de Ecuador: <http://cne.gob.ec/es/noticias/articulos/150celulares.html>.

trónico para el conteo de la votación. Luego, en 2002, utilizaron urnas electrónicas. La urna diseñada por el IEPCC poseía un mecanismo de impresión del voto similar al que se propone en el proyecto que tuvo media sanción de la HCDN de Argentina. En los años 2005, 2007 y 2008 efectuaron pruebas piloto para evaluar las opiniones de los ciudadanos al respecto. En general, la aceptación del electorado fue muy positiva y se destacó la facilidad y la confianza que brinda el nuevo sistema. Se destacó además la facilidad que representa para las personas con discapacidad y las analfabetas y la agilidad en la emisión de sufragio y en el conteo posterior de los votos.²⁵

En conclusión, México cuenta con un sistema de partidos de fragmentación moderada y continúa utilizando boletas únicas por categorías. Sin desmedro de ello, realiza pruebas de introducción de tecnologías, sobre todo de aquellas abocadas a facilitar el procesamiento del escrutinio.

Colombia

El sistema electoral colombiano es similar al mexicano, al ecuatoriano y al chileno, dado que también se vota mediante boleta única en formato papel, que se reparte a cada elector una por cada categoría a elegir.

Sin embargo, en Colombia las elecciones presidenciales y del Congreso de la Nación no son concurrentes. Para las presidenciales (que son tres meses después que las legislativas) se utiliza una tarjeta de votación con los candidatos al Ejecutivo Nacional,

25 Díaz Ortiz, Ángel Rafael, "Las urnas electrónicas y el voto por Internet", publicado por el Instituto Electoral del Estado de Colima, 2013. Disponible en sitio web: <http://www.ieecolima.org.mx/temporales/votoelectronico.pdf>.

mientras que en las legislativas se utiliza una tarjeta específica para el Senado y otra diferente para la Cámara de Diputados.

Los partidos pueden presentar listas con sistemas de voto preferente (en las cuales el elector tacha el número del candidato específico de su preferencia dentro de una agrupación política) o por listas bloqueadas y cerradas (en las que basta con tachar el logo del partido político y el orden de preferencia queda definido por como aparece en la lista).

Asimismo, y tal como ocurre en Chile, Colombia cuenta con elecciones de cargos locales en años no concurrentes con la elección de cargos de orden nacional. De modo que las tarjetas electorales logran presentar la oferta electoral con bastante eficacia al elector, aunque en ocasiones se da un tamaño muy pequeño de los números de candidaturas en las listas de voto preferente, sobre todo a la hora de tener que marcar un número sin afectar otro con la lapicera. El diseño de las tarjetas electorales de votación en Colombia presenta algunos desafíos concretos a la hora del escrutinio de mesa, dado que el conteo de la votación de cada una de las preferencias (que pueden ser destinadas entre 100 candidatos de un mismo partido en el caso del Senado), junto al complejo llenado de las actas de escrutinio de votación (denominados como formularios E-14), han puesto un llamado de atención en los órganos electorales colombianos con respecto a la necesidad de introducir mayor tecnología en los procesos de votación.

A los fines de enfrentar estos problemas, en el año 2012 la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (RNEC) inició un proceso destinado a la implementación del voto electrónico en todo su territorio. Y creó para ello la "Comisión Asesora para la incorporación, implantación y/o diseño de Tecnologías de

la Información y las Comunicaciones para el proceso electoral 2014”.²⁶ Sin embargo, tanto en aquellos procesos electorales de 2014 como en los más recientes de 2018, esa implementación aún no ha sido puesta en práctica.

Estados Unidos de Norteamérica

En Estados Unidos los métodos de emisión y recuento de voto están sujetos a lo que se establece a nivel de los condados, por tal motivo se utilizan muy diversos sistemas de votación, inclusive dentro de un mismo Estado. El método de votación más utilizado en dicho país es aquel mediante el cual los electores realizan marcas indicando su elección en una boleta única de papel.

Además de los sistemas de “voto presencial” tradicional durante la jornada de los comicios, en algunos estados de la Unión habilitan el voto sin necesidad de que el votante concurra a los centros de sufragio, tal es el caso del “voto postal” o por correo. De esta manera se lo puede hacer en Colorado, Oregón y Washington, mientras que en otros diecinueve estados el voto por correo está permitido únicamente en algunas elecciones, como las primarias o las destinadas a elegir a las autoridades municipales.

En Washington, por citar un ejemplo, se envían las boletas al domicilio del votante al menos dieciocho días antes de la elección. El votante recibe además un sobre de seguridad y otro sobre para enviar de vuelta el voto que debe ir firmado. Dicha firma debe coincidir con la que esté registrada en el condado.

26 El acta de creación de la Comisión se encuentra disponible en sitio web oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia: https://wsr.registraduria.gov.co/IMG/pdf/Acta_Comision_Voto_Electronico_No_1_Mar_14_2_.pdf.

No obstante la amplia aceptación que tiene el papel como instrumento de votación, a fines del siglo XX comenzó a evaluarse la utilización de voto electrónico con miras a evitar las prácticas fraudulentas como el robo y la falsificación de boletas y la conformación de listas espejo.²⁷ En aquellos distritos en los que se ha dejado a un lado la boleta tradicional de papel se valen, por ejemplo, de máquinas electrónicas para el registro directo del voto, la boleta única con asistencia de tecnología y, también, de sistemas varios de identificación y registro de votantes informatizados.

Desde 2002, cuando fue sancionada la iniciativa “*Help America Vote Act*” (HAVA),²⁸ se establecieron criterios mínimos que deben cumplir las tecnologías informáticas aplicadas a procesos electorales. La Comisión de Asistencia Electoral de los Estados Unidos asiste y supervisa diversos planes de los órganos electorales locales destinados a la renovación de sus instrumentos de sufragio, como así también participa en el desarrollo de tecnologías que permitan votar a residentes norteamericanos en el exterior.

Más allá de esto, en Estados Unidos tres cuartas partes de los circuitos electorales aún votan con diversas variantes de boletas en formato papel. Los estados de Delaware, Georgia, Louisiana, Carolina del Sur y Nueva Jersey cuentan con el llamado Sistema Electoral de Escaneo Óptico o Máquinas Electorales DRE (grabación electrónica directa). Otros estados utilizan dispositivos electrónicos que funcionan y almacenan la información del voto de

27 Lista con candidatos idénticos pero diferente número de boleta, siendo apócrifa una de ellas. Esta práctica de tipo fraudulento está destinada a generar confusión en el votante y distorsión en la presentación de la oferta electoral.

28 Sitio web oficial de la U.S. Election Assistance Commission (EAC), para mayor información sobre la HAVA: <https://www.eac.gov/about/help-america-vote-act/>.

diferente manera, dado que, como señalamos, cada estado elige el tipo de máquinas electorales que en dicha jurisdicción se utilizan.²⁹

Entre 2012 y 2016 varios estados han rechazado utilizar mecanismos 100% digitales para las elecciones, ya que los consideran muy vulnerables. De modo que hoy en Estados Unidos el uso de tecnologías de votación continúa en debate.³⁰

Instrumentos de sufragio en Argentina

Como hemos señalado, en Argentina el sistema de votación utilizado, tanto a nivel nacional como en la mayoría de las provincias, es el de boleta partidaria (como en el caso uruguayo). Mediante este sistema cada partido político o alianza electoral debe aportar y fiscalizar la presencia de sus boletas en cada una de las mesas de votación.

Sin embargo, a nivel subnacional han sido utilizadas diversas variantes del sistema de boletas partidarias, ya sea con sistemas de boleta única en formato papel o bien mediante la utilización de la boleta única electrónica, la cual tuvo excelentes resultados y altos niveles de aprobación y satisfacción por parte de la ciudadanía.

Por su lado, las provincias de Córdoba y Santa Fe utilizan la boleta única en papel, aunque en diversas variantes, desde 2011. Mientras que en Córdoba se ha optado por un diseño de bole-

29 Barrett, Brian, "America's electronic voting machines are scarily easy targets", en *Wired*, 2016. Disponible en sitio web: <https://www.wired.com/2016/08/americas-voting-machines-arent-ready-election/>.

30 Sitio web de la BBC: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45690461>.

ta única simplificado, es decir, que abarca todas las categorías dentro de una misma papeleta, en el caso de Santa Fe se ha optado por un sistema de boleta única por categorías (como el que hemos comentado en los casos de Chile, México, Colombia y Ecuador).

Respecto de la incorporación de sistemas de boleta electrónica, podemos destacar las experiencias de Salta³¹ y Chaco (provincias gobernadas por el Partido Justicialista), Neuquén (gobernada por el Movimiento Popular Neuquino), las ciudades de San Luis (gobernada por el Frente para la Victoria), Neuquén Capital (gobernada por Cambiemos) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (gobernada por el PRO).

Asimismo, la provincia de Buenos Aires, mediante la ley 13.082 de 2003, facultó la implementación de sistemas de voto electrónico en aquellas secciones electorales que así lo desearan. En este caso, el sistema por el cual se optó para su testeo fue el de voto directo de registro electrónico (DRE) que, como mencionamos, se utiliza en algunos lugares de Estados Unidos. Dicho sistema utiliza papeletas electrónicas y transmite los datos de la votación desde el lugar en que se lleva a cabo hacia el centro de cómputos. Como lo dispuesto por la ley 13.082 es facultativo, al día de hoy ninguna sección electoral bonaerense ha adoptado el sistema DRE.

