

# Apuntes para un Código Electoral

## Diálogo, participación y consenso



**Dialogando BA**  
para Fortalecer instituciones



**Buenos Aires Ciudad**



**Buenos Aires Ciudad**

**JeFe de Gobierno**

Lic. Horacio Rodríguez Larreta

**VicejeFe de Gobierno**

Cdor. Diego César Santilli

**JeFe de Gabinete de Ministros**

Sr. Felipe Miguel

**Ministro de Gobierno**

Sr. Bruno Screnci Silva

**Subsecretario de Reforma Política  
y Asuntos Legislativos**

Lic. Hernán Charosky

**Directora de Reforma Política y Electoral**

Lic. Florencia Zulcovsky

## Prólogo

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a veinte años de la sanción de la Constitución que consagró su autonomía, no posee un régimen electoral propio. Por ello se aplican las normas electorales nacionales que, en muchos casos, no resultan adecuadas a las instituciones, necesidades y coyuntura propia de nuestro distrito.

Este hecho ha inspirado la labor del Ministerio de Gobierno, en pos del desafío que constituye la institucionalización de un modelo de organización, administración y control de los procesos electorales que consolide finalmente la autonomía de nuestra Ciudad.

Es así que, con el objeto de establecer reglas claras que den un marco de transparencia, confianza y legitimidad a la expresión de la voluntad popular, nos embarcamos en el proceso de realización del presente diagnóstico y propuesta de reforma política-electoral para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los insumos de este diagnóstico se obtuvieron a partir de un proceso abierto y plural llevado adelante por la Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos que contó con la participación activa de organizaciones de la sociedad civil, universidades, centros de investigación, funcionarios/as de diferentes organismos gubernamentales, ciudadanos/as y expertos/as de la academia. Estos actores, reunidos en torno a mesas de diálogo interdisciplinarias, compartieron conocimientos y experiencias que enriquecieron el debate y constituyeron la base de este documento.

Entendemos la institucionalidad democrática como un proceso continuo de construcción colectiva, que requiere de la participación y colaboración, no solo de los actores políticos, sino también de la sociedad civil.

### Ministerio de Gobierno

**Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos**  
**Dirección de Reforma Política y Electoral**

#### Coordinación:

Mariana Kamian  
Javier Tejerizo

#### Equipo de Trabajo:

Gabriela Almaraz  
Leandro Di Primio  
Pablo Hunger  
María Paula Mariano  
Matías Tarillo

#### Diseño editorial:

Mariana Milei  
Valentín Gómez Aparicio

Impreso por Polygraph S.A.  
Pavón 1476, CABA

Buenos Aires, Argentina  
Noviembre 2016

0.

Apertura  
**Introducción**

9

1.

Capítulo  
**Derechos Políticos y  
Participación Ciudadana**

11

2.

Capítulo  
**Justicia y Administración  
Electoral**

35

3.

Capítulo  
**Campaña y Financiamiento  
Electoral**

59

4.

Capítulo  
**Incorporación de Tecnologías  
Electrónicas en el Proceso  
Electoral**

93

# Apuntes para un Código Electoral

## Diálogo, participación y consenso

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) elige sus representantes desde la sanción de la Ley N° 24.620, el 21 de diciembre de 1995, la cual convocó a *“los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires a la elección”* de un Jefe de gobierno, un Vicejefe y sesenta representantes *“que dictarán el estatuto organizativo de sus instituciones”*. Así se iniciaría a dar cumplimiento al artículo 129 de la Constitución Nacional, el cual establece que *“La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad...”*.

Un año más tarde, 1996, el distrito contaría con su propia Constitución, instituyendo en su artículo 1° que, conforme al principio federal establecido en la Constitución Nacional, la Ciudad organiza sus instituciones autónomas como democracia participativa y adopta para su gobierno la forma republicana y representativa.

No obstante, a lo largo de sus 20 años de autonomía la Ciudad sólo tuvo avances parciales en materia de legislación electoral, con normas de corto alcance entre las cuales se desataca la Ley N° 4.894, iniciativa impulsada con el objeto de generar una mayor transparencia en el proceso de votación, a través de un régimen normativo de inclusión de la Boleta Única y Tecnologías Electrónicas en los comicios de la Ciudad.

Los elementos básicos sobre el sistema de elección de representantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se encuentran delineados en su Constitución. Sin embargo, como mencionamos previamente, nunca se avanzó en la sanción de un marco electoral general, un Código Electoral más específicamente, por lo cual la Ciudad cuenta mayorita-

riamente con normativas que atienden cuestiones específicas en la materia tales como voto joven, iniciativa popular, etc. Asimismo, al no contar con un Código Electoral propio, las cuestiones que se encuentran carentes de legislación específica se rigen bajo el Código Electoral Nacional. En materia de autoridad electoral, a pesar de que su Constitución establece la posibilidad de avanzar en un Tribunal Electoral, que atendería todo lo contencioso fundamentalmente, tampoco se ha regulado y hasta tanto no se avance en la conformación del mismo ocupa ese rol el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

A continuación, analizaremos con mayor detalle estas características normativas en capítulos estructurados a partir de cuatro ejes centrales: los derechos políticos y la participación ciudadana; el sistema y las campañas electorales; la justicia y organización electoral; y la incorporación de tecnologías al proceso en su conjunto. Cabe destacar que estos mismos ejes conformaron las cuatro mesas de trabajo en las que se estructuró el Dialogando BA de manera que los análisis y recomendaciones de los participantes pudieran ser incluidos de manera directa en el presente documento.

|                          | CABA                                                                                                                                        | Nación                                                                                                                      |
|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bases                    | Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires                                                                                          | Constitución de la Nación Argentina                                                                                         |
| Elecciones               |                                                                                                                                             | Ley N° 19.945 - Código Electoral Nacional                                                                                   |
|                          | Ley N° 875 - de Convocatoria Electoral                                                                                                      | Ley N° 22.847- de Convocatoria Electoral                                                                                    |
|                          |                                                                                                                                             | Ley N° 15.262 - de Simultaneidad de Elecciones Provinciales y Municipales con las Nacionales                                |
|                          |                                                                                                                                             | Ley N° 20.972 - de acefalía de Presidencia de la Nación                                                                     |
| Partidos Políticos       |                                                                                                                                             | Ley N° 27.120 - Elección de Parlamentarios del Mercosur                                                                     |
|                          | Ley N° 1.777 - Ley Orgánica de Comunas                                                                                                      |                                                                                                                             |
|                          |                                                                                                                                             | Ley N° 23.298 - Orgánica de los Partidos Políticos                                                                          |
|                          | Ley N° 268 - Regulación y Financiamiento de Campañas Electorales                                                                            | Ley N° 26.215 - de Financiamiento de los Partidos Políticos                                                                 |
| Órganos Electorales      |                                                                                                                                             | Ley N° 20.907 - Inscripción de Inmuebles de Partidos Políticos                                                              |
|                          |                                                                                                                                             | Ley N° 19.108 - Orgánica de la Justicia Electoral Nacional                                                                  |
|                          | Ley N° 402 - De procedimientos ante el Tribunal Superior de Justicia                                                                        |                                                                                                                             |
| Otros Procesos Políticos | Ley N° 89 - Referéndum y Consulta Popular                                                                                                   | Ley N° 25.432 - Consulta Popular.                                                                                           |
|                          | *La Iniciativa Popular se encuentra incluida en su Constitución                                                                             | Ley N° 24.747 - Iniciativa Popular                                                                                          |
|                          | Ley N° 357 - Revocatoria de Mandatos                                                                                                        |                                                                                                                             |
| Candidatos               | Ley N° 269 - Registro de Deudores Alimentarios Morosos.                                                                                     | Ley N° 26.857 - Ética en el Ejercicio de la Función Pública                                                                 |
| Electores                | Ley N° 4.515 - Voto Joven.                                                                                                                  | Ley N° 346 - Ley De Ciudadanía (N° 26.774 – Voto Joven)                                                                     |
|                          | Ley N° 334 - Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros.                                                                     | Ley N° 16.569 - Ciudadanía y Naturalización<br>Ley N° 24.007 - Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior |
|                          | Ley N° 4.741 - Amnistía                                                                                                                     | Ley N° 25.858 - Régimen de Voto de Electores privados de la libertad<br>Ley N° 26.743 - Identidad de Género                 |
| Reforma                  | Ley N° 4.894 - Régimen normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas | Ley N° 26.571 - Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.                     |
|                          | Ley N° 5.296. - Dispositivo de Boleta Única Electrónica.                                                                                    |                                                                                                                             |

**Fuente:** Elaboración propia en base a Legislación Electoral vigente nacional y de la Ciudad. En verde se destacan los principales avances normativos, en rosado carencias y amarillo aquellos aspectos que ambas jurisdicciones han abordado.



1

Capítulo

Derechos Políticos  
y Participación  
Ciudadana



Los derechos políticos constituyen *“aquel grupo de atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. En otras palabras, se trata de facultades o, mejor, de titularidades que, consideradas en conjunto, se traducen en el ejercicio amplio de la participación política”* (Picado, 2007).

Los mismos, como la cita advierte, poseen una estrecha relación con la participación política, la cual podemos definir como *“toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas a sus representantes”*<sup>1</sup>.

La sanción de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires significó la selección de un tipo de constitucionalismo social, en consonancia con la reforma constitucional nacional del año 1994, a partir de la incorporación del Derecho Internacional, de los Derechos Humanos y los denominados Derechos de Tercera y Cuarta Generación (de los consumidores y usuarios, ambientales, culturales, entre muchos otros) al texto constitucional. Esta modernización de nuestro derecho implicó la consagración de un Estado Social de Derecho con una forma de gobierno representativa, republicana, democrática y participativa (Preámbulo y arts. 1º y 4º de la Constitución).

En este sentido, se sientan las bases para hacer efectivos los principios del constitucionalismo social con el objeto de alcanzar la vigencia de la democracia social y participativa a nivel local, destacándose las definiciones referentes a los derechos políticos, a saber: caracteres del sufragio; participación de extranjeros (art. 62º); ejercicio de los institutos de democracia semidirecta como la iniciativa, la consulta popular y el referéndum (arts. 65º, 66º, 85º y 104º); además de la constitucionalización local de los partidos políticos y del Consejo de Partidos Políticos y de Planeamiento Estratégico (art. 19º).

A su vez, la democracia social y participativa se encuentra explicitada en el reconocimiento

de las asociaciones intermedias como la familia (art. 37º), las cooperativas y mutuales (arts. 48º y 104º), los colegios profesionales (art. 45º), los Planes Urbanos Ambientales (art. 29º), la participación comunitaria en ámbitos de seguridad y prevención (art. 34º), o simplemente, procurando la igualdad real de oportunidades para todas las personas (art. 36º). A ello hay que sumar la regulación de diversos órganos consultivos, como el Consejo Económico y Social (art. 45º), el Consejo de Planeamiento Estratégico (art. 19º), el Consejo General de Salud (art. 21º), entre otros.

Finalmente, es necesario destacar la cláusula federal del artículo 6º, que otorga a la Ciudad la defensa de su autonomía dentro del marco de un federalismo moderno de concertación en un mundo caracterizado por procesos de integración nacional, internacional y supranacional.

En este apartado, se avanzará hacia un diagnóstico que intentará reunir ciertos aspectos relativos a los derechos políticos. Con ello nos referimos al conjunto de condiciones que posibilitan al ciudadano a participar activamente en la vida política, es decir, derechos políticos fundamentales como “elegir y ser elegido”, de participación y asociación con fines políticos, de control y consulta, en los cuales los actores participantes del Dialogando BA detectaron debilidades o realizaron propuestas específicas.

## 1.1 Derechos de los Electores

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) establece en su artículo 62º que *“La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio”*.

En este sentido, a partir de la Ley N° 4.515 del año 2013, son electores en los comicios locales de la Ciudad todos los ciudadanos nativos desde los 16 años de edad con domicilio en el distrito, así como los argentinos naturalizados desde los 18 años de edad<sup>2</sup>.

Sin embargo, ante la carencia de un Código Electoral propio, ni mayores reglamentaciones en lo que refiere a los derechos del elector, se recurre a la legislación nacional en aspectos fundamentales como los derechos, obligaciones y sanciones del elector (Código Nacional Electoral) o los aspectos referidos a la “Inmunidad del Elector” (Ley Nacional Nº 26.774 de Ciudadanía Argentina). Asimismo, la Ciudad también recurre al Registro Nacional de Electores, estipulado en la Ley nacional 19.945<sup>3</sup>, para la elaboración de sus padrones<sup>4</sup> y carece de un registro de infractores al deber de votar.

En este sentido el padrón correspondiente a la elección de Jefe de Gobierno, Legisladores y Comunas de la Ciudad del año 2015 sumó un total de 2.555.967 electores, de los cuales votaron 1.866.945: 1.861.466 correspondientes al padrón general, 5.184 personas correspondientes al padrón de extranjeros y 295 personas correspondientes al padrón de personas privadas de la libertad. El nivel de participación representó una máxima a nivel histórico, aunque no muy superior al promedio, probablemente inducida por la novedad que significó la incorporación de tecnología en el sistema de emisión de sufragio y del proceso de selección de candidatos a partir de primarias abiertas [Cuadro 1.1].

Cabe destacar que el promedio de participación (71,48%) en las elecciones locales se encuentra por debajo del promedio de participación de las elecciones ejecutivas a nivel nacional (77,13%). Entre las múltiples razones que explican esta diferencia se encuentra la mencionada ausencia de un registro de infractores y, por ende, la posibilidad de sanción efectiva a la no emisión injustificada.

Cuadro 1.1. Votantes habilitados y participación en elecciones para Jefe de Gobierno

| Elección | Padrón    | General   | %     | Balotaje  | %     |
|----------|-----------|-----------|-------|-----------|-------|
| 2000     | 2.553.361 | 1.869.013 | 73,20 |           |       |
| 2003     | 2.597.993 | 1.814.120 | 69,83 | 1.831.586 | 70,50 |
| 2007     | 2.573.732 | 1.781.075 | 69,20 | 1.759.820 | 68,38 |
| 2011     | 2.482.868 | 1.802.289 | 72,59 | 1.791.178 | 72,14 |
| 2015     | 2.555.967 | 1.866.945 | 73,24 | 1.776.503 | 69,58 |

Fuente: Elaboración propia con datos del Tribunal Superior de Justicia.

1.1.1 Juventud

La Convención por los Derechos del Niño (1989) que incorpora nuestra Constitución, señala a la juventud como actor estratégico junto con el paradigma de la reivindicación ciudadana que habilita a reconocer su valor como sector flexible y abierto a los cambios, expresión clave de la sociedad y la cultura global, con capacidades y derechos para intervenir protagónicamente en su presente, construir participativamente su calidad de vida y aportar al desarrollo colectivo (Krauskopf, 1998).

A pesar de ello en menos del 20% de los 239 países sobre los que se dispone información, el derecho al voto se puede ejercer antes de los 18 años<sup>5</sup>. En Irán, por ejemplo, se puede votar a partir de los 15 años; en Austria, Brasil, Cuba y Nicaragua, a partir de los 16. En Timor Oriental, Indonesia, Corea del Norte, Seychelles y Sudán, la edad mínima es 17 años. En Eslovenia y Hungría, bajo ciertas condiciones<sup>6</sup> es posible votar antes de cumplir 18 años. Se puede apreciar que la opción de votar antes de los 18 años es más bien minoritaria y está disponible en un conjunto de países heterogéneos.

En la región

Los países de América Latina que habilitan a los jóvenes menores de 18 años a ejercer el derecho al voto dentro de sus normativas electorales son: **Brasil, Cuba, Nicaragua y Ecuador.**

En **Brasil** a partir de la Reforma Constitucional de 1988 se incorpora en el Artículo 14° dentro del Capítulo de Derechos Políticos el voto facultativo para los mayores de 16 años y menores de 18 años afirmando que la soberanía popular será ejercida por sufragio universal y por voto directo y secreto con valor igual para todos.

En **Cuba** la Ley Electoral Nº 72 de 1992 establece dentro de los principios generales que caracterizan al sistema electoral el derecho al voto de quienes hayan cumplido 16 años. A su vez, dispone el derecho de los mayores de 16 años de edad de ser elegidos; sin embargo cuando se trate de Diputados a la Asamblea Nacional para lo cual se requiere tener 18 años.

En **Nicaragua**, el Código Electoral menciona en su Capítulo I de los derechos electorales del ciudadano el artículo 30° donde se dispone el sufragio universal, igual, directo, libre y secreto de los ciudadanos nicaragüenses que hayan cumplido los 16 años de edad.

A su vez, **Ecuador** en su artículo 62° de su Constitución dispone que las personas en goce de derechos políticos tienen derecho al voto universal, igual, directo, secreto y escrutado públicamente. El voto será obligatorio para las personas mayores de dieciocho años mientras que será facultativo para las personas entre 16 y 18 años de edad.

En nuestro país

La Ley Nacional de Ciudadanía Argentina Nº 26.774, también conocida como la Ley del Voto Joven, promulgada el 1° de noviembre de 2012, realizó una de las modificaciones más sustantivas en materia del derecho de los electores en los últimos años. El primer artículo de la misma estipula la modificación de la Ley de Ciudadanía Nº 346 que data de 1869, quedando su artículo 7° de la siguiente forma: “Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República”.

El impacto de dicha modificación fue más que significativo. El tratamiento de la normativa a nivel nacional repercutió en todas las provincias, las cuales en su mayoría adecuaron su normativa e incluyeron la posibilidad del voto joven.

En tal sentido, a partir de la Ley Nº 4.515, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hizo lo propio en el año 2013.

**Art. 1°.-** Son electores en los procesos electorales y mecanismos de democracia semidirecta, establecidos en el Título Segundo del Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los/as argentinos/as nativos/as y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad y los argentinos naturalizados/as desde los dieciocho (18) años de edad; domiciliados/as en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que no se encuentren inhabilitados/as por la normativa electoral vigente.

**Art. 2°.-** Se modifica el primer párrafo del artículo 2° de la Ley 334, el que quedará redactado de la siguiente forma: “Los extranjeros y las extranjeras desde los dieciséis (16) años de edad cumplidos están habilitados para votar en los actos electorales convocados en el marco de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras/es Extranjeras/os creado por esta ley cumpliendo con los siguientes requisitos:...”.

**Art. 3°.-** No se impondrá sanción al elector menor de dieciocho (18) años que dejare de emitir su voto.

En lo que refiere a la primera experiencia histórica, tanto Nacional como de la Ciudad, en las elecciones simultáneas del año 2013 se dieron los siguientes niveles de participación [Cuadro 2.1].

Como se puede apreciar, tanto en las elecciones primarias como en las generales, hubo una participación de más de un cincuenta por ciento de los votantes menores de edad (53,21% en las PASO y 54,44% en las generales) en todo el país. Concretamente, durante las elecciones generales, la participación más alta se observó en la provincia de Jujuy, con un 75,88% de sufragantes menores de 18. Por el contrario, la participación más baja se dio en la provincia de Tierra del Fuego, con un 29,08% de participación efectiva y con poca variación en relación a las primarias (28,54%).

En el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, tanto en las elecciones primarias como en las generales, la participación superó el 50%, 55,08% en las PASO y 56,01% en las generales-, ubicándose dentro de la media nacional, pero lejos de los distritos de mayor participación [Gráfico 1.1].

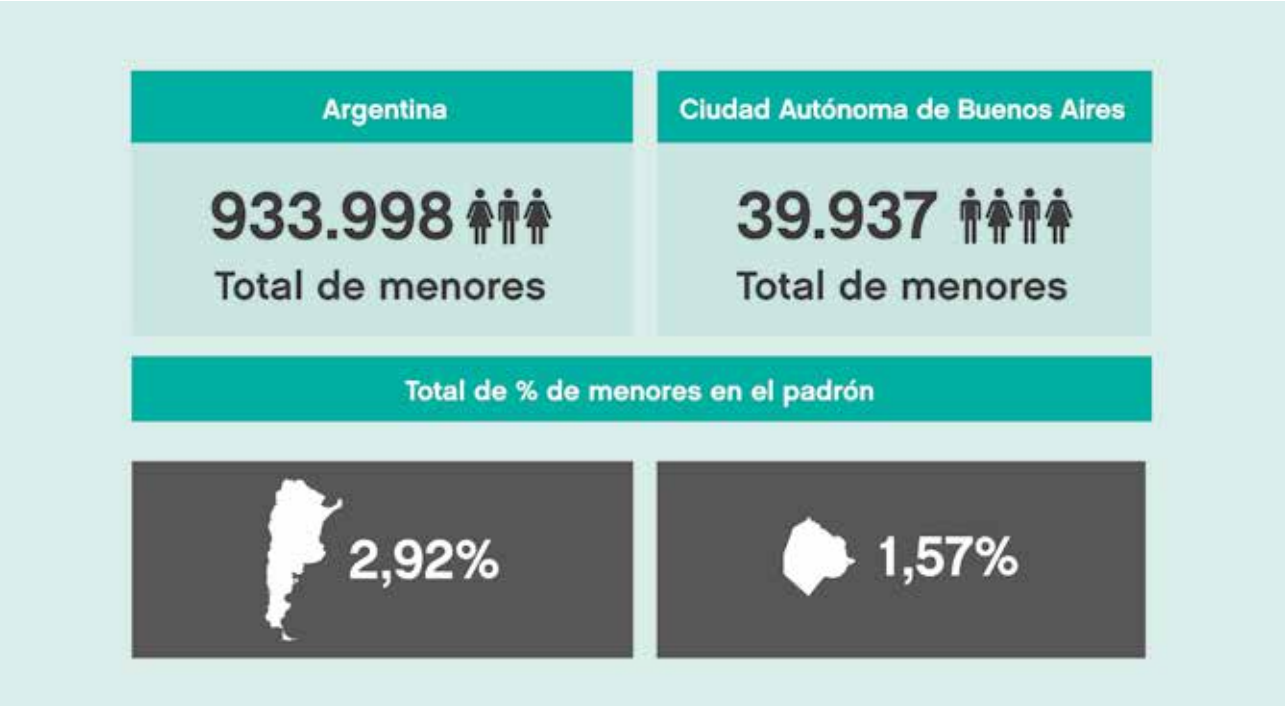


Cuadro 2.1. Jóvenes habilitados y participación en elecciones 2013

|                     | Habilitados Primarias | Votantes Primarias | % Primarias | Habilitados Generales | Votantes Generales | % Generales |
|---------------------|-----------------------|--------------------|-------------|-----------------------|--------------------|-------------|
| CABA                | 33.851                | 18.644             | 55,08%      | 36.379                | 20.375             | 56,01%      |
| Buenos Aires        | 219.348               | 115.221            | 52,53%      | 238.589               | 122.539            | 51,36%      |
| Catamarca           | 7.107                 | 4.354              | 61,26%      | 7.127                 | 5.045              | 70,79%      |
| Córdoba             | 54.537                | 26.640             | 48,85%      | 59.182                | 30.676             | 51,83%      |
| Corrientes          | 20.767                | 13.580             | 65,39%      | 20.767                | 12.060             | 58,07%      |
| Chaco               | 19.274                | 12.018             | 62,35%      | 19.275                | 13.615             | 70,64%      |
| Chubut              | 9.138                 | 3.978              | 43,53%      | 11.573                | 4.751              | 41,05%      |
| Entre Ríos          | 26.089                | 15.222             | 58,35%      | 28.910                | 17.681             | 61,16%      |
| Formosa             | 12.358                | 8.442              | 68,31%      | 14.130                | 10.334             | 73,14%      |
| Jujuy               | 12.075                | 6.581              | 54,50%      | 12.316                | 9.345              | 75,88%      |
| La Pampa            | 5.989                 | 2.945              | 49,17%      | 6.016                 | 3.092              | 51,40%      |
| La Rioja            | 5.365                 | 2.864              | 53,38%      | 7.374                 | 4.119              | 55,86%      |
| Mendoza             | 27.522                | 11.628             | 42,25%      | 29.576                | 13.855             | 46,85%      |
| Misiones            | 24.197                | 13.029             | 53,85%      | 24.217                | 14.481             | 59,80%      |
| Neuquén             | 10.633                | 4.898              | 46,06%      | 11.764                | 5.510              | 46,84%      |
| Río Negro           | 10.276                | 4.075              | 39,66%      | 11.642                | 4.566              | 39,22%      |
| Salta               | 22.598                | 12.381             | 54,79%      | 22.610                | 12.859             | 56,87%      |
| San Juan            | 12.219                | 6.946              | 56,85%      | 12.462                | 7.515              | 60,30%      |
| San Luis            | 7.406                 | 4.064              | 54,87%      | 7.406                 | 4.122              | 55,66%      |
| Santa Cruz          | 5.299                 | 2.651              | 50,03%      | 6.643                 | 3.130              | 47,12%      |
| Santa Fe            | 42.232                | 17.945             | 42,49%      | 44.216                | 18.135             | 41,01%      |
| Santiago del Estero | 17.340                | 12.925             | 74,54%      | 20.214                | 14.965             | 74,03%      |
| Tucumán             | 18.608                | 11.898             | 63,94%      | 18.606                | 13.342             | 71,71%      |
| Tierra del Fuego    | 3.136                 | 895                | 28,54%      | 3.136                 | 912                | 29,08%      |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cámara Nacional Electoral.

Gráfico 1.1. Menores de edad en el Padrón Nacional y de la Ciudad



Fuente: Cámara Nacional Electoral.

La ley del denominado “voto joven” se vincula con la posibilidad de incorporar una nueva franja etaria en el ejercicio del derecho a elegir; y tal como se mencionó anteriormente, el impacto normativo y participativo tuvo relevancia significativa. Sin embargo, no se constata una efectiva correlación entre el nivel de participación y el número de propuestas dirigidas hacia esta franja etaria. Un estudio de las diferentes iniciativas partidarias dirigidas a la juventud para las elecciones del año 2013, que se desprendieron de la revisión de las plataformas electorales presentadas ante la justicia electoral, releva que sólo 114 propuestas apuntaron a este segmento: 15 surgieron de agrupaciones que compitieron en la Provincia de Buenos Aires y le siguen Salta y Córdoba con 11. En el otro extremo, las agrupaciones participantes en las provincias de Chaco, Corrientes, Río Negro, San Luis y Santa Cruz no presentaron propuestas directa y exclusivamente para los jóvenes. En la CABA, por su parte, sólo se encontraron 2 propuestas dirigidas a la juventud (Cereijo y Tejerizo, 2014). Se puede apreciar una deuda pendiente de los partidos y sus candidatos, al no incorporar una agenda específica para el nuevo electorado.

