

Soc 4 - 32

16 copias

## Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?

Fernando Straface • María Marta Page

### Resumen ejecutivo

El 28 de octubre último el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió al Congreso el Proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. La iniciativa propone la modificación de algunas de las reglas que rigen la competencia electoral a nivel nacional en la Argentina con el fin, según lo expresado en sus fundamentos, de “regular de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación”.

El conjunto de medidas incluidas en el proyecto de ley que actualmente trata el Senado apunta sobre todo a promover la configuración de un sistema de partidos menos fragmentado y más estable, y a reducir las asimetrías entre fuerzas políticas en términos de disponibilidad de recursos económicos para llevar adelante las campañas electorales.

La introducción del mecanismo de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias puede fomentar una mayor democratización al interior de los partidos políticos y alentar su apertura a la sociedad. No obstante, su inclusión parece apuntar sobre todo a combatir el faccionalismo, evitando que quienes pierdan la pugna al interior de un partido puedan presentarse por fuera de él en las elecciones generales.

Por otro lado, la propuesta omite una modificación fundamental para la transparencia y la equidad en el proceso electoral: el reemplazo del actual sistema de votación de boletas partidarias por el de boleta única.

Otro principio desatendido por el proyecto, también relacionado con las garantías del proceso electoral, es la autonomía del órgano rector en materia electoral. El proyecto parece incluso marcar cierto retroceso en este sentido al incrementar las atribuciones de la Dirección Nacional Electoral.

En este documento se presentan algunas reflexiones sobre los principios generales que inspiran el proyecto de reforma política; un análisis de las modificaciones más relevantes que propone a la legislación vigente; algunas consideraciones sobre los posibles efectos de esos cambios, y la medida en que éstos podrían contribuir a los fines invocados en los fundamentos del proyecto.

Además, el documento argumenta sobre la necesidad y oportunidad de incorporar el sistema de votación de boleta única para reforzar las medidas tendientes al fortalecimiento de los partidos y contribuir a la equidad y transparencia del proceso electoral.

Por último, se incluyen algunas consideraciones sobre el proceso de gestación y tratamiento parlamentario del proyecto de reforma política y las consecuencias que cabría esperar en términos de su efectiva aplicación y la estabilidad de los cambios propuestos.

## Introducción

El 28 de octubre último el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) envió al Congreso el Proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral<sup>1</sup>. Este proyecto obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados con 136 votos y probablemente sea aprobado sin cambios por el Senado en la última sesión del año, a un mes de su ingreso en el Parlamento. La iniciativa del Ejecutivo propone la modificación de algunas de las reglas que rigen la competencia electoral a nivel nacional en la Argentina con el fin, según lo expresado en sus fundamentos, de “regular de manera equitativa y democrática el desenvolvimiento del sistema de representación” para aumentar la representatividad de los partidos políticos y fortalecerlos; profundizar la democracia al interior de los partidos; transparentar el financiamiento de la política; y promover la equidad y la transparencia del proceso electoral.

El proyecto modifica algunas de las reglas que definen el proceso electoral. Dado que está en la naturaleza de este tipo de reformas afectar el acceso y el ejercicio del poder, las fuerzas políticas pueden verse beneficiadas o perjudicadas con su adopción. Es por esto que estas iniciativas siempre expresan una determinada relación de fuerzas y tienden a ser funcionales a los intereses de la mayoría política que las promueve. Sin embargo, no hay que descartar que la dinámica de los acontecimientos políticos exceda la capacidad de esa mayoría para anticipar resultados que la beneficie en forma permanente. Las ideas presentadas en este documento no se detienen en este último aspecto sino que se concentran en el posible impacto de la reforma sobre el sistema de partidos y sobre el electorado desde una perspectiva de mediano plazo.

Este documento se organiza de la siguiente manera. En la primera parte se pre-

sentan algunas reflexiones sobre los principios generales que inspiran el proyecto que acaba de obtener dictamen de comisión en el Senado; un breve análisis de las modificaciones más relevantes que la reforma propone a la legislación vigente; y algunas consideraciones sobre los posibles efectos de esos cambios y la medida en que podrían contribuir a los fines invocados en los fundamentos del proyecto. Además, el documento argumenta sobre la necesidad y oportunidad de incorporar un cambio en el sistema de votación (la boleta única) que reforzaría las medidas tendientes al fortalecimiento de los partidos y contribuiría sustancialmente a la equidad y transparencia del proceso electoral. Por último, se incluyen algunas consideraciones sobre el proceso de gestación y tratamiento parlamentario del proyecto de reforma política y las consecuencias que cabría esperar en términos de la efectiva aplicación y estabilidad de los cambios propuestos.

## Sobre la orientación general de la reforma

La propuesta del Ejecutivo busca, sin duda, la configuración de un sistema de partidos menos fragmentado y más estable. El primer objetivo encuentra su justificación en la existencia de 656 partidos y 45 bloques legislativos en la Cámara de Diputados. Con estos números, resulta razonable acotar la incidencia de factores que alientan la fragmentación del sistema de partidos. A su vez, la capacidad de agregación de intereses por parte de los partidos puede verse favorecida con mecanismos y reglas institucionales que no sólo disminuyan la fragmentación sino que contribuyan a fortalecer la representatividad. De este modo es posible dotar de mayor estabilidad al sistema en su conjunto.