Salta fue la primera jurisdicción electoral de Argentina en incorporar un sistema de voto electrónico para el 100% de las mesas

31 Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Tchintian, Carolina; Peralta Ramos, Anastasia, "Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta", CIPPEC Documento de Políticas Públicas - Recomendación N°94, 2011. Disponible en URL: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1852.pdf>.

del padrón provincial. La prueba piloto comenzó en 2009, en 2011 lo utilizó en un tercio de las mesas y su alcance se amplió hasta incorporar a la totalidad del electorado en 2013. Las elecciones provinciales de 2015 fueron las primeras en las que se eligió gobernador por medio del voto electrónico en nuestro país.³²

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires también implementó con éxito el sistema de boleta única electrónica. Mediante la ley 4.894 se estableció el “Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas”.³³ Dicho sistema fue utilizado por primera vez en las elecciones de 2015. Según un informe efectuado posteriormente por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, el 90% de las autoridades de mesa consideró que el sistema de boleta única electrónica aportó ventajas al proceso electoral. Las ventajas más destacadas fueron la facilidad que el sistema brinda para que el elector pueda votar (32,6%) y su seguridad (27,3%).³⁴

Otras ciudades se han sumado al uso de la tecnología.

Como ya señalamos, antes de la votación a nivel provincial de 2019, en Neuquén Capital se llevó a cabo por primera vez en octubre de 2017 un acto electoral a través del sistema mixto en una misma jornada electoral. En dicha votación se votó mediante el tradicional sistema de boleta de papel para elegir a las autoridades nacionales y mediante el voto electrónico para la elección de los concejales de

32 Ibidem.

33 Sitio web oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ley N° 4894. Disponible en: http://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/texto-ordenado-ley-4894-_2.pdf.

34 Sitio web oficial de la Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Informe disponible en: <http://defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2016/03/INFORME-FINAL-BUE.pdf>.

la ciudad. En las primeras elecciones de gobernador provincial en el distrito con voto electrónico, más allá de denuncias de irregularidades del sistema y en máquinas de mesas puntuales, el escrutinio definitivo no arrojó diferencias respecto del provisorio.³⁵

La ciudad de San Luis, por su lado, utilizó por primera vez la boleta única electrónica en 2015. Para ponerla en práctica, dicha ciudad llevó a cabo una licitación pública y general a fin de garantizar la transparencia del sistema. Este fue utilizado nuevamente en las elecciones locales de 2017 gracias a las ventajas que reportan su rapidez, agilidad y transparencia.

Resistencia, Presidencia Sáenz Peña, Charata y Machagai son las localidades de la provincia de Chaco que utilizaron la boleta única electrónica por primera vez en 2011. Gracias a las ventajas de dicho sistema de votación y a la autonomía que tienen las comunas chaqueñas para establecer el mecanismo para elegir a sus autoridades, en 2017 se sumaron a la boleta única electrónica las localidades de Barranqueras, Fontana, General San Martín, Juan José Castelli, Las Breñas, Quitilipi, Villa Ángela y Margarita Belén.

En todos los casos mencionados de utilización de boleta única electrónica, los resultados de la misma fueron aceptados por la oposición y por la ciudadanía, y se destacaron sus ventajas respecto de la boleta partidaria. Los principales beneficios fueron: su eficacia para facilitar y simplificar la presentación de la oferta electoral, la emisión del voto, la confección de

35 Sitio web de noticias Río Negro. Nota sobre comicios Neuquén 2019 disponible en: <https://www.rionegro.com.ar/estos-son-los-resultados-finales-de-la-eleccion-en-neuquen-928904/>.

los documentos de mesa y el procesamiento de los resultados con mayor celeridad. Todo ello favorece el fortalecimiento de la confianza que tal modalidad inspira tanto en los electores como en los partidos políticos, especialmente los que cuentan con menores recursos para la fiscalización, gracias al uso de la tecnología y la independencia del suministro de las boletas de papel.

¿Alternativas para mejorar el instrumento de votación?

El proyecto de reforma electoral presentado en octubre de 2016 por el Poder Ejecutivo que obtuvo media sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y que ha perdido estado parlamentario proponía introducir el componente tecnológico en el sistema electoral argentino. El artículo 62 de dicho proyecto establecía que:

“Se denomina votación con impresión de sufragio mediante sistema electrónico al procedimiento por el cual la selección de los candidatos se lleva a cabo a través de un dispositivo electrónico que permite el registro digital y la impresión de esa selección en una boleta de papel que sirve a los fines de la verificación y el conteo de votos.”

Es decir que dicho dispositivo registra e imprime esa selección en una boleta de papel que luego es introducida por el elector en una urna de cartón, como las que ya conocemos. La boleta contiene información tal como el tipo y la fecha de la elección llevada a cabo, el distrito en el que se desarrolla, la opción escogida por el

elector y el registro impreso con la misma información que la que consta en el soporte digital.³⁶

Asimismo, para garantizar la transparencia y limitar la influencia en el voto, las listas aparecen en forma aleatoria luego de que cada elector emite su voto. A fin de garantizar la información al votante se obliga la exhibición de las nóminas en papel donde figuren todos los precandidatos o candidatos de cada agrupación política, las cuales deberán ser diseñadas por la justicia federal con competencia electoral de cada distrito, sobre la base de modelos uniformes establecidos por la Cámara Nacional Electoral.

Al momento de votar, el elector podría ver en la pantalla la opción de votar “por categoría” o por “boleta completa”.³⁷ La primera implica que puede efectuar su voto de manera separada por cada cargo. En cambio, hacerlo por boleta completa implica que el voto puede ser emitido por todas las categorías y cargos que conforman la lista de un determinado partido o alianza.

La boleta única electrónica evita que se cometan irregularidades electorales como la sustracción de boletas, su destrucción,

36 El proyecto de reforma establece en su artículo 1 inciso i): “... *Respaldo papel: la emisión del sufragio deberá contar con la impresión de una boleta que deberá contener la misma información expresada en la pantalla (hace referencia al dispositivo electrónico). La boleta impresa se depositará en una urna y servirá de respaldo del escrutinio provisorio electrónico*”.

37 En lo concerniente a la confección de las pantallas, la Junta Electoral Nacional y las Juntas Electorales de cada distrito aprobarán el diseño de acuerdo con lo que está establecido por la Comisión Nacional Electoral. Por otra parte, la Junta Electoral Nacional de cada distrito debe verificar que los candidatos se postulen por una sola categoría a la vez.

ocultamiento, falsificación y demás ardidés antidemocráticos que apuntan a eliminar o neutralizar la oferta electoral a una lista o uno o varios candidatos.³⁸ Este medio de votación simplifica además la enorme cantidad de pasos intermedios que establece el sistema electoral vigente entre el momento del conteo en la escuela donde se votó hasta el recuento definitivo a cargo de la Junta Electoral.

Vale destacar que en el proyecto se establecieron disposiciones claras sobre diversas cuestiones relativas a las boletas de soporte en papel, la custodia de los dispositivos de votación, la urnas y demás documentos electorales.

Por otro lado, para garantizar el control y la transparencia, el proyecto de reforma establecía, una auditoría confiable y abierta, tanto antes como después del proceso electoral. Es por esto que el proyecto proponía que 180 días antes de la elección la Cámara Nacional Electoral (CNE) pusiera a disposición toda la información de la votación, incluyendo los componentes de hardware, software, procedimiento de recuento y totalización, escrutinio y transmisión de resultados y el procedimiento de difusión de resultados, de forma tal que las agrupaciones políticas, la justicia electoral y universidades cuenten con la posibilidad de auditar. El proyecto incluía también un auditor coordinador y una cantidad de auditores no inferior a un auditor por cada distrito electoral.

38 Voto en cadena: la cadena se inicia cuando un elector, en el cuarto oscuro, cambia un sobre legítimo (firmado por las autoridades de mesa) por otro apócrifo, que es el que coloca en la urna. Al salir, el votante le entrega el original a un puntero a cambio del favor pactado (dinero o mercadería).

La Cámara Nacional Electoral sería la encargada de reglamentar el protocolo bajo el cual se efectuaría la auditoría de verificación del correcto funcionamiento del sistema de sufragio con boleta de papel impresa a través de un dispositivo electrónico. Para ello se establecía que en cada distrito se sorteaban diez dispositivos de votación a fin de que sean precintados y trasladados bajo estrictas medidas de seguridad al depósito que la Junta Electoral Nacional del distrito determine.

En el mismo orden de ideas, la Junta Electoral Nacional de cada distrito elaboraría un informe sobre la auditoría realizada, del que notificaría a la Cámara Nacional Electoral y a las agrupaciones políticas participantes, previa finalización de los comicios. El proyecto establecía que la Junta Electoral Nacional de cada distrito debía realizar una auditoría para verificar que el sistema informático utilizado ha operado correctamente, mediante sorteo público para seleccionar y abrir un 5% de las urnas, mediante un conteo manual.

En el caso de encontrarse diferencias de 5 votos o más en un 10% de las mesas testigo, la Junta realizaría el escrutinio definitivo de las demás mesas mediante la apertura de la totalidad de las urnas y el recuento manual de los sufragios en soporte papel. El cumplimiento de esta auditoría sería una condición esencial para la validez de la elección.

Además, el proyecto determinaba que: *“Las agrupaciones políticas tendrán la facultad de nombrar fiscales informáticos para que los representen en los procesos de auditoría para la revisión del sistema de emisión de sufragio, en el de recuento, transmisión y difusión de resultados provisorios, y en el escrutinio definitivo, conforme lo establezca la reglamentación”*. La posibilidad de auditoría y la se-

guridad del sistema electrónico han sido uno de los aspectos que mayor polémica suscitaron durante el debate parlamentario.

En concordancia con lo señalado, en las experiencias subnacionales el proceso de auditoría es similar al descrito. Por ejemplo, en Salta, la ley provincial 7.730, que instaure las normas de control para el voto con Boleta Electrónica, establece que, culminado el acto electoral, se sorteará públicamente ante los apoderados de las distintas fuerzas políticas intervinientes el 5% de las mesas por municipio, que se utilizarán como testigos para la validación del acto electoral y la elección del sistema de escrutinio definitivo.