En este contexto adquiere relevancia la necesidad de repensar diferentes formas transversales de intervención orientadas a la participación y al empoderamiento ciudadano joven. La implementación de estas políticas deben ser abordadas desde una mirada integral: mediante la articulación de la dimensión cuantitativa y cualitativa. De esta manera, el concepto de transversalidad adquiere un rol central, dado que concibe a las temáticas de juventud como procesos nodales que deben ser planificadas desde el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas.

Cabe destacar, en este sentido, la implementación del programa “Mi voto, mi elección”, el cual surge a partir de un convenio realizado entre el Ministerio de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y la Cámara Nacional Electoral. El propósito del mismo es capacitar a los jóvenes en materia cívica y fundamentalmente en lo referente a lo electoral. Se busca, mediante un taller que combina la exposición teórica, el debate y la práctica concreta de emisión del sufragio, despertar el interés en los jóvenes por participar, formarse e informarse y así construir su confianza para la emisión del voto. Es importante tener presente que el programa capacita a los estudiantes mayores de 16 años principalmente a aquellos que se encuentran en cuarto año del nivel medio dentro los establecimientos educativos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este tipo de iniciativa resulta fundamental para la sociedad y precisa que se continúe trabajando para

que los jóvenes puedan tener experiencias comunitarias, educativas y políticas socialmente compartidas, en pos de empoderar su participación e involucramiento en los asuntos públicos y en la vida democrática con todas sus obligaciones y derechos que esto conlleva.

Propuesta

- En este contexto, cobra relevancia la implementación de nuevas estrategias que profundicen sobre la participación de la juventud en los asuntos públicos mediante abordajes transversales. Una propuesta que llegaría a tener impacto electoral significativo se orienta hacia la posibilidad de generar incentivos para que los partidos políticos capaciten a sus jóvenes a fin de que puedan adentrarse en la vida política de la Ciudad.
- Por otro lado sería interesante que se puedan institucionalizar los programas de capacitación en relación al voto joven, como el caso de “Mi Voto, Mi elección”, estableciendo una coordinación entre organismos electorales y otras dependencias del Estado y la sociedad civil -incluso de carácter internacional.- Esto representa un gran incentivo para la participación, puesto que las campañas localizadas en la juventud permiten una retribución en el compromiso por parte de los menores de edad.
- Finalmente, se hace necesario que los partidos políticos en la presentación de sus plataformas electorales puedan incluir propuestas referentes a la juventud, con la posibilidad de detallar y diversificar el contenido de las mismas.

1.1.2 Derechos de los Extranjeros

La condición de ciudadanía siempre ha sido un factor determinante para el acceso a ciertos derechos, en especial los políticos. En este sentido, los criterios de ciudadanía se han ido modificando en el tiempo, al igual que los del acceso al voto. En la Grecia Antigua la condición de participación política estaba dada por ser nacido de padre griego, ser varón, mayor de 20 años y no ser esclavo. Actualmente las condiciones de ciudadanía son múltiples y diversas, quedando al criterio de cada Estado-nación. En la Argentina, progresivamente a lo largo de la historia, el concepto de ciudadanía se ha ido ampliando, para poder incorporar primero a todos los hombres, más allá de su condición económica, después a las mujeres, y recientemente a los jóvenes de entre 16 y 18 años.

A nivel sub-nacional, el reconocimiento de los derechos políticos, si bien está supeditado a lo establecido a nivel nacional, se permite un cierto grado de libertad a las provincias y a la Ciudad Autónoma

de Buenos Aires. En este sentido, las unidades subnacionales pueden decidir atenerse estrictamente a lo establecido a nivel nacional o elegir reconocer la franquicia del voto a otras personas.

Al respecto, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en su artículo 62°:

*“El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la Ley.”*

En este sentido, la Ley N° 334, sancionada en el año 2000, establece los criterios del acceso al voto de los residentes extranjeros para las elecciones locales. Básicamente, para poder ejercer este derecho, los interesados se deben inscribir en un registro realizado por la autoridad de aplicación, actualmente el Tribunal Superior de Justicia, cumpliendo con los siguientes requisitos: la residencia continua de 3 años en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, domicilio establecido en la Ciudad y la categoría de Residente Permanente, conjuntamente con no estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional.

Es importante remarcar que los extranjeros aún se encuentran inhabilitados para votar en elecciones de cargos a nivel nacional, mientras que a nivel subnacional sólo Formosa se reserva el derecho de sufragio en todos los niveles (Perícola, 2015). El resto de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires admiten la participación de extranjeros en los actos electivos provinciales y/o municipales, según el caso, con una amplia variación de características.

Uno de los requisitos que mayor variación muestra es el referente a la cantidad de años de residencia requeridos, oscilando desde un año de residencia en (San Luis y Santa Cruz) hasta seis años (La Pampa). Para el caso de las elecciones en la CABA la legislación establece la residencia permanente y tres años viviendo en la Ciudad de Buenos Aires. Otro dato es el de la amplitud del derecho. En este sentido, las Constituciones Provinciales de Buenos Aires, La Rioja y Salta habilitan a los extranjeros para intervenir como votantes en consultas populares; mientras que Buenos Aires, La Rioja, Córdoba, Tucumán y CABA los habilitan a votar solo en las elecciones municipales [Cuadro 3.1].

Por su parte, la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires solo habilita a los argentinos nativos o por opción a presentarse a los cargos de Legisladores o de Jefe de Gobierno (arts. 70 y 97 de la Constitución de la Ciudad). La Ley de Comunas, N° 1.777 establece que para poder ser elegido como miembro de la Junta Comunal, el candidato debe ser Argentino, ya sea nativo, por opción o naturalizado, en este último caso con un mínimo de dos años de ejercicio de la ciudadanía (art. 21). Esta limitación podría ser modificada con un cambio en la Ley Orgánica de Comunas, en vez de una reforma constitucional que sería requerida para el caso de Legisladores o Jefe de Gobierno.

En la Región

En América Latina, países como Ecuador, Chile y Uruguay permiten el sufragio activo de los extranjeros en todos los procesos electorales, a partir de ciertos requisitos, en general asociados a años de residencia; mientras que Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia y Paraguay limitan el sufragio activo de los extranjeros a las elecciones municipales (aunque en este último se permite el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros con radicación definitiva). La reserva a los nacionales del derecho de sufragio en todo tipo de elecciones se presenta en México, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Brasil (aunque en este último caso se exceptúa a los portugueses con residencia permanente en el país).

El factor de la nacionalidad persiste como componente específico del derecho de sufragio y cuando se admite el derecho a la participación política a los extranjeros, se circunscribe a las elecciones locales y, en la mayoría de los casos, reconociéndoles únicamente el derecho de sufragio en su faz activa.

Aunque las condiciones para el acceso descriptas han variado de jurisdicción en jurisdicción, las experiencias muestran una tendencia a ampliar la franquicia del voto a partir del acceso de las personas extranjeras residentes al mismo.

Los Constituyentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires marcaron tendencia con la incorporación del artículo 62 de la Constitución, lo que implica un salto cualitativo desde el punto de vista normativo. Sin embargo, ciertas dificultades relativas al proceso de aplicación del espíritu de la Constitución han derivado en que la cantidad de extranjeros que participan políticamente sea mucho menor a la cantidad de los que se encuentran en condiciones de hacerlo.

Cuadro 3.1. Características del sufragio de extranjeros a nivel subnacional

| Distrito Electoral | Sufragio activo, Nivel Provincial, Años de residencia | Sufragio activo, Nivel Municipal, Años de residencia | Sufragio pasivo, Nivel Municipal, Años de residencia | Voto obligatorio a partir del empadronamiento |
|--------------------|-------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| Buenos Aires       | 2                                                     | 2                                                    | 5                                                    | Sí                                            |
| Catamarca          | No                                                    | 4                                                    | No                                                   | No                                            |
| Chaco              | No                                                    | 2                                                    | No                                                   | No                                            |
| Chubut             | No                                                    | 3                                                    | 5                                                    | No                                            |
| Córdoba            | 5                                                     | 2                                                    | 5                                                    | No                                            |
| Corrientes         | No                                                    | 2                                                    | 5                                                    | No                                            |
| Entre Ríos         | No                                                    | 2                                                    | No                                                   | No                                            |
| Formosa            | No                                                    | No                                                   | No                                                   | No                                            |
| Jujuy              | No                                                    | 2                                                    | No                                                   | No                                            |
| La Pampa           | No                                                    | 6                                                    | No                                                   | No                                            |
| La Rioja           | 2                                                     | 2                                                    | No                                                   | No                                            |
| Mendoza            | No                                                    | 2                                                    | 2                                                    | Sí                                            |
| Misiones           | No                                                    | 3                                                    | No                                                   | No                                            |
| Neuquén            | No                                                    | 2                                                    | 5                                                    | Sí                                            |
| Río Negro          | No                                                    | 3                                                    | No                                                   | No                                            |
| Salta              | No                                                    | 2                                                    | No                                                   | No                                            |
| San Juan           | No                                                    | 2                                                    | 5                                                    | No                                            |
| San Luis           | No                                                    | 1                                                    | No                                                   | No                                            |
| Santa Cruz         | No                                                    | 1                                                    | 1                                                    | No                                            |
| Santa Fe           | No                                                    | 2                                                    | 4                                                    | No                                            |
| Sgo. del Estero    | No                                                    | 2                                                    | No                                                   | No                                            |
| Tierra del Fuego   | No                                                    | 5 o 10 en Ushuaia<br>10 en Río Grande                | No                                                   | No                                            |
| Tucumán            | 2                                                     | 2                                                    | 5                                                    | No                                            |
| CABA               | 3                                                     | -                                                    | -                                                    | Sí                                            |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Perícola, 2015.

Como fuera mencionado, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano encargado del Registro de Electores de Extranjeros y de informar sobre la cantidad de electores que votan en los comicios locales. Al respecto, en las últimas elecciones del año 2015 para los cargos de Jefe y Vicejefe de Gobierno, Legisladores y miembros de las Juntas Comunales, de un total de 14.211 extranjeros empadronados 5.087 emitieron su voto. El nivel de participación entre ellos es bajo, pues apenas supera el 35% en un sistema de empadronamiento voluntario hasta ahora compuesto por no más de 15 mil extranjeros.

A partir del cuestionario básico, el Censo del año 2010 relevó el lugar de nacimiento de la persona sin más consideraciones sobre su condición legal de residencia -transitoria, temporaria o permanente-, y estableció que la cantidad de personas nacidas en el extranjero en la CABA a esa fecha era de 355.078, de los cuales más de 250 mil cuentan con más de cinco años de residencia en el país<sup>7</sup>.

A partir de estos datos, podemos afirmar que hay un amplio sector de la población que cumple con

los requisitos para incorporarse al padrón de extranjeros, sin embargo, sólo 14 mil han realizado los trámites administrativos.

La ampliación de los derechos políticos es una condición importante para la inclusión de las diferentes culturas dentro de sus comunidades de acogida. De igual modo, la vulnerabilidad de los colectivos de migrantes -más aún en su interseccionalidad con otras condiciones de vulnerabilidad- destaca la necesidad de otorgarles un rol dentro del sistema político de la Ciudad.

En este sentido, si consideramos que la residencia permanente implica una voluntad por parte del migrante y un reconocimiento por parte de la autoridad migratoria de que el primero no solo ha cumplimentado con todos los requisitos legales para poder vivir de manera permanente en la Argentina, sino que realmente desea hacerlo, exigir otros requisitos lo colocaría en una situación de desigualdad frente a los ciudadanos argentinos empadronados. Asimismo, las exigencias de otras jurisdicciones, como por ejemplo la acreditación de



actividades lícitas o la calidad de contribuyente, implican el establecimiento de requisitos que no son exigidos ni siquiera a los ciudadanos argentinos.

### DialogandoBA

- En el Dialogando se consensuó respecto a mejorar la participación de los extranjeros de la Ciudad, incluso una mayoría de los participantes plantearon la necesidad de incorporar el empadronamiento automático de los residentes extranjeros.

### Propuesta

- Se considera propicio impulsar un marco legal más inclusivo, que incluya los siguientes incentivos positivos a la participación:

- Sufragio:** flexibilizar el requisito de tres años de domicilio comprobable en la Ciudad. Se propone contemplar la residencia permanente junto al domicilio en la Ciudad de Buenos Aires, colocándolo en pie de igualdad con los ciudadanos argentinos como establece el artículo 62 de la Constitución de la Ciudad.

- Procedimiento para el registro:** en este punto se pueden incorporar nuevas tecnologías, por ejemplo permitiendo la pre-inscripción a través de la página web o hasta incluso mediante aplicaciones on-line que faciliten acceder a formularios para cargar los documentos necesarios. De esta manera, se puede agilizar el cruce de datos con los organismos nacionales pertinentes para verificar que la información sea verídica. No menor es institucionalizar programas como “En la Ciudad Votás”, que realizan una difusión de los derechos políticos de este segmento.

## 1.1.3 Electores Privados de la Libertad

Según la Ley Nacional N° 25.858 del año 2003, los procesados que se encuentren cumpliendo prisión preventiva tendrán derecho a emitir su voto en todos los actos eleccionarios que se celebren durante el lapso en que se encuentren detenidos. A tal fin, la Cámara Nacional Electoral confecciona el Registro de Electores Privados de Libertad y lo remite a los jueces competentes. Asimismo, habilita mesas de votación en cada uno de los establecimientos de detención.

Cabe destacar que los procesados que se encuentran en un distrito electoral diferente al que les corresponda podrán votar en el establecimiento en que se encuentren alojados y sus votos se adjudicarán al distrito en el que estén empadronados. En este sentido, en las últimas elecciones nacionales

de un total de 879 habilitados por la Ciudad de Buenos Aires votaron 295 personas detenidas.

La habilitación al sufragio de aquellos que se encuentran privados de libertad es una práctica extendida a nivel mundial. Inclusive, en algunos países no se realiza una discriminación en cuanto al tipo de crimen o duración de la pena, sino que el derecho a voto es otorgado de manera universal a toda la población carcelaria. Países como Bosnia, Israel, Polonia, Croacia, Finlandia, Suecia, Canadá, Grecia, Sudáfrica, Irán, Puerto Rico y Perú son ejemplos de ello. Este tipo de posicionamientos considera que la rehabilitación de prisioneros está encaminada a su reinserción en la sociedad con todas las obligaciones y derechos que ello conlleva. Este es el fin último de las sanciones criminales, por lo que no deberían existir restricciones al voto.

En 2005 la Asamblea del Consejo de Europa examinó la existencia de restricciones al derecho de voto relacionadas con la edad, lugar de residencia, ciudadanía, situación penal, estatus como miembro del ejército o de otros grupos vulnerables. El informe hace hincapié en que, debido a la importancia del derecho al voto en una sociedad democrática, los países miembros del Consejo deben revisar la existencia de restricciones y eliminar todas aquellas que no sean necesarias o adecuadas a los fines de alcanzar un objetivo legítimo. Esto hace que se torne imperativo tomar las medidas apropiadas para proteger los derechos electorales de los votantes de grupos vulnerables (en particular, personas que viven en asilos, presos, militares, nómadas), en relación con el Código de Buena Práctica en materia Electoral de la Comisión de Venecia adoptada en julio de 2003.

Sin embargo, como contracara, esto puede derivar en escenarios complejos como el de Perú en el año 2006, donde ciudadanos encarcelados por casos de corrupción solicitaron a la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) el derecho a ejercer su voto. La ONPE finalmente autorizó a emitir su voto a unos treinta presos procesados por delito de corrupción que se encontraban con arresto domiciliario, ya que tenían su documento de votación y no contaban con sentencia firme. Entre los autorizados a votar se encontraron ciudadanos vinculados al grupo Colina y al tráfico de armas y de drogas.

En el lado opuesto, en Honduras, Ecuador, Portugal, Uruguay, Panamá, Brasil, Guatemala y Haití, las legislaciones nacionales prohíben el voto de la totalidad de los presos. Incluso encontramos países en los que no sólo se prohíbe el voto a los presos, sino que también existe una restricción en cuanto al ejercicio del voto una vez finalizada la condena, es decir, que restringen el voto aún después de fina-

lizada la sentencia. Los casos más característicos son los de Chile y Estados Unidos. Respecto a este último, cuarenta y ocho estados del país tienen en vigor alguna forma de privación del derecho al voto por comisión de delitos mayores. Todos prohíben votar desde prisión, también prohíben la participación electoral mientras uno se halla en libertad condicional o libertad vigilada.

Pero este tipo de regulación también cuenta con complejidades. En Estados Unidos se estudió la relación entre inhabilitados a sufragar por estar presos o haberlo estado y el sistema electoral, determinando que la no inclusión de esta población decanta en un sesgo partidario<sup>8</sup>.

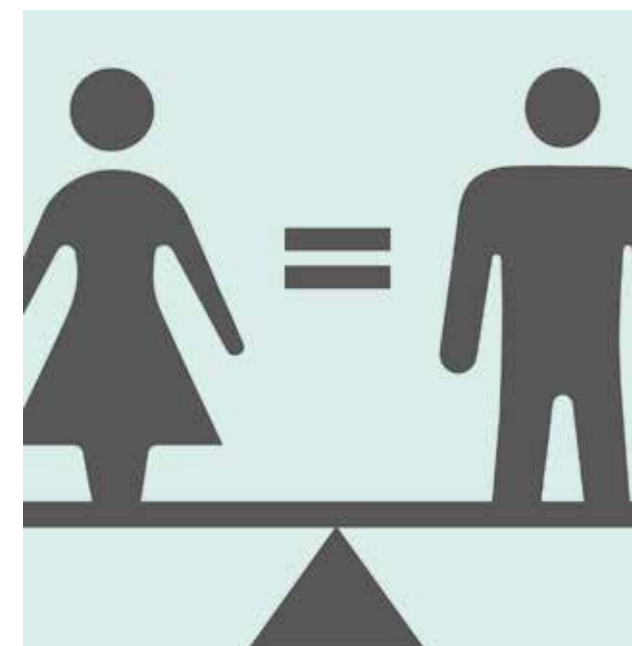
Nuestro país se encuentra en una postura intermedia, donde las legislaciones nacionales contemplan generalmente una gradación en cuanto al derecho a voto de los presos. Además de Argentina, países como Venezuela, Belice, Trinidad & Tobago, Jamaica y España adoptan esta visión en la cual las personas en detención preventiva, técnicamente, pueden ejercer su derecho al voto.

### Propuesta

- La Ciudad no cuenta con normativa al respecto, por lo cual la implementación de un Código se entiende como una oportunidad para debatir la temática. En este sentido, se entiende oportuno **prever la posibilidad de votación por parte de los condenados sin sentencia firme, equiparando la legislación a la nacional**. De esta manera, se contempla oportuno continuar utilizando el padrón nacional que realiza la CNE para tal efecto. Sin embargo, se podría incluir exclusiones alrededor de delitos como corrupción, delitos electorales, etc.

## 1.1.4 Paridad de Género

La igualdad y la prohibición de la discriminación constituyen las dos piedras angulares de los sistemas de derecho. Si bien los fundamentos de los derechos humanos se originan desde una vocación universal, las reglas del ordenamiento social responden a patrones socioculturales y la discriminación hacia las mujeres se encuentra profundamente asentada en ellos. Por ello, la práctica social determinó la aplicación de los derechos humanos en clave masculina: el varón como centro del pensamiento humano, del desarrollo histórico, protagonista único y parámetro de la humanidad; mientras que los derechos de las mujeres fueron pensados como un particular del universal masculino y bajo una concepción de las mujeres como minoría, cuando en la realidad representan



una vasta mayoría dentro de la población (Bareiro y Torres, 2009).

En este sentido, el término “género” no es un sinónimo ni un equivalente de “mujer”: refiere a un **sistema de relaciones sociales** que involucra y afecta a mujeres y a varones. Por ser una construcción sociocultural, cambia a lo largo de la historia y varía de unas culturas a otras. Por lo tanto:

1. Ninguna de las características atribuidas a lo femenino y a lo masculino son inmutables (...) es decir, están en permanente cambio y construcción.
2. Esas construcciones sociales y culturales que se elaboran a partir de las diferencias sexuales determinan la forma de relacionarse de mujeres y varones y las relaciones de poder (...) es decir, determina la distribución de poder en una sociedad. (PNUD 2014, 15).

Por lo tanto, la desigualdad de género es un **problema multifacético** cuya superación involucra al Estado, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, los sindicatos, los medios de comunicación, las instituciones del sistema educativo; en definitiva, a mujeres y varones en todos sus ámbitos de relaciones. Enfrentar la discriminación y la desigualdad implica regular aspectos fundamentales de la vida social, como la distribución pública de los recursos, la relación entre el trabajo remunerado y no remunerado, la pobreza y su transmisión intergeneracional, la salud sexual y reproductiva, y las manifestaciones más extremas de la explotación sexista, como la trata y la violencia contra las mujeres, las niñas y los niños.

### Cuotas

Con frecuencia los debates sobre la representación de las mujeres se enmarcan en una discusión más general sobre la democracia y la justicia. Un argumento elemental es que la exclusión o sub-representación de las mujeres lesiona la premisa de igualdad política (Phillips, 1995), diversidad democrática y atenta contra la representatividad de las instituciones.

En este sentido las leyes de cuotas para aumentar la participación de las mujeres en la representación política, son un aporte de América Latina al mundo, ya que en esta región es donde adquirió una obligatoriedad por ley. Ningún otro país contaba con este mecanismo en su legislación hasta la aprobación de la Ley del Cupo Femenino en Argentina (Ley Nº 24.012).

El sistema de cuotas responde a una forma particular de intervención en la cuestión de género ya que al prevalecer posicionamientos y abordajes heterogéneos se diversifican las maneras de intervenir en la problemática. Las medidas de acción afirmativa (o positiva) son instrumentos mediante los cuales se busca instaurar la igualdad real a través de un trato que garantice a las personas en desventaja la equiparación y el ejercicio de sus derechos de igual forma que quienes no están en desventaja. Tienen por objetivo alcanzar mayores grados de participación de las mujeres en ámbitos decisorios, asegurando el acceso de las mujeres a las instituciones y/o a espacios resolutivos y de jerarquía a fin de garantizar su participación. Las acciones afirmativas son de carácter temporal, pueden ser obligatorias y con carácter de ley o voluntarias; a su vez pueden ser directas, orientadas a modificar la composición demográfica de una organización de forma inmediata, o indirectas, promoviendo cambios en la estructura de oportunidades de las instituciones para facilitar una mayor representación femenina en las jerarquías.

Como principal contribución, permiten cuestionar la composición de las jerarquías y fomentar acciones explícitas y concretas. La representación numérica supone un reconocimiento social a la participación de grupos anteriormente excluidos.

Guiada por ese espíritu, Argentina sanciona en 1991 la “Ley de cupos” (Ley Nº 24.012), la cual establece que: *“Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 % de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidades de resultar electas. No será oficializada ninguna lista que no cumpla estos requisitos”*.

A su vez, la reforma constitucional nacional de 1994, en su artículo 37º, correspondiente a los nuevos derechos y garantías, expresa que se garantizará la igualdad real de oportunidades para el acceso a cargos electivos y partidarios, mediante acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral. Al respecto, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, incorporada a nuestra Carta Magna en 1994, establece la importancia de *“La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato”*.

En este sentido, el agregado del artículo 75º inciso 23 correspondiente a las atribuciones del Congreso incorpora: *“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad...”*

A nivel subnacional, casi todos los distritos han optado por incluir un cupo femenino mínimo del 30% en sus legislaciones electorales, en la mayoría de los casos se establece que ambos géneros deben ocupar posiciones en las listas para que puedan efectivamente resultar electas. Particularmente la CABA menciona en el artículo 36º de su Constitución que:



**“La Ciudad garantiza en el ámbito público y promueve en el privado la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos, organismos y niveles y que no serán inferiores a las vigentes al tiempo de sanción de esta Constitución.**

**Los partidos políticos deben adoptar tales acciones para el acceso efectivo a cargos de conducción y al manejo financiero, en todos los niveles y áreas.**

**Las listas de candidatos a cargos electivos no pueden incluir más del setenta por ciento de personas del mismo sexo con probabilidades de resultar electas. Tampoco pueden incluir a tres personas de un mismo sexo en orden consecutivo.**

**En la integración de los órganos colegiados compuestos por tres o más miembros, la Legislatura concede acuerdos respetando el cupo previsto en el párrafo anterior.”**

A su vez, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires promulgó la Ley Nº 474 sobre Igualdad Real de Oportunidades y de Trato de Mujeres y Varones, en la que se crea el Plan de Igualdad que tiene como objetivo, por un lado garantizar a las mujeres el pleno reconocimiento, goce y ejercicio de sus derechos y garantías, y por otro promover la igualdad real de oportunidades y de trato entre varones y mujeres, tal como lo establecen la Constitución local, la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales suscriptos por nuestro país. Este proyecto también incorpora en su artículo 11º la perspectiva de género en el diseño y ejecución de políticas públicas de todos los planes y programas que de ellas se deriven y establece que se deben tomar las medidas y controles necesarios para eliminar los obstáculos de hecho y de derecho que impiden la igualdad real de derechos, de oportunidades y de trato entre varones y mujeres.

De la misma forma, la ley promueve que se garantice la participación equitativa de varones y mujeres en todos los niveles de los poderes, instituciones y organismos del Gobierno de la Ciudad mediante sistemas de cupo, así como también la participación efectiva e igualitaria de mujeres y varones en los cargos de conducción, en las decisiones económicas y en el acceso a los recursos financieros en todos los niveles y áreas de los partidos políticos, sindicatos, asociaciones de profesionales, de técnicos, deportivas y demás organizaciones de la sociedad civil.