A partir de la incorporación de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias el proyecto se propone, además, democratizar la competencia en el interior de los partidos políticos. No sólo esto: saca de la agenda de los partidos los mecanismos de nominación de candidatos al introducir un único procedimiento para todos ellos. Se

---

<sup>1</sup>Proyecto de Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. 0031-PE-2009, Art. 2 y 3.

espera, con ello, atenuar el nivel de conflictividad que puede acarrear la competencia interna en los partidos –tema particularmente sensible en el caso del justicialismo– y lograr una mayor politización de los ciudadanos independientes en condiciones de dotar de mayor legitimidad a las candidaturas.

Un tercer aspecto del proyecto es la reducción de las asimetrías de recursos entre las fuerzas políticas por medio de la regulación de los mecanismos de financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Al respecto, si bien el proyecto contiene medidas que apuntan en esa dirección, varios aspectos de instrumentación y autoridad de aplicación deberían ser revisados para cumplir con los objetivos declarados en la iniciativa.

Las orientaciones generales señaladas hasta aquí son auspiciosas en la medida en que pueden contribuir a fortalecer a los partidos y sus vínculos con la sociedad. Sin embargo, resulta pertinente anticipar algunas observaciones también generales. Si bien en los fundamentos del proyecto se menciona explícitamente la intención de promover la equidad y transparencia electoral, la propuesta omite una modificación, a nuestro juicio, fundamental para avanzar en ese sentido: el reemplazo del actual sistema de votación de boletas partidarias por el de boleta única. Otro principio desatendido por el proyecto, también relacionado con las garantías del proceso electoral, es la autonomía del órgano rector en materia electoral. El proyecto parece incluso marcar cierto retroceso en este sentido al incrementar las atribuciones del Ministerio del Interior en el proceso electoral.

## **Los cambios en las reglas de la competencia electoral**

### **Modificaciones a la Ley Orgánica de Partidos Políticos 23.298: umbrales, representatividad y control del aparato**

Las barreras legales para la formación y subsistencia de los partidos políticos son exi-

gencias formales que pueden contribuir a reducir el número de competidores y consolidar agrupaciones más fuertes y representativas. A su vez, un sistema de partidos estable genera un contexto más favorable cuando se persigue la construcción de acuerdos legislativos de gobernabilidad más predecibles y transparentes. Al mismo tiempo, si las barreras establecidas propician la subsistencia de aquellos partidos con mejor performance electoral, se reducen las oportunidades para el surgimiento de agrupaciones que se constituyen con fines distintos al de la representación.

El proyecto de ley que actualmente trata el Senado incrementa los requisitos que los partidos deben cumplir tanto para obtener el reconocimiento de la personería jurídico-política como para mantenerla. El objetivo de estas restricciones parece ser, justamente, limitar el alto número de partidos existentes. Si bien el principio general es razonable, la validez del criterio de exclusión seleccionado resulta discutible.

Para el reconocimiento de partidos de distrito, la propuesta se hace cargo de la jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral y exige un número de afiliados –no ya de adhesiones como figuraba en la ley vigente– equivalente a 4% del total de inscriptos en el padrón electoral del distrito (Arts. 2 y 3). En forma paralela, aumenta también las exigencias para la inscripción de partidos de orden nacional: sólo podrán solicitar ser inscriptos como tales los partidos reconocidos en al menos cinco distritos con idéntico nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política, y carta orgánica (Art. 8).

La propuesta contempla también el incremento de las exigencias para conservar la personería. En efecto, los partidos deberían mantener la cantidad mínima de afiliados (Art. 5) además de obtener un número de votos igual a 2% (dos por ciento) de los electores del distrito que corresponda. Por su parte, mantener el reconocimiento como partido nacional requerirá asegurar en forma permanente la personería jurídico-política en

al menos cinco distritos (Art. 8). Con la actual legislación, en cambio, basta con alcanzar votos equivalentes a 2% del padrón electoral en algún distrito (Ley 23.298, Art. 50, inciso C).

Aún en el caso de que estas nuevas exigencias resulten efectivamente en una reducción del número de partidos de orden nacional y de distrito, **cabe preguntarse si el número de afiliados es actualmente indicador de la representatividad de los partidos, es decir, un criterio válido de exclusión.** Esta pregunta toma especial relevancia en un contexto caracterizado por la apatía política, la baja confianza en los partidos y el incremento del voto volátil. Además, si no se dan de baja todas las afiliaciones para poner en igualdad de condiciones a todas las agrupaciones, estos nuevos requisitos beneficiarían a los partidos de más larga data que existían ya cuando, al calor de la democracia recién recuperada, los simpatizantes se afiliaban. La participación y los apoyos hoy en día adquieren formatos distintos al de la afiliación. Por otro lado, las desafiliaciones no son habituales, por lo que es probable que, con el tiempo, los partidos vayan acumulando fichas de afiliación aun cuando, simultáneamente, pierdan caudal electoral. Es igualmente verosímil que quienes controlan los aparatos partidarios puedan reunir las afiliaciones necesarias con más facilidad, independientemente del apoyo electoral que puedan conseguir.