En síntesis, la boleta electrónica evita las irregularidades electorales, como ser la sustracción de boletas, la destrucción, el ocultamiento, la falsificación, el embarazo de urna y otras variantes que siempre apuntan a eliminar de la oferta electoral una lista o un candidato, o varios de ellos.

Estas irregularidades son delitos penales tipificados en el artículo 129 del Código Electoral Nacional que continúan replicándose en todos los distritos del país y en todas las elecciones, sin importar si son nacionales o provinciales. Asimismo, agiliza y a la vez transparenta todo el proceso electoral gracias a la combinación del soporte digital con el de papel.

Este nuevo sistema, ya implementado en otros países y en diversas provincias y ciudades de nuestro país, busca dotar de coherencia, equidad y claridad a la contienda al ordenar la conformación de la oferta electoral.

En conclusión, con este proyecto se busca resolver, mediante el uso de la tecnología, algunas de las deficiencias que pre-

senta el sistema electoral vigente al basarse en los principios de equidad, transparencia, integridad y confianza y, en definitiva, de todo el sistema democrático. Más allá de que el proyecto de 2016 haya perdido estado parlamentario, seguimos escuchando todos los aportes, ideas y propuestas a fin de dotar de mayor calidad democrática al instrumento de votación. No se trata de ningún objetivo particularista, sino de construir una mejor democracia de cara al futuro.

CAPÍTULO 4



Campañas electorales y “cancha inclinada”

¿Los partidos de oposición tienen siempre garantizado el acceso a iguales recursos que el oficialismo?

La necesidad de adaptarse a los parámetros que nos impone la tecnología, el fracaso de las viejas formas de hacer política y los desafíos del siglo XXI nos llevan a buscar nuevos horizontes basados en la transparencia, la innovación y la constante búsqueda de soluciones a los problemas que surgen en la práctica democrática. Lo que antes se presentaba como imposible hoy es perfectamente tangible. Históricamente, las cuestiones relativas a campañas y elecciones políticas nos evocan clientelismo, proselitismo y fraude.

El *statu quo* nos ha llevado a pensar que innovar en materia política es casi imposible. La incertidumbre sobre nuevas prácticas genera desconfianza en asumir los riesgos que traen los nuevos paradigmas y hace dudar a quienes deben librar batallas contra aquellos que defienden acciones electorales que perjudican la democracia. Nos hemos –o nos han– convencido de que las reformas de raíz son inalcanzables, o que siguen respondiendo a intereses sectorizados y todos los esfuerzos resultan ineficaces para lograr mayor transparencia.

Es por esto que ante los positivos cambios de paradigma de los últimos tiempos, la transparencia ha resurgido como algo tangible, alcanzable y urgente en la agenda de debate.

Como hemos señalado, los partidos políticos, al día de hoy, continúan con la responsabilidad no sólo de diseñar sus propias boletas sino también de imprimirlas y distribuir las, ya que todavía no se ha aprobado una reforma que establezca que el instrumento de voto debe ser provisto por el Estado. Son todavía los fiscales partidarios quienes tienen la potestad de reponer boletas en el cuarto oscuro, previa autorización del presidente de mesa, como así también de controlar durante toda la jornada de los comicios su disponibilidad para que los electores puedan optar por ellas.

De esta manera, las fuerzas políticas deben contar de manera inevitable con "ejércitos" de fiscales para que el derecho a elegir y ser elegido, plasmado en la Constitución Nacional, pueda ser realmente efectivo. Esta circunstancia genera *a priori* una gran desigualdad entre los partidos mayoritarios y de gran estructura, que pueden sostener una tarea de las dimensiones que una fiscalización amerita, mientras que los partidos más chicos e incipientes difícilmente cuenten con ello.

En función de colaborar con todas las agrupaciones políticas a eliminar barreras innecesarias para acreditarse como tales es que proponemos modificar el artículo 58 de la Ley 19.945, que menciona los requisitos para ser fiscal partidario. La modificación que impulsamos elimina la obligatoriedad de que los fiscales partidarios puedan actuar exclusivamente en el distrito donde tienen fijado su domicilio.

Actualmente la norma establece: *“Los fiscales o fiscales generales de los partidos políticos deberán saber leer y escribir y ser electores del distrito en que pretendan actuar”*.

Consideramos que este último requisito, que establece que los fiscales deben ser electores del distrito en el que fiscalizan, puede ser un impedimento para los partidos más chicos e incipientes que surgieron en un distrito y no cuentan con una estructura territorial tan amplia como para fiscalizar y hacer efectivo el derecho a elegir y ser elegido.

La fiscalización partidaria es una parte fundamental de cada elección ya que, a partir del control y la legitimación que brinda sobre el proceso, se garantiza el desarrollo de elecciones transparentes, inclusivas y verificables por todos los partidos políticos, se trate tanto de elecciones de renovación del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo Nacional. Los fiscales suelen ser los primeros en llegar a los establecimientos de votación, y su rol los compromete a permanecer en ellos hasta horas después del cierre de las mesas receptoras de votos. Por todo esto, cabe afirmar que garantizar la posibilidad de contar con la mayor cantidad de fiscales en las mesas de votación contribuye a lograr una democracia más transparente, plural e inclusiva.

Otra de las dificultades es que la actual normativa electoral no garantiza *per se* la presencia de toda la oferta electoral en cada una de las mesas receptoras de votos de una elección, lo cual limita el real ejercicio de los derechos electorales y potencia asimetrías en favor de aquellas fuerzas políticas con estructuras fuertes de fiscalización, y con capacidad de garantizar el control del acto eleccionario en su conjunto. Es por esto que, con el objetivo de reducir esta desigualdad, a través de la reforma a la ley

de financiamiento de los partidos políticos sancionada en 2019 se amplió el aporte que cada agrupación que inscriba candidaturas recibe para la impresión de boletas. El monto pasó del equivalente al costo de la impresión de 1,5 boletas por elector al de 2,5.

En la reforma del año 2009, en relación con el financiamiento partidario y de campañas, se había introducido a través del artículo 53 de la Ley 26.571 que *"se le otorgarán a las agrupaciones políticas que oficialicen candidaturas los recursos económicos que le permitan imprimir el equivalente a una boleta y media por elector registrado en cada distrito"*. Sin embargo, eso que había sido un avance en materia electoral en el 2009 resultó no ser suficiente para garantizar la disponibilidad de boletas en cada distrito electoral.

A su vez, vale destacar que con el fin de equilibrar la cancha y evitar que durante las campañas los partidos no cuenten con dinero que se va en el pago de impuestos del que están exentos, a través de la reforma incorporada por la ley 27.504 se introdujo la exención de todas las retenciones impositivas para que opere de pleno derecho y sin estar sujeta a trámite alguno.

El artículo 3° de la ley 26.215 quedó redactado de la siguiente manera:

"Artículo 3°: Exención impositiva. Los bienes, cuentas corrientes y actividades de las agrupaciones políticas reconocidas estarán exentos de todo impuesto, tasa o contribución nacional, incluido el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a los créditos y débitos bancarios. Esta exención alcanzará a los bienes inmuebles locados o cedidos en comodato a las agrupaciones siempre que se

encuentren destinados en forma exclusiva y habitual a sus actividades específicas y que los tributos estén a su cargo.

Quedan comprendidos en la exención los bienes de renta de la agrupación con la condición de que aquella se invierta, exclusivamente, en la actividad partidaria y no acrecentare directa o indirectamente el patrimonio de persona alguna."

Ahora bien, más allá de que en la nueva ley de financiamiento se incluyó la exención impositiva para las agrupaciones políticas sobre sus bienes, cuentas corrientes y actividades de todo impuesto, tasa o contribución nacional, incluidos el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a los créditos y débitos bancarios, esta no modificó la ley del impuesto a los débitos y créditos. Es por eso que presentamos el proyecto 7491-D-2018 que plasma esta misma modificación en la ley del impuesto a los créditos y débitos para unificar esta reglamentación y que no haya dudas sobre su implementación y puesta en práctica.

La forma en la que se implementa esta exención impositiva es particularmente relevante para los partidos más pequeños, que cuentan con menos fondos para las campañas. Esto es así porque el 50% del financiamiento público para las campañas electorales se reparte de manera igualitaria entre todos los partidos políticos que participan en la contienda electoral, mientras que el otro 50% se reparte de forma proporcional a los resultados obtenidos en las últimas elecciones.

En este sentido, el hecho de que no puedan contar con ese dinero por estar sujetos a reclamos ante la AFIP luego de que el banco les haya retenido el impuesto de manera automática, significa que quienes cuenten con menos fondos se vean perjudicados

en mayor medida que los partidos más votados, que cuentan con más fondos.

Por otro lado, en lo que respecta al financiamiento de campañas electorales, el artículo 38 de la Constitución Nacional establece que los partidos políticos son *“instituciones fundamentales del sistema democrático y que el Estado contribuye al sostenimiento económico de sus actividades... debiendo estos dar publicidad del origen y destino de sus fondos y de su patrimonio”*.

En este sentido, mucho se ha avanzado a nivel nacional con la reforma a la ley 26.215 de financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, un párrafo aparte merece la situación del financiamiento de los partidos políticos y las campañas proselitistas en las provincias argentinas. En la mayoría de ellas no existe regulación alguna, lo que favorece la violación de la ley nacional en caso de simultaneidad electoral nacional y provincial.

La inauguración de obras públicas por parte de los gobiernos durante las campañas electorales es considerada en muchos casos como un mecanismo de proselitismo utilizado por la gestión pública disfrazado de “publicidad de actos de gobierno”.

En nuestra memoria guardamos numerosas imágenes relacionadas a ese tipo de prácticas que son desleales, tanto para el resto de los candidatos en competencia como para el pueblo, que es quien delibera y gobierna por medio de sus representantes. El uso directo o indirecto de los fondos públicos por parte de alguno de los candidatos, del color político que fuere, deja en franca desventaja a sus contrincantes, que sólo pueden apelar a los fondos regulados y otorgados por el Código Electoral Nacional y los aportes privados que puedan recibir a la hora de realizar sus propias campañas.