Desde el punto de vista de la efectividad, se puede mencionar que las herramientas legislativas han permitido que un 35% del cuerpo legislativo actual sean mujeres, 21 de un total de 60. Pero si se analiza el detalle de la competencia electoral, los datos son menos alentadores.

De las listas presentadas para las elecciones a Jefe y Vicejefe de Gobierno del año 2015, sólo una mujer, Myriam Bregman (FIT), fue candidata a Jefa de Gobierno. Los nueve candidatos restantes, tanto para Jefe como Vicejefe de Gobierno (PRO, ECO, FPV y Autodeterminación y Libertad), fueron hombres. Asimismo, de las listas para Legisladores y Legisladoras Titulares que compitieron en las elecciones generales de dicho año sólo una estuvo compuesta por una cantidad de mujeres igual o superior al 50%:

- Propuesta Republicana (PRO): 10 mujeres sobre 30 candidatos (33,33%)
- Frente Para La Victoria (FPV): 11 mujeres sobre 30 candidatos (36,66%)
- Energía Ciudadana Organizada (ECO): 12 mujeres sobre 30 candidatos (40%)
- Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT): 12 mujeres sobre 30 candidatos (40%)
- Autodeterminación y Libertad (AyL): 12 mujeres sobre 30 candidatos (40%)
- Camino Popular: 17 mujeres sobre 30 candidatos (56,66%)

En nuestro país, los cupos actualmente vigentes, no resultan suficientes para alcanzar la paridad de género, sino que constituyen una acción positiva “parcial” y “provisoria”, convirtiéndose en un “techo de cristal”.

### Paridad

Ahora bien, es de especial relevancia comprender que la paridad no es una cuota mayor a favor mujeres, sino la incorporación de la diversidad y pluralidad a la democracia. A diferencia de la cuota, que es una medida temporal de ajuste cuyo objetivo es reducir la subrepresentación de las mujeres en la política, **la paridad es una medida definitiva que**



**busca compartir el poder político entre mujeres y hombres y transforma la idea misma de democracia.** Como expresa Torres García *“La paridad no es cuota mayor a favor mujeres, es la expresión más amplia de universalidad y un instrumento de reivindicación del derecho a la igualdad, mediante el reconocimiento de la dualidad del género humano: mujeres y hombres. Dicho de otra manera, ésta contribuye a realizar una de las finalidades mayores de la democracia: el derecho a la igualdad de todos los seres humanos”* (Torres García, 2010).

En este sentido, se puede destacar lo estipulado en la cláusula transitoria primera de la Ley N° 1.777 de Comunas, la cual dispone que las listas presentadas por los partidos políticos para la elección de los miembros de las Juntas Comunes no pueden incluir dos personas de un mismo sexo en forma consecutiva. El mismo representa un ejemplo concreto sumado a otras experiencias internacionales, países como Ecuador (arts. 102 y 116 de la Constitución Nacional), Costa Rica (Ley N° 8765 art. 2°), Colombia (Ley N° 1475 de 2011) y Bolivia (Ley N° 26 art. 11) han avanzado en el establecimiento de la paridad; y subnacionales como las transitadas por las provincias de Córdoba, Río Negro y Santiago del Estero, que han apostado por la paridad en la presentación de listas de candidatos.

No podemos dejar de destacar que en la Provincia de Buenos Aires se sancionó recientemente la modificación del artículo 32° de la Ley Electoral, que establece que las “listas de candidatos deberán respetar para los cargos de cuerpos colegiados en todas las categorías una equivalencia de 50 por ciento del sexo femenino y otro 50 por ciento del sexo masculino”. A su vez, en la Provincia de Salta también se aprobó la iniciativa para establecer la modificación al artículo 38° de la Ley N° 6.444, estableciéndose una distribución igualitaria entre ambos géneros (50% masculino y 50% femenino) en la conformación de las listas electorales.

No es menor remarcar que estos proyectos abordar la representación por género no sólo en la elección y conformación de las listas, sino también al momento de la “post-elección”, haciendo efectivo el trato equitativo e igualitario tanto en la instancia de la asunción del mandato como en el transcurso del mismo. En efecto, tal como afirma el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), *“(…) si bien la dimensión cuantitativa de la presencia femenina en las legislaturas es necesaria para iniciar el proceso de transformación de las relaciones de poder entre varones y mujeres, no es condición suficiente. Para que una minoría llegue a ser una “masa crítica”, es necesario, además, un cambio cualitativo en las estructuras de poder”* (ELA, 2011).

Por último, repensar sobre la calidad del sistema democrático se hace prioritario en pos de seguir problematizando la efectiva inclusión dentro del mismo. En este sentido, Torres y Bareiro afirman nuevamente: *“... una vez más debe recordarse que ni las cuotas ni la paridad entre los sexos en los sistemas electorales garantizan calidad en la representación. Lo que garantizan es la inclusión en la democracia de una diferencia que existe en todas las sociedades y es aproximadamente la mitad de la población y de la ciudadanía”* (Bareiro y Torres, 2009). Es decir que la paridad es más que una medida tendiente a lograr igualdad de género en sí misma, es una medida destinada a fortalecer el sistema democrático en su conjunto (Escoffier y Tejerizo, 2013).

### Dialogando

- En el Dialogando se consensuó la necesidad de establecer la paridad como regla, cinco de las ocho mesas participantes se expresaron en este sentido; una de ellas consideró suficiente continuar con la actual normativa de cupos; mientras que dos mesas abogaron por la eliminación de los cupos, sin porcentajes prefijados, para favorecer la representatividad de los candidatos.

### Propuesta

- Retomar distintos proyectos de leyes electorales presentados en la Legislatura que apuestan por la paridad en los cargos electivos.
- Establecer dicha paridad en la conformación de listas legislativas, tanto para las PASO como para las elecciones Generales.
- Proponer la rotación de bancas en base a la paridad.
- Institucionalizar la capacitación por parte de la Autoridad Electoral con el objeto de generar cuadros partidarios de ambos géneros.



## 1.2 Partidos Políticos

Los partidos políticos son los principales articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad con la función de contribuir a la representación política de la ciudadanía y de competir para cargos públicos electivos. En este sentido, se destaca la constitucionalización de los mismos en la Ciudad:

**“Artículo 61°.- La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas. La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio”.**

Sin embargo, la CABA aún carece de una normativa específica que regule la constitución y funcionamiento de los partidos locales, además de una regulación electoral que determine la participación de los mismos en actos electivos. La falta de una ley propia de partidos políticos en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires se ve suplida por ciertas normativas de corto alcance como la Ley N° 268 -de Regulación y Financiamiento de Campañas Electorales-; la Ley N° 4894 -de Primarias-, y principalmente la normativa nacional. Respecto a esta última, se agrega una dificultad ante su utilización selectiva puesto que no se aplican, en muchos aspectos, las actualizaciones realizadas en los últimos años.

Un ejemplo concreto de esta última problemática es que la Ley Orgánica de Partidos Políticos<sup>9</sup> (Ley Na-

cional N° 23.298) vigente en la Ciudad utiliza el texto anterior a la reforma operada mediante la Ley N° 26.571. De esta manera, no se han incorporado actualizaciones particularmente importantes, como la prohibición a presentar candidaturas a cargos electivos en elecciones primarias por parte de los partidos con personería provisoria que sí establece la vigente ley nacional. En este sentido, el TSJ habilita a los partidos políticos con personería jurídico política (definitiva o provisoria) a integrar Alianzas electorales transitorias a partir de la Acordada Electoral N° 7/2015.

El reconocimiento provisoria<sup>10</sup> está dispuesto en el art. 7° de la mencionada Ley Nacional N° 23.298, y debe solicitarlo ante el juez competente<sup>11</sup>, cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Acta de fundación y constitución, acompañada de constancias, que acrediten la adhesión de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (es decir que en CABA se requiere 4.000 adhesiones). Este acuerdo de voluntades se complementará con un documento en el que conste nombre, domicilio y matrícula de los firmantes.
2. Nombre adoptado por la asamblea de fundación y constitución.
3. Declaración de principios y programa o bases de acción política, sancionados por la asamblea de fundación y constitución.
4. Carta orgánica sancionada por la asamblea de fundación y constitución.
5. Acta de designación de las autoridades promotoras.
6. Domicilio partidario y acta de designación de los apoderados.

Para obtener la personería jurídico-política definitiva, los partidos en formación deben agregar:

1. Dentro de los 150 días, la afiliación de un número de electores no inferior al cuatro por mil del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente, hasta el máximo de un millón (4.000 afiliados en CABA), acompañadas de copia de los documentos cívicos de los afiliados donde conste la identidad y el domicilio, certificadas por autoridad partidaria.
  2. Dentro de los 180 días, haber realizado las elecciones internas, para constituir las autoridades definitivas del partido.
- De esta manera, la Ciudad cuenta actualmente con 52 partidos reconocidos por la Justicia Nacional Electoral, 34 de ellos de carácter nacional y 18 de distrito. Este elevado número sólo se ve superado por la provincia de Buenos Aires, con 70 partidos reconocidos, lo que demuestra una debilidad por parte de los partidos políti-



cos para funcionar como articuladores y aglutinadores, promoviendo una fragmentación que trae aparejadas consecuencias negativas para la representación política de la ciudadanía.

## Fiscales

Ante los vacíos normativos también se aplican las leyes nacionales en lo que respecta al contralor de los procesos electorales. En este sentido, el Código Electoral Nacional expresa que los partidos políticos que se presenten a la elección pueden nombrar fiscales para que los representen ante las mesas receptoras de votos. También podrán designar fiscales generales de la sección, quienes tendrán las mismas facultades y estarán habilitados para actuar simultáneamente con el fiscal acreditado ante cada mesa.

A través de ellos, las agrupaciones políticas que presentan candidaturas monitorean el flujo de ingreso de la información, el procesamiento de votos de cada mesa y acceden a los telegramas, actas de escrutinio y datos que se sistematizan para conformar los resultados provisorios. Finalmente, los fiscales apoderados actúan en el escrutinio definitivo, controlan la revisión de las actas de escrutinio y la resolución de los votos recurridos e impugnados que hubiere en la Justicia Electoral.

Por ley, los fiscales o fiscales generales de los partidos políticos deberán saber leer y escribir y ser electores del distrito en que pretendan actuar. Los poderes de los fiscales y fiscales generales serán otorgados bajo la firma de las autoridades directivas del partido y estos poderes deberán ser presentados a los presidentes de mesa para su reconocimiento, desde tres días antes del fijado para la elección.

A partir de la Ley N° 4894 -Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas- establece en el Anexo I en su artículo 32°:

*“Las listas de precandidatos oficializadas podrán nombrar fiscales para que los representen ante las mesas receptoras de votos, siempre y cuando estos tengan domicilio en la Ciudad de Buenos Aires. También podrán designar fiscales generales por comuna que tendrán las mismas facultades y estarán habilitados para actuar simultáneamente con el fiscal acreditado ante cada mesa. Salvo lo dispuesto con referencia al fiscal general en ningún caso se permitirá la actuación simultánea en una mesa de más de un (1) fiscal por lista oficializada.”*

Por consiguiente, se constituyen una serie de atribuciones para los fiscales:

- Impugnación del voto (Fiscal cuestiona identidad del/la elector/a).
- Presenciar escrutinio de mesa. Los/as fiscales acreditados tienen el derecho de examinar el contenido de la Boleta Única.
- Cuestionar en forma verbal la validez o la nulidad del voto (voto recurrido).
- Constatar la correcta asignación y suma de los votos.
- Solicitar certificado de escrutinio a el/la Presidente de mesa.

Aun así, las novedades más significativas en materia de control partidario se encuentran vinculadas con la incorporación de tecnología, en particular al proceso de emisión del sufragio y escrutinio de mesa. El artículo 25° del Anexo II determina que *“la Autoridad de Aplicación debe aprobar y controlar la aplicación de las tecnologías electrónicas garantizando la transparencia, el acceso a la información técnica y la fiscalización directa por parte de las agrupaciones políticas y de los/as electores/as”*. Asimismo, al componente de fiscalización le suma la instrucción, al considerar que *“El sistema debe contar tanto con manuales de usuario, como con manuales para la capacitación de autoridades de mesa, técnicos y fiscales”*.

En este sentido, el Proyecto de reforma del Código Electoral Nacional, presentado recientemente por el Poder Ejecutivo, busca dar un salto cualitativo e incorporar la figura de los fiscales informáticos de las agrupaciones políticas. Así se expresa: *“Las agrupaciones políticas pueden asimismo 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 y de difusión de resultados provisorios, y en el escrutinio definitivo, conforme lo establezca la reglamentación”*.

En lo que refiere a fiscalización, la mayor parte de los países cuentan con regulación específica al respecto, sin embargo, son pocos los casos que avanzan en la figura de fiscales informáticos. En este sentido, se destaca Austria, país que además de contar con una evaluación independiente realizada por un “comité de expertos” en lo que refiere a incorporación de tecnologías, permite que cada partido político que tenga al menos dos miembros en el Parlamento pueda designar un experto en tecnologías informáticas para que examine el código fuente del sistema de votación.

## Consejos de Partidos

Los partidos políticos no siempre participan de la organización de las elecciones, pero cuando lo hacen, suelen hacerlo de dos maneras: formando

parte de la autoridad electoral y de la organización del proceso o formando parte de un consejo de seguimiento y consulta.

En Latinoamérica se observan diferentes situaciones en este aspecto. Por un lado, países en los cuales los partidos no forman parte de la organización de las elecciones ni de un consejo que asesore al organismo que las lleva adelante. Es el caso, por ejemplo, de Chile, Perú y Ecuador. Un punto intermedio son países como Bolivia, Brasil y Paraguay, donde los partidos participan en la selección de los integrantes del organismo.

Por otra parte, en países como Panamá el Consejo Nacional de Partidos Políticos es un ente de consulta permanente del Tribunal Electoral, mientras que en Costa Rica constituye un órgano de relación entre los partidos y el Tribunal Superior de Elecciones. En Argentina los partidos políticos conforman para cada elección un Consejo de Seguimiento no permanente que se constituye diez días después de la convocatoria a las PASO y culmina su funcionamiento con la proclamación de los candidatos electos. Funciona como un órgano de control que se reúne cada 15 días para solicitar a la Dirección Nacional Electoral los informes necesarios sobre el desenvolvimiento del proceso electoral.

Otro caso relativamente particular es el de México, puesto que allí los consejeros representantes de los partidos políticos son parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (es decir que forman parte de la autoridad electoral) pero no tienen voto para la toma de decisiones – solo pueden emitir opiniones y consejos-. Sí tienen injerencia los partidos en la autoridad electoral en los casos de Colombia (el Consejo Nacional Electoral se compone de “(9) miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, para un período institucional de (4) años, mediante el Sistema de Cifra Repartidora, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos”) y de Uruguay (cuatro de los nueve integrantes de la Corte Electoral son representantes de los partidos designados por la Asamblea Legislativa mediante doble voto simultáneo y representación proporcional).

En cualquiera de sus versiones, el hecho de que el organismo sea multipartidista “asegura que haya nexos fuertes y directos para que los partidos que puedan ayudar en las negociaciones cuando ocurren problemas o disputas, previniendo así posteriores impugnaciones a los resultados de las elecciones” (ACE: The Electoral Network, 2016).

A nivel subnacional, la provincia de Córdoba cuenta con un Consejo de Partidos Políticos pensado

como órgano independiente de consulta y diálogo permanente con los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, fundamentalmente, con la Justicia Electoral Provincial. En este sentido, se establece que debe ser consultado obligatoriamente, previa presentación a la Legislatura, respecto de los proyectos con incidencia electoral y de partidos políticos. Sin embargo, su funcionamiento es sumamente irregular y poco efectivo<sup>13</sup>.

En vista de esta problemática, el informe producido por la Comisión Consultiva de Expertos (Zovatto et al, 2008) convocada con el objeto de una reforma política integral en la provincia mediterránea, sugirió numerosas modificaciones para volver efectiva la labor del Consejo de Partidos, entre las que se destacaban:

- Fortalecer el Consejo de Partidos Políticos (CPP), Consejo previsto en la Constitución provincial (art. 33°), exigiendo que los mismos estén integrados por las máximas autoridades de los partidos políticos y de las instituciones que los conforman.
- Específicamente en relación con el CPP, la Comisión considera importante proceder a ampliar sus atribuciones, sobre todo en lo relativo a la legislación sobre partidos políticos, alianzas o coaliciones de partidos; campañas electorales, encuestas y difusión de la acción de gobierno durante las campañas electorales; capacitación de sus dirigentes, educación política en general, debates electorales y financiamiento de los partidos y de las campañas.
- Establecer un mecanismo de evaluación y mejora continua del fuero electoral en coordinación con los partidos políticos a través del Consejo de Partidos Políticos, y con el apoyo de las universidades y de organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas. El mismo estaría dirigido a identificar las principales debilidades y deficiencias del último proceso electoral y a formular propuestas concretas de reformas (legales, administrativas, jurisdiccionales, etc.) para la mejora continua de las elecciones en Córdoba.
- Establecer una Comisión designada por el Consejo de Partidos Políticos, que estuviese encargada de fijar las reglas que garanticen las condiciones de equidad y transparencia en los debates.

De todos los ejemplos mencionados se desprende que los partidos políticos pueden o no tener injerencia en la organización de la elección sin afectar el proceso más que en su legitimidad interna. Sin embargo, son varias normas las que tienden a incorporarlos como sujetos activos, al menos en lo referente a control, supervisión, seguimiento y sugerencias.

## Propuesta

- **Fortalecer partidos:** prohibir la participación de partidos con personerías provisorias para evitar carteles electorales.
- **Fiscales:** regular la labor de los fiscales electorales en general, promoviendo actividades y manuales de capacitación desde la autoridad electoral, y los informáticos en particular.
- **Incorporar figura del fiscal informático** para que examine el código fuente del sistema de votación, así como otras tecnologías electrónicas incorporadas al proceso.
- **Consejos de partidos:** El Consejo Consultivo de Partidos Políticos se integrará por las agrupaciones políticas que cuenten con el reconocimiento definitivo. Constituye una herramienta de relación entre los partidos con la Autoridad Electoral y entre sus facultades se le reconocería: emitir dictámenes no vinculantes en relación a temáticas vinculadas al desarrollo y la transparencia de los procesos electorales; intervenir en las auditorías concernientes a la implementación de tecnologías y participar en la organización del debate público.

## 1.3 Control Cívico

En Argentina la relevancia de la sociedad civil crece a partir de las críticas al modelo autoritario en la transición hacia la democracia en los años 80 y de la crisis institucional de principios del siglo XXI (Arcidiácono, 2011). En este marco, se da un incremento progresivo de organizaciones de la sociedad civil que pugnan por avances en pos de una democracia real, incluyendo aquellas que realizan aportes al proceso electoral. Esto no es un dato casual, se asocia a uno de los principales indicadores de la buena salud de las democracias modernas como la realización de elecciones periódicas, libres, justas y competitivas (Dahl, 1956).

El proceso electoral se divide en tres etapas: pre-electoral, electoral y pos-electoral. Frecuentemente el período pre-electoral se encuentra asociado a la preparación de las elecciones y entrenamiento de autoridades electorales, al registro de los partidos políticos e inscripción de candidaturas y, principalmente, a la campaña electoral. Sin embargo, este período también es crucial para promover la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como para informarla y capacitarla. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sus redes pueden constituir medios importantes en este sentido, mejorando la calidad de la elección para avanzar hacia una competencia electoral más equitativa, transparente e íntegra. En este sentido, una de las principales críticas que las mismas realizan de los procesos electorales na-

cionales es la falta de capacitación e información hacia la población en general, así como también a las autoridades de mesa y los fiscales partidarios (Pomares et al, 2015).

Como se mencionó anteriormente, el proceso pre-electoral está fuertemente atravesado por las campañas que realizan los candidatos/partidos, por ello las OSC suelen jugar un rol de control relevante para preservar la equidad y transparencia de la misma; principalmente a través de campañas públicas, sitios web o aplicaciones para denunciar a los políticos y partidos que realicen cualquier tipo de campaña ilegal.

En lo que refiere a la etapa post-electoral, usualmente tras las elecciones, se redefinen estrategias para mejorar la participación ciudadana y transparencia de próximos comicios. En el caso argentino en particular, el sistema electoral determina que la selección de candidatos se realiza a partir de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). En este sentido, la primera instancia de evaluación y recomendaciones se da en el período comprendido entre las PASO y las elecciones generales. Posteriormente, una vez concluido todo el proceso electoral, se abre el espacio para el planteo de propuestas de reformas políticas. En este sentido, las OSC suelen revisar y discutir el marco legal para la participación ciudadana y hacer campaña a favor de cambios en el mismo. Principalmente, buscan hacer que se escuchen sus voces en el poder legislativo y en el gobierno a los fines de lograr que aquellos que se ocupan de la cuestión electoral convoquen consultas públicas o inviten a las OSC a dar sus opiniones. En este aspecto, no podemos dejar de mencionar la importancia de la realización del Dialogando BA.

Si en el período previo a los comicios las OSC se encuentran principalmente abocadas a empoderar a la ciudadanía, para que la misma pueda participar en la vida cívica activamente y de manera más informada, y el período pos-electoral está asociado a la evaluación y rendición de cuentas, el día de las elecciones las OSC se dedican principalmente al trabajo de control del proceso electoral y de denuncia de anomalías a partir de diferentes herramientas de monitoreo cívico. En este sentido, la participación ciudadana en el control del proceso electoral permite evaluar el grado de integridad del mismo, impidiendo y detectando irregularidades con el propósito específico de determinar la legitimidad del comicio.

El Estado busca ofrecer en este período mayores garantías para que el proceso transcurra con objetividad y transparencia, sin embargo, normativamente representa la etapa de mayor restricción



para la participación directa de la sociedad civil. Más específicamente, la legislación no incorpora la observación electoral.

*“La observación electoral es el seguimiento y registro de incidencias de un proceso electoral en un ámbito geográfico amplio, mediante la integración de una considerable movilización de ciudadanos voluntarios, asociados con un sistema de información pública sobre el desarrollo del proceso” (Valverde y Boneo, 2004).*

La observación electoral se caracteriza por ser una herramienta que coadyuva a que un proceso electoral determinado se lleve adelante según las normativas vigentes en un país, en acuerdo a los principios democráticos nacionales e internacionales, en pos de asegurar la integridad electoral. Aunque su primera utilización data de la segunda mitad del siglo XIX, ha recibido escasa consideración por parte de la normativa nacional y subnacional.

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) la define como: *“la recolección sistémica de información sobre un proceso electoral, con el propósito específico de llegar a una opinión fundamentada sobre la adecuación de ese proceso, a partir de datos recogidos por personas u organizaciones especializadas, que no están inherentemente autorizadas a intervenir en el mismo.”*

En este sentido, la normativa internacional en la materia se asienta sobre los derechos y estándares que surgen de instrumentos como la Declaración de los Derechos Humanos (1948), la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), y también sobre aquellos principios democráticos y electorales que más recientemente se han formalizado en instrumentos internacionales y regionales específicos como la Declaración de Copenhague de la OSCE (1990), la Carta Democrática de la OEA (2001), La Declaración de Principios de Naciones Unidas para la observación internacional (2005), y la Declaración de Principios globales para la Observación y Monitoreo No Partidario de Elecciones Realizado por Organizaciones Ciudadanas y el Código de Ética, firmado en la sede de la ONU. A partir de los mismos, podemos resumir que los requisitos básicos de la observación son: los observadores deben encontrarse inscriptos en un registro especial, deben contar con un plan de observación previo, neutralidad partidaria, deben ser organizaciones sin fines de lucro, la observación electoral debe ser un objetivo organizacional, deben realizar un informe posterior, definir responsables y nómina de participantes.



## En la Región

Actualmente, **Bolivia**<sup>14</sup>, **Venezuela**, **Perú**, **Costa Rica** y **Honduras** incorporan artículos referentes a la Observación Electoral en sus respectivas legislaciones electorales (Pavese, 2012). **México** lo contempla dentro de su Código Federal (no contempla observación internacional) y **Ecuador** en su Código de la Democracia. **Argentina**, **Colombia**, **Costa Rica**, **Ecuador**, **Guatemala** y **El Salvador** presentan Acuerdos, Acordadas o Reglamentos de carácter permanente emitidos por los organismos de administración electoral. Los organismos electorales de **República Dominicana**, **Honduras**, **Paraguay**, **Perú** y **Nicaragua** dictan un nuevo reglamento de observación electoral para cada proceso eleccionario. Finalmente, **Uruguay**, **Panamá** y **Chile** no presentan ningún tipo de normativa en referencia a la observación electoral.

Si bien sus definiciones son similares, diez países utilizan el concepto de observación electoral, mientras que **Argentina** lo denomina Acompañamiento Cívico, **Bolivia** y **Nicaragua**, Acompañamiento Electoral. **Venezuela**, por su parte, utiliza Observación Electoral Nacional, mientras que denomina a los procesos de Observación Electoral Internacional como Acompañamiento Electoral Internacional. Resulta llamativo el caso de **Nicaragua**, en el cual la denominación cambió de Reglamento de observación electoral (2008 y 2010) a Reglamento de Acompañamiento Electoral (2011).

La mayoría de las normativas latinoamericanas establecen la necesidad de realizar una inscripción formal ante el organismo electoral, asimismo, a excepción de **El Salvador** y **Honduras**, mencionan explícitamente que la inscripción debe ser formulada por una organización social, que posteriormente presentará la nómina de ciudadanos participantes. En algunos casos estas deben sostener la observación electoral como objetivo organizacional, o poder demostrar experiencia en ese ámbito; esto restringe la participación de, por ejemplo, organizaciones de discapacitados que quieran observar si se garantizan los medios de accesibilidad para sufragar.

En la mayoría de los casos se solicita la presentación de un informe previo detallando las actividades, responsables y ámbito de realización de la observación electoral, y de un informe posterior. El caso de **Venezuela** resulta llamativo ya que establece que este informe y todas las apreciaciones de los observadores serán de carácter confidencial, y el organismo electoral será quien decida si se hacen públicas, cuándo y de qué modo. El caso de **Paraguay** es el contrario: la normativa establece la realización de una audiencia pública para presentar las observaciones realizadas.