Surgen, además, varios desafíos de implementación. ¿Cómo se controlará la validez de las afiliaciones? En el proyecto no hay disposiciones destinadas a fortalecer las capacidades de la autoridad de aplicación para cumplir con estas funciones de control. Por otro lado, el proyecto prevé que los ciudadanos puedan renunciar mediante telegrama gratuito o personalmente ante la Secretaría Electoral para evitar que sean los partidos los encargados de informar las desafiliaciones. Sin embargo, cabe preguntarse qué incentivo tendrán los ciudadanos para formalizar su renuncia, ¿mantener actualizado el registro de afiliados? Por último, no es descabellado pensar que estas nuevas exigencias podrían generar incentivos para la apari-

ción de un mercado de fichas de afiliación y/o para que éstas se transformen en la prenda de mecanismos clientelares. De esta forma la barrera legal podría ser fácilmente sorteada por los partidos que puedan disponer de recursos económicos, ya sean públicos o privados.

En cuanto a la cantidad mínima de votos necesarios para mantener la personería, es oportuno mencionar que muchos partidos no alcanzan actualmente el umbral de 2% del padrón electoral de su distrito, pero sortean esta barrera conformando alianzas electorales (Ley 23.298, Art. 50, inciso C). El proyecto no prevé ninguna salvaguarda para evitar la utilización de este recurso. Una posibilidad podría ser multiplicar el umbral por la cantidad de partidos que conforman la alianza utilizando algún número multiplicador o multiplicador ponderado a consensuar. Esto contrarrestaría los incentivos que los partidos con buen caudal electoral podrían llegar a tener para aliarse circunstancialmente con partidos pequeños pero con algún control territorial sobre una porción del distrito. Al mismo tiempo, incentivaría la formación de confederaciones y de fusiones en lugar de la constitución de alianzas electorales.

En síntesis, la selección del número de afiliados como criterio de exclusión y la decisión de no disponer una baja general de las afiliaciones favorece a los partidos con más trayectoria y a los que cuentan con recursos materiales, pero no necesariamente a los más representativos. Por otro lado, si se admite que las afiliaciones pueden ser compradas y que el umbral de votos necesario para evitar la caducidad puede eludirse conformando alianzas, resulta verosímil pensar que las barreras establecidas terminen convirtiéndose, en el mediano plazo, en meras formalidades relativamente fáciles de cumplir. Si esto ocurre, el objetivo central de todas estas medidas (la consolidación y estabilización del sistema de partidos) no lograría los alcances y la intensidad con los que está planteado en el proyecto de reforma.

## **Primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO)**

De acuerdo con los fundamentos del proyecto, la introducción de las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) apunta a democratizar la selección de los candidatos y reconstruir los vínculos entre los partidos y la sociedad. Se trata, en efecto, de un mecanismo que puede alentar la politización de los independientes y promover la renovación de las cúpulas partidarias. Por otro lado, la introducción de las PASO parece apuntar sobre todo a combatir el faccionalismo, evitando que quienes pierdan la pugna al interior de un partido puedan presentarse por fuera de ese partido en las elecciones generales. Pero para que estos efectos se den en la práctica, las reglas que rigen las internas deberían apuntar a equiparar las condiciones de competencia para todas las listas. Sin embargo, como se argumentará a continuación, las disposiciones del proyecto sobre el funcionamiento de las primarias tienden a beneficiar a aquellos liderazgos que tienen el control del aparato.

### *El sistema de votación y la responsabilidad de garantizar la oferta electoral*

El sistema de votación para las internas es el de listas partidarias. Cada lista debería imprimir, distribuir y fiscalizar sus boletas. La norma no es, sin embargo, precisa al respecto: dice que los aportes públicos para la impresión de las boletas serán entregados a cada "agrupación partidaria" para que ésta los reparta entre las listas (Art. 32). Pero luego establece que las boletas "serán confeccionadas e impresas por cada agrupación política que participe de las elecciones primarias, de acuerdo al modelo de boleta presentado por cada lista interna" (Art. 38). No hay precisiones sobre a quién cabe la responsabilidad de distribuir las boletas (en este aspecto las disposiciones sobre las PASO reproducen las inconsistencias del Código Nacional Electoral). Si esta tarea quedara de hecho en manos de las autoridades partidarias, las listas opositoras a la dirección del partido podrían verse perjudicadas.

En las PASO el número de fiscales que se necesita se multiplica por la cantidad de listas que compiten, mientras que los recursos de los competidores serán más reducidos que en las generales, por lo que la fiscalización constituirá un desafío aún mayor. Nuevamente, el sistema favorece a los sectores que dentro de cada partido controlan el aparato. Debido a que es improbable que todas las listas puedan garantizar un fiscal por mesa, las oportunidades para acciones tales como el robo de boletas posiblemente se multipliquen.