Reflexionar sobre los efectos de las normas electorales en la contienda electoral es parte de mantener una discusión activa y fructífera sobre cuáles son las instituciones políticas más acordes con los valores republicanos de nuestro país. En ese sentido, consideramos relevante observar cuáles son las prácticas sobre la publicidad oficial durante el desarrollo de las campañas electorales en otros países latinoamericanos.

En Argentina, la campaña electoral comenzaba 35 días antes de los comicios y finalizaba 48 horas antes de su inicio. Sin embargo, como es sabido, las campañas comienzan, de hecho, casi al mismo momento de confirmarse las candidaturas. En ese sentido, es acertada la extensión del plazo a 50 días previos a las elecciones que fue introducida en la ley 27.504 aprobada en 2019. Con esta modificación quedan incluidas en la rendición de cuentas muchas más acciones y recursos de campaña que antes quedaban afuera por no haber sido realizados en lo que era el plazo legal de la campaña.

Por otra parte, el artículo 64 *quater* del Código Electoral Nacional, reformado en el año 2009, establecía que durante la campaña electoral la publicidad de los actos de gobierno no podía contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales. Además, prohibía que durante los 15 días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias y de la elección general se realicen actos inaugurales de obras públicas, de lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, de la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del

sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

La prohibición de realizar actos de gobierno previo a los comicios apunta justamente a que todos los candidatos tengan igualdad de oportunidades, de acuerdo con lo que la naturaleza de las instituciones electorales inspira, a la luz del articulado de la ley de partidos políticos, la que delimitó la forma de financiación de las campañas electorales, impidiendo a los representantes del ejecutivo utilizar obras financiadas con dinero público para recolectar votos.

Esta línea fue seguida por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que en 2015 ratificó la validez del artículo 64 *quater* del Código Electoral.

Si bien la publicidad de los actos de gobierno es una garantía reconocida implícitamente en nuestra Constitución, esta no debe ser desnaturalizada ni utilizada de forma abusiva. La misma busca asegurar la transparencia de los actos de las autoridades públicas y ejercer control sobre ellas, quienes en definitiva, están al servicio de todos los argentinos; pero de ningún modo la intención de los constituyentes fue regular herramientas que vayan contra la transparencia.

La reforma aprobada en 2019 introdujo una ampliación del tiempo de prohibición de inauguración de obras por parte del Poder Ejecutivo Nacional durante la campaña. El artículo previo a la modificación establecía:

Artículo 64 *quater*: Publicidad de los actos de gobierno: Durante la campaña electoral, la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

Queda prohibido durante los quince (15) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las primarias, abiertas simultáneas y obligatorias y la elección general, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales.

El artículo quedó redactado de la siguiente manera:

Artículo 64 quater: Publicidad de los actos de gobierno. Durante la campaña electoral la publicidad de los actos de gobierno no podrá contener elementos que promuevan o desincentiven expresamente la captación del sufragio a favor de ninguno de los candidatos a cargos públicos electivos, ni de las agrupaciones políticas por las que compiten.

Queda prohibido durante los veinticinco (25) días anteriores a la fecha fijada para la celebración de las elecciones primarias, abiertas y simultáneas, y la elección general, la realización de actos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo y, en general, la realización de todo acto de gobierno que pueda promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales, o de las agrupaciones por las que compiten.

Al ampliar el tiempo de prohibición de actos de gobierno y publicidad oficial en campaña, que pasó de 15 a 25 días y con el mismo espíritu que tuvo la ley del presidente Roque Sáenz

Peña hace más de 100 años, esta reforma pretende ayudar a "balancear la cancha inclinada" y a obrar en pos de la igualdad de todos los partidos políticos y de la competencia libre y democrática.

Es de suma importancia cambiar las prácticas políticas y electorales, con la firme ambición de darle al sistema electoral mayor transparencia y equidad.

Resulta evidente que quien se encuentra en el poder posee una amplia ventaja por sobre la oposición para promocionar sus propuestas y visibilizar a sus candidatos. En las elecciones presidenciales de 2015, la campaña electoral en Argentina empezó un año antes con recursos estatales y cadenas nacionales con fines meramente proselitistas.

Por todo lo expuesto es que sostenemos que esta reforma, impulsada por el gobierno de Mauricio Macri y aprobada por el Congreso de la Nación en 2019, apuntó a dejar atrás las maniobras y artificios utilizados por la vieja política, para unirse a una tendencia moderna y transparente. Se propone fomentar la equidad en la competencia. Así se les daría una misma oportunidad a los partidos de la oposición para promocionarse, ya que los oficialismos suelen estar en ventaja por la posibilidad de difundir sus propuestas a través del aparato estatal.

A continuación ponemos a disposición del lector las citas textuales de las normativas antes mencionadas, que regulan y/o prohíben la publicidad de actos de gobierno y, en muchos casos, también la participación de funcionarios en los mismos durante los períodos de campaña electorales en otros países de la región.

Legislación comparada de prohibición de publicidad oficial en campañas electorales a nivel latinoamericano.

Brasil Art. 77 de la Ley General de las Elecciones (LGE):

“É proibido a qualquer candidato comparecer, nos 3 (três) meses que precedem o pleito, a inaugurações de obras públicas”.

Colombia Artículos 30 y 38 de la Ley de Garantías Electorales (LGE):

Art. 30 - “Prohibiciones al Presidente durante la campaña presidencial. Durante los cuatro (4) meses anteriores a la fecha de votación en primera vuelta, y hasta la realización de la segunda vuelta, si fuere el caso, el candidato que ejerce la Presidencia o la Vicepresidencia de la República no podrá:

- 1. Asistir a actos de inauguración de obras públicas.*
- 2. Entregar personalmente recursos o bienes estatales, o cualquier otra suma de dinero proveniente del erario público o producto de donaciones de terceros al Gobierno Nacional.*
- 3. Referirse a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones o presentaciones públicas, como jefe de Estado o de gobierno.*
- 4. Utilizar o incluir la imagen, símbolo o consignas de su campaña presidencial en la publicidad del gobierno.*
- 5. Utilizar bienes del estado, diferentes a aquellos destinados a su seguridad personal, en actividades de su campaña presidencial”.*

Art. 38 — “Parágrafo. Los Gobernadores, Alcaldes Municipales y/o Distritales, Secretarios, Gerentes y Directores de Entidades Descentralizadas del orden Municipal, Departamental o Distrital, dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones, no podrán celebrar convenios interadministrativos para la ejecu-

ción de recursos públicos, ni participar, promover y destinar recursos públicos de las entidades a su cargo, como tampoco de las que participen como miembros de sus juntas directivas, en o para reuniones de carácter proselitista.

Tampoco podrán inaugurar obras públicas o dar inicio a programas de carácter social en reuniones o eventos en los que participen candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, el Congreso de la República, Gobernaciones Departamentales, Asambleas Departamentales, Alcaldías y Concejos Municipales o Distritales. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos.

No podrán autorizar la utilización de inmuebles o bienes muebles de carácter público para actividades proselitistas, ni para facilitar el alojamiento, ni el transporte de electores de candidatos a cargos de elección popular. Tampoco podrán hacerlo cuando participen voceros de los candidatos. La nómina del respectivo ente territorial o entidad no se podrá modificar dentro de los cuatro (4) meses anteriores a las elecciones a cargos de elección popular, salvo que se trate de provisión de cargos por faltas definitivas, con ocasión de muerte o renuncia irrevocable del cargo correspondiente debidamente aceptada, y en los casos de aplicación de las normas de carrera administrativa".

Ecuador. Art. 207 de Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador (LOE):

"Quienes ejerzan una función pública y se encuentren calificados como candidata y candidatos no podrán participar oficialmente en eventos de inauguración de obras u otros financiados con fondos públicos, exceptuando aquellos que sean de representación propios al ejercicio de sus funciones".

El Salvador. Art. 178 del Código Electoral:

“Durante los treinta días anteriores a la fecha señalada para las elecciones, ni el Gobierno de la República, ni los Concejos Municipales y demás entidades autónomas, podrán publicar en ningún medio de comunicación privado o estatal las contrataciones, inauguraciones de obras de infraestructura nacional o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado, que realicen o que proyecten realizar en cumplimiento de la prestación o de los servicios de asistencia a que está obligado el Estado. Se presume legalmente que el responsable será el funcionario o funcionaria jefe o jefa de la unidad gubernativa a la que pertenezca la obra cuya publicidad se trate”.

Guatemala. Art. 223 (H) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP):

“De las prohibiciones. Durante cualquier proceso electoral es terminantemente prohibido: [...]

- e) Usar los recursos y bienes del Estado para propaganda electoral.*
- f) A los funcionarios y empleados públicos, dedicarse durante la jornada de trabajo a funciones o actividades de carácter político electoral, así como emplear su autoridad o influencia a favor o en perjuicio de determinado candidato u organización política.*
- g) A los miembros del Ejército y de los cuerpos de seguridad del Estado o sus instituciones, participar en actos de carácter político o de propaganda electoral.*
- h) A los empleados y funcionarios públicos, así como a los contratistas del Estado, informar, dar a conocer o inaugurar públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones y*

participar de cualquier forma en publicidad o propaganda de las actividades, gestión u obras realizadas".

México. Art. 209 de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

1. Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comiciales, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

2. Toda la propaganda electoral impresa deberá ser reciclable, fabricada con materiales biodegradables que no contengan sustancias tóxicas o nocivas para la salud o el medio ambiente. Los partidos políticos y candidatos independientes deberán presentar un plan de reciclaje de la propaganda que utilizarán durante su campaña.

3. Para efectos de esta Ley se entenderá por artículos promocionales utilitarios aquellos que contengan imágenes, signos, emblemas y expresiones que tengan por objeto difundir la imagen y propuestas del partido político, coalición o candidato que lo distribuye.