Todas las normativas establecen requisitos de neutralidad partidaria que, sin embargo, varían de acuerdo a su grado de especificidad.

En relación a las dimensiones, todas habilitan la participación en el acto comicial, pero varían en cuanto a las actividades que explícitamente habilitan. El caso extremo es el de **Nicaragua**, donde se establece explícitamente que los observadores deben actuar dentro de las rutas establecidas por el organismo electoral. **República Dominicana**, por su parte, incluye la habilitación para realizar observaciones electorales en las oficinas de votación en el exterior.

En materia nacional, las Acordadas Extraordinarias 18/09 y 128/11 de la Cámara Nacional Electoral del Poder Judicial de la Nación, aluden a las observaciones electorales. La primera expresa que la observación por parte de la comunidad internacional “cumple un rol trascendente en la evaluación de los comicios”, pero ratifica que la invitación a observadores internacionales es facultad del Poder Ejecutivo a través de la Cancillería. La segunda refiere al acompañamiento cívico, que se caracteriza como el conjunto de actividades realizadas por organizaciones o entidades de la sociedad civil de nuestro país, tendientes a efectuar un seguimiento puntual del acto electoral. Según la Acordada, la función del acompañamiento debe ser la búsqueda y obtención completa y exacta de información, y su análisis imparcial y profesional para la extracción de conclusiones.

La CABA no cuenta con regulación en materia de observación electoral, sin embargo, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad posee un área dedicada a los derechos políticos y un Observatorio Electoral. Al respecto, en las elecciones del año 2015 un equipo de 150 observadores electorales de la Defensoría recorrió escuelas porteñas para verificar el desarrollo de las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, así como también las generales y el balotaje. Los observadores efectuaron un sondeo que incluyó, dentro de un amplio número de variables, el nivel de preferencia respecto al sistema de boleta de papel tradicional o la boleta única electrónica recientemente utilizada en la Ciudad durante las elecciones generales del 5 de julio y el balotaje del 19 del mismo mes.

Otra figura que contempla la Ciudad es la de los Delegados Judiciales, incorporados por primera vez en las elecciones para Jefe de Gobierno de 2007. A estos se los define como aquellos ciudadanos designados por el Juzgado Federal con competencia electoral para actuar -durante el proceso electoral- como nexo entre este y las autoridades de mesa, los fiscales partidarios, la ciudadanía y el

personal del Comando General Electoral. La Cámara Nacional Electoral -mediante acordadas 57/2009, 86/2011, 34/2012, 68/2014 y 134/2014- encomendó a los Jueces Federales con competencia electoral y Juntas Electorales Nacionales la designación de un Delegado en cada local de votación. Sus principales tareas son velar por un mejor desarrollo del acto electoral, auxiliar a la Justicia Nacional Electoral, asistir a las autoridades de mesa, fiscales partidarios, acompañantes cívicos, Comando General Electoral y electores en general. Previo a los comicios, el Delegado de la Justicia Nacional Electoral debe informar sobre la condición edilicia y funcional del establecimiento que funcionará como local de votación y estar presente el sábado anterior a la elección a efectos de recibir la documentación y el material electoral enviado por correo. El día de la elección debe cooperar en la constitución puntual de las mesas de votación y acondicionamiento del Cuarto Oscuro Accesible (COA); colaborar con el resguardo y distribución de las boletas de contingencia previstas en la segunda parte del artículo 66, inciso 5 del Código Electoral Nacional. También es su función instrumentar los mecanismos de sustitución de las autoridades de mesa en caso de ausencia y remitir a la Justicia Nacional Electoral los informes que se soliciten respecto al desarrollo de la jornada electoral. Por otra parte, debe facilitar el ingreso de los Acompañantes cívico electorales al local de votación, y asegurar que su actuación no interfiera ni obstaculice el desarrollo normal de la elección, y que se ajusten estrictamente a la reglamentación vigente, para lo cual deberá informarse previamente de cuáles son las actividades que pueden desarrollar. La Justicia Nacional Electoral podrá solicitarle que al finalizar el acto electoral envíe un informe referente a la jornada electoral. En este sentido, resulta imprescindible la utilización permanente y el mantenimiento actualizado del “Registro de Delegados de la Justicia Nacional Electoral”, que permita la capacitación anticipada -de modo presencial o mediante el portal web del personal asignado-, a efectos de propender a un mejor desarrollo del acto electoral.

Cabe destacar, que ante la ausencia de la figura del observador electoral, en la Argentina las OSC han avanzado en la creación y difusión de herramientas de control y de denuncia ciudadana ante irregularidades. A partir del desarrollo de los medios digitales se dio una multiplicación de aplicaciones de monitoreo y/o fiscalización, e incluso para facilitar denuncias, entre las que se podría destacar por ejemplo “Ojo con el voto”, una aplicación para celulares que permite la observación virtual ciudadana<sup>15</sup>. Cerradas las mesas de votación, otro punto en el que se focalizó fue en el control de los Telegramas de mesa, documento de acceso público aunque carente de valor legal<sup>16</sup>.

## Propuesta

- **Regular la observación electoral nacional e internacional** estableciendo como requisitos básicos: los observadores deben encontrarse inscriptos en un registro especial, deben contar con un plan de observación previo, neutralidad partidaria, deben ser organizaciones sin fines de lucro, la observación electoral debe ser un objetivo organizacional, deben realizar un informe posterior, definir responsables y nómina de participantes. Contar con la posibilidad de convenios de asesoramiento y capacitación con organismos nacionales e internacionales.
- **Consejo de Sociedad Civil:** conformado por universidades y organizaciones de la sociedad civil especializadas en estos temas. Formula propuestas concretas de reformas (legales, administrativas, jurisdiccionales, etc.) para la mejora continua de las elecciones; participe y asesore en los procesos de auditoría de tecnologías.
- **Acceso a la información:** aplicaciones y portales que faciliten las denuncias de los votantes, así como el acceso a la información pública para realizar controles (publicación de los Telegramas y Certificados de Escrutinio de cada mesa, reportes financieros de las agrupaciones políticas, etc.).
- **Institucionalizar la figura del Delegado Judicial** como nexo entre la justicia y los diferentes actores que participan del proceso electoral. Sus principales tareas son velar por un mejor desarrollo del acto electoral. Se encuentra habilitado a informar sobre la condición edilicia y funcional del establecimiento, a recibir la documentación y el material electoral enviado por correo, a cooperar en la constitución puntual de las mesas de votación y el acondicionamiento del Cuarto Oscuro Accesible (COA), a remitir a la Justicia Electoral los informes que se soliciten respecto al desarrollo de la jornada electoral. A su vez, son los encargados de realizar la transmisión de datos para escrutinio provisorio (en el caso de incorporación de tecnologías electrónicas deben ser los únicos habilitados para activar máquina de transmisión) y acompañar el material electoral hasta el lugar de acopio que determine la Justicia Electoral para realizar el conteo definitivo. En este sentido, resulta imprescindible la creación de un “Registro de Delegados de la Justicia Electoral”, que permita la capacitación anticipada -de modo presencial o mediante el portal web del personal asignado-, a efectos de propender a un mejor desarrollo del acto electoral.

A partir de la incorporación de tecnología al proceso de emisión de sufragio como al escrutinio provisorio se hace necesario establecer capacitaciones obligatorias a todas las autoridades de mesa en pos de asegurar el buen funcionamiento del proceso electoral.



## 1.4 Debate entre candidatos

Los debates electorales desempeñan un rol preponderante en las campañas electorales. A diferencia de las actividades más características de las mismas, entre las que predominan acciones unidireccionales como la propaganda política y actividades individuales de los candidatos, los debates representan instancias neutrales de información orientadas a los ciudadanos en las que confluyen en un mismo momento las presencias y agendas de todos los candidatos. De esta forma, los debates se proponen elevar la calidad de la discusión pública en los tiempos de campaña electoral.

En este sentido, Charosky y Straface (2015) señalan como una de las características positivas de los debates el hecho de que constituyen un marco democrático para expresar las diferencias políticas, a la vez que refuerzan la legitimidad del sistema político, brindan información a los electores en relación al posicionamiento de los candidatos, en términos de la agenda pública y sobre sus programas de gobierno, aportan claridad y especificidad ausente en períodos de campaña, intensifican la responsabilidad de los candidatos, ya que se comprometen frente al público, y pueden motivar actitudes cívicas latentes en términos de búsqueda de información y de probabilidades de ejercicio del voto (en particular, en aquellos países con voto no obligatorio).

Los debates presidenciales reflejan, de alguna forma, el grado de institucionalización y trayectoria política de cada país. Hasta la fecha, numerosos países con diversas características han ido adoptando esta práctica. En este sentido, a nivel mundial, la realización de debates puede describirse en función de tres etapas principales: el origen de los debates televisados en la década del 60, en países como Canadá y Estados Unidos, también Venezuela y los Países Bajos; la expansión de esta práctica en la década del 90, generalmente como consecuencia del retorno a la democracia (Chile, Brasil, Uruguay, Honduras y Perú organizan debates presidenciales entre 1989 y 1994); una tercera etapa ligada al proceso de consolidación institucional (es el caso de países como Haití, Costa Rica y las recientes experiencias de Argentina, en 2015, y República Dominicana en 2016). A nivel regional, Argentina junto a República Dominicana representaban los únicos países que no contaban con ninguna experiencia en la organización de debates presidenciales.

En este marco, resulta de particular relevancia la realización de los dos primeros debates presidenciales en la historia de nuestro país (primera vuelta y balotaje), promovidos y organizados por Argentina Debate, ya que puso en evidencia la posibilidad

de modificar las estructuras de incentivos que hacían verdadera la premisa “el que gana no debate” (es decir, quien lidera las encuestas no paga ningún costo por no presentarse a debatir). Argentina Debate fue una iniciativa de un grupo de empresarios y de CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), apoyada por líderes sociales, referentes de la vida pública argentina, líderes del sector privado y una coalición de más de 40 organizaciones de la sociedad civil y universidades.

A pesar de la falta de antecedentes a nivel nacional, la práctica en la realización de debates en nuestro país comenzó en 1987 en la provincia de Buenos Aires (con el debate entre Antonio Cafiero y Juan Manuel Case-lla) y en la provincia de Mendoza (con los candidatos a gobernador José Octavio Bordón y Raúl Baglini). Durante la década de los 90, el único distrito que realizó debates fue la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con el inicio del siglo XXI, la práctica fue adoptada por otras provincias, mayormente a partir de 2011. En este sentido, Córdoba realizó debates en 2007, 2011 y 2015; Corrientes en 2009 y 2013, Santa Fe en 2011 y 2015, San Juan en 2007, Jujuy, San Luis, Tierra del Fuego, Tucumán y Mendoza en 2011; y Chaco en 2015.



Como fuera mencionado, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el distrito con mayor trayectoria en la realización de debates electorales. Este dato es aún más significativo, considerando que se constituyó como un distrito autónomo recién en 1994. En 1996 Fernando De la Rúa, Norberto La Porta, Gustavo Beliz y Julián Domínguez realizaron el primer debate de candidatos a Jefe de Gobierno de la Ciudad; práctica que tuvo lugar también en 1999 entre Aníbal Ibarra y Domingo Cavallo; en 2003 entre Mauricio Macri, Aníbal Ibarra, Patricia Bullrich y Luis Zamora; en 2007 entre Mauricio Macri, Jorge Telerman y Daniel Filmus; y en 2015 entre Martín Lousteau, Horacio Rodríguez Larreta y Mariano Recalde. Todas estas experiencias fueron televisadas y, en su mayoría, fueron organizados por los propios medios de comunicación.



El desarrollo de esta práctica habitual durante las campañas electorales ha tenido un correlato en el impulso de proyectos de ley para institucionalizar diversos aspectos de los debates.

A nivel nacional, el Poder Ejecutivo este año busca establecer la obligatoriedad de los debates presidenciales. En este sentido, presentó un Proyecto de Ley al Congreso que prevé sanciones a los candidatos a Presidente de la Nación que se negasen a participar del debate, estableciendo que el espacio físico que le hubiera sido asignado para su participación permanecerá vacío junto al del resto de los participantes, a los fines de denotar su ausencia. Asimismo, dispone el cese del 30% del espacio publicitario restante que le correspondiere hasta la fecha de la elección asignado a la agrupación política a la cual represente el candidato por la Dirección Nacional Electoral.

En términos subnacionales, cabe destacar que el único antecedente normativo a nivel provincial que establece la obligatoriedad de los debates tiene lugar en la provincia de Chaco, a través de la Ley N° 7.217 del año 2013, que consagra la obligación a debatir para los candidatos a Gobernador de la provincia y Diputados provinciales. La ley establece los criterios que definen qué candidatos participarán del debate en función de los resultados de las PASO<sup>17</sup>. Asimismo, en relación a los temas del debate, la ley también establece 10 temas como contenidos mínimos sobre los que los candidatos deben pronunciarse (1. Educación, Salud y Ambiente. 2. Seguridad y Justicia. 3. Desarrollo económico. 4. Desarrollo urbano y vivienda. 5. Servicios públicos e Infraestructura. 6. Empleo y promoción social. 7. Igualdad de género. 8. Pueblos indígenas. 9. Calidad institucional y política anticorrupción. 10. Discapacidad, Juventud y Deportes), a la vez que establece que un tema será seleccionado a través de redes sociales al momento del debate. En términos de las sanciones que prevé la ley, se establece que

los candidatos que no se presenten al debate serán sancionados con la reducción del 50% en el otorgamiento de espacios de publicidad audiovisual.

En lo que refiere a la regulación de los debates electorales, la Ciudad actualmente no cuenta con ninguna normativa, si bien han sido presentados por diversos bloques proyectos con el objetivo de regularlos. Actualmente, existen en la Legislatura de la Ciudad cinco proyectos con estado parlamentario que aspiran a reglamentar los debates en la Ciudad de Buenos Aires. En este sentido, algunos de ellos están orientados a establecer la obligación de los debates entre los candidatos a Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la vez que otros proponen establecer la obligatoriedad de debatir para los candidatos a Legisladores. Uno de los aspectos con mayor consenso entre los proyectos es la definición del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (o de la autoridad jurisdiccional con competencia electoral que en el futuro lo reemplace), como autoridad de aplicación para la organización del debate.

De acuerdo a la guía para organizar debates de *Debates International* (Herrero y León, 2011), la realización de debates implica varias definiciones que impactarán en su configuración final. De esta forma, por ejemplo, se pueden definir criterios de participación de todos los candidatos a ocupar el cargo, o bien de aquellos que cumplan ciertos requisitos. Los requisitos, en ese caso, podrán variar, pudiendo ser la representación parlamentaria, un porcentaje en las encuestas, un determinado umbral en las primarias, entre otros. El argumento para optar por un debate con todos los candidatos es que asegura la presencia de toda la oferta electoral y da las mismas garantías y espacio a todos los candidatos para que puedan expresar sus propuestas, todo por lo cual resulta más democrático. Por el contrario, quienes optan por seleccionar a los candidatos que lideran las encuestas o tienen mayores posibilidades de resultar electos, se sustentan en las posibilidades de

realizar un debate con mayor interacción entre los candidatos y, por ello, con mayor contenido.

Por otro lado, en relación al formato del debate, es necesario contemplar la ubicación de los candidatos (parados, sentados, con posibilidad de una mesa o varias, con o sin atril, entre otros). Cada uno de estos formatos ofrece ventajas y desventajas asociadas la movilidad de los candidatos, al uso de lenguaje corporal, al dinamismo, entre otros. Los candidatos pueden sentirse más o menos cómodos en estos distintos formatos, dependiendo, por ejemplo, de sus habilidades oratorias.

Otra decisión fundamental es la moderación y las preguntas a los candidatos. Los debates pueden contar con uno o más moderadores, y su rol puede ser desde facilitar y ordenar el intercambio entre los candidatos, asegurando que se respeten las reglas del debate (ej: tiempos) y puede contar con mayor o menor autonomía en la formulación de las preguntas (preguntas/ temáticas establecidas con anticipación/ espontáneas y variantes de estas posibilidades). Algunos países incluyen paneles de periodistas y expertos para la realización de preguntas, así como la posibilidad de formular interrogantes por parte del público, ya sea en directo o a distancia.

También es central la elección del lugar del debate. Algunos países como Estados Unidos, y recientemente Argentina, han optado por las universidades para dotar de un carácter neutral al debate. A su vez, Estados Unidos garantiza la realización de debates en diversos Estados a los fines de darle un carácter federal a esta práctica.

La organización de los debates también debe contemplar la decisión respecto de la presencia o no de público. Los dos aspectos más críticos en esta definición son la seguridad y las normas de comportamiento del público durante el debate.

Además, la definición sobre los medios a través de los cuales se transmitirá el debate y el tipo de señal (abierta o no) también debe tenerse en consideración. Los debates pueden ser transmitidos por radio, televisión e internet y la señal puede o no ser abierta y gratuita. En este sentido, la experiencia de Argentina Debate en 2015 garantizó, por parte del organizador, la señal abierta y gratuita para televisión, radio e internet (streaming), quedando a disposición de cada medio de comunicación.

Considerando que la Ciudad de Buenos Aires es el distrito con mayor tradición en la realización de debates electorales, existe expectativa por parte de los ciudadanos de la Ciudad para estos ocurran. Esta expectativa se traduce en términos de equilibrios de calidad institucional, en un equilibrio superior al que tienen otros distritos.

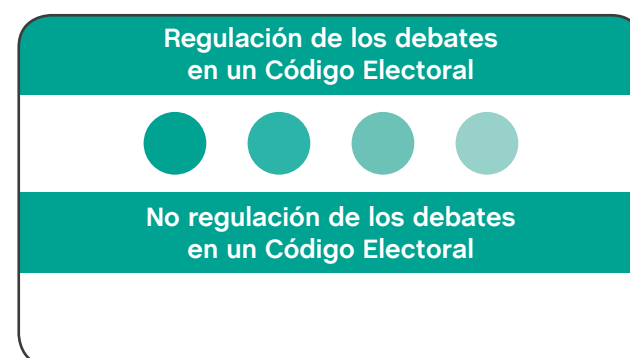
La expectativa por la ocurrencia del debate constituye un umbral mínimo que actúa como incentivo para la realización del mismo y la participación de los candidatos. De esta forma, su regulación en un Código Electoral puede contemplar este umbral de calidad institucional y utilizarlo como piso a través de la incorporación de incentivos positivos que refuercen la disposición de los candidatos a participar de los debates, a través de la garantía de condiciones de neutralidad y equidad en el formato y organización y de la transmisión en los medios de difusión de señal abierta de la Ciudad, proporcionando de forma gratuita la señal para otros medios de comunicación con interés en transmitir los debates. Además, los costos asociados a la organización y realización de los debates serían cubiertos por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Entendemos que cualquiera sea la determinación al respecto, la regulación generará nuevos incentivos para la participación de los candidatos en los debates de la Ciudad, a través de principios y garantías de neutralidad, pluralismo y transmisión gratuita y abierta para que todos los ciudadanos con interés en mirar el debate tengan garantizado un medio para hacerlo.

### Dialogando

- La totalidad de los grupos coinciden en la necesidad de regular los debates en un Código Electoral. No obstante, existen posturas diferenciadas respecto a la obligatoriedad o no del mismo.

### Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática



### Propuesta

- **Debate obligatorio:** el Estado está obligado a garantizar los medios para la realización del mismo, pero no se establecen sanciones a quienes no deseen participar. Las características del mismo serán determinadas por el Consejo de Partidos Políticos y de la Sociedad Civil de la Comisión de Gestión Electoral.



## 2. Capítulo

# Justicia y Administración Electoral



Los Organismos Electorales (OE) constituyen un elemento cardinal de la democracia, debido a que son instituciones que aseguran aspectos sustantivos de la gobernabilidad, en tanto que ésta se basa, en gran parte, en la legitimidad de origen de los representantes (López Pintor, 2000). Una eficiente gestión y justicia electoral, que permita definir claramente entre ganadores y perdedores en una elección, es un principio necesario de la legitimidad que obtienen los gobernantes en las urnas.

En términos generales, los OE son estructuras institucionales dedicadas a la gestión de los procesos electorales y, en algunos casos, a la resolución de las controversias que se puedan presentar entre los distintos actores involucrados en los comicios. Asimismo, pueden ser catalogados por ciertas características como la cantidad de entidades que abarcan, la distribución de sus funciones, la procedencia de sus autoridades, entre otras (Barrientos del Monte, 2008).

Sabido es que el Estado no es un actor unívoco, sino que es una organización compleja en la que se entrelazan diversas dependencias comandadas por actores que pueden tener intereses contrapuestos. Ellas, con el objeto de evitar incertidumbres institucionales, deben tener funciones delimitadas; sin embargo, existen situaciones en las que esas reglas no son lo suficientemente claras o existen vacíos legales que generan dos situaciones no deseables. Por un lado, es posible que exista una puja entre los actores para retener o evadir determinadas funciones; por otra parte, aparecen soluciones *ad hoc* y de corto plazo que son institucionalmente endebles, puesto que son fácilmente modificables en comparación con normas de mayor robustez. En materia electoral, y debido a que dicho proceso es la base del régimen democrático, el sustento institucional debe ser lo más sólido posible, de ahí el carácter no deseable de las dos situaciones descriptas.

Actualmente la CABA está en una de las situaciones puntualizadas anteriormente como no deseables en materia de autoridad electoral. Si bien se generó una solución *ad hoc* que ha sido cooperativa y no conflictiva, la deuda es respecto a una institucionalidad formal que permita la consolidación del funcionamiento del sistema democrático.

Más específicamente, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) no cuenta con ningún tipo de regulación electoral general ni específica en la materia, siendo la única jurisdicción sub-nacional con un vacío al respecto<sup>18</sup>. Asimismo, a pesar de contar con algunas regulaciones puntuales respecto a derechos y deberes de la población y de los partidos<sup>19</sup>, ninguna refiere a un reparto institucionalizado de funciones entre los organismos involucrados en la organización de las elecciones locales, por lo cual el diagnóstico se desarrolla más desde un punto práctico y sobre el análisis de herramientas provisionarias, como Acuerdos y Convenios, que han guiado el desarrollo de los comicios.

Al no existir un solo modelo en materia de organismos electorales, sino diversas vertientes que suelen adaptarse a las necesidades y la realidades políticas específicas, a continuación se efectúa una descripción categorizada de las características correspondientes a los organismos responsables de velar por el correcto desenvolvimiento de los comicios en algunas de las jurisdicciones provinciales de nuestro país, así como también del ámbito regional. El criterio de selección apuntó a configurar un panorama abarcativo de las autoridades electorales de las mismas, intentando recabar alternativas que se acerquen a la realidad político-cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## 2.1 Componentes: concentración o división de funciones

El primer elemento a abordar respecto de la institucionalidad del organismo electoral muestra dos opciones concretas: la concentración o la dispersión de funciones. La concentración implica que dicha autoridad aglutinará la totalidad de las tareas vinculadas al proceso electoral: administrativas, registrales y contenciosas – siendo juez y parte del proceso– mientras que la dispersión implica la creación de dos o más organismos que se encargarán, de forma separada, de las actividades vinculadas a la gestión comicial (previas, simultáneas y posteriores) y las inherentes a la fiscalización, habilitando, de esta forma, la posibilidad de un control cruzado del proceso. Al momento del diseño institucional es imprescindible



esclarecer este aspecto organizativo puesto que impactará profundamente en el andamiaje de los diversos modelos de autoridad electoral.

Desde un punto de vista del análisis comparado, en América Latina hay dos opciones que predominan cuantitativamente. Por un lado, un órgano constitucional autónomo que se encarga de todas las funciones (incluidas las jurisdiccionales); por el otro, dos órganos electorales autónomos o especializados (uno para todo lo referente a la administración y organización del proceso y otro para todas las controversias jurisdiccionales, normalmente especializado e inserto en el Poder Judicial) [Cuadro 1.2.].

En Argentina existe un modelo, compuesto por la Cámara Nacional Electoral como órgano especializado del Poder Judicial y por la Dirección Nacional Electoral como órgano gubernamental de apoyo. Si bien el modelo utilizado en Argentina a nivel nacional es único por sus particularidades, tiene ciertas características muy definidas que se replican en prácticamente todos sus distritos sub-nacionales: casi la totalidad de las funciones electorales están a cargo del Poder Judicial, el cual genera organismos temporales en época de comicios para apuntalar la logística y para funcionar como tribunal de primera instancia en las correspondientes controversias suscitadas (las Juntas Nacionales Electorales en el caso nacional); paralelamente, el Ejecutivo cuenta con una contraparte que brinda apoyo, específicamente con la logística del proceso.

Como mencionamos, el organismo electoral es responsable de la conducción y control de los actos comiciales, pudiendo abarcar una o varias entidades. A nivel normativo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no cuenta con un Código Electoral ni con una ley relativa a la administración o a lo contencioso electoral. El único elemento establecido es referente a la justicia electoral, ya que según el artículo 113 de su Constitución: “es competencia originaria del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) entender en la materia electoral y de partidos políticos...”, adicionando que una ley podrá crear un Tribunal Electoral en cuyo caso el Tribunal Superior actuará por vía de apelación<sup>20</sup>. Siendo que ello es un precepto constitucional, a menos que exista la intencionalidad de reformarla, no pueden ofrecerse alternativas respecto al proceso de sustanciación<sup>21</sup>. Asimismo, el artículo 107 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, instituye que el Poder Judicial se encuentra integrado por el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Magistratura, demás tribunales que se establezcan y el Ministerio Público; por lo cual el Tribunal Electoral, en caso de su creación, se encontrará bajo su órbita.