Las dificultades para la fiscalización se verán exacerbadas por el hecho de que para la instancia de las primarias no se elimina la posibilidad de las listas "espejo" ni las "colectoras". En efecto, el artículo 22 establece que "los precandidatos que se presenten en las PASO, sólo pueden hacerlo en las de una agrupación política y para UN (1) solo cargo electivo". Pero nada impide que la misma persona participe de distintas listas dentro de la misma agrupación si se postula para el mismo cargo. Además, como las precandidaturas se arman por categoría las PASO abren las puertas para la aparición de las listas "colectoras" (Art. 46). En otros términos, un mismo candidato presidencial puede estar acompañado de diferentes candidatos a diputados y senadores. De esta forma se generan las condiciones para la profusión de boletas, situación que afectaría no sólo la fiscalización sino el derecho de los electores a emitir un voto informado.

### *El financiamiento*

Con motivo de las PASO cada agrupación política recibirá en concepto de aporte de campaña un monto de dinero equivalente a 50% (cincuenta por ciento) del que le correspondería en las elecciones generales y recursos suficientes para imprimir 1 (una) boleta por elector. Esos fondos serán entregados por el Ministerio del Interior "a las agrupaciones partidarias", que deben distribuirlo entre las listas (Art. 32). No queda claro, sin embargo, que el dinero se entregue a la junta electoral de cada partido. De esta manera, la

responsabilidad de distribuir los aportes públicos entre las listas podría quedar en manos de la autoridad partidaria, es decir, una de las partes en la competencia interna. Tampoco se establecen plazos para la distribución de los recursos, lo que deja aún más margen de discrecionalidad a "la agrupación política". Idéntico mecanismo se prevé para la distribución de los espacios de publicidad electoral (Art. 35).

Por otro lado, es cuestionable la decisión de dejar la distribución tanto de los aportes públicos para la impresión de boletas y la campaña electoral como de los espacios de publicidad electoral en manos de la Dirección Nacional Electoral, una dependencia del Ministerio del Interior, en lugar de asignar esa atribución a una instancia independiente de los poderes políticos.

Por último, las agrupaciones políticas sólo deberán rendir ante la Justicia electoral los ingresos y los gastos de campaña después de las PASO. Es decir que los ciudadanos concurrirían a votar en las primarias sin poder consultar el origen del financiamiento de cada una de ellas. Además, el proyecto de ley no establece que esta información deba hacerse pública ni ser auditada.

#### *Aptitud electoral y representatividad*

El proyecto establece que sólo podrán participar en las elecciones generales aquellas agrupaciones que, en las primarias para la elección de senadores, diputados de la Nación y parlamentarios del Mercosur, hayan obtenido como mínimo un total de votos igual o superior a 1,5% (uno coma cinco por ciento) de los votos válidamente emitidos en el distrito correspondiente. Para la categoría de presidente y vicepresidente se requerirá 1,5 % (uno coma cinco por ciento) de los votos válidamente emitidos en todo el territorio nacional (Art. 45). Este umbral aparece no sólo para limitar el número de competidores en las generales, sino como un mecanismo para desincentivar la utilización de los aparatos partidarios para inclinar la interna de otros partidos. Sin embargo, es preciso tener en cuenta también que el meca-

nismo de las PASO implica que los ciudadanos pueden elegir participar en las internas de una agrupación que no van a votar en las generales. Por este motivo, la cantidad de votos obtenida por cualquier partido en las primarias no habla necesariamente de su representatividad en términos de apoyo electoral que, en cambio, sí podría ser un criterio válido de exclusión o supervivencia como partido.

#### *Los tiempos y los costos*

Por último, si se aprueba la obligatoriedad de realizar internas abiertas y simultáneas para la elección de los candidatos a cargos nacionales, cada 18 meses tendríamos 6 meses de proceso electoral. Si se considera además la posibilidad de una segunda vuelta en las elecciones presidenciales cada cuatro años, este efecto se incrementa. Un aspecto positivo de las PASO es que la oferta electoral se fijaría en forma relativamente temprana, como mínimo dos meses antes de la celebración de las elecciones generales.

También es oportuno mencionar que la incorporación de las primarias abiertas generaría un encarecimiento de las elecciones porque, si hay doble vuelta, habría que financiar tres campañas electorales (primaria abierta obligatoria, primera vuelta obligatoria, segunda vuelta obligatoria –si correspondiese-). El caso uruguayo es un buen ejemplo de esta situación.