4. Los artículos promocionales utilitarios sólo podrán ser elaborados con material textil.

5. La entrega de cualquier tipo de material que contenga propaganda política o electoral de partidos, coaliciones o candidatos, en el que se oferte o entregue algún beneficio directo, indirecto,

mediato o inmediato, en especie o efectivo, a través de cualquier sistema que implique la entrega de un bien o servicio, ya sea por sí o interpósita persona está estrictamente prohibida a los partidos, candidatos, sus equipos de campaña o cualquier persona. Dichas conductas serán sancionadas de conformidad con esta Ley y se presumirá como indicio de presión al elector para obtener su voto.

6. El partido político, candidato registrado o simpatizante que viole lo dispuesto en este artículo, será sancionado en los términos previstos en la presente Ley.

Perú. Artículo 11 de la resolución del JNE en Julio 2014:

Art. 11 – "Prohibiciones. Durante los noventa (90) días previos al día de las elecciones, todo funcionario público que sea candidato a la elección o reelección, y no esté sujeto a la obligación legal de renunciar o pedir licencia de su cargo durante ese periodo, estará impedido de:

11.1 Hacer proselitismo político en la inauguración e inspección de obras públicas.

11.2 Repartir, a personas o entidades privadas, bienes adquiridos con fondos públicos o como producto de donaciones de terceros a una entidad pública.

11.3 Referirse directa o indirectamente a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas oficiales, sin que ello restrinja el ejercicio de sus derechos fundamentales". Sexta modificación a la Ley 27.734 (Ley que modifica diversos artículos de la Ley 26864 de Elecciones Municipales):

"A partir de los noventa días anteriores al acto de sufragio (5 de julio de 2014) el alcalde y el regidor que postule a cualquier cargo electivo, sea nacional, regional o local, estará impedido de:

a) Participar en la inauguración e inspección de obras públicas;
b) Repartir, a personas o entidades privadas, bienes adquiridos con dinero de la municipalidad o como producto de donaciones de terceros al Gobierno local;

c) Referirse directa o indirectamente a los demás candidatos o movimientos políticos en sus disertaciones, discursos o presentaciones públicas oficiales, sin que ello signifique privación de sus derechos ciudadanos. Sólo puede hacer proselitismo político cuando no realice actos de gobierno ni utilice medios de propiedad pública. En tales casos, procederá de la siguiente manera:

a) Cuando utilice bienes o servicios de propiedad del Estado abonará todos los gastos inherentes al desplazamiento y el alojamiento propio y el de sus acompañantes, dando cuenta documentada al Jurado Nacional de Elecciones y Jurados Electorales Especiales;

b) En el caso de repartir bienes a personas o entidades privadas, esos bienes deberán ser adquiridos con recursos propios del candidato o donados a éste en su condición de candidato o a la agrupación política que apoya su candidatura".

CAPÍTULO 5



Verticalización y ordenamiento de la oferta

En este punto nos ocupamos de un eje más técnico y poco discutido en la opinión pública, pero que también merece una atención especial, dado que aborda la forma en la que se presenta la oferta partidaria a los ciudadanos. Ciertamente esta cuestión ha tenido una visibilidad mucho menor en comparación con otros temas, tales como el instrumento de sufragio o el rol de los órganos electorales, pero se mantiene como una cuestión central a la hora de pensar cualquier sistema electoral en nuestro país.

En la Argentina, tal como lo indica el listado de partidos políticos vigentes publicado por la Cámara Nacional Electoral, para noviembre de 2017³⁹ se contabilizaban 39 partidos políticos de orden nacional y 664 de nivel distrital (si bien este último grupo de partidos sólo tiene reconocimiento a nivel de una provincia o distrito, se encuentran en condiciones de presentar precandidaturas a cargos legislativos de nivel nacional o, junto

39 Sitio web oficial de la Cámara Nacional Electoral. Listado de partidos reconocidos disponible en: <https://www.electoral.gov.ar/pdf/PartidosReconocidos.pdf>.

con otros partidos, de avalar precandidaturas a Presidente de la Nación).

El número de 700 agrupaciones políticas es, en todos los casos, descomunal al tomar cualquier perspectiva comparada a nivel mundial. Sin embargo, el problema no culmina allí, ya que esa cifra no contempla las agrupaciones vecinales, que son aquellos partidos con capacidad de presentar candidatos exclusivamente para el nivel municipal. De modo que, en casos como la provincia de Buenos Aires, donde las agrupaciones vecinales están permitidas por ley, a los números presentados en el listado de partidos nacionales y distritales se les suman muchos partidos más. A esto obedece la proliferación de los denominados “sellos de goma” electorales, es decir, partidos políticos cuya creación tiene como única o principal finalidad la búsqueda de aportes estatales por distintos conceptos (como el de impresión de boletas partidarias).

Si bien la reforma de 2009, al elevar los niveles necesarios para el reconocimiento y conservación de los partidos de distrito (obteniendo el 0,4% de las afiliaciones correspondientes al distrito en el primer caso y el 2% de los votos válidos cada dos elecciones en el segundo) así como el umbral del 1,5% de los votos afirmativos válidamente emitidos para sortear las primarias ha disminuido la creación de partidos y aquellos tipos de prácticas, el sistema aún permite su vigencia.

Claramente, todas esas fuerzas políticas no presentan ofertas por separado en todas las mesas de votación del país en cada elección (si no tendríamos más de 700 boletas por cuarto oscuro), pero la mayoría de ellas participa de cada una de las elecciones mediante la constitución de alianzas electorales. Esto ocurre a los

finde de que muchas fuerzas políticas pequeñas buscan mantener sus personerías legales, dado que si no participan o no logran superar determinados pisos electorales son dadas de baja como partidos políticos.

Sin embargo, al mismo tiempo que se da una existencia y oferta sobreabundante de agrupaciones partidarias, la Argentina ha logrado alcanzar otras cifras electorales bastante particulares, una de ellas (la cual puede ser considerada un récord) fue la de la boleta de 1,20 metros con la que tuvieron que lidiar los electores en la provincia de Catamarca a la hora de poder emitir su voto.⁴⁰ Precisamente, esa “megaboleta” se originó fruto de la concurrencia en una misma elección de 10 categorías de cargos. Se votaba simultáneamente en una misma jornada comicial para los puestos de orden nacional, Parlasur, cargos provinciales y locales.

Es decir que el sistema electoral argentino no sólo está afectado por una elevadísima cantidad de agrupaciones políticas en condiciones de competir, sino que debe atender también a la posibilidad de concurrencia de hasta 10 categorías diferentes en una misma jornada electoral. Este punto se relaciona directamente con lo discutido en el capítulo anterior, dado que no resulta factible pensar en una sola boleta única papel lo suficientemente grande como para contener toda la oferta electoral para 10 categorías de cargos diferentes, y tampoco que cada elector pueda llegar a recibir 10 boletas únicas distintas, una para cada cargo, en cada elección. Es decir, la propuesta de introducción de tecnología también es una resultante de esta realidad.

40 Sitio web de portal de noticias “El Diario 24”: <https://www.eldiario24.com/nota/argentina/357826/catamarca-bate-record-boletas-mas-metro-largo.html>.

Por otro lado, la reforma política y electoral de 2009, a través del artículo 22 de la ley 26.571, estableció la prohibición de múltiples candidaturas en el nivel federal. En forma previa a esa norma, cualquier candidato podía postularse a Presidente de la Nación y, simultáneamente, a Diputado Nacional, sin que existiera ningún obstáculo legal. Con esa reforma tal práctica fue impedida, ya que la norma establece que los precandidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo pueden hacerlo en una sola categoría de cargos electivos. Si bien dicha limitación fue una mejora para la calidad institucional y la transparencia electoral, la ley había dejado una laguna normativa para los casos en que, en una misma fecha, en una provincia determinada se elijan simultáneamente cargos nacionales y provinciales. Es decir que no se impedía ser candidato a un cargo federal, como ser Presidente, Diputado o Senador Nacional y, al mismo tiempo, a un cargo provincial o local.

Tales prácticas, si bien han disminuido con la reforma de 2009, todavía pueden ser utilizadas por partidos o frentes que, con el objeto de poner al tope de sus listas a sus dirigentes más conocidos y convocantes, aprovechan el vacío legal. Así, por ejemplo, un dirigente conocido es candidato a un cargo ejecutivo en el nivel nacional, con el fin de “arrastrar” votos hacia los niveles inferiores, donde será nuevamente candidato con chances de poder ser elegido, como ser una candidatura legislativa provincial, por parte de una sección populosa en el caso de la provincia de Buenos Aires.

Hasta el 2019 el problema de la presentación de la oferta al elector no terminaba en una cuestión de “cantidad” y/o “extensión” del instrumento de sufragio. También teníamos otra grave falencia de nuestro sistema que afectaba a los votantes: las “listas co-

lectoras". Si bien la ley 26.571 prohibió la oficialización de las llamadas "listas espejo" al establecer en el artículo 88 que *"no será oficializada ninguna lista que no cumpla con estos requisitos, ni que incluya candidatos que no hayan resultado electos en las elecciones primarias por la misma agrupación y por la misma categoría por la que se presentan (...)"*, al mismo tiempo dejaba "vía libre" para las "listas colectoras", ya que en ningún párrafo de la norma se hace mención a su prohibición o limitación.