A nivel práctico, ante la ausencia de mayores referencias desde el punto de vista normativo, el TSJ emite la Acordada Electoral N° 1/2000, por la cual, con motivo de que la Legislatura no ha creado una Autoridad Electoral, asume tal competencia en forma exclusiva, lo que implica el ejercicio de las funciones propias de la Junta Electoral Nacional y

Cuadro 1.2. Organismos electorales en América Latina

| Organismo |                                           | Organismo/s |                                                                                            |
|-----------|-------------------------------------------|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| País      | Concentración                             | País        | División                                                                                   |
| Bolivia   | • Tribunal Supremo Electoral              | Argentina   | • Cámara Nacional Electoral<br>• Dirección Nacional Electoral                              |
| Brasil    | • Tribunal Superior Electoral             | Colombia    | • Consejo Nacional Electoral<br>• Registraduría Nacional del Estado Civil                  |
| Paraguay  | • Tribunal Superior de Justicia Electoral | Chile       | • Tribunal Calificador de Elecciones<br>• Servicio Electoral                               |
| Uruguay   | • Corte Electoral                         | Ecuador     | • Consejo Nacional Electoral<br>• Tribunal Contencioso Electoral                           |
| Venezuela | • Consejo Nacional Electoral              | México      | • Instituto Nacional Electoral<br>• Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
|           |                                           | Perú        | • Jurado Nacional de Elecciones<br>• Oficina Nacional de Procesos Electorales              |

Fuente: Irma Méndez de Hoyos, 2014.

de los Jueces Electorales Federales, conforme lo dispone el Código Electoral Nacional. Asimismo, establece que las funciones vinculadas a los comicios serán atendidas por una Secretaría y Prosecretaría Electoral, las cuales recaen en la Secretaría Judicial de Asuntos Originarios (Acordada N° 4/2000).

En este sentido, actualmente la competencia originaria del Tribunal en materia electoral se ejerce en el marco de las disposiciones de la Ley Nacional N° 15.262, del decreto reglamentario 17.265 y del “Convenio de Colaboración” suscripto en febrero de 2007 entre el TSJ, el Poder Judicial de la Nación (representado por la Cámara Nacional Electoral y el Juzgado Federal Electoral de la CABA), la Dirección Nacional Electoral (DINE) y el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

El Convenio de Colaboración instrumenta los procesos de articulación mutua y cooperación técnica entre los organismos al momento de efectuarse elecciones en la Ciudad, sean éstas simultáneas o exclusivas del ámbito local<sup>22</sup>. Asimismo, han sido objeto de este Convenio las tareas y especificidades propias de cada organismo, incluyendo el presupuesto para llevarlas a la práctica.

Finalmente, podemos resumir que a partir de instrumentos complementarios se determinó que el TSJ se encargara de la organización, ejecución y fiscalización de las elecciones locales<sup>23</sup> contando con el apoyo de:

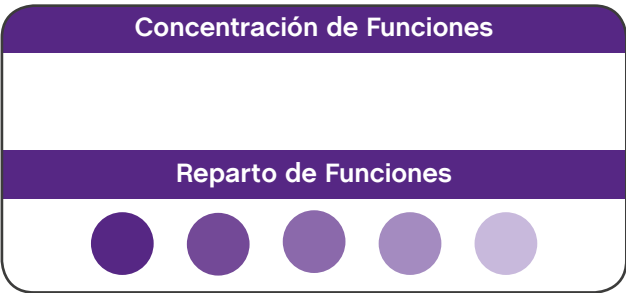
1. Cámara Nacional Electoral
2. Juzgado Federal con competencia Electoral
3. Dirección Nacional Electoral
4. Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
5. Dirección General Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
6. Unidad de Organización Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
7. Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como se mencionó, se encuentra en una situación institucional endeble en materia de organismos electorales. En este sentido, observando los dos modelos existentes, evitar la concentración en un solo organismo, así como también la dispersión actual, representaría un salto cualitativo, además de una instancia de modernización en materia de autoridad electoral no realizada por ningún distrito de nuestro país.

Dialogando

• Cabe destacar que, en sintonía con lo mencionado ut supra, las conclusiones resultantes del debate producido en el seno de los grupos de trabajo de la instancia participativa Dialogando BA, apuntaron contundentemente a una tajante separación entre las funciones administrativas, registrales y formativas respecto de las referentes a lo contencioso electoral, quedando estas últimas bajo la órbita del Tribunal Electoral -de acuerdo con lo establecido en la Constitución-, mientras las primeras pasarían a estar dentro de la órbita de una nueva Agencia de Gestión Electoral.

Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática



Propuesta

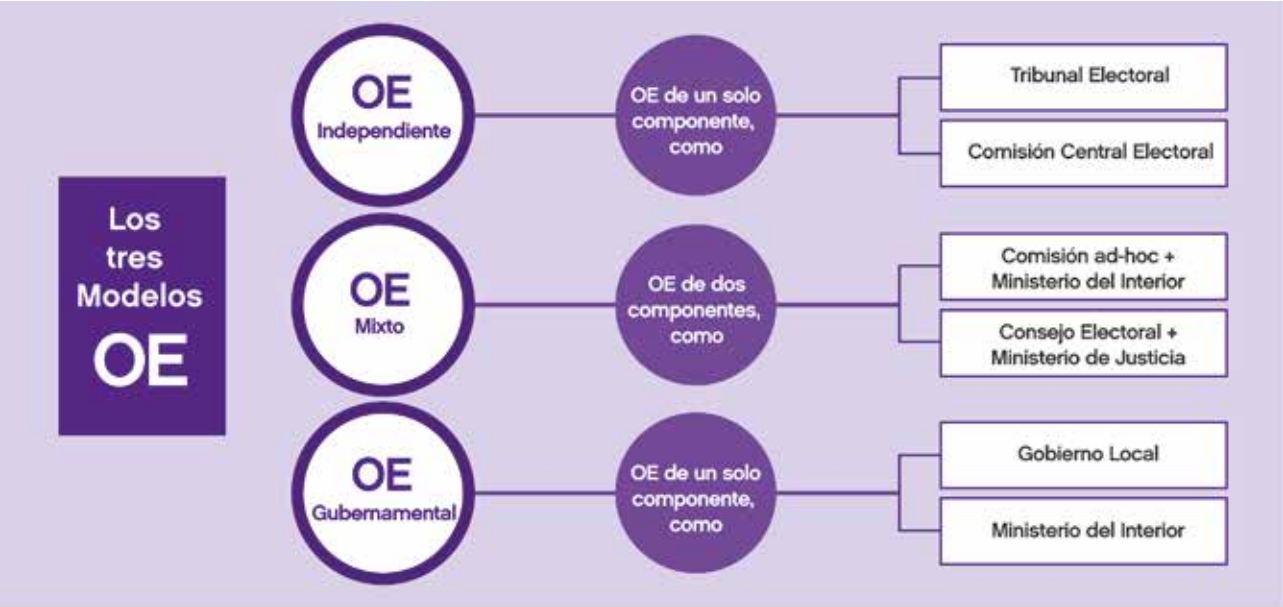
- A efectos de acabar con la dispersión actual y evitar la concentración en un solo organismo, **se propone crear dos organismos: uno administrativo y otro contencioso.**
- **Organismos:** Creación del Tribunal Electoral y de la Agencia de Gestión Electoral.

2.2 Modelos de Organismos

Según la configuración institucional de cada país, los OE usualmente están ubicados en el Poder Ejecutivo, en el Judicial o fuera de ambos. La clasificación de IDEA diferencia tres (3) modelos de Organismos Electorales (IDEA, 2007):

1. **Modelo Independiente:** las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE institucionalmente independiente y con un cuerpo de funcionarios especializados;
2. **Modelo Gubernamental:** las elecciones son organizadas y gestionadas por un OE perteneciente a algún Poder del Estado;
3. **Modelo Mixto:** el OE se compone por lo general de dos cuerpos, una estructura dual formada por un organismo independiente y uno gubernamental.

Cuadro 2.2. Modelos de Organismos Electorales



Fuente: IDEA Internacional.

Existe consistente evidencia acerca del importante papel de los organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados electorales en América Latina. Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy y Thomas/ Mustillo realizaron un análisis sistemático del papel desempeñado por la administración electoral en diecinueve países de América Latina, concluyendo que los organismos electorales independientes y profesionales desempeñan un papel positivo e importante en los procesos electorales de la región, aún controlando otros factores socioeconómicos y políticos (Hartlyn et al, 2009).

La independencia respecto de otros poderes refiere tanto al Ejecutivo o Judicial y un ejemplo de ella es la República de Costa Rica donde, con la finalidad de garantizar la independencia, imparcialidad y profesionalización de la administración electoral, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) fue diseñado de manera tal que ejerce facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasi legislativas con independencia de los restantes poderes<sup>24</sup>. Uno de los principales objetivos de este tipo de diseños es dotar a la administración electoral de autonomía suficiente [Cuadro 3.2].

Cuadro 3.2. Modelos de organización electoral en América Latina

| Un órgano constitucional autónomo                                                                   | Un órgano dotado de autonomía por ley | Dos órganos electorales autónomos o especializados             | A cargo del Poder Judicial ordinario |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| Bolivia<br>Costa Rica*<br>El Salvador*<br>Honduras<br>Panamá*<br>Uruguay<br>Nicaragua<br>Venezuela* | Guatemala*<br>Rep. Dominicana         | Argentina<br>Chile<br>Colombia*<br>Ecuador<br>México<br>Perú** | Brasil<br>Paraguay                   |

**Nota:** \*Cuentan con las funciones de Registro Civil de las Personas.  
\*\*El Registro Civil de las Personas es un organismo autónomo que forma parte del régimen electoral.

Fuente: Irma Méndez de Hoyos, 2014.

En general, como se puede observar en la tabla precedente, los países latinoamericanos “poseen un órgano estatal encargado de las funciones electorales al margen de los tres poderes públicos tradicionales –y por esta razón tienden a calificarlos como cuarto poder del Estado–, mientras que tres países (Argentina, Brasil y Paraguay) los tienen integrados al Poder Judicial. Los casos de estos tres países son una excepción al carácter sui generis de la organización electoral dado que ha sido confiada al Poder Judicial, dentro del cual se constituye en una jurisdicción propia” (Jaramillo, 2005).

Por lo tanto, la organización electoral nacional de nuestro país constituye un caso particular en el cual el control de las elecciones y de las actividades político-partidarias a nivel federal están encabezadas por la Cámara Nacional Electoral (situada en la órbita del Poder Judicial de la Nación). La Justicia es la encargada de buena parte de las funciones anteriormente mencionadas, aunque es secundada -en distintas tareas- por la Dirección Nacional Electoral, acercándose más a los modelos de dos componentes como Chile, Colombia, México y Perú.

En relación a las unidades sub-nacionales, la mayoría de las provincias argentinas replica el esquema

nacional otorgando a un Tribunal o Junta Electoral, dependiente de la Justicia, la categoría de máxima autoridad al momento de organizar una elección, aunque con algunos matices [Cuadro 4.2].

Como mencionamos, en la Ciudad, el TSJ asumió la organización por competencia originaria vía acordada TSJ 1/2000, por la cual se configura un modelo gubernamental que además cuenta con el auxilio de otros organismos tales como la Dirección General Electoral, la Unidad de Organización Electoral y la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se puede apreciar el papel preponderante de Jueces y Magistrados en los órganos electorales de América Latina y a nivel sub-nacional en la Argentina. Esta tendencia responde a la concepción político-cultural de la región, la cual considera a los jueces como actores autónomos o independientes y apartidarios, así como a una tendencia contenciosa del proceso electoral<sup>25</sup>. Esta concepción impacta en el funcionamiento y en las atribuciones de los órganos electorales, en los cuales suelen preponderar aspectos políticos y contenciosos por sobre el carácter fundamentalmente técnico que tienen numerosos aspectos de las elecciones.

Cuadro 4.2. Autoridad Electoral a nivel sub-nacional



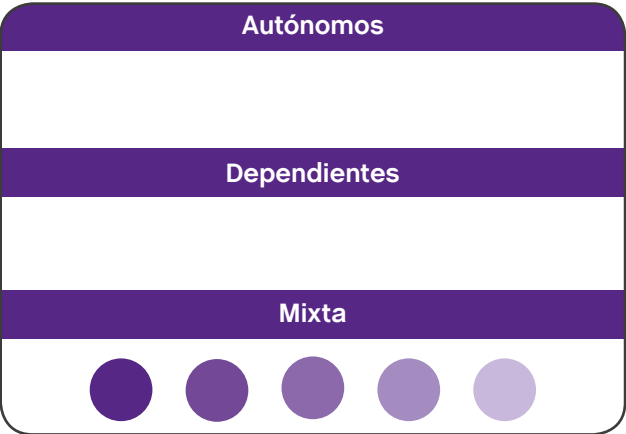
Fuente: Observatorio Electoral Argentino. CIPPEC.



Dialogando BA

En el Dialogando BA, cinco de las seis mesas se pronunciaron a favor de una organización mixta con un organismo autónomo y otro dependiente. Asimismo, todas las mesas consideraron a la justicia como la instancia que debía estar a cargo de lo contencioso. Respecto al órgano administrativo, tres grupos concordaron en que debía ser autónomo y autárquico, mientras que el resto de las opiniones fueron variadas.

Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática



Una mayoría sostuvo que las tareas administrativas y jurisdiccionales debieran separarse, incluso se planteó la creación de un tercer órgano de fiscalización (como lo es la fiscalía electoral de Panamá) que trabajaría sobre temas penales.

Propuesta

Se propone la creación de un Tribunal Electoral dependiente del Poder Judicial y una Agencia de Gestión Electoral autárquica e independiente.

2.3 División de Funciones

Un proceso electoral requiere una logística que comienza mucho tiempo antes y culmina mucho tiempo después del día de la elección propiamente dicho. Inclusive, muchas tareas ineludibles para su realización son de carácter permanente y no se detienen debido a la ausencia de elecciones en el corto plazo. En rigor, un acto electoral implica cuatro grandes tipos de funciones: jurisdiccionales, de control, de administración y registrales.

A grandes rasgos, esos cuatro grupos pueden reducirse a dos, en tanto las funciones de control y

registrales son, esencialmente, relativas a la organización integral del proceso electoral en el mismo sentido que lo son las administrativas. Por tanto, se llama genéricamente tareas administrativas a las comprendidas en esos tres ítems y a todo otro punto que tenga que ver con la organización del proceso. Las restantes tareas jurisdiccionales, son aquellas que tienen por objeto resolver las controversias suscitadas durante el desarrollo del proceso electoral y, en última instancia, la validez o nulidad de los comicios.

La organización electoral de nuestro país, como fuera abordado precedentemente, constituye un caso particular en el cual la mayoría de las funciones a nivel federal están en manos de la Justicia Nacional Electoral; mientras que las provincias replican el esquema nacional como se describe en los ejemplos del Cuadro 5.2.

A pesar de que la autoridad electoral única es la principal responsable, es necesario recordar que para la mayoría de las funciones administrativas, la misma cuenta con el apoyo del Poder Ejecutivo, principalmente materializado, en el caso nacional, a través de la Dirección Nacional Electoral [Cuadro 6.2].

Asimismo, tanto las Provincias como la Ciudad recurren al apoyo nacional para la organización de sus comicios, particularmente en el caso de simultaneidad o en áreas específicas como la registración del electorado. Al respecto, el artículo 17 del Código Electoral Nacional estipula que “Queda garantizado a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el acceso libre y permanente a la información contenida en el Registro Nacional de Electores, a los efectos electorales”.

Referente a este último aspecto, en el caso de las elecciones nacionales en Argentina, el padrón es confeccionado por la Cámara Nacional Electoral, y dividido para su potencial uso en cada jurisdicción sub-nacional a través de los Juzgados Federales con competencia electoral<sup>27</sup>. Cuando la normativa no fuera distinta a la nacional, los distritos utilizarán el registro confeccionado por el Juzgado Federal con competencia electoral<sup>28</sup>; si lo fuera, la jurisdicción deberá elaborar su propio padrón o complementar al mencionado en lo que la norma prevea<sup>29</sup>.



Cuadro 5.2. Funciones básicas de los organismos electorales de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe<sup>26</sup>

|                           |                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provincia de Buenos Aires | Junta Electoral               | a. Formar y depurar el registro de electores; b. Designar y remover los ciudadanos encargados de recibir los sufragios; c. Realizar los escrutinios; d. Juzgar la validez de las elecciones; e. Diplomar a los legisladores, municipales y consejeros escolares; f. Considerar y aprobar el registro especial de electores extranjeros (Artículo 20 de la Ley Electoral de Buenos Aires).                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Provincia de Córdoba      | Tribunal Electoral Provincial | Autoridad con competencia en materia electoral, para organizar, dirigir y juzgar toda elección general convocada en la Provincia de Córdoba, para renovación de autoridades provinciales, para elegir convencionales constituyentes y de Iniciativa, Referéndum y Consulta Popular” (Artículo 3ero del Código Electoral de Córdoba).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Provincia de Mendoza      | Junta Electoral               | Tendrá a su cargo el nombramiento de los miembros de las mesas receptoras de votos, la organización y funcionamiento de los comicios y los escrutinios provisorios (Artículo 55 de la Constitución de Mendoza).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Provincia de Santa Fe     | Junta Electoral               | a. Contratar la adquisición de útiles, impresiones y demás trabajos tendientes a la realización de los fines de esta ley; b. Designar los miembros de las mesas receptoras de votos; c. Disponer de las medidas conducentes a la organización del comicio; d. Decidir sobre la validez o invalidez de los votos impugnados; e. Practicar los escrutinios definitivos; f. Calificar las elecciones de electores de gobernador y vicegobernador y las elecciones de convencionales constituyentes, senadores, diputados, concejales municipales y miembros de comisiones de fomento; g. Extender a los electos los respectivos diplomas (Artículo 37 de la Constitución de Santa Fe). |

Fuente: Elaboración propia en base a normativa electoral subnacional.



Cuadro 6.2. Funciones básicas de los organismos electorales Nacionales

|                                       | CNE                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | DINE                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Funciones Jurisdiccionales            | Se relacionan con la aplicación de la ley orgánica de los partidos políticos, de financiamiento de los partidos políticos, de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, el Código Electoral Nacional, y normas complementarias.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Funciones de control                  | En términos generales, están vinculadas a la existencia, organización y actividades de los partidos políticos. Así, ejerce el control y fiscaliza su financiamiento en los términos de la ley N° 26.215 y modificatorias.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Funciones de administración electoral | Los jueces forman, corrigen y hacen imprimir las listas provisionales y los padrones definitivos, atienden los reclamos de los ciudadanos y apoderados de los partidos políticos sobre los datos consignados en ellos, disponen su exhibición, ordenan las tachas de los electores inhabilitados y agrupan a los electores por mesas electorales. Designan los lugares en donde funcionarán las mesas y a las autoridades que las tendrán a cargo. Controlan el despliegue y repliegue de las urnas, tarea que -materialmente- es llevada a cabo por el servicio oficial de correo.                                                  | Programación, organización y ejecución de las tareas que la legislación asigna en materia electoral y de partidos políticos. Gestión de la administración del financiamiento partidario y de las campañas electorales. Difusión y capacitación respecto de la normativa en materia electoral. |
| Funciones Registrales                 | La Cámara Nacional Electoral tiene a su cargo el Registro Nacional de Electores, de Afiliados a los Partidos Políticos, el Registro General de Cartas de Ciudadanía, el Registro de inhabilitados para el ejercicio de los derechos electorales, el Registro General de Consulados, el Registro de Electores Residentes en el exterior (ley 24.007), el Registro de Electores Privados de Libertad, el Registro de Infractores al deber de votar, el Registro de faltas electorales y el Registro de nombres, símbolos, emblemas, números de identificación, cuentas bancarias y responsables financieros de los Partidos Políticos. |                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

Fuente: Elaboración propia en base a normativa electoral nacional.

2.3.1 Contencioso

Por contencioso electoral, en su concepción amplia, se alude a “los diversos medios jurídico-técnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se sustancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa electoral” (Sobrado, 2006). La finalidad esencial del contencioso electoral, también conocido como justicia electoral, es la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempeñar cualquier cargo público (o partidario), constituyendo el objeto final el impedimento de la violación de la voluntad popular; en otros términos su meta implica asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y justicia de los actos y procedimientos electorales.

A pesar que se destaca como fortaleza, la constitucionalización del fuero electoral en la Ciudad, efectuada en el artículo 113 de la Ley Suprema, el Tribunal Electoral nunca fue creado. Ante la falta de un cuerpo único y sistematizado de normas, actualmente es de aplicación el Código Civil como legislación supletoria. Este último punto es especialmente relevante, porque en el proceso electoral, a diferencia del proceso civil, se debaten intereses públicos.

El problema planteado por la diversidad de fuentes ha sido resuelto por la labor jurisprudencial, tendencia que se repite a nivel provincial [Cuadro 7.2].

En lo que refiere a la Ciudad, las funciones jurisdiccionales son actualmente materia del Tribunal Superior de Justicia, el cual tiene competencia originaria en las controversias legales en lo electoral. Así, toda acción relacionada debe radicarse allí y el procedimiento, de acuerdo a lo establecido por la Ley N° 402 -hasta tanto se sancione un código electoral o una ley específica en materia de justicia electoral- será suplido por el “trámite de incidentes” que obra en el Código Contencioso, Administrativo y Tributario. La justificación de ello deviene de la necesaria urgencia en la resolución de las controversias electorales, máxime cuando la asunción de nuevas autoridades nunca puede ni podrá demorarse toda vez que la jurisdicción quedara acéfala. El organismo aplicará el trámite previsto para los incidentes en el Código Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad o, si correspondiera, en el Código Nacional Electoral, excepto en las acciones relativas al financiamiento y duración de las campañas electorales, para las que se aplican las disposiciones de la Ley N° 268 de la Ciudad.

Las actividades de control, relacionadas con el desempeño de los partidos políticos<sup>30</sup>, también son responsabilidad primaria del TSJ, aunque la Auditoría General de la Ciudad tiene la potestad de controlar los informes de ingresos y gastos electorales efectuados por los partidos políticos, confederaciones y alianzas como consecuencia de su participación en elecciones locales (Constitución CABA, art. 135 y Ley N° 268).

Cuadro 7.2. Fuero Electoral en Provincia de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza y Santa Fe

|                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Provincia de Buenos Aires | La Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires recae en el fuero del Poder Judicial sin situarse en un fuero específicamente electoral.                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Provincia de Córdoba      | La Junta Electoral de la Provincia de Córdoba yace en el fuero electoral del Poder Judicial. El Artículo N°1 de la Ley 9840/2010 establece que dicho fuero se encuentra integrado por El Tribunal Superior de Justicia, la Cámara con competencia en materia electoral, el Juzgado Electoral y El Juzgado Electoral ampliado a Tribunal Electoral Provincial Ad hoc, en períodos electorales. |
| Provincia de Mendoza      | La Junta Electoral de la Provincia de Mendoza recae en el fuero del Poder Judicial sin situarse en un fuero específicamente electoral.                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Provincia de Santa Fe     | La Junta Electoral de la Provincia de Santa Fe recae en el fuero del Poder Judicial sin situarse en un fuero específicamente electoral.                                                                                                                                                                                                                                                       |

Fuente: Normativa electoral subnacional.

2.3.2 Administración

Antes de desarrollar el detalle de la organización electoral del distrito, es razonable describir sus características y así, poniéndolas en perspectiva respecto de los demás, comprender su composición.

En las elecciones generales del 5 de julio de 2015 en las que se sufragaba para las categorías de Jefe y Vicejefe de Gobierno y Diputados por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, estuvieron habilitados para votar 2.555.967<sup>31</sup> electores, los cuales representan el 7,95% del padrón electoral del país. Así, la Ciudad se constituyó el año pasado en la cuarta jurisdicción sub-nacional en cantidad de electores,

solo superada por las provincias de Buenos Aires (37,01%), Córdoba (8,68%) y Santa Fe (8,36%).

La Ciudad de Buenos Aires se divide jurisdiccionalmente en comunas. Desde la elección de 2011 se eligen (en conjunto con el Jefe de Gobierno, el Vicejefe y los Diputados de la Ciudad) los representantes para las Juntas Comunales, que se renuevan en su totalidad cada cuatro años. Las comunas son “*unidades de gestión política y administrativa descentralizada con competencia territorial, patrimonio y personería jurídica propia*”; esencialmente, son además conjuntos de barrios que dividen a la Ciudad de manera relativamente equitativa y que, por esa razón, son utilizados también como primera

división electoral del distrito en función de la facilitación de la logística del proceso de votación.

Tomando datos de la elección ya citada, es posible afirmar que las comunas tuvieron en promedio 170.398 electores habilitados y una participación del 73,1% en las elecciones generales para la categoría Jefe de Gobierno. La Comuna 13 (Núñez, Belgrano y Colegiales) es la que tiene más votantes habilitados con 218.455, mientras que la Comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano) es la que tiene menos con 138.385. Así, entre ellas hay una diferencia de 80.070 electores<sup>32</sup>. El norte de la Ciudad concentra las tres comunas con más ciudadanos habilitados para sufragar: a la 13 se suman la 14 (Palermo) y la 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón) [Cuadro 9.2].

Por otro lado, en las elecciones generales y en el balotaje del 2015, se sufragó mediante el sistema de votación de boleta única electrónica<sup>33</sup>, lo que implicó la utilización de máquinas que permitieran la emisión del sufragio. Respecto a las mismas, hubo una en cada una de las 7.392 mesas habilitadas, las cuales tuvieron un promedio aproximado de 346 electores. A ellas se sumaron máquinas destinadas a capacitación y prueba en cada uno de los 811 establecimientos habilitados, adicionando entre una y dos de repuesto en caso de fallas técnicas<sup>34</sup>.

Cabe destacar que la fecha de las elecciones de la Ciudad debe ser distinta de aquella correspondiente a la elección de Presidente y Vicepresidente de la Nación<sup>35</sup>. Ese hecho genera por sí mismo una logística particular puesto que pocas sinergias pueden generarse con los organismos nacionales colaborativos con el proceso electoral de la Ciudad.

Saldada la descripción básica del distrito en lo referente a la administración del proceso electoral (categoría que agrupa desde la impresión de los padrones, la asignación de mesas y de sus respectivas autoridades, hasta el despliegue y repliegue del material de votación), se observa que el TSJ es el organismo que se encarga de la organización, ejecución y fiscalización de las elecciones locales<sup>36</sup>. Entre sus funciones se encuentran la oficialización de listas de precandidatos y candidatos, el reconocimiento de alianzas transitorias<sup>37</sup>, la oficialización de boletas, el armado y distribución de material de votación, la designación (incluye notificación) y asignación de autoridades de mesa, la designación de establecimientos de votación y distribución de electores, la definición de locales para el voto extranjero, la asignación de delegados, el escrutinio definitivo y la proclamación de autoridades electas.