Al momento de llevar adelante una reforma debe tenerse en cuenta la posibilidad de obtener consecuencias no deseadas. En este caso, puede pensarse que la "fatiga cívica" por la reiteración de procesos electorales podría llevar a un aumento del ausentismo, del voto en blanco u otras formas de lo que en su momento se conoció como "voto bronca"; mientras que ello, sumado al aumento en los costos de la política, podría terminar por deslegitimar aún más el sistema político a los ojos de la ciudadanía. En definitiva, alentar la participación ciudadana y su mayor involucramiento en la toma de decisiones es indudablemente un objetivo saludable, y que desde CIPPEC naturalmente compartimos;

pero forzar la participación en procesos electorales en forma casi permanente, incluyendo los que hacen a las internas partidarias, podría terminar teniendo efectos reales que disten mucho de lo deseado por el legislador. Esto demandará una tarea de esclarecimiento por parte de los partidos, los *think tanks* y los medios de comunicación sobre la necesidad y conveniencia de que la sociedad invierta tiempo y dinero en la selección de los mejores liderazgos políticos.

En suma, las reglas de funcionamiento definidas para las internas no garantizan a todos los competidores condiciones de igualdad para la competencia. En primer lugar, porque el sistema de votación, al dejar la impresión y distribución de las boletas en manos de las autoridades partidarias, pone en desventaja potencial a las listas opositoras a la conducción del partido (si esto no se clarifica en el texto de la ley). En segundo lugar, porque los desafíos de fiscalización impuestos por el sistema de votación dan ventaja a las listas que cuenten con el apoyo del gobierno nacional y/o los gobiernos provinciales que pueden proveer fiscales, a las que dispongan de recursos materiales suficientes para adquirirlos, y a quienes dentro de cada partido controlan el aparato. En tercer lugar, porque los mecanismos dispuestos para la asignación de los aportes públicos para la campaña y la impresión de boletas se prestan a manejos estratégicos por parte de la autoridad de aplicación (que no es neutral respecto de los competidores) y de la autoridad partidaria (que es parte en la competencia interna). Todas estas circunstancias atentan contra el fin de regular equitativamente la competencia electoral y contra la posibilidad de que las PASO funcionen como un mecanismo de renovación democrática al interior de los partidos.

Además, debido a la combinación del sistema de votación de boletas partidarias y una cantidad de competidores muy superior a la que habitualmente participa de las elecciones generales, garantizar la transparencia de las PASO puede llegar a constituir un desafío difícil de superar airoosamente.

Asimismo, al no eliminarse las listas “colectoras” y “espejo”, la proliferación de boletas seguramente contribuirá a agudizar estos problemas e interferirá con la posibilidad de que los electores realicen un voto informado.

## **Modificaciones a la Ley de Financiamiento de Partidos Políticos 26.215**

### *La modificación de la matriz del financiamiento de campañas*

El proyecto intenta restringir el financiamiento de origen privado con la intención explícita de atenuar las asimetrías que existen entre los partidos en términos de recursos económicos para solventar la campaña. Con este fin se prohíben los aportes de personas jurídicas y, sobre todo, se prohíbe la contratación y la venta de espacios de radio y televisión para transmitir publicidad electoral (Art. 56). Si la ley se aprueba, las agrupaciones sólo podrán disponer de los espacios de publicidad electoral en radio y televisión que les asigne el Estado. Con esta última innovación se modifica de raíz el esquema de financiamiento de las campañas, dado que la publicidad electoral (especialmente la audiovisual) representa la parte más sustancial de su costo. Además, el proyecto propone modificar los criterios de distribución de los aportes públicos para la campaña, incrementando la porción que se distribuye en partes iguales entre todas las listas oficializadas, y disminuyendo la participación de los fondos que se distribuyen en proporción a los votos obtenidos por cada agrupación en la última elección general (Art. 54).

Es notable que, a pesar de todas las innovaciones incluidas en materia de financiamiento, el proyecto no prevea disposición alguna para fortalecer los recursos de los que dispone la Cámara Nacional Electoral para garantizar el cumplimiento del régimen de control patrimonial al que están sujetos los partidos políticos.

## *El mecanismo de distribución de los fondos y los espacios de publicidad*

Si bien estas modificaciones efectivamente tienden a acotar las desigualdades que existen entre los partidos en términos de la disponibilidad de recursos para hacer campaña, es cuestionable la decisión de dejar la distribución de los aportes públicos y los espacios de publicidad en manos de la Dirección Nacional Electoral, una instancia dependiente del Ministerio del Interior. Debido al cambio en la matriz de financiamiento que produciría la aprobación del proyecto de ley, la Dirección Nacional Electoral pasaría a manejar la mayor parte de los recursos con los que los partidos dispondrán para hacer campaña. Además, persiste una omisión que afecta la implementación de estas disposiciones: el proyecto no incorpora un plazo para la entrega de los fondos, por lo que la autoridad de aplicación conserva un margen amplio para la discrecionalidad en este aspecto.

Tampoco en esta materia el proyecto garantiza condiciones de igualdad para todos los partidos políticos. Nuevamente las disposiciones del proyecto interfieren con el fin de regular equitativamente el proceso electoral. El mecanismo previsto para la distribución de los aportes públicos, al quedar en la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, no permite garantizar que el partido de gobierno circunstancial no sea beneficiado por la autoridad de aplicación. Por otro lado, al incrementar las prohibiciones a las que están sujetos los partidos en materia de aportes y gastos de campaña sin prever el fortalecimiento de los mecanismos de control por parte de la autoridad con competencia electoral, tampoco se garantizan las condiciones para el efectivo cumplimiento de las nuevas disposiciones.