Respecto a las "colectoras", cabe hacer una aclaración conceptual para el lector que no está familiarizado con las prácticas electorales de nuestro país. *"Las colectoras son el conjunto de listas de diversos partidos que presentan candidatos propios (diferentes) para una cierta categoría (por ejemplo diputados nacionales) pero que adhieren a una misma lista de candidatos para otra categoría (por ejemplo, Presidente) en la que no presentan candidatos propios"*.⁴¹

En 2011 el Poder Ejecutivo habilitó los "acuerdos de adhesión" para los casos en que hubiere "intereses políticos o electorales" por parte de los partidos electorales, lo que en la práctica terminaron siendo "listas colectoras" encubiertas. En el artículo 15 del decreto 443/11 se estableció que *"en el acta de conformación de las alianzas pueden establecerse acuerdos de adhesión de boletas de diferentes categorías para las elecciones generales, con otras agrupaciones políticas no integrantes de la alianza, siempre que las listas a adherir resulten ganadoras en sus respectivas"*

41 Mustapic, Ana María, Scherlis, Gerardo y María Page, "De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una reforma electoral más transparente", *Argentina: Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, 2011. Disponible en: <https://oea.cippec.org/wp-content/uploads/2015/02/DPP-90.Recomendacion.-De-colectorasespejos-y-otras-sutilezas.pdf>.

elecciones primarias". La vigencia de este tipo de listas conlleva el deterioro del sistema electoral en su conjunto y alienta la proliferación de boletas partidarias en los cuartos oscuros, la falta de transparencia para el elector y la subsistencia de "microemprendimientos" electorales que tienen como único fin la obtención de recursos económicos por parte del Estado o ser estructuras legales listas para la presentación de candidatos por quien pueda "alquilarlos".

Por ejemplo, en muchos municipios de la provincia de Buenos Aires se daba la situación de que el paño correspondiente a los cargos locales podía variar en dos o más listas diferentes respecto del resto de los cargos que permanecen idénticos. Ello ocurría cuando varias listas de candidatos o precandidatos a intendente llevaban los mismos nombres para los cargos de Gobernador y/o Presidente de la Nación, buscando "colectar" más votos fruto de esa estrategia de albergar mayor cantidad de opciones a nivel local.

El problema residía en que no sólo se multiplicaba la oferta presentada en los cuartos oscuros (mayor cantidad de boletas), sino también en que muchas veces se dificultaba la correcta selección por parte de los votantes de aquella que resultaba ser su primera preferencia, debido a la cantidad y similitud de la oferta. Por ejemplo, un votante que prestaba atención sólo a la categoría de Presidente o Gobernador podía dar por sentado que estaba votando a un candidato para Intendente determinado por el sólo hecho de estar pegado a la boleta, en lugar de notar que había más de una alternativa, y que existían diferentes agrupaciones para esas mismas categorías.

A través del decreto 259/19, publicado el 12 de abril de 2019, se eliminó esta posibilidad. Sólo puede haber una boleta com-

pleta de todos los cargos en juego por cada agrupación política. Actualmente, si bien pueden presentarse en una misma PASO diferentes listas de precandidatos a Intendente junto con los mismos precandidatos a Presidente y Gobernador, en las elecciones generales esa situación no podrá darse, dado que si un intendente pretende competir desde un espacio afuera de la agrupación política nacional o provincial, deberá presentarse con una “lista corta”, es decir, sólo con el paño local, y no pegado a la boleta general del partido en cuestión. De esta manera se respeta el espíritu del legislador, que tal como se desprende de los diarios de sesiones del año 2009, había votado la ley 26.571 convencido de que con esa norma se terminaba con las listas colectoras.

CAPÍTULO 6



Otras reformas aprobadas post 2015

Si bien a lo largo de este libro hemos abordado el estudio de experiencias comparadas a la luz del proyecto de reforma presentado desde el Ejecutivo Nacional, que ha perdido estado parlamentario, y el proyecto de reforma de la ley de financiamiento de los partidos políticos sancionada en 2019, también cabe destacar aquellas leyes electorales aprobadas durante el actual gobierno, las cuales implicaron cambios que ya se encuentran en vigencia para futuras elecciones.

En este capítulo nos ocupamos de la Ley 27.337 (de Debates Obligatorios) y de la Ley 27.412 (de Paridad de Género en los Ámbitos de Representación Política). Asimismo, analizamos las reformas introducidas por decreto referidas al voto de los argentinos residentes en el exterior.

Los debates obligatorios

Uno de los temas sobre los que ya se ha avanzado es el de normativizar la obligatoriedad de los debates presidenciales. Este es un tema que ha sido fruto de las propuestas de diferentes colo-

res partidarios, y que resulta particularmente importante para el presidente Mauricio Macri, quien participó de instancias de debate público en los medios de comunicación tanto en las campañas para Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como para el Ejecutivo Nacional.

La relevancia de una ley de debate obligatorio reside en desalentar el típico oportunismo, fruto de las especulaciones partidarias de las etapas preelectorales. A veces se da la importancia que se merece al hecho fundamental de que los debates constituyen una fuente irremplazable de información para los ciudadanos respecto de las propuestas de políticas públicas que sostienen los candidatos a cargos electivos. Al mismo tiempo, constituyen un hecho único para el intercambio entre los candidatos y para abrir la posibilidad de vislumbrar los matices y diferencias entre sus visiones políticas.

No es un dato menor que en la historia democrática Argentina recién hayamos tenido un primer debate presidencial nacional en las elecciones de 2015. En ningún caso anterior se habían juntado a debatir frente a los medios de comunicación los dos candidatos a Presidente de la Nación con mayor intención de voto (de hecho, ello ni siquiera ocurrió en el debate previo a las generales). Esa historia de “sillas vacías” y de especulaciones mediáticas se debía desalentar con una norma que penalice a los candidatos que se nieguen a debatir –e informar– en forma pública sus propuestas de campaña frente a los votantes y a los demás candidatos.

Es sabido que en países como los Estados Unidos de América los debates constituyen una práctica frecuente, siendo habitual la realización de debates públicos entre los candidatos presidencia-

les en las semanas previas a las elecciones generales. Estas acciones suelen ser auspiciadas y organizadas por diversas universidades, ONGs y medios de comunicación mediante la articulación de la Comisión de Debates Presidenciales,⁴² la cual coordina a todos los actores involucrados en su producción y realización. Esa comisión funciona como una organización independiente y apartidaria, y resuelve en forma eficiente los puntos críticos que implica cualquier debate de esas características.

En general los puntos que generan mayor inquietud en los debates presidenciales son: la selección de los ejes temáticos, la adjudicación de los espacios de inicio y del cierre, el sorteo de las preguntas y repreguntas, el tiempo brindado a cada participante, etc. Gracias al funcionamiento y consenso en torno de esa comisión, cada uno de esos puntos críticos son fruto de una extensa negociación, siempre en forma transparente y consensuada por todos los participantes.

Tampoco es necesario ir tan lejos como los Estados Unidos para encontrar países presidencialistas con historias interesantes en términos de celebración de debates presidenciales.⁴³ En Latinoamérica contamos con numerosos ejemplos de países vecinos con una gran trayectoria en esta materia. Quizás valga la pena destacar los casos de Perú y Colombia, dado que presentan dos modelos interesantes para el caso argentino. En Perú los debates son organizados por un órgano electoral oficial, como lo es el

42 Para más información consultar sitio web oficial de la Comisión on Presidential Debates: <http://www.debates.org>.

43 Para mayor información consultar el sitio web: http://www.kas.de/upload/auslandshomepages/medioslatinos/debates_electorales.pdf.

Jurado Nacional de Elecciones (JNE),⁴⁴ mientras que en el caso de Colombia, si bien los debates presidenciales se encuentran contemplados por ley,⁴⁵ sus principales impulsores son las ONGs y los medios de comunicación.⁴⁶ Mientras que en Perú es un organismo público electoral el que toma las riendas de la organización de sus debates entre candidatos al Ejecutivo Nacional, en Colombia son la Misión de Observación Electoral y COLPRENSA (entidad de medios de ese país) los principales impulsores para la realización de los debates previos a la elección presidencial de ese país.

El caso argentino tomó nota tanto del aprendizaje propio como de la experiencia internacional comparada. Es por ello que la ley 27.337 constituye un avance en las buenas prácticas republicanas de nuestro país y lo posiciona en un lugar equiparable al de los países más avanzados en torno a la realización de debates presidenciales. En forma similar al caso peruano, deposita las responsabilidades de organización y coordinación de los mismos en un órgano público judicial, en el caso argentino ese lugar lo ocupa el tribunal de alzada de los Juzgados Electorales Nacionales, la Cámara Nacional Electoral. La misma estará facultada para penalizar con la quita de espacios gratuitos de publicidad de campaña electoral a aquellas agrupaciones cuyos candidatos no participen de las instancias de debate obligatorias mínimas.

44 Para mayor información consultar el sitio web oficial del Jurado Nacional de Elecciones de Perú: <http://portal.jne.gob.pe/portal/Pagina/Ver/695/page/Constitucion-y-Leyes>.

45 Para mayor información consultar el sitio web oficial de la Alcaldía de Bogotá, Colombia: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18232>.

46 Para mayor información consultar el sitio web: <http://www.vanguardia.com/actualidad/elecciones-2014/262975-la-moe-y-colprensa-organizan-dos-debates-presidenciales>.

Otro punto interesante de esta propuesta que tendrá su debut en 2019 es que la nueva norma determina a que al menos uno de los dos debates obligatorios deba realizarse en alguna ciudad del interior del país. Esto resulta muy positivo a los fines de ampliar la dimensión federal de estas acciones electorales de orden nacional.

Asimismo, en el caso de esta norma aprobada en Argentina, al mismo tiempo de otorgar las facultades de organización a un órgano electoral de orden público en forma similar a lo que acontece en Perú, también se encuentra prevista la participación de asociaciones de la sociedad civil y del mundo académico en la determinación de las temáticas a ser debatidas por los candidatos. Es decir que conjuga elementos de las diversas experiencias internacionales, al tiempo que las adapta a la idiosincrasia y práctica política argentina, la cual lamentablemente había evidenciado una escasa motivación histórica para el ejercicio de los debates presidenciales, salvo por la gran excepción de “Argentina Debate” en 2015.