Sin embargo, como fuera descripto previamente, la Ciudad (a partir de Convenios de Colaboración) ha distribuido las tareas y especificidades propias de cada organismo; y si bien el TSJ se encarga de la organización,

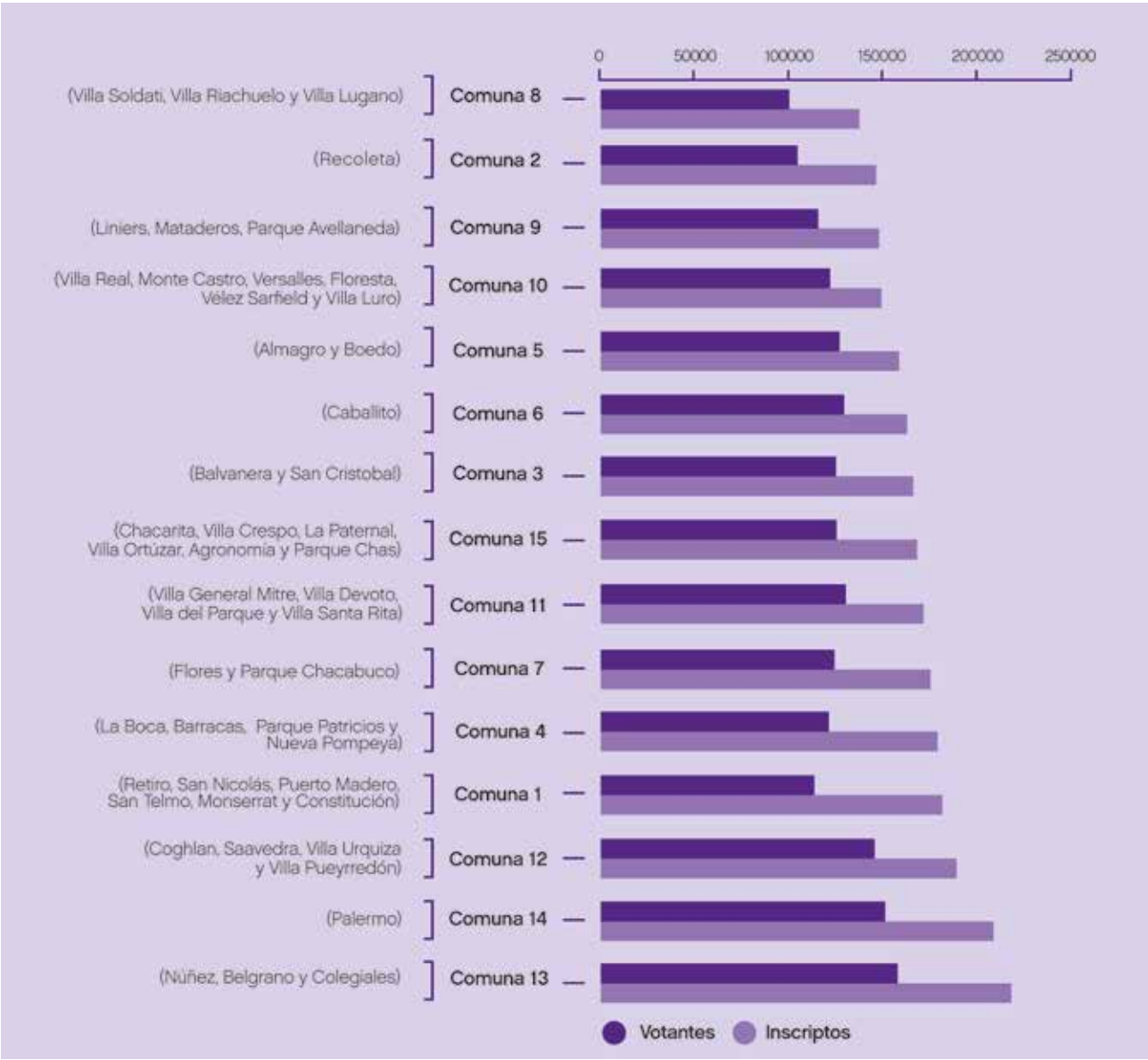
ejecución y fiscalización de las elecciones locales, lo hace con el apoyo de otras entidades. Al respecto, el Gobierno de la Ciudad le remite anualmente una nómina con escuelas, clubes y edificios públicos que pueden ser usados como locales de votación (a lo que suma cualquier otro elemento técnico de planimetría que facilite la organización). Además, éste es responsable de la limpieza de los locales de votación una vez terminados los comicios, y afronta los gastos de una guardia en los locales para evitar demoras en la apertura y cierre de los establecimientos por ausencia de responsables<sup>38</sup>. Asimismo, apoya el proceso a partir de la intervención de algunas de sus dependencias, fundamentalmente de la Dirección General Electoral (DGELECT) y la Unidad de Organización Electoral (UOE).

La Dirección General Electoral interviene en la planificación y organización de las convocatorias a elecciones, referéndum y consulta popular en el ámbito de la Ciudad a partir de sus Gerencias: la Gerencia Operativa de Logística Electoral provee apoyo logístico en las elecciones interactuando con el TSJ y la Gerencia Operativa de Estrategia Comunicacional difunde qué, cómo y en dónde se vota. También es este organismo responsable de la publicación de los padrones y constituye, en conjunto con la DINE, un fondo de reserva para solventar gastos por roturas o daños materiales en los establecimientos donde se vota. Por su parte, la Unidad de Organización Electoral propone acciones vinculadas a la supervisión sobre determinados puntos conflictivos de las elecciones (escrutinios provisorios, convocatoria a elecciones, entre otros). Además, promueve medidas tendientes a la comunicación de la información electoral (resultado de escrutinios, cartografía, y todo aquello que fuera necesario para mejorar la calidad de este tipo de datos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Finalmente, las funciones registrales, como fuera mencionado, se delegan a la Nación. En este sentido, el Juzgado Federal con competencia electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires es el encargado de confeccionar los padrones, enviarlos semestralmente al TSJ y recepcionar reclamos e impugnaciones que pesan sobre ellos. Asimismo, elabora el listado de autoridades de mesa en base a las pautas que asigna el Tribunal Superior de Justicia<sup>39</sup>. Por último, es también el organismo encargado de declarar, si correspondiera, la caducidad de los partidos de la Ciudad. La CNE, por su parte, remite el listado de electores privados de la libertad al TSJ, ya que este último sólo confecciona el padrón de extranjeros, que luego envía al Juzgado Federal Electoral y a la CNE para su depuración.

Así, es posible observar que tres de los cuatro tipos de funciones que se describieron anteriormente<sup>40</sup>; se reparten entre al menos dos organismos distintos, en la CABA. El único caso particular en el que eso no ocurre es el de las funciones jurisdiccionales. La situación se resume en el Cuadro 10.2.

Cuadro 9.2. Cantidad de electores inscriptos y efectivos por comuna



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Dirección General Electoral.



Cuadro 10.2 Reparto de funciones entre los diferentes organismos involucrados en el proceso electoral

| Función / Etapa                | Pre electoral                                                                                                                                                                                                                                     | Acto electoral                                                                                                                                                                                  | Post electoral                                                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jurisdiccionales <sup>41</sup> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tribunal Superior de Justicia</li></ul>                                                                                                                                                                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tribunal Superior de Justicia</li></ul>                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tribunal Superior de Justicia</li></ul>                                                                                                                                                      |
| Control                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Juzgado Federal con Competencia Electoral</li><li>• Dirección General Electoral</li><li>• Auditoría General - GCBA</li></ul>                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tribunal Superior de Justicia<sup>42</sup></li></ul>                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Dirección General Electoral</li><li>• Auditoría General - GCBA</li></ul>                                                                                                                     |
| Administración <sup>43</sup>   | <ul style="list-style-type: none"><li>• Juzgado Federal con Competencia Electoral</li><li>• Tribunal Superior de Justicia</li><li>• GCBA</li><li>• Dirección General Electoral - GCBA</li><li>• Unidad de Organización Electoral - GCBA</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Juzgado Federal con Competencia Electoral</li><li>• Tribunal Superior de Justicia</li><li>• GCBA</li><li>• Dirección General Electoral - GCBA</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tribunal Superior de Justicia</li><li>• GCBA</li><li>• Dirección General Electoral - GCBA</li><li>• Dirección Nacional Electoral</li><li>• Unidad de Organización Electoral - GCBA</li></ul> |
| Registrales                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cámara Nacional Electoral</li><li>• Juzgado Federal con Competencia Electoral</li><li>• Tribunal Superior de Justicia</li><li>• Dirección General Electoral - GCBA</li></ul>                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Tribunal Superior de Justicia<sup>44</sup></li></ul>                                                                                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>• Cámara Nacional Electoral</li><li>• Juzgado Federal con Competencia Electoral</li></ul>                                                                                                      |

Fuente: Elaboración propia en base a normativa, acordadas y convenios electorales de la Ciudad.



Como se observa, las “tareas administrativas” (funciones de control, de administración y registrales) se distribuyen entre nueve organismos diferentes si se contabilizan todas las etapas. Esas nueve dependencias, a su vez, corresponden a dos niveles sub-nacionales distintos y, dentro de ellos, a dos poderes diferentes (Poder Ejecutivo de la Nación, Poder Ejecutivo de la Ciudad, Poder Judicial de la Nación y Poder Judicial de la Ciudad). No ocurre lo mismo con las tareas jurisdiccionales, cuyo ejercicio está en la órbita del TSJ en tanto las elecciones se sigan realizando en fecha distinta a las nacionales (caso contrario, serían ejercidas por la Junta Nacional Electoral). Este complejo panorama, refuerza el concepto de procurar evitar la dispersión actual de funciones.

A nivel latinoamericano remarcamos dos tendencias: concentración en un solo organismo autónomo o división de funciones judiciales y administrativas. Respecto a esta última, se destaca el ejemplo mexicano como modelo de división clara de las funciones jurisdiccionales de las administrativas. En este sentido, México cuenta con un modelo de organización electoral compuesto por varios organismos electorales; uno administrativo, que es el Instituto Nacional Electoral (INE), encargado de toda la organización de las elecciones, y otro jurisdiccional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que resuelve en forma definitiva las impugnaciones presentadas en las elecciones federales garantizando la protección de los derechos político-electorales de todos los ciudadanos.

En este sentido, así como es valorada la imparcialidad de los órganos electorales a partir de su autonomía y/o independencia, aquella debe necesariamente ser complementada por una correcta asignación de funciones coadyuvantes con el fortalecimiento y profesionalización institucional. En este sentido, el INE está integrado por ciudadanos expertos en materia de elecciones y personal profesional con amplia experiencia en la organización de elecciones; mientras que el TEPJF, además de ser la última instancia de decisión en materia electoral, en la medida en que sus decisiones son definitivas e inapelables, realiza el cómputo final de la elección presidencial, resuelve las impugnaciones presentadas por los partidos y hace la declaración de validez de dicha elección.

Dialogando

• En el Dialogando BA, cuatro de las seis mesas apoyaron una clara división de funciones entre el órgano jurisdiccional (Tribunal Electoral y TSJ) y el administrativo. La función registral fue un tema muy debatido, en el cual sólo tres mesas llegaron a

un acuerdo. Dos de ellas propusieron que se mantenga el sistema actual; otra contemplando que se avance en un registro propio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática

| Órgano/Función     | Jurisdiccional |
|--------------------|----------------|
| Tribunal Electoral | ● ● ● ●        |
| Agencia Electoral  |                |
| Renaper/CNE        |                |
| Órgano/Función     | Administrativo |
| Tribunal Electoral |                |
| Agencia Electoral  | ● ● ● ●        |
| Renaper/CNE        |                |

Propuesta

• Se sugiere instaurar un Tribunal Electoral encargado de lo contencioso y una Agencia de Gestión de las tareas administrativas; por su parte, la función registral queda en la órbita de la Nación. La “Agencia de Gestión Electoral” es responsable de toda la organización de las elecciones mientras el “Tribunal Electoral” queda a cargo de la resolución de las impugnaciones presentadas en las elecciones y de brindar la garantía de protección de los derechos político-electorales de todos los ciudadanos. En este sentido, la Agencia de Gestión está integrada por ciudadanos expertos en materia de electoral y por personal profesional con amplia experiencia en la organización de elecciones; mientras que el TE ejerce en primera instancia en materia electoral, el TSJ realiza decisiones definitivas e inatacables, realiza el cómputo final de la elección, resuelve las impugnaciones presentadas por los partidos y hace la declaración de validez de dicha elección.

2.4 Procedencia de los miembros y duración en sus cargos

La institucionalización de los organismos electorales, como también del personal a cargo de ellos, implica determinar si los mismos serán de carácter permanente o temporal - en este último caso perduran lo que dura el proceso electoral-. Al determinar si corresponde adoptar un órgano de administración electoral permanente o temporal, debe tenerse en cuenta no sólo el acto electoral en sí, sino las etapas previas y posteriores al mismo.



Consecuentemente, en caso de optar por un organismo temporal, algunas funciones (por caso, las registrales) no podrían estar en su órbita, siendo necesario prever la preservación de una memoria institucional sobre los procesos. Los organismos de carácter temporal suelen estar ligados a modelos gubernamentales donde los funcionarios públicos que se encargan de organizar las elecciones tienen que cumplir – en general- otras responsabilidades durante los períodos que transcurren entre ellas.

Por otra parte, existen modelos mixtos en los cuales los OE cuentan con órganos permanentes que coexisten con órganos temporales. Un ejemplo concreto se vislumbra en la organización de las elecciones nacionales en la Argentina, para las cuales se constituyen Juntas Nacionales Electorales temporales en todas las provincias con el fin de apoyar a la CNE en el territorio.



**A nivel regional, así como se da en el contexto mundial, la tendencia es la instauración de órganos de administración electoral permanentes e independientes. Sin embargo, para determinar si lo más adecuado es un OE permanente o uno temporal, es requisito tomar en consideración numerosas variables, entre las que se destacan el nivel de periodicidad de actos electorales, las funciones asignadas a los OE en los años entre los mismos y la capacidad presupuestaria.**

En situaciones donde los eventos electorales son recurrentes – en la Ciudad, como en la mayor parte del país, se vota cada dos años- existe la necesidad de continuar con el desarrollo del trabajo electoral, ya sea en la registración (tanto de electores como de partidos) o en la educación electoral, por dar algunos ejemplos, justificando la instauración de instituciones permanentes en lo que refiere a la administración.

Por otra parte, en los países o distritos en los cuales el OE sólo funciona durante un periodo electoral, debido a que los funcionarios públicos que participan en las elecciones cumplen tareas permanentes en otras dependencias y únicamente son asignados al OE durante los periodos electorales, en general se mantiene una estructura de personal mínima. Usualmente en los modelos mixtos el componente administrativo es permanente e intenta conservar una memoria institucional y permitir, entre otras, tareas vinculadas al registro de electores, mientras que el componente jurisdiccional es temporal y funciona únicamente en periodos electorales.

A nivel sub-nacional, la autonomía provincial constitucionalmente consagrada, le otorga facultades a cada una de las jurisdicciones para determinar las características de sus respectivas autoridades electorales. La permanencia en el tiempo o la constitución de las mismas únicamente para desempeñarse en tiempos electorales, no puede ser analizada fuera del contexto general ni obviando las consecuencias que acarreará. El carácter temporal implicará la factible designación de magistrados en funciones abocados a otros fueros mientras que su antónimo requerirá de procesos más extenso de selección. En la CABA, por abordar un ejemplo concreto, se debería cumplir con el proceso establecido en el artículo 118 de su Constitución, procedimiento por el cual el Consejo de la Magistratura propone candidatos para que la Legislatura los ratifique o no.

Dentro de los casos abordados a nivel sub-nacional, la Provincia de Mendoza en su Código Electoral (art. 74) dispone que dos meses previos a la realización del acto comicial, la Junta se reúne y designa a su secretario y a los empleados que considere necesarios para llevar a cabo las elecciones. Como fuera mencionado, el artículo N°55 de la Constitución de la Provincia establece una Junta Electoral permanente como autoridad máxima electoral. Similar es el caso de la Provincia de Buenos Aires donde la Junta Electoral también es permanente (Ley N° 5.109), con la diferencia que así también lo son sus Secretarías. Esta modalidad se sustenta en la noción de que, mientras la Junta Electoral se aboca a la resolución de controversias específicamente en los momentos electorales, sus secretarías resuelven cuestiones que exceden este plazo. La Provincia de Córdoba, por su parte, dispone de un Tribunal Electoral Ad-hoc que obra como Juzgado Electoral Ampliado, el cual se constituye en periodos comiciales y finalizados los mismos desaparece<sup>45</sup>.

Se puede apreciar que la unicidad de criterio no se posa sobre el tema en cuestión. Los defensores de la temporalidad manifiestan que dicho carácter funciona como protector ante la politización de los magistrados y reduce los costos administrativos (Jaramillo, 1998). En contraposición Jesús Orozco Henríquez manifiesta que:

*“...En este sentido se aprecia una evolución que va de la existencia de órganos que tenían carácter temporal, frecuentemente sólo coincidente con cada proceso electoral y el tiempo necesario para resolver las impugnaciones respectivas, hacia el establecimiento de órganos permanentes, lo cual se ha traducido en un factor fundamental para la profesionalización y depuración de los procedimientos electorales, máxime que en varias ocasiones el costo (económico, ya que no se diga el político) de la improvisación llegaba a ser mucho mayor” (Orozco, 2007).*

2.4.1 Duración de los cargos

En caso de optar por organismos permanentes se debe tener en cuenta la duración de los cargos, considerando que habrá mayor independencia formal en aquellas circunstancias en las que el período de los miembros del OE sobrepase el tiempo que permanecen en sus cargos aquellos que los nombran, en especial cuando son nombrados por la Legislatura y/o el Ejecutivo de turno. Nuevamente esto se relaciona con el concepto que sostiene la necesidad de asegurar procesos electorales libres e imparciales, a partir de Organismos Electorales independientes al gobierno de turno y de cualquier relación partidista que ponga en duda su autonomía.

Como fuera destacado, el carácter definitivo o temporal no solamente aplica para los Organismos Electorales, sino que el personal que los nutre también se ve alcanzado. Diversas interpretaciones sostienen que la permanencia es garantía de imparcialidad mientras que otras argumentan que la temporalidad favorece a una real independencia de presiones políticas y de diversa índole. En otra de sus alusiones, complementaria a la recientemente transcrita, Orozco Henríquez defiende el principio de renovación parcial de los OE y ve con agrado el establecimiento de periodos temporales más extensos que los respectivos a la máxima autoridad del Poder Ejecutivo.



**“En general, se estiman positivos los sistemas donde el periodo del encargo de los miembros de tales órganos es mayor al del Presidente de la República, así como los que establecen la renovación parcial del órgano (Costa Rica)”, ya que esto favorece la estabilidad del propio órgano ante los eventuales cambios de sus integrantes e impide que una específica correlación de fuerzas políticas (cuando a estas les compete el nombramiento) influya en la designación de todos los miembros...”**

Todos los organismos que participan hoy en la organización de la elección local de la Ciudad son de carácter permanente, funcionando también cuando no está corriendo el proceso electoral. El Tribunal Superior de Justicia se sumerge en lo antedicho; más allá de que su rol prioritario es actuar como máxima autoridad y última instancia judicial, al proceder en materia electoral exhibe su carácter permanente, al no ser constituido específicamente para tal fin.

Por su parte, el Jefe de Gobierno de la Ciudad es electo democráticamente y designa políticamente a los responsables de la Dirección General Electoral y de la Unidad de Organización Electoral. La continuidad de estos cargos depende del Ejecutivo, aunque también pueden ser removidos mediante un juicio penal por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

En tanto, los responsables de la Auditoría General de la Ciudad son designados por la mayoría absoluta de la legislatura, debiendo ser su presidente propuesto por la agrupación política opositora que cuente con mayor número de diputados. Duran cuatro años en su cargo y pueden ser removidos por el voto de 2/3 de la legislatura a causa de conducta grave, mal desempeño, procesamiento firme por delito doloso o imposibilidad de cumplir con sus funciones.

Citando a los organismos nacionales que apoyan el desarrollo de las elecciones locales, hallamos que el Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación designa al Director Nacional Electoral; si bien éste debería concursar el cargo, cuya extensión se prolonga por entre 5 y 7 años a partir de criterios de idoneidad, hasta la actualidad han prevalecido criterios políticos.

Dialogando

- Particularmente en el ámbito que concierne al presente punto, diversas opiniones fueron recabadas de los distintos actores participantes. En resumen, el consenso extraído de tal instancia participativa, reflejó la preferencia por un organismo permanente, no así respecto a sus autoridades.

Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática

| Permanentes |             |
|-------------|-------------|
| Organismos  | ● ● ● ● ● ● |
| Temporales  |             |
| Organismos  |             |

Propuesta

- **Duración de organismos:** Se recomienda que la Agencia de Gestión Electoral sea permanente y dirigida por un único Director. En relación al Tribunal Electoral, el presente propone que los tres magistrados del Tribunal provengan de restantes fueros de la Justicia, por lo que se aprecia su esencia temporal; su Secretaría, por el contrario presenta un carácter permanente.
- **Duración de Cargos:** El documento exhorta a que las autoridades de la Comisión de Gestión se renueven cada 5 años para evitar una dependencia del Ejecutivo.

2.4.2 Composición

Como fuera abordado en los enumerados modelos, encontramos una división entre los organismos con integración partidaria –total o parcial– y organismos sin representación partidaria. Otro dato adyacente refiere a si se trata de un cuerpo colegiado o unipersonal.

El número de miembros directivos que integran un OE, así como los requisitos establecidos para la selección de los mismos sumados a los proceso de nombramiento y remoción varían considerablemente en cada jurisdicción. Contar con un mayor número de miembros puede ofrecer una mejor representación, pero un número reducido de miembros puede facilitar los procesos de deliberación y toma de decisiones, cuestión particularmente importante en procesos con tiempos acotados como los electorales. Una opción intermedia, se aplica en algunos países donde el número de miembros directivos del OE se incrementa durante los periodos electorales [Cuadro 11.2].

Se puede apreciar una tendencia a priorizar órganos colegiados, los cuales buscan en distinta medida un equilibrio entre representación parlamentaria, civil o judicial. En contraposición podríamos mencionar el caso de la Dirección Nacional Electoral, órgano unipersonal cuyo director debería ser seleccionado por concurso, como se mencionó en este documento.

Por su parte, a nivel subnacional también prevalecen los cuerpos colegiados, compuestos por funcionarios que cumplen tareas permanentes en otras dependencias de la Justicia. El Código Electoral de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 5109) en su artículo 14 establece que la Junta Electoral está compuesta por cinco miembros: Presidente de la Corte Suprema, Presidente del Tribunal de Cuentas y Presidentes de tres Cámaras de Apelaciones del Departamento de la Capital. Un peldaño por

debajo encontramos dos Secretarios designados y removidos por los miembros de la Junta. En Santa Fe la Ley N° 4990 establece que la Junta consta de un Juez de la Suprema Corte y dos jueces de Cámara, uno por el distrito de Rosario y el restante de Santa Fe. El Tribunal Electoral (ad-hoc) de la Provincia de Córdoba (Ley N° 9840) está integrado por el Titular del Juzgado Electoral y dos magistrados de cualquier Fuero designados, sólo para la elección convocada, por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia. Por su parte, la Junta Electoral de la Provincia de Mendoza (Ley N° 2551) tiene nueve miembros: siete corresponden a la Corte Suprema de Justicia, uno a la presidencia de la Cámara de Diputados y el restante a la Cámara de Senadores.

Propuesta

- Se sugieren las siguientes composiciones de los órganos en cuestión y los requerimientos correspondientes:
  - Tribunal Electoral colegiado integrado por tres jueces en funciones.
  - Agencia de Gestión: Un Director propuesto por el Poder Ejecutivo, ratificado por los 2/3 de la legislatura.
- **Requisitos:**
  - Contar con formación académica y acreditar experiencia profesional reciente.
  - No tener militancia en organización política, ni haber sido dirigente o candidato de forma reciente.
  - No haber estado afiliado/a a algún partido político recientemente ni estarlo al momento de la propuesta.
  - No tener parentesco con funcionarios del Tribunal Electoral o la Agencia de Gestión.
  - No haber sido condenado y estar en goce de los derechos políticos.
  - Ciudadanos que sean garantía de imparcialidad.