## **Modificaciones al Código Nacional Electoral**

Las modificaciones propuestas al Código Nacional Electoral abarcan una lista diversa de temas que van desde la modernización del sistema de registro de electores hasta la reducción de los tiempos de campaña

y algunas disposiciones relativas a la organización del acto electoral.

## *Prohibición de las listas “espejo” y de las “colectoras”*

El artículo 88 del proyecto establece que cada agrupación sólo podrá presentar una sola lista por categoría y que no se admitirá la coexistencia de listas aunque éstas sean idénticas entre las alianzas y los partidos que las integran. Se elimina de esta manera la posibilidad de inscribir listas “espejo” y “colectoras”. Esta medida contribuirá a reducir la proliferación de listas que los electores vienen padeciendo desde 2003 y resultará en una mejor estructuración de la oferta electoral. Lamentablemente, como se mencionó más arriba, no se incluyeron las mismas previsiones para el caso de las PASO.

Por otro lado, nada dice el proyecto sobre las llamadas “candidaturas testimoniales”, fenómeno que interfiere con la *accountability* electoral y social, y ha contribuido últimamente al alejamiento de la ciudadanía de los partidos.

## *Otras nuevas atribuciones de la Dirección Nacional Electoral*

Las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados subsanaron dos innovaciones del proyecto original que eran poco auspiciosas para la transparencia del proceso electoral: las atribuciones asignadas a la Dirección Nacional Electoral respecto de la definición de circuitos electorales (Art. 85) y la impresión y publicación de los padrones definitivos (Art. 82).

## **La boleta única mejora la reforma política**

A pesar del objetivo manifiesto de promover la equidad y la transparencia en el

<sup>2</sup>Al respecto, ver Mustapic, Ana María y Straface, Fernando: "La boleta única mejora la reforma política", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°69*, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre de 2009, disponible en [http://www.cippec.org/files/documents/DPP/69\\_P YGG.pdf](http://www.cippec.org/files/documents/DPP/69_P YGG.pdf).



proceso electoral, las reformas al Código Nacional Electoral incluidas en el proyecto no contemplan un instrumento fundamental para fortalecer la vigencia de estos principios: el reemplazo del actual sistema de votación de boletas partidarias por el de boleta única<sup>2</sup>.

De acuerdo con la legislación vigente, la responsabilidad por el diseño, la impresión, la distribución y la fiscalización de las boletas recae sobre los partidos. Este sistema de votación de boletas partidarias exige que los partidos cuenten con una importante estructura de recursos humanos para poder garantizarse la distribución y la efectiva disponibilidad de sus boletas en todas las mesas de votación durante toda la jornada electoral. Si se toma como ejemplo la elección legislativa de 2009, para cubrir todos los centros de votación los partidos nacionales hubieran debido contar con 13.219 fiscales. Controlar también las mesas de votación, donde se realiza el escrutinio provisorio y se confeccionan los telegramas, hubiera requerido algo más de 80.000<sup>3</sup>.

El problema es que no todos los partidos tienen acceso a recursos de esta magnitud: algunos partidos cuentan con una estructura propia que les permite fiscalizar y otros reclutan fiscales a cambio de alguna contraprestación, pero también existe un conjunto de partidos que no logra cubrir esta necesidad. Por esta razón, el sistema vigente pone a los partidos en situaciones de competencia desigual e interfiere con la plena vigencia del derecho a elegir y ser elegido<sup>4</sup>. Efectivamente, no todos los partidos disponen de recursos suficientes para asegurar que sus boletas estén disponibles en todas las mesas de votación, por lo que tampoco a los ciudadanos se les puede garantizar que al entrar en el cuarto oscuro encontrarán la oferta electoral completa. El proyecto de reforma política del Poder Ejecutivo Nacional podría incluso agravar esta situación dado que contempla reducir la cantidad de electores por mesa de 450 a 350, incremen-

tando así el número de mesas de votación y, consecuentemente, la cantidad de fiscales necesarios para cubrirlas (Art. 86).

La adopción del sistema de votación de boleta única permitiría solucionar todos estos inconvenientes. Este sistema implica que el Estado pasa a ser el responsable de diseñar, imprimir y distribuir las boletas; que el elector recibe toda la oferta electoral y que las boletas sólo están disponibles en los lugares de votación, de donde no pueden ser retiradas legalmente. Se solucionaría entonces el problema de las asimetrías en las capacidades para distribuir y fiscalizar de los distintos partidos, dado que estas responsabilidades pasarían a ser del Estado. Así, adonde lleguen las urnas llegaría también la oferta electoral completa. Además, desaparecerían los incentivos para maniobras tales como el robo y la falsificación de boletas, a la vez que se dificultaría el "voto cadena". Sin embargo, a pesar de estas cuestiones clave para la competencia democrática que resuelve la boleta única, el proyecto de reforma política no contempla un cambio en el sistema de votación.