Valorar y clarificar la información que reciben los ciudadanos respecto de las propuestas que formulen los candidatos presidenciales implica un avance fundamental para el ejercicio del derecho al sufragio de todos los electores argentinos.

La paridad de género en los cargos de representación

En el año 1991 la Argentina se convirtió en el primer país del mundo en contar con una normativa que garantice la representación legislativa de las mujeres. Esto ocurrió cuando se sancionó la ley 24.012, que estableció la “cuota legal” mínima de un 30% de representación por género en el Congreso Nacional.

Desde ese momento comenzó a profundizarse un debate que hoy es central, el de la desigualdad en razón del género y, más específicamente, sobre la participación política de las mujeres y su acceso a espacios de decisión. Gracias a aquella ley se incrementó de un 5% a un promedio de 38% la cantidad de mujeres que accedieron a cargos de diputadas nacionales. Sin embargo, con el correr de los años el crecimiento se estancó.

Al mismo tiempo, la ley no clarificó la forma de ubicación de los candidatos y candidatas en la lista, sino que solamente fijó en un 30% la cifra de candidatas mujeres que debían tener posibilidades ciertas de ser elegidas. De esa manera, los “pisos” fijados por dicha ley terminaron por transformarse en un techo, habitualmente llamado el “techo de cristal”, causado en mayor medida por los procesos internos de selección de candidatas y candidatos en el interior de los partidos políticos y, al mismo tiempo, por una interpretación restrictiva de la norma.

El 23 de noviembre de 2017 nuestro Congreso Nacional sancionó la Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. La ley establece que las listas electorales a cargos electivos nacionales deben estar integradas por un 50% de mujeres y un 50% de varones, así como los partidos políticos deben respetar la paridad de género en el acceso a los cargos partidarios. De esta manera, las listas de quienes se presenten a una elección para ocupar cargos de senadores o senadoras y diputados o diputadas nacionales deben integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones desde el primer lugar hasta el suplente. Por otro lado, se legisló sobre las hipótesis de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad de alguno de

los anteriores y su correspondiente reemplazo, para lo que se indicó que en caso de producirse alguna de estas circunstancias, la banca se sustituirá por la persona suplente según su orden y género, con el fin de que una mujer sea reemplazada por una mujer y un varón, por un varón.

Previo a la primera elección legislativa con la aplicación de Ley de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política 27.412, en la Cámara Nacional de senadores y senadoras las mujeres representan el 37,5% de las bancas. Asimismo, un tercio de las comisiones parlamentarias y un 25% de los bloques son presididos por una mujer.

En la Honorable Cámara Nacional de Diputados, el 35,6% de las bancas se encuentran ocupadas por mujeres, las cuales además presiden un tercio de las comisiones y el 35% de los bloques.⁴⁷

Sin dudas, con la Ley 27.412 “de Paridad de Género” se ha buscado avanzar hacia una plena igualdad de oportunidades y derechos, con el objetivo de que las mujeres tengan igual acceso a puestos de jerárquicos y de poder, como son los cargos en órganos legislativos. Queda claro que este debate continúa presente en la agenda y que quedan muchas brechas estructurales aún por cerrar.

47 Indicadores Nacionales de Género, Instituto Nacional de las Mujeres, Septiembre 2018. Dato disponible en el sitio web: <https://public.tableau.com/profile/guadalupe6212#!/vizhome/Autonomas/Story1>.

A su vez, es evidente que la adopción de la paridad no siempre es suficiente. Es un camino que se inicia pero que requiere una continua revisión sobre su implementación, porque se ha visto que en la experiencia de la implementación surgen nuevos desafíos.

En este sentido es también relevante la modificación introducida en el artículo 12 de la ley 26.215 que incorporó, mediante la sanción de la ley 27.504, el deber de los partidos políticos de destinar al menos un 30% a la formación, promoción y desarrollo de habilidades de liderazgo político de las mujeres del partido, de lo que reciben para capacitaciones, en concepto de aporte anual para desenvolvimiento institucional. Esta especificación se suma a la obligatoriedad, que estaba prevista, de los partidos de destinar 30% de estos fondos a la formación de jóvenes menores a 30 años. Estas capacitaciones, que deben incorporar todos los partidos políticos, son espacios en los que las mujeres podrán construir redes y sumar experiencia y conocimiento útil para ocupar posiciones jerárquicas y de poder.

La incorporación es de vital importancia, ya que para aumentar la participación de mujeres en la política es esencial su elegibilidad. Para ello, es importante que cuenten con los correspondientes recursos, espacios de exposición en los medios durante la campaña, que tengan la posibilidad de construir redes de apoyo y tengan acceso a todas aquellas herramientas para alcanzar la igualdad de oportunidades al momento de decidir las candidaturas y luego durante la contienda electoral. En ese sentido, la incorporación de un presupuesto específico destinado especialmente a brindar capacitaciones a mujeres que quieran desarrollarse en la política es un primer paso relevante.

Votación por correo postal

Otra de las modificaciones a resaltar tiene que ver con la incorporación de herramientas que facilitan el voto de argentinos residentes en el exterior. Vale recordar que para estos electores el voto es optativo. Sin embargo, las modificaciones que se vienen realizando tienen efecto directo en el aumento de la participación de quienes no viven en Argentina.

Antes de la modificación introducida por el decreto 403/17 los ciudadanos argentinos con domicilio en el exterior tenían que realizar un trámite específico para ser incorporados al Registro de Electores Residentes en el Exterior. Luego de la modificación del 2017 la inscripción fue automática para todos aquellos que hayan realizado el cambio de domicilio en su DNI. Esto permitió que la participación en los comicios de 2017 fuera la máxima histórica desde 1993, año en el que se habilitó el voto desde el exterior mediante el Decreto 1138/93.

Sin embargo, aún existían impedimentos para ciertos electores residentes en el exterior que debido, entre otras cuestiones, a la distancia existente entre la representación consular que oficia de lugar de votación y el lugar de su residencia, se vieron impedidos de votar. Es por eso que teniendo en cuenta la necesidad de garantizar su derecho al voto y otorgar la posibilidad real de votar, se incorporó, mediante el decreto 45/2019, la posibilidad de votar por correo postal.

Esta nueva alternativa busca facilitar el acceso al voto de los argentinos que no tienen fijado su domicilio en la Argentina al momento de la elección. En un mundo globalizado como en el que vivimos es fundamental garantizar ese nexo con los ciuda-

danos que, por distintas razones, pueden estar residiendo fuera de nuestro país. La ciudadanía no se extingue con el hecho de residir fuera de las fronteras del Estado y, en ese sentido, mejorar las alternativas para que puedan ejercerla es también reconocer su derecho.

Conclusiones



A lo largo del libro describimos nuestro actual sistema electoral, las reformas por las que atravesó el sistema los últimos años y mencionamos también desafíos pendientes.

Uno de los principales objetivos, desde que asumió el presidente Mauricio Macri, fue solucionar la falta de control adecuado que existía tanto en el financiamiento de los partidos políticos como en el acto eleccionario y en el escrutinio posterior. La sustracción de boletas, su destrucción, ocultamiento, falsificación y demás ardidés antidemocráticos apuntan a eliminar o neutralizar la oferta electoral. Estas debilidades del sistema electoral fueron generando de a poco desconfianza por parte de la ciudadanía en el sistema democrático.

Para impulsar la reforma, llevamos adelante mesas de diálogo con la justicia electoral, con las provincias, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil, para que todas ellas fueran consensuadas. Revisamos el sistema electoral de forma integral, vimos qué problemas tenía y, en virtud del trabajo que se realizó, impulsamos distintos proyectos. Tratamos el tema con la mayor responsabilidad posible, ya que se trata del sistema que le da forma a nuestra democracia. Se apuntó a encontrar las mejores soluciones y propuestas que surgieron de discusiones, reflexiones y debates, que incluyeron, siempre, pluralidad de opiniones e ideas.

Fruto de ese debate se impulsó entonces un proyecto que propuso una reforma que mejoraba los puntos débiles del sistema electoral. Sin embargo, ese proyecto de ley enviado en 2016 por el Poder Ejecutivo, que proponía fortalecer la transparencia de los comicios, no fue aprobado por el Honorable Senado de la Nación Argentina. Esto, lejos de desalentarnos en la búsqueda de una reforma electoral más profunda, nos obliga a mejorar las propuestas de cara a lograr mayores consensos a futuro.

Respecto del financiamiento de los partidos políticos, tanto para la campaña electoral como para el desarrollo institucional de las fuerzas políticas, lograron aprobarse reformas significativas en el sentido de la transparencia. La bancarización obligatoria, la habilitación de los aportes de las personas jurídicas y la ampliación del cuerpo de auditores fueron nuevas herramientas que se incorporaron para controlar los gastos y origen de los fondos, que evidenciaron pruebas concretas de los avances alcanzados.

Asimismo, el Poder Ejecutivo logró introducir otras modificaciones que significan mayor transparencia para el sistema electoral. La prohibición de las listas colectoras, que habían sido introducidas mediante el decreto 443/11, la transmisión de los telegramas desde los establecimientos de votación al centro de cómputos, así como la incorporación de normas procesales para los juzgados electorales, significan avances de extrema importancia, considerando que implican la incorporación de reglas más claras y previsibles.

Esto sin contar la reforma más amplia que impulsó el presidente Mauricio Macri desde el primer día. Este gobierno ha tenido el valor de hacer grandes avances en el camino hacia la transparencia y el fortalecimiento institucional con la sanción y aplica-

ción efectiva de la Ley de Acceso a la Información Pública, de la Ley del Arrepentido para los Casos de Corrupción, de la Ley de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas, el Plan de Gobierno Abierto y la Ley de Paridad.