Cuadro 11.2 Composición, proceso de selección y requisitos de organismo electorales de América del Sur

| País      | Órgano                             | Compone                   | Proceso de elección                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Requisitos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | Cámara Nacional Electoral          | 3 jueces<br>2 secretarios | Nombrados por el presidente de la nación con acuerdo del Senado a partir de terna del Consejo de la Magistratura.                                                                                                                                                                                                                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ciudadano argentino.</li><li>• Abogado.</li><li>• 6 años de ejercicio.</li><li>• 30 años de edad.</li><li>• No haber ocupado cargos partidarios 4 años antes de la fecha de su designación.</li></ul>                                                                                                                                     |
| Bolivia   | Tribunal Supremo Electoral         | 7 vocales                 | Presidente elige un vocal Asamblea Legislativa a 6 por 2/3 de votos, garantizando equivalencia de género y plurinacionalidad Convocatoria pública, calificación por méritos por parte de la Asamblea. Los aspirantes se postulan de manera individual y directa. Las organizaciones de la sociedad civil tendrán derecho a hacer conocer por escrito sus razones de apoyo o rechazo a las postulaciones. | <ul style="list-style-type: none"><li>• 30 años de edad.</li><li>• Formación académica.</li><li>• 5 años de profesional.</li><li>• No tener militancia en organización política ni haber sido dirigente o candidato en los 5 años anteriores.</li><li>• No tener parentesco con funcionarios del mismo Tribunal.</li><li>• Renunciar a la membrecía en cualquier logia.</li></ul> |
| Chile     | Tribunal Calificador de Elecciones | 5 miembros                | Cuatro ministros de la Corte Suprema, designados por ésta, mediante sorteo y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de presidente o vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a los 365 días.                                                                                                                                                                 | <ul style="list-style-type: none"><li>• Miembros de la Corte.</li><li>• Abogados extraños a la administración de justicia.</li><li>• 15 años con título haberse destacado en la actividad profesional o universitaria.</li></ul>                                                                                                                                                  |
|           | Servicio Nacional Electoral        | 5 consejeros              | Cinco consejeros designados por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado adoptado por los tres quintos de sus miembros en ejercicio.                                                                                                                                                                                                                                                     | <ul style="list-style-type: none"><li>• Título profesional.</li><li>• Acreditar experiencia profesional de 5 años.</li><li>• No haber desempeñado cargos de representación popular en los 5 años anteriores.</li></ul>                                                                                                                                                            |
| Colombia  | Consejo Nacional Electoral         | 9 miembros                | Elegidos por el Congreso de la República, previa postulación de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica o por coaliciones entre ellos.                                                                                                                                                                                                                                              | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ser colombiano.</li><li>• Abogado.</li><li>• No haber sido condenado.</li><li>• 10 años de experiencia.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                         |
| Ecuador   | Consejo Nacional Electoral         | 5 consejeros principales  | Designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres.                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"><li>• Ser ecuatoriano.</li><li>• Estar en goce de los derechos políticos.</li></ul>                                                                                                                                                                                                                                                             |



Cuadro 11.2 (Continuación)

| País      | Órgano                                  | Compone      | Proceso de elección                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Requisitos                                                                                                                                                                                                                     |
|-----------|-----------------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Paraguay  | Tribunal Superior de Justicia Electoral | 3 miembros   | Serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.                                                                                                                                                                                                                                                | <ul style="list-style-type: none"><li>• 35 años.</li><li>• Título de abogado.</li><li>• 10 años de ejercicio.</li><li>• Haber desempeñado funciones en la magistratura judicial o ejercido la cátedra universitaria.</li></ul> |
| Perú      | Jurado Nacional de Elecciones           | 5 miembros   | 1 por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad.<br>1 por la Junta de Fiscales, entre los fiscales jubilados o en actividad.<br>1 por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros.<br>1 por las facultades públicas de Derecho, entre sus ex decanos.<br>1 por las facultades privadas de Derecho, entre sus ex decanos. | <ul style="list-style-type: none"><li>• Entre 45 y 70 años.</li><li>• No ser candidatos ni desempeñar cargos en las organizaciones políticas en los cuatro años anteriores a su postulación.</li></ul>                         |
| Uruguay   | Corte Electoral                         | 9 titulares  | 5 titulares designados por 2/3 de la Asamblea General. Los 4 titulares restantes son representantes de los partidos, elegidos por la Asamblea General, por doble voto simultáneo de acuerdo con un sistema de representación proporcional.                                                                                                            | Ciudadanos que sean garantía de imparcialidad<br>No podrán ser candidatos a ningún cargo, salvo que renuncien y cesen en sus funciones por lo menos seis meses antes de los comicios.                                          |
| Venezuela | Consejo Nacional Electoral              | 5 consejeros | 3 postulados por la sociedad civil, 1 por las facultades nacionales de ciencias jurídicas y políticas y 1 por el Poder Ciudadano. Todos serán aprobados por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.                                                                                                           | No estar vinculadas a organizaciones con fines políticos.                                                                                                                                                                      |

Fuente: Irma Méndez de Hoyos, 2014.

2.4.3 Procedencia y Nombramiento

La decisión sobre la procedencia más apropiada de los miembros del OE de un determinado país depende de su contexto político y tiene un impacto directo en su independencia. Las opciones de base multipartidista, priorizan contar con representantes de partidos políticos en el seno del OE para generar consensos entre los contendientes del proceso electoral y contribuir a fortalecer la transparencia. Sin embargo, un OE de carácter multipartidista puede obstruir o poner en riesgo los procesos de toma de decisiones, sobre todo cuando éstos tienen que ver o ponen en juego intereses de los partidos políticos. En casos opuestos observamos OE cuyos órganos o niveles directivos están integrados por expertos no alineados políticamente, nombrados sobre la base de sus capacidades profesionales. La tercera opción es la mixtura de estas alternativas; organismos electorales que combinan sus miembros incluyendo tanto representantes de partidos políticos como integrantes que no están alineados políticamente. Esto se puede traducir en organismos imparciales que ofrezcan capacidad técnica y compromisos políticos<sup>46</sup>.

En la Ciudad se destacan dos modelos: el primero a partir del proceso de selección de los jueces inferiores, en el cual intervienen distintos actores y poderes del Estado (Consejo de la Magistratura y Legislatura); el segundo a través de la designación de los auditores de la Auditoría General; éste es un órgano de integración partidaria.

Casi encadenado con el punto anterior, se encuentra el método de selección, nombramiento y remoción de las autoridades electorales. En general, los funcionarios son seleccionados por los partidos o por los componentes de los otros poderes del Estado, como el poder ejecutivo, legislativo o judicial, o través de un mecanismo mixto.

Como ya fuera mencionado, los requisitos y las instituciones involucradas en el nombramiento de los integrantes del organismo determinan en gran medida la independencia del mismo. En este sentido, autores como Moreno, Crisp y Shugart (2003) analizan que a mayor número de actores y de instituciones en el proceso de nombramiento, más independencia tendrán los OE de un estricto control partidario. Los OE menos autónomos son aquellos que son nombrados sólo por un órgano y la autonomía va en aumento en la medida en que los miembros del organismo son nombrados a través de procesos en los que participan varios poderes, hasta llegar a procesos que involucran a la sociedad civil.

**1. Dominado por un solo partido:** cuando un partido, usualmente en el poder, tiene la capacidad para tomar solo la mayoría de las decisiones en la designación de los miembros de la OE. La DINE podría representar un ejemplo al respecto (aunque en rigor, este cargo debería ser concursado).

**2. Mixto partidarizado:** cuando hay una representación equilibrada de los partidos políticos en la selección y en la composición del OE, de tal forma que ningún partido pueda tomar decisiones por cuenta propia. La Auditoría General de la Ciudad es un ejemplo.

**3. Independiente/mixto partidarizado:** cuando algunos miembros son nombrados con base en representación partidaria y otros son independientes. Un ejemplo es la Corte Electoral de Uruguay, donde la Constitución de 1996 establece que la misma se integra con nueve titulares: cinco electos por la Asamblea General por dos tercios de votos del total de sus componentes y cuatro electos por el sistema del doble voto simultáneo y representación proporcional.

**4. Independiente partidario:** cuando los miembros son nombrados de manera plural. Este es el caso argentino, donde los nombramientos de los integrantes de la CNE son realizados por el Presidente de la República, pero requiere de la aprobación del Senado y los nombres propuestos al Presidente deben provenir de listas presentadas por el Consejo de la Magistratura.

Entrando en mayor detalle, la designación de jueces que obran como autoridad máxima contenciosa electoral no difiere de la de sus pares. El consejo de la Magistratura es el órgano encargado de evaluar la capacidad e idoneidad de los postulantes, a través de concursos públicos, para ocupar cargos en las diversas magistraturas del Poder Judicial. Las ternas producidas por éste son las que el Presidente gira al Congreso de la Nación para que sean o no ratificadas. La salvedad que debe ser mencionada alude a que la Cámara Nacional Electoral encuentra su origen en la Ley N°19.108, sancionada en el año 1971, por lo cual sus miembros yacían en funciones cuando fue creado el organismo ut supra mencionado en tiempos de la reforma constitucional del año 1994. En este sentido, ante el mal desempeño, renuncia, jubilación o deceso de alguno de sus miembros, si tomará cartas en el asunto el Consejo de la Magistratura. En este sentido, dado que se haya en la órbita del Poder Judicial y la totalidad de sus miembros son magistrados, le cabe a los mismos, igual mecanismo de destitución que a sus pares: el juicio político llevado adelante por el jurado de enjuiciamiento del Consejo de la Magistratura.

No existe mandato en el Artículo N°113 de la Constitución de la C.A.B.A respecto a los procedimientos de nombramiento y remoción inherentes a la autoridad electoral mientras que para el TSJ, el Artículo N° 111, dispone que la designación de sus miembros recae sobre las facultades del Jefe de Gobierno, quien complementariamente requiere de una ratificación por parte del parlamento a través de una mayoría que alcanza los dos tercios del total de la cámara.

## Propuesta

• Se insta a que el Tribunal Electoral se integre por tres jueces en funciones, pudiendo ellos pertenecer a diversos fueros (Contencioso Administrativo y Tributario y Penal, Contravencional y de Faltas). Para la Agencia de Gestión, un Director – experto electoral- propuesto por el Poder Ejecutivo ratificado posteriormente por la Legislatura.

## 2.5 Presupuesto

El hecho de plantear un organismo independiente y dotarlo de las herramientas para funcionar sin interferencia de cualquier órgano (judicial, legislativo y ejecutivo), también se encuentra fuertemente ligado a brindarle, asimismo, la capacidad de gestionar sus propios recursos materiales y humanos para el desarrollo de sus funciones.

A nivel nacional, la Cámara Nacional Electoral, instituida gracias a la sanción de la Ley N° 19.108, obtiene sus recursos de acuerdo a lo establecido por el artículo 17° de la misma. Su presupuesto, al igual que el respectivo a las restantes Cámaras y Juzgados, se encuentra situado (con partidas de asignación específica al fuero electoral) en la correspondiente órbita del Poder Judicial.

De igual forma, la Junta Electoral de la Provincia de Bs. As, lo confecciona y posteriormente eleva al Poder Judicial para ser incluido en el proyecto de ley a ser sancionado. Cabe destacar, que existe una diferenciación entre gastos generales y gastos correspondientes al personal que desempeña tareas temporales y permanentes; éstos últimos conllevan una retribución mayor. Ante eventuales necesidades, una partida complementaria puede ser solicitada, proviniendo de los recursos de la Administración General. Similar es el proceso de Córdoba, se elabora y es posteriormente integrado –en una partida específica– dentro de la órbita del Poder Judicial a efectos de ser presentado ante el Poder Legislativo para su correspondiente sanción (Ley N° 8643). Semejante es la Ley Electoral de la Provincia de Mendoza, donde la autoridad electoral hace el correspondiente cálculo, lo eleva al Poder Judicial,

y éste lo incluye en la Ley de Presupuesto a ser sancionada; los gastos demandados para la organización de los comicios provendrán de las Rentas Generales de la Provincia.

Diferente es el procedimiento que establece la Ley Electoral N° 4.990 en la provincia de Santa Fe, que en su artículo N° 41 establece textualmente que: “La Junta Electoral formulará su presupuesto de gastos que remitirá a la Legislatura por intermedio del Poder Ejecutivo”; en este sentido, se puede apreciar que a diferencia de los casos previos el Poder Judicial no tiene intervención directa. Asimismo, la legislación ofrece la posibilidad de partidas complementarias por parte del Poder Ejecutivo; las mismas proceden de las erogaciones correspondientes del monto destinado a Rentas Generales.

Al respecto, en la CABA no existe mandato en el Artículo N°113 de su Constitución en relación al presupuesto con el que eventualmente los organismos contarán; pero el diseño institucional contempla medidas tendientes a garantizar la independencia presupuestaria del Poder Judicial, ya que los gastos presupuestados por la justicia no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo. Este último, sin embargo, sí tiene potestad para decidir mediante el proyecto de Ley de Presupuesto Anual que debe presentar a la Legislatura, qué recursos asigna a cada uno de los demás organismos involucrados, inclusive a la Auditoría General. Lógicamente, los Diputados deben aprobar ese proyecto y pueden –antes de eso– modificarlo.

Se observa a nivel nacional y sub-nacional una tendencia que refleja que las autoridades electorales someten sus presupuestos a la aprobación del Poder Judicial o Ejecutivo; el análisis regional nos acerca dos opciones alternativas a esta modalidad. En primer lugar se destaca el ejemplo de la República de Guatemala, donde los recursos del Tribunal Supremo Electoral se calculan de acuerdo a un porcentual del total del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado (Jaramillo, 1998). Este porcentaje equivale al 0.5% y en años electorales se incrementa en función de las consideraciones del organismo. Es de destacar que ante un incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo, el organismo electoral está facultado para contraer empréstitos bancarios o ayudas del exterior para cumplir su cometido, siempre que no se comprometan las finanzas del Estado.

Los casos de Costa Rica, República Dominicana, Venezuela y El Salvador parecen situarse en un punto intermedio entre los casos de tinte ordinario y el mencionado previamente. Ello deviene de la autonomía propia de los organismos electorales para elaborar sus presupuestos sin tener que pasar



por la revisión del Poder Ejecutivo, resultando en su directa incorporación al presupuesto anual para posterior revisión del Poder Legislativo. Si bien no existe una independencia total como la expresada por el caso guatemalteco, la capacidad de elaboración propia sin interferencias del Ejecutivo, dota al organismo de un margen de acción superior; confeccionado su presupuesto, el mismo es incluido en la correspondiente Ley para que la totalidad de la representación popular parlamentaria decida por la positiva aprobación o modificación.

## Propuesta

• **Presupuesto:** Se propone su confección por la Agencia de Gestión y posterior elevación a la Jefatura de Gabinete para ser incorporado en la correspondiente ley.

• **Autarquía:** Se insta a que la ejecución de los recursos se ejerza con autarquía, independientemente de los designios del Poder Ejecutivo.





# 3.

Capítulo

## Campaña y Financiamiento Electoral

En una definición estricta se entiende por financiamiento político al dinero recaudado por los partidos políticos y/o los candidatos para sustentar los gastos en las campañas electorales y llevar adelante actividades permanentes en sus propias organizaciones<sup>47</sup>. En la presente sección se aborda la situación de las regulaciones relativas al financiamiento de la contienda político-electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con especial énfasis en las condiciones y garantías de equidad, la transparencia de los fondos y los sistemas de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos de campaña. A su vez, en esta sección se discuten las reformas necesarias para fortalecer los atributos deseables del régimen de la Ciudad en materia de financiamiento y campaña.

Para garantizar las condiciones mínimas de equidad entre los competidores resulta necesario, por un lado, promover la simetría en la competencia asegurando que la disparidad de recursos no se convierta en el factor determinante de la posibilidad de éxito de una candidatura; y por el otro, garantizar la igualdad en la competencia fomentando que todas las agrupaciones participantes posean los recursos mínimos para difundir sus programas y propuestas entre el grueso del electorado durante la campaña. Para cumplir con estos objetivos las normas sobre campaña y financiamiento suelen definir: regulaciones restrictivas que limitan las donaciones privadas y los gastos de los partidos en las elecciones y

regulaciones de carácter positivo que aseguran subvenciones públicas y de acceso a medios de comunicación. Por otro lado, la preocupación por la transparencia en la procedencia de los fondos y su utilización incrementó las regulaciones referentes a la rendición de cuentas y aquellas orientadas a prohibir las contribuciones procedentes de determinadas fuentes. El uso creciente de los medios electrónicos –en especial la televisión– ha producido un aumento de los costos de las campañas, efecto que ha traído aparejado un aumento de las transacciones al margen de la ley. En consecuencia, la creciente regulación sobre el financiamiento de los partidos políticos también ha estado fuertemente asociada a la rendición de cuentas y transparencia como antidotos contra la corrupción de los fondos que manejan las agrupaciones políticas.

Si bien en la Ciudad, como se adelantó precedentemente, no existe un Código Electoral que regule íntegramente las actividades vinculadas a las elecciones, a continuación se presenta un diagnóstico en base a las normas vigentes (ley 268 y ley 4.894), y las prácticas comunes en materia de financiamiento para las campañas electorales. En este sentido, las secciones que siguen abordan las principales características del financiamiento, tanto directo como indirecto, haciendo foco en las regulaciones sobre el origen y monto de las contribuciones políticas, las garantías de equidad y simetría en la contienda y el régimen de fiscalización y rendición de cuentas.

## 3.1 Aclaración sobre Financiamiento permanente

Como ya se dijo el financiamiento puede estar orientado a las actividades ordinarias de los partidos (institucionales, capacitación/formación de elites, etc.) y/o a las actividades electorales y proselitistas (campañas para primarias, generales y balotaje). Respecto a las actividades ordinarias, la CABA no tiene una ley que financie permanentemente a los partidos, a pesar de que la Constitución local sostiene en el

art. 61, replicando en cierta medida al art. 38 de la Constitución Nacional<sup>48</sup>, que la Ciudad contribuirá a financiar a los partidos con fondos públicos. Al igual que en otras áreas donde aún no existe legislación propia, la normativa nacional suple el vacío y, específicamente, a través de la ley 26.215 define el acceso al financiamiento público permanente para aquellos partidos de distrito que actúan en Ciudad.

En este sentido, la ley nacional y el Fondo Partidario Permanente (FPP) alcanzan a los partidos



de distrito y a aquellos que compiten en la Ciudad para elecciones nacionales. Más concretamente, la ley nacional 26.215 establece en el art. 4 que los partidos políticos obtendrán sus recursos mediante el financiamiento: **1.** Público: a través del Estado (arts. 5 al 13), y **2.** Privado: con origen en los aportes de afiliados, las donaciones de terceros, y los recursos generados por el partido (arts. 14 al 17). Referente a los fondos públicos, el art. 5 establece que el Estado contribuye al normal funcionamiento de los partidos políticos reconocidos en las condiciones establecidas en dicha ley, siendo tales aportes utilizados por los partidos políticos para realizar las siguientes actividades: **a.** Desenvolvimiento institucional, es decir todas las actividades políticas, institucionales y administrativas, así como la actualización, sistematización y divulgación doctrinaria a nivel nacional o internacional; **b.** Capacitación y formación política y **c.** Campañas electorales primarias y generales y balotaje.

El FPP Nacional es administrado por la Dirección Nacional Electoral (DNE) dependiente del Ministerio del Interior (MI) y se compone de los aportes que destine anualmente la ley de Presupuesto General de la Nación, las multas que se recauden por el incumplimiento de las leyes electorales o de partidos, la liquidación de bienes de partidos extinguidos, los legados, donaciones y aportes privados que se destinen a dicho FPP, los reintegros que realicen los partidos, confederaciones y alianzas y los fondos remanentes de diferentes asignaciones previstas (art. 6). Cabe destacar, que a pesar de la multiplicidad de recursos, el principal componente de este fondo es la partida presupuestaria correspondiente que se establece con el presupuesto nacional. De esa partida, se procede en primer lugar a deducir un 20% que se destina al MI con dos objetivos: a) otorgar franquicias y aportes extraordinarios para gastos no electorales, y b) conceder financiamiento a los partidos políticos creados con posterioridad al reparto anual de subsidios.

Deducido el monto para el MI, el aporte anual para el desenvolvimiento institucional se distribuye de la siguiente manera: 20% se reparte en forma igualitaria entre todos los partidos reconocidos, 80% se distribuye en proporción a los votos obtenidos en la última elección de diputados nacionales entre los partidos que en dicha elección hubieran obtenido una cantidad de votos equivalente al 1% del padrón. Como veremos más adelante este tipo de distribución refuerza asimetrías en la competencia por los cargos de origen electivo<sup>50</sup>.

Para el caso de los partidos nacionales, una vez determinado el monto correspondiente, la legislación define que se distribuya directamente el 80% a los organismos partidarios de distrito y el 20% restante a los organismos nacionales. En cuanto a los partidos de distrito que no hayan sido reconocidos como partidos nacionales, el monto del aporte se entrega a los organismos partidarios del distrito en que estuviere reconocido (art. 10)<sup>51</sup>. Respecto a los fondos permanentes, no hay mayores restricciones sobre su utilización, solo se establece que cada partido debe dedicar a la capacitación de dirigentes el 20% de lo que reciba por este aporte- un tercio debe orientarse a la capacitación de menores de 30 años. Esta obligación alcanza al partido nacional y también para cada uno de los partidos de distrito, y se prevén sanciones por su incumplimiento.

En sistemas multinivel como el argentino, los distintos niveles de gobierno actúan simultáneamente en las arenas locales. En estos contextos, podría sugerirse que el nivel de gobierno (nacional, provincial o local) desde donde se brinda el financiamiento define en cierta medida la orientación de los partidos y sus actividades. En la situación actual de la Ciudad, la ausencia de financiamiento local y el protagonismo de los fondos nacionales, favorecen que los partidos tiendan a nacionalizar su agenda política priorizando así el nivel de gobierno que los financia. En otras palabras, la lógica del financiamiento partidario en la Ciudad limita fuertemente los incentivos para que los partidos representen las demandas locales e identifiquen los intereses propios del distrito. En consecuencia, la creación del financiamiento partidario local podría desincentivar la nacionalización natural del sistema de partidos y del proceso electoral. Si bien este punto excede el marco de la presente Ley y debe ser abordado de forma integral por una legislación sobre los Partidos Políticos, cabe destacar que la aprobación de una ley en este sentido fortalecería la autonomía de los principales actores de representación democrática, los partidos políticos, y consolidaría el vínculo representativo y democrático en la CABA.

3.2 Modelos de Financiamiento de Campaña

La normativa vigente en la CABA regula el financiamiento de campaña para las elecciones generales y desde el 2014 (año de su aprobación), para las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO). El modelo de financiamiento de campaña puede categorizarse según varias dimensiones, entre otras: el origen del financiamiento que se regula (público, privado, mixto), el tipo de financiamiento público que se considera (directo, indirecto, ambos), la fórmula de distribución del financiamiento público (equitativa, representativa, mixta) y el destinatario (candidato, partido, agrupación). Las leyes 268 y 4.894 y sus modificatorias, que regulan el financiamiento de campaña para las tres instancias electorales (PASO, generales y balotaje) definen las características del modelo. A continuación, se presentan definiciones sobre las mismas y su impacto en términos del balance equitativo que promueven y los niveles de transparencia efectivos.

El Cuadro 1.3 presenta las principales dimensiones del modelo de financiamiento de campaña y sus características constitutivas resaltando las opciones que a través de la normativa vigente elige la CABA para regular el financiamiento de campaña en la actualidad.

3.2.1 Origen del Financiamiento

El financiamiento político cuenta con dos procedencias, privada o pública. Cuando se permite una combinación de ambas el sistema se denomina mixto (González-Varas, 1995). En la actualidad, a pesar de que el financiamiento público, directo e indirecto, se ha vuelto para muchos partidos la principal fuente de ingreso, la mayoría de los países, incluyendo Argentina, mantienen sistemas de financiamiento mixto, combinando el financiamiento público y el privado.

El financiamiento público está conformado por los recursos económicos, bienes y servicios, que el Estado otorga a los partidos políticos para que éstos lleven a cabo sus funciones y fines básicos. Este tipo de financiamiento promueve condiciones más equitativas durante la competencia electoral entre los diversos actores políticos, al mismo tiempo que favorece una mayor transparencia en materia de financiamiento ya que reduce la corrupción política generada por la búsqueda de fondos privados para solventar los crecientes gastos electorales y de funcionamiento ordinario (Zovatto, 2007). En consecuencia, la incorporación del financiamiento público se sustenta en el reconocimiento de que los partidos políticos constituyen una pieza central del

Cuadro 1.3 Modelos de Financiamiento de Campaña



Fuente: Elaboración propia en base a los modelos de financiamiento y las dimensiones de análisis identificadas por la literatura. En negrita se marcan las características distintivas del modelo de financiamiento de campaña en la CABA, en base a las leyes 268 y sus modificatorias y la 4.894.

sistema democrático y que debe ser el sistema democrático el que controla el dinero y no a la inversa. Este criterio favorece los márgenes de autonomía de los partidos respecto al poder económico, tanto en la formulación de sus políticas, como en la selección de sus candidatos.

A pesar de los beneficios que comporta el financiamiento público, se ha sugerido que un sistema basado sólo en fondos públicos conlleva a que los partidos dependan exclusivamente del Estado y se desvinculen de la sociedad. Es probable que por esta razón los sistemas de financiamiento en el mundo permiten otras formas de donaciones que mantienen a los actores colectivos de representación conectados con los intereses que representan. En este sentido, el financiamiento privado está constituido por todos aquellos recursos económicos, bienes y servicios que los partidos políticos recaudan de fuentes alternativas al Estado. Tradicionalmente se consideran: a) las cuotas de los afiliados (voluntarias u obligatorias), b) las donaciones y, c) los créditos de entidades financieras (Woldenberg, 2003). Si bien se han señalado algunos de los efectos negativos que podría generar un sistema con predominio de fondos públicos, otro apoyado exclusivamente en el financiamiento privado también tiene sus desventajas. Ejemplo de ello es el desequilibrio que se genera en la contienda electoral y la probable influencia de determinados individuos y/o corporaciones (legales o ilegales) en los partidos y poderes públicos. Por estos motivos, es usual que la legislación que permite el financiamiento privado establezca a su vez regulaciones sobre los topes máximos de dichos aportes, así como también medidas para fomentar la transparencia de la procedencia de los fondos. Ejemplo de estas últimas son las ventajas impositivas o fiscales para las donaciones privadas ya que las mismas funcionan como incentivos para que los aportantes declaren las contribuciones efectuadas (Ferreira Rubio, 2005).

Por otro lado, el financiamiento mixto combina los dos tipos de financiamiento anteriores buscando

un equilibrio entre ambos con el fin de obtener los beneficios de cada uno y atenuar sus desventajas. En consecuencia, el financiamiento mixto está orientado a limitar la excesiva dependencia de los partidos respecto del Estado, así como también a evitar la fuerte influencia de determinados grupos económicos sobre los partidos.

Como fuera mencionado, a nivel nacional en Argentina el régimen de financiamiento es mixto. La Ley nacional de Financiamiento de los Partidos Políticos (Nº 26.215) establece en su artículo 4 que los partidos obtendrán sus recursos mediante el financiamiento: 1) Público: a través del Estado (arts. 5 al 13), y 2) Privado: a partir de los aportes de afiliados, las donaciones de terceros, y los recursos generados por el partido (arts. 14 al 17). Por otro lado, la normativa vigente a nivel nacional contempla el financiamiento público en tres tipos de actividades partidarias: la institucional, la de precampaña (elecciones primarias) y la de campaña (art. 5). Cada una de estas etapas está sometida a reglas especiales en cuanto a los montos, origen y transparencia del movimiento de fondos.