La propia iniciativa del Poder Ejecutivo Nacional reconoce (tácitamente) que garantizar la disponibilidad de todas las boletas en cada cuarto oscuro durante todo el acto electoral puede llegar a constituir un desafío. En efecto, el proyecto propone modificar la Ley 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos para incrementar el monto que cada partido o alianza debe recibir para la impresión de boletas de modo tal que sea suficiente para imprimir 1,5 (uno coma cinco) boletas por elector registrado en lugar de 1 (una) boleta como dispone la legislación vigente (Art. 53). Luego, entre las modificaciones propuestas al Código Nacional Electoral se dispone que la Junta Nacional Electoral deberá dejar en custodia a la autoridad policial del local de votación "una cantidad de boletas de sufragio correspondiente a todos los partidos políticos, alianzas o confederaciones que se presenten a la elección, para su guarda, en reserva" (Art. 94). Asimismo, entre las disposiciones para la apertura del acto electoral el proyecto dispone que el presidente de

---

<sup>3</sup>Ibidem.

<sup>4</sup>Idibem.

cada mesa “entregará al responsable de seguridad del lugar de votación un tercio de las boletas existentes de cada partido político para su posterior reposición” (Art. 100).

Las disposiciones señaladas dan cuenta de un fenómeno asociado con el manejo de las boletas que el propio Poder Ejecutivo Nacional reconoce y se propone subsanar. Sin embargo, en lugar de cambiar el sistema de votación, el proyecto oficial opta por reforzar los aspectos que precisamente dan origen a las maniobras que se intentan eliminar. Esta solución no sólo no resuelve los problemas generados por las asimetrías en cuanto a capacidad de fiscalización sino que, además, profundiza los defectos de una legislación que incentiva la constitución de ciertos partidos más preocupados por captar el financiamiento público u ofrecer los servicios de su estructura al mejor postor que por representar.

La adopción del sistema de boleta única permitiría al Estado garantizar que las listas de todos los partidos políticos lleguen a cada lugar de votación y que cada ciudadano tenga acceso a la oferta electoral completa. Al mismo tiempo, un cambio en este sentido aportaría transparencia al proceso electoral, eliminando maniobras como el robo de boletas y el “voto cadena”. De hecho, estas garantías que ofrece el sistema de boleta única serían de extrema utilidad para un adecuado funcionamiento de las elecciones primarias, en el marco de las cuales el desafío de distribuir las boletas y fiscalizar se exacerba.

Además, la boleta única fortalecería a los liderazgos partidarios al emanciparlos de la necesidad de mantener o hacerse de enormes estructuras para la distribución y fiscalización, reduciendo así el poder de chantaje e imprevisibilidad de las estructuras locales. Por idéntico mecanismo se eliminarían los incentivos para el surgimiento de “empresas electorales”, esto es, agrupaciones más destinadas a capturar el financiamiento público para la impresión de boletas y a proveer fiscales que a representar. Incluso, el diseño de la boleta puede definirse de forma tal que

contribuya a fortalecer las opciones partidarias por sobre la personalización de la política. Asimismo, al combinarse con la prohibición de inscribir “listas espejo” y “colectoras”, la boleta única mejoraría la capacidad de los partidos para estructurar la oferta electoral.

En definitiva, la adopción del sistema de boleta única podría potenciar los aspectos positivos de la reforma y atenuar algunas de sus principales debilidades. Desde el Gobierno se admite que el cambio de sistema resulta deseable, aunque se argumenta que, por el momento, es “impracticable” debido a la actual fragmentación del sistema de partidos. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, a pesar de la gran cantidad de partidos reconocidos, las listas oficializadas en cada distrito nunca son tantas que no puedan presentarse en una única boleta.

Asimismo, la experiencia internacional demuestra que el cambio de sistema es perfectamente factible: la gran mayoría de los países lo ha adoptado y en América Latina todos los países de la región cuentan con un sistema de boleta única, a excepción de la Argentina y Uruguay. Además, no existen casos de países que hayan transitado el camino inverso.

Por último, CIPPEC llevó a cabo en el mes de octubre de 2009 un testeo empírico del sistema de boleta única a partir de 320 casos distribuidos en diversos puntos muestrales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires (Gervasoni y Mangonnet, 2009). Los resultados del testeo son muy auspiciosos en términos de aceptabilidad del nuevo sistema y de comprensión del funcionamiento de la boleta única en sus dos modalidades (boleta por categoría y boleta completa). Dicha constatación, acompañada de un proceso de transición que difunda las características del sistema ayudaría, como en otros países de la región, a una implementación exitosa del cambio en el sistema de votación.