Sin embargo, y como hemos mantenido desde el inicio, este es un proceso que debe mantenerse abierto y en constante cuestionamiento, porque observar, mejorar y reflexionar sobre nuestro sistema político y electoral tiene que seguir siendo una prioridad en nuestra democracia. Necesitamos que tanto dirigentes como representantes acompañen el cambio, que miremos hacia un futuro en el que la transparencia sea la regla.

Bibliografía consultada



CAPÍTULO 1.

¿Dónde estamos? Las elecciones hoy

Clemente, Ana Catarina, “Las boletas electorales”, en Nohlen, Dieter, Daniel Zovato, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 900-916.

IDEA, *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*, Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2006. Disponible en URL: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/disen-de-sistemas-electorales-el-nuevo-manual-de-idea-internacional.pdf>.

Mustapic, Ana María, Scherlis, Gerardo y María Page, “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una reforma electoral más transparente”, *Argentina: Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC, 2011. Disponible en URL: <https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2015/02/DPP-90.Recomendacion.-De-colectorasespejos-y-otras-sutilezas.pdf>.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

Páginas web:

Sitio web oficial de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/direccion-nacional-electoral.php>.

Sitio web oficial del Observatorio Político Electoral del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral>.

CAPÍTULO 2.

Responsabilidades en la administración electoral

Barrientos del Monte, Fernando, “Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina”, en *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Costa Rica*, Núm. 10, Segundo Semestre, 2010.

López Pintor, Rafael, *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*, Nueva York: PNUD, 2000.

Lozano, Luis Francisco, “La Boleta Única Electrónica”, en *Revista Pensar en Derecho*, Buenos Aires: Eudeba, 2015. Versión digital disponible en URL: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/pensar-en-derecho/revistas/7/la-boleta-unica-electronica.pdf>.

Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica, 2008.

Urruty, Carlos, “El régimen electoral uruguayo”, en *Revista de Derecho Electoral*, 2007. Ponencia en el marco del Seminario Internacional “Partidos políticos y organismos electorales”, celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, los días 5 y 6 de septiembre del 2006 y organizado por IDEA Internacional y el Consejo Económico, Social e Institucional (CESI) dominicano, versión digital disponible en URL: http://www.tse.go.cr/revista/art/4/urruty_anexo.pdf.

Páginas web:

Sitio web de ACE Project: <http://aceproject.org>.

Sitio web de noticias INFOBAE: <http://www.infobae.com>.

Sitio web oficial del Tribunal Supremo Electoral de Brasil <http://www.tse.jus.br/o-tse/sobre-o-tse/apresentacao>.

Sitio web oficial del Instituto Nacional Electoral de México <http://www.ine.mx/>.

Sitio web oficial del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México: <https://www.te.gob.mx>.

Sitio web oficial de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación: <https://www.mininterior.gov.ar/asuntospoliticos/direccion-nacional-electoral.php>.

Sitio web oficial de la Secretaría de Gobernación. Unidad de Asuntos Jurídicos del Gobierno de México <http://www.ordenjuridico.gob.mx/>.

CAPÍTULO 3.

La aplicación de tecnologías al proceso electoral

Antenucci, Pedro y María Belén Abdala, “Evaluación de los efectos de la Boleta Única Electrónica: evidencia experimental de las elecciones en Chaco 2015”, publicación CIPPEC, 2016. Disponible en URL: <https://www.cippec.org/publicacion/evaluacion-de-los-efectos-de-la-boleta-unica-electronica-evidencia-experimental-de-las-elecciones-en-chaco-2015/>.

Barrett, Brian, “America’s electronic voting machines are scarily easy targets”, en *Wired*, 2016. Disponible en URL: <https://www.wired.com/2016/08/americas-voting-machines-arent-ready-election/>.

Cardarello, Antonio y Martín Freigedo (coords.), *Los desafíos de un cambio: elecciones departamentales y municipales 2015*, Montevideo, UdelaR, FCS-DCP, 2017.

Díaz Ortiz, Ángel Rafael, “Las urnas electrónicas y el voto por Internet”, publicado por el Instituto Electoral del Estado de Colima, 2013. Disponible en URL: <http://www.ieecolima.org.mx/temporales/votoelectronico.pdf>.

Pachano, Simón, "El proceso electoral de Ecuador", publicación de FLACSO – Ecuador, 2003. Disponible en URL: <http://www.flacso.org.ec/docs/proelec.pdf>.

Pomares, Julia; Leiras, Marcelo; Page, María; Tchintian, Carolina; Peralta Ramos, Anastasia, "Cambios en la forma de votar. La experiencia del voto electrónico en Salta.", CIPPEC Documento de Políticas Públicas - Recomendación N°94, 2011. Disponible en URL: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1852.pdf>.

Páginas web:

Sitio web de la empresa E-Voting (Chile): <http://evoting.cl/>.

Sitio web oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <http://www.buenosaires.gob.ar>.

Sitio web oficial de la Corte Electoral de la República Oriental del Uruguay: <http://www.corteelectoral.gub.uy/gxpsites/page.aspx>.

Sitio web oficial de la Defensoría del Pueblo Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <http://defensoria.org.ar>.

Sitio web de información sobre elecciones en Ecuador: <http://www.eleccionesenecuador.com/categoria-elecciones-presidenciales-1.html>.

Sitio web oficial del International Foundation for Electoral Systems (IFES): <http://www.ifes.org>.

Sitio web oficial de la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia: <https://wsr.registraduria.gov.co>.

Sitio web oficial de la US Election Assistance Commission (EAC): <https://www.eac.gov/>.

Sitio web de la BBC: <https://www.bbc.com>.

Sitio web oficial del Consejo Nacional Electoral de Ecuador: <http://cne.gob.ec>.

CAPÍTULO 4. Campañas electorales y “cancha inclinada”

AA.VV. *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*, Atlanta, The Carter Center, 2014. Disponible en URL: https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_booklet-vdg_a2_final2.pdf.

ADC, “La publicidad oficial del Poder Ejecutivo Nacional durante 2008”, 2009. Disponible en URL: www.adc.org.ar.

Becerra, Martín, “Dimensión de la publicidad oficial en la Argentina.” Buenos Aires, Poder Ciudadano, 2011. Disponible en URL: <http://poderciudadano.org/2011/12/dimension-de-lapublicidad-oficial-en-la-argentina/>.

Braccacini Fernando y Rosario Pavese, “Publicidad ilegal: El uso electoralista de la publicidad oficial”, en *Corrupción y Transparencia Informe 2015*, Buenos Aires, Eudeba-Poder Ciudadano, 2015, pp. 163-174. Disponible en URL: <http://poderciudadano.org/libros/PoderCiudadano-Informe2015.pdf>.

David, Jean, “Limitación temporal de las campañas electorales en República Dominicana y América Latina”, Santo Domingo, Observatorio Político Dominicano, 2014. Disponible en URL: <http://www.opd.org.do/index.php/analisispartidos-politicos/1641-limitacion-temporal-de-las-campanas-electorales-en-republica-dominica-y-america-latina>.

Instituto Federal Electoral, 2013. *Estudios Electorales en Perspectiva Internacional Comparada. Regulación de las Campañas Electorales en 18 países de América Latina*, Instituto Federal Electoral. México, disponible en URL: https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-publicaciones/docs/2015/LIBRO_CAMPANAS.pdf.

Leiras, Marcelo; Page, María; Zárata, Soledad; Mignone, Josefina, .
“Reforma electoral 2016: Propuestas para fortalecer la equidad y la
transparencia de las elecciones.”, Documento de Políticas Públicas/
Recomendación N°177, Buenos Aires, CIPPEC, 2016. Disponible en
URL: <https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2016/08/171-DPP-IP-Reforma-electoral-2016-propuestas-para-fortalecer-la-equidad-y-la-transparencia-de-las-elecciones-Pomares-Leiras-Page-Z-rate-y-Mignone-ag.pdf>.

Páginas web:

Sitio web oficial del Gobierno de las Islas Baleares (España). <http://www.caib.es/root/index.do>.

CAPÍTULO 5.

Verticalización y ordenamiento de la oferta

Mustapic, Ana María; Scherlis, Gerardo; Page, María, “De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una reforma electoral más transparente”, Argentina: Documentos de Políticas Públicas. CIPPEC, 2011. Disponible en URL: <https://oear.cippec.org/wp-content/uploads/2015/02/DPP-90.Recomendacion.-De-colectorasespejos-y-otras-sutilezas.pdf>.

Páginas web:

<https://www.electoral.gov.ar/pdf/PartidosReconocidos.pdf>.

<https://www.eldiario24.com/nota/argentina/357826/catamarca-bate-record-boletas-mas-metro-largo.html>.

CAPÍTULO 6.

Otras reformas aprobadas post 2015

Sitio web oficial de la Comisión on Presidential Debates: <http://www.debates.org>.

Sitio web oficial de la asociación Konrad Adenauer Stiftung: <http://www.kas.de>.

Sitio web oficial del Jurado Nacional de Elecciones de Perú: <http://portal.jne.gob.pe>.

Sitio web oficial de la Alcaldía de Bogotá (Colombia): <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=18232>.

Sitio web del diario la Vanguardia (Chile): <http://www.vanguardia.com/actualidad/elecciones-2014/262975-la-moe-y-colprensa-organizar-dos-debates-presidenciales>.

Sitio web <https://public.tableau.com>.



La Fundación Konrad Adenauer es una institución política alemana creada en 1964 que está comprometida con el movimiento demócrata cristiano. Ofrece formación política, elabora bases científicas para la acción política, otorga becas a personas altamente dotadas, investiga la historia de la democracia cristiana, apoya el movimiento de unificación europea, promueve el entendimiento internacional y fomenta la cooperación en la política del desarrollo. En su desempeño internacional, la Fundación Konrad Adenauer coopera para mantener la paz y la libertad en todo el mundo, fortalecer la democracia, luchar contra la pobreza y conservar el entorno de vida natural para las generaciones venideras.

ISBN 978-987-1285-00-8



9 789871 285008