## **El proceso de gestación y tratamiento parlamentario del proyecto de reforma política**

En cuanto al proceso a partir del cual el Ejecutivo arribó a la redacción de un primer anteproyecto, es destacable la iniciativa del diálogo político liderada por el Ministro del Interior y el Vicejefe de Gabinete. Sin embargo, una vez consolidados los aportes surgidos de la ronda de diálogo en el anteproyecto, la forma en que se impulsó el tratamiento parlamentario no contribuyó a un debate robusto ni a la construcción de un consenso amplio en apoyo del proyecto. La media sanción con mayoría casi reglamentaria y el tratamiento sumario del proyecto en el Senado atentan contra toda posibilidad de llegar a acuerdos sólidos que permitan sostener la reforma en el tiempo. Las falencias del proceso se evidencian también en una ley con numerosas imprecisiones e inconsistencias que darán lugar a interpretaciones diversas y, seguramente, generarán una importante litigiosidad electoral.

La forma en la que se dio este proceso también imposibilita la estrategia gradualista

propuesta desde la Vicejefatura de Gabinete durante el llamado “diálogo político”. Esto es inevitablemente así porque este tipo de reformas requieren más que la mayoría reglamentaria: necesitan la construcción de un consenso amplio para que una futura mayoría no tenga incentivos para revertirlas con una nueva ley de reforma política.

Es a raíz de esa falta de consenso que surge el interrogante acerca de la omisión de la boleta única. Al no incluir este cambio necesario en el sistema de votación el Gobierno perdió también la oportunidad de levantar uno de los reclamos comunes a todo el arco opositor, y abrir así un proceso de diálogo que podría haber resultado en un respaldo amplio para la iniciativa.

Por último, la inclusión de la boleta única, al dotar de mayor transparencia al proceso electoral, le hubiera dado algo de orientación ciudadana a una reforma que parece ocuparse más de los partidos políticos que de los electores.

## Bibliografía

Gervasoni, Carlos y Mangonnet, Jorge: "Testeo de aceptación del sistema de votación por boleta única entre los votantes", Documento de Trabajo, CIPPEC, Buenos Aires, noviembre 2009. (En prensa).

---

## Acerca de los autores

**Fernando Straface:** director del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Co-fundador de CIPPEC. MA en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard. Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Trabaja desde hace 13 años en proyectos de modernización del sector público en Latinoamérica. Entre 2003 y 2008 se desempeñó como especialista en gobernabilidad del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en Washington D.C. Con anterioridad a su ingreso al BID, dirigió en la Argentina el Área de Reforma del Estado del Grupo Sophia, a través de la cual lideró diversas iniciativas en el ámbito nacional y subnacional para el fortalecimiento y la transparencia de la gestión del Estado. Fue director ejecutivo del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) entre 2000 y 2001. Tiene en su haber diversas publicaciones referidas al fortalecimiento del Estado y la innovación en la gestión y trabajó como consultor para el BID, el Banco Mundial, el Department for International Development (DFID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**María Marta Page:** coordinadora del Programa de Política y Gestión de Gobierno de CIPPEC. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires). Trabajó en el Ministerio del Interior de la Nación como analista en temas de conflictividad social. Realizó distintos trabajos de consultoría en temas de reforma política y modernización del Estado. Fue asesora en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (1999-2001). También se desempeñó como docente de la materia Ciencia Política en el Ciclo Básico Común (CBC) de la Universidad de Buenos Aires (1999-2006).

**Ana María Mustapic, Mario Riorda** (miembros del Consejo de Administración de CIPPEC), **Nicolás Ducoté** (director general de CIPPEC), **Manuel Garrido** (director de los Programas de Justicia y Transparencia de CIPPEC), **Laura Zommer** (directora de Comunicación de CIPPEC) y **Gerardo Scherlis** (investigador asociado de CIPPEC) colaboraron con la elaboración de este documento.

**Si desea citar este documento:** Straface, Fernando y Page, María Marta: "Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?", *Documento de Políticas Públicas / Análisis N°71*, CIPPEC, Buenos Aires, diciembre de 2009.

**Las publicaciones de CIPPEC** son de distribución gratuita y se encuentran disponibles en [www.cippec.org](http://www.cippec.org). No está permitida su comercialización.

Para acceder a la página del Proyecto de **Boleta Única** de CIPPEC ingrese a <http://www.cippec.org/boletaunica>

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







## Documentos de Políticas Públicas | Análisis

---

Por medio de los **Documentos de Análisis de Políticas Públicas**, CIPPEC acerca en el momento oportuno a funcionarios, legisladores, periodistas, miembros de organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía en general un análisis que sintetiza los principales diagnósticos y tomas de posición pública sobre un problema o situación que afecta al crecimiento y la equidad del país.

La intención de estos documentos es enriquecer la discusión pública y mejorar el proceso de toma de decisiones en aquellas temáticas que ya forman parte de la agenda política, así como lograr que problemáticas hasta el momento olvidadas pasen a ser consideradas por los decisores.

A través de sus publicaciones, y especialmente por medio de los Documentos de Políticas Públicas, CIPPEC busca estar presente en los debates relevantes de la Argentina en las áreas de **Desarrollo Social, Desarrollo Económico, Fortalecimiento de las Instituciones y Gestión Pública**, con los objetivos de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas, y contribuir al diálogo democrático y al fortalecimiento de las instituciones.

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