A nivel subnacional todas las provincias contemplan la posibilidad de financiamiento privado y casi todas de financiamiento público, siendo las excepciones Corrientes y Santa Cruz. También en la Ciudad el sistema es **mixto**, es decir, se permite el aporte privado y se promueve el aporte público al financiamiento de las campañas electorales. Respecto al financiamiento público, al igual que en Nación, la normativa de la Ciudad define el monto del financiamiento total para la campaña a partir del cálculo de Unidades Fijas (U.F.) estipuladas para cada elección y el número de electores (art. 9, Ley 268). El resultado de dicho aporte deviene de la siguiente fórmula:

Fondos públicos = 1,7 x U.F. x Nro. de Electores por categoría

Cuadro 2.3 Total de fondos públicos por categoría según electores, U.F. y precio fijado por U.F.

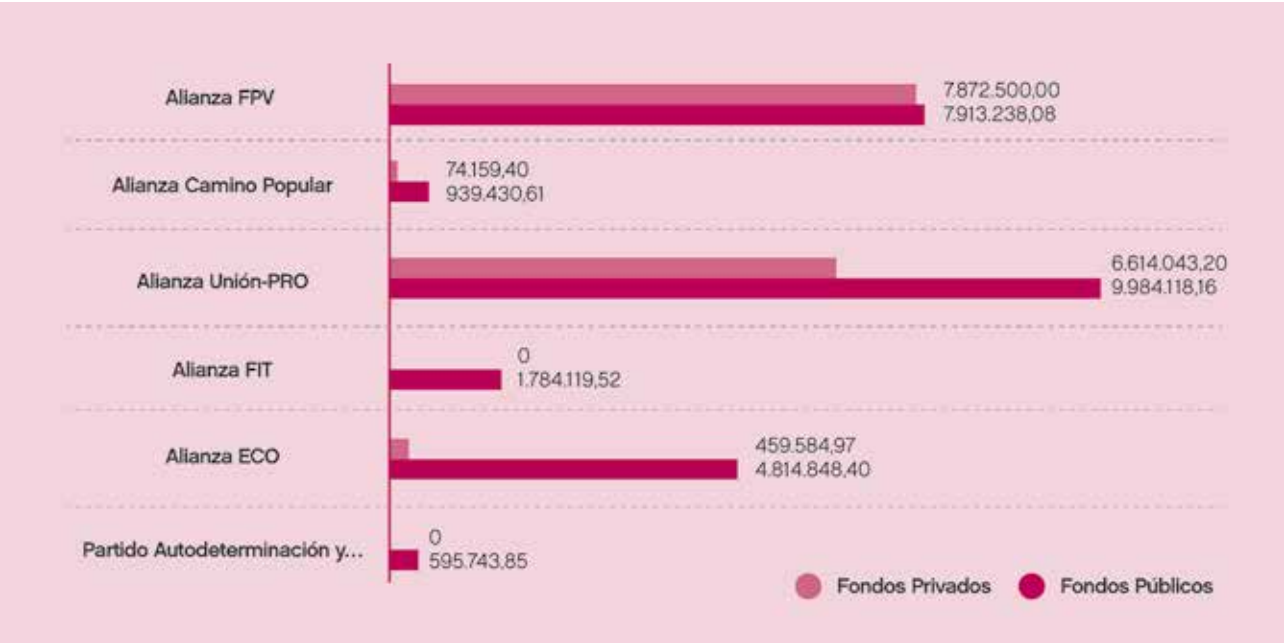
| Año             | Electores | U. F. | Precio | Total por Categoría |
|-----------------|-----------|-------|--------|---------------------|
| 2015            | 2.555.967 | 1,7   | 2      | \$ 8.690.287,8      |
| 2015 - Balotaje | 2.555.967 | 1     | 2      | \$ 5.111.934        |
| 2011            | 2.482.533 | 1,7   | 3      | \$ 12.660.918,3     |
| 2011 - Balotaje | 2.486.991 | 1     | 1      | \$ 2.486.991        |

Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la Auditoría General de la Ciudad para cada elección que se reporta.

Por su parte, la ley 4.894 define en su artículo 45 la financiación para las PASO concediendo a las agrupaciones el 50% del presupuesto estipulado para las elecciones generales. Una particularidad sobre estos fondos es que no se obliga a devolver los sobrantes y los partidos que no gastan el total durante la campaña de las primarias suelen reutilizar esos fondos en las elecciones generales. Además del aporte público directo, los partidos y agrupaciones reciben aportes indirectos de la Ciudad en forma de espacios de publicidad en la vía pública y

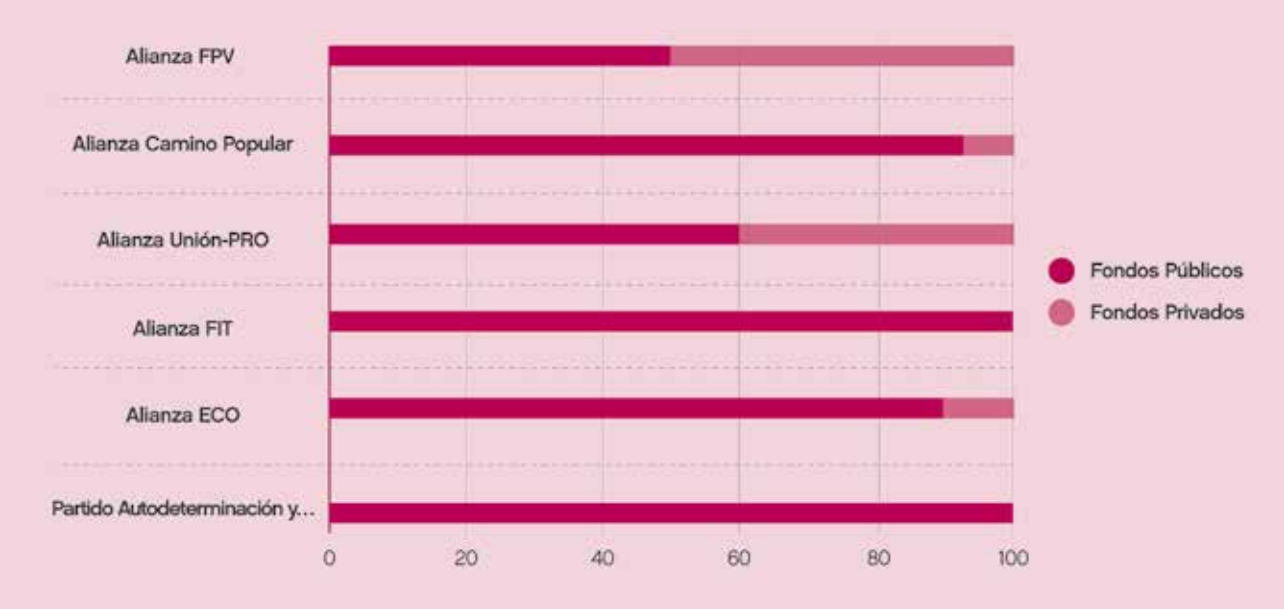
financiamiento privado por parte de personas físicas. En las elecciones generales del 2015, las agrupaciones que compitieron por cargos públicos accedieron a los aportes públicos que les correspondían según la fórmula de distribución que estipula la ley 268. Estos aportes muestran la importancia del financiamiento público para las agrupaciones políticas, ya que, salvo en el caso de Unión-PRO y el FPV, los mismos representan casi la totalidad o la totalidad de los recursos que disponen para llevar adelante su campaña [Cuadro 3.3 y 4.3].

Cuadro 3.3 Fondos públicos y privados por partido. Elección General 2015



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la Auditoría General de la Ciudad para las elecciones del 2015.

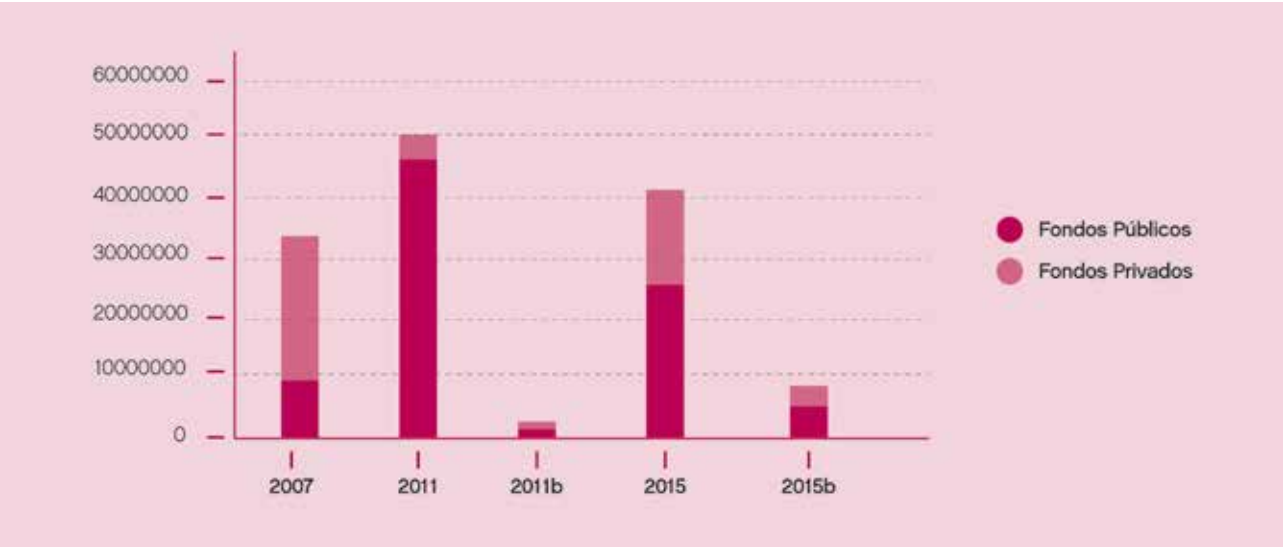
Cuadro 4.3 Porcentaje de fondos públicos y privados sobre el total de fondos por partido. Elección General 2015



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la Auditoría General de la Ciudad para las elecciones del 2015.

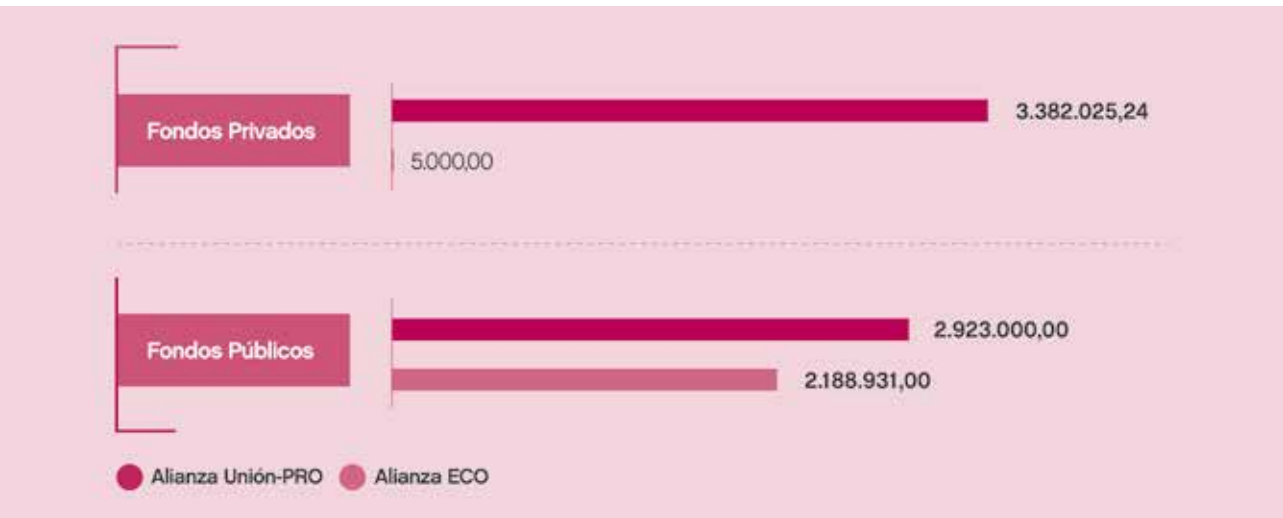
A pesar de la relevancia del aporte público para ciertas agrupaciones, al realizar un seguimiento de la evolución de los aportes privados y públicos en las últimas tres campañas para elecciones de jefe de gobierno (2007-2011-2015), los datos muestran una disminución del peso de los aportes privados en comparación a los públicos. Las variaciones están asociadas a múltiples factores como la competitividad del proceso electoral y la reducción de la oferta electoral a partir de las PASO, entre otros. De cualquier manera, como lo muestra el Cuadro 5.3, resulta positivo que se genere una tendencia hacia un equilibrio entre la dependencia absoluta tanto de financiamiento privado como público [Cuadro 5.3].

Cuadro 5.3 Fondos públicos y privados utilizados en la CABA



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la Auditoría General de la Ciudad para las elecciones analizadas. Los datos fueron deflactados al 2015 según el IPC confeccionado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Cuadro 6.3 Fondos públicos y privados por partido. Elección Balotaje 2015



Fuente: Elaboración propia en base a los Informes de la Auditoría General de la Ciudad para las elecciones del 2015.

Posteriormente, avanzaremos en las regulaciones que establecen limitaciones sobre los aportes privados en pos de preservar cierta equidad en la competencia por los cargos públicos. Resulta pertinente anticipar, sin embargo, que los límites al aporte privado según la ley 268 se aplican sobre los donantes individuales (cada donante no puede superar el 1% del límite de gastos estipulado para la elección) y no sobre el total de fondos privados que pueden recaudar las agrupaciones. Este vacío en la normativa permitió que en el último balotaje el aporte privado ascienda e inclusive supere al aporte público [Cuadro 6.3].

Dialogando

• La totalidad de los grupos que participaron de la iniciativa del Dialogando BA, acordaron en que el financiamiento debería ser mixto. De esta forma, los grupos coincidieron que los recursos del Estado son necesarios y que las contribuciones privadas son inevitables. A su vez, en dos grupos se resaltó que el sistema debe velar por la transparencia de las contribuciones privadas, garantizando dispositivos que controlen el origen de los recursos y aseguren el acceso público. Esto último resulta fundamental para que la ciudadanía cuente con la información necesaria respecto al origen del financiamiento de los partidos al momento de votar.

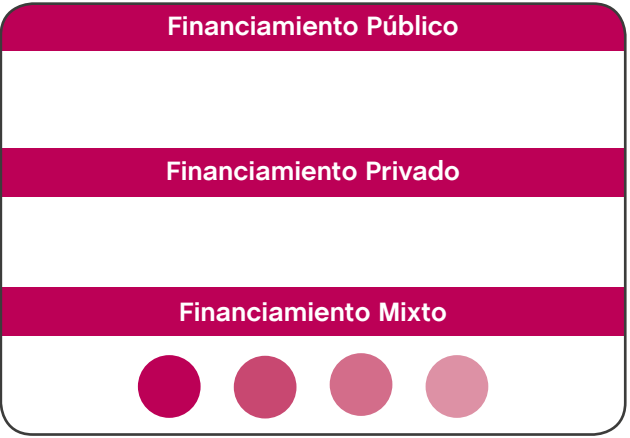
Propuesta

• Se propone mantener un sistema mixto que priorice el equilibrio entre los aportes privados y públicos, en pos de garantizar la equidad en el sistema de financiamiento.  
• Se sugiere permitir los aportes privados asegurando un control eficiente sobre el origen de los mismos y el acceso público, en pos de privilegiar la transparencia del sistema.  
• Se propone definir límites individuales y globales sobre los montos que las agrupaciones pueden recibir de las personas físicas y jurídicas.

3.2.2. Tipo de Financiamiento

La importancia de garantizar las condiciones de equidad en la competencia dentro de un sistema plural de partidos ha promovido el derecho de que las agrupaciones políticas reciban un subsidio público directo y/o indirecto. Como ya se dijo, mientras el subsidio directo implica contribuciones en dinero; el indirecto, se materializa a través de apoyos estatales que no incluyen la entrada de fondos líquidos (servicios públicos, régimen fiscal especial, acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos, etc.). Un análisis comparado de nuestra región sobre el subsidio público a los partidos políticos arroja que si bien la mayoría de los países relevados proveen ambos tipos, algunas excepciones como Bolivia y Venezuela no incluyen como opción el financiamiento directo.

Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática



Cuadro 7.3 Tipo de Financiamiento Público por País

| País      | Financiamiento público directo | Financiamiento público indirecto |
|-----------|--------------------------------|----------------------------------|
| Argentina | X                              | X                                |
| Bolivia   | -                              | X                                |
| Brasil    | X                              | X                                |
| Chile     | X                              | X                                |
| Colombia  | X                              | X                                |
| Ecuador   | X                              | X                                |
| Paraguay  | X                              | X                                |
| Perú      | X                              | X                                |
| Uruguay   | X                              | X                                |
| Venezuela | -                              | X                                |

Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.



3.2.2.1 Financiamiento indirecto

Los subsidios estatales en especie o indirectos buscan complementar el financiamiento directo mediante una serie de prerrogativas y apoyos que les faciliten a los partidos la realización de sus actividades permanentes y de campaña. A su vez, las contribuciones indirectas reducen la monetización de los aportes, pudiendo de esta manera facilitar el control y rendición de cuentas de los gastos de campaña. El espectro de prerrogativas y apoyos en especie suelen ser variados siendo las más comunes y relevantes aquellas referidas al acceso gratuito a medios de comunicación electrónicos y la cesión de privilegios como exenciones o regímenes especiales en materia fiscal. Estos últimos, varían según los requisitos, límites o rubros que contemplan y según estén relacionados con el receptor o el contribuyente.

Todos los países de la región incluyen algún tipo de financiamiento indirecto para las campañas electorales de las agrupaciones políticas, siendo lo más usual la sesión de espacios gratuitos en medios electrónicos de comunicación. A su vez, y debido al peso e influencia cada vez mayor y más decisivo que han adquirido los medios de comunicación electrónicos (la radio, la televisión e internet) para las estrategias de promoción y búsqueda del voto y, más en general, para la actividad política en su conjunto, la mayor parte de los países de la región han avanzado en una regulación al respecto. En este sentido, el acceso gratuito a los medios de comunicación electrónicos puede contemplar diferentes características, fundamentalmente en lo que refiere al tipo de medios, públicos y/o privados que comprende y al criterio o fórmula que se utiliza para distribuir los tiempos de transmisión [Cuadro 8.3].

Se puede apreciar que en la mayoría de los países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Paraguay) la garantía de acceso gratuito a los medios electrónicos durante los períodos de campaña comprende a todos los medios de señal abierta (públicos y/o privados), mientras que sólo en Bolivia y Uruguay se limita a los medios estatales u oficiales. Esta diferenciación es relevante, en tanto los medios controlados por el Estado suelen tener menor audiencia que los medios privados o concesionados. Por otro lado, es interesante hacer notar que en varios de estos casos no existen disposiciones referidas a los horarios en que se deben programar las transmisiones gratuitas, cuestión especialmente relevante en el caso de los medios privados que suelen presentar reticencia en ceder espacios en los horarios de mayor audiencia. De aquellos países que establecen detalles de distribución, se destaca el caso de Perú, donde la franja electoral está comprendida entre las 19 y las 22 horas y cuenta con una evolución progresiva de su programación. Según la legislación, la franja electoral tiene una duración de diez minutos durante los primeros dieciséis días de campaña; de veinte minutos durante los siguientes nueve y de treinta minutos durante los últimos cuatro días de vigencia del período de campaña.

En el caso Argentino, el financiamiento indirecto público incluye por un lado, un régimen de exenciones impositivas según el cual las contribuciones de las personas físicas y jurídicas son deducibles de impuestos hasta por un 5% de la ganancia neta de su ejercicio fiscal anual y los bienes y actividades partidistas están exentos de todo impuesto o contribución nacional; y por el otro, la sesión de espacios de publicidad gratuita para que los partidos puedan comunicar sus mensajes de campaña. Uno de los

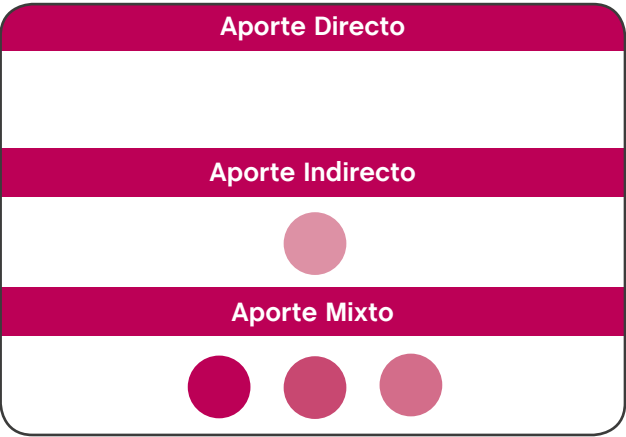
puntos en donde más consenso hubo en la reforma nacional del 2009 fue en el establecimiento de que las agrupaciones políticas y sus listas internas no pudieran contratar en forma privada publicidad en emisoras para las elecciones. En consecuencia, los partidos, sus candidatos o terceros pasaron a estar imposibilitados de contratar o adquirir espacios publicitarios en radio o televisión para promoción electoral, por lo que sus actividades de divulgación y proselitismo debieron limitarse a los tiempos y espacios gratuitos que les concede el Estado. En coherencia con lo anterior, la legislación también prohibió que los medios emitan publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Ministerio del Interior. Respecto a la distribución de los espacios gratuitos en los medios, la reforma priorizó un criterio más igualitario que el que operaba anteriormente al definir que un cincuenta por ciento (50%) del total asignado se distribuya en forma equitativa entre todos los contendientes.

Actualmente, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior distribuye los espacios de publicidad electoral por sorteo público entre las agrupaciones políticas que oficialicen precandidaturas para las elecciones primarias y candidaturas para las elecciones generales. Asimismo, durante las primarias los partidos deben distribuir tales espacios en partes iguales entre las listas internas oficializadas respetando los criterios de distribución y horarios. A pesar de que a nivel regional y nacional la sesión con criterios igualitarios de espacios en los medios de comunicación es una práctica común, a nivel subnacional en la Argentina son pocas las provincias que han avanzado en este aspecto. En la CABA específicamente, la ley sólo define la distribución de espacios de publicidad en la cartelera pública<sup>52</sup> y no considera el financiamiento en otros medios de comunicación audio-visual masivos, como la televisión, la radio o internet<sup>53</sup>. Tampoco la normativa local hace referencia a un sistema de exenciones fiscales ni para los partidos ni para quienes realicen aportes o contribuciones.

Dialogando

Tres de los cuatro grupos acordaron que el tipo de aporte por parte del Estado debería ser mixto, mientras que uno de ellos remarcó la importancia de priorizar el aporte de carácter indirecto.

Sistematización de las opiniones de los grupos de trabajo sobre la temática



Propuesta

- Se propone priorizar las formas de financiamiento indirecto por sobre las directas. El financiamiento indirecto aumenta la transparencia respecto a la utilización de fondos públicos, reduce los incentivos para la creación de carteles partidarios que sólo compitan para obtener acceso al financiamiento y, además, promueve una mayor equidad en el acceso a los medios electrónicos de comunicación.
- Se sugiere crear un registro de proveedores de campaña que incluya a medios, consultoras, transporte, locales, entre otros, y que dé cuenta de los precios de la compra para evitar un trato diferenciado. En este sentido, se recomienda que el registro cumpla la función documentar todas las transacciones de bienes y servicios de campaña. Asimismo, se aconseja que los partidos y los proveedores estén alcanzados por las obligaciones y sanciones definidas por la normativa de financiamiento.
- Se propone generar incentivos, especialmente a través de sanciones, para que las personas físicas/jurídicas realicen aportes a través de los proveedores registrados.
- Se aconseja regular la compra privada de espacios publicitarios en medios de comunicación electrónica por parte de las agrupaciones.
- Se aconseja el acceso igualitario a los espacios en los medios de comunicación. Para ello, se sugiere asegurar que los medios electrónicos de comunicación no vendan sus espacios preferenciales o de mayor audiencia de manera total a una sola agrupación. Una forma de hacerlo supone permitir que las agrupaciones puedan comprar hasta un porcentaje de los espacios en un mismo medios.
- Se sugiere que el financiamiento indirecto público priorice la cesión de espacios en los medios masivos de comunicación como la televisión, la radio e internet.

Cuadro 8.3 Garantías de Acceso Gratuito a Medios Electrónicos

| País      | Tipo de medios      | Criterio de distribución                                                  |
|-----------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Argentina | Públicos y privados | Mixto: 50% igualitario y 50% proporcional                                 |
| Bolivia   | Solo estatales      | Igualitario                                                               |
| Brasil    | Públicos y privados | Mixto: 33% igualitario y 66% proporcional                                 |
| Chile     | Públicos y privados | Igualitario para campañas presidenciales y proporcional para legislativas |
| Colombia  | Públicos y privados | Igualitario para campañas presidenciales y proporcional para legislativas |
| Ecuador   | Públicos y privados | Igualitario                                                               |
| Paraguay  | Públicos y privados | Igualitario                                                               |
| Perú      | Públicos y privados | Igualitario                                                               |
| Uruguay   | Solo estatales      | Igualitario                                                               |

Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

• En caso de elecciones simultáneas se aconseja realizar acuerdos con la Cámara Nacional Electoral para que la misma otorgue espacio gratuito de publicidad en radio y televisión para todos los partidos políticos que se presenten para competir en elecciones locales y no postulen candidatos para cargos nacionales.

3.2.3 Tipo de Fórmula

Un aspecto determinante del financiamiento público directo para las campañas electorales<sup>54</sup> es la fórmula que establece su distribución. Este aspecto, asimismo, se ve condicionado por otros factores como: los requisitos de acceso que definen el grado de extensión del derecho a beneficiarse de dicho subsidio, la forma en que se determinan los montos del fondo de financiamiento directo y el plazo de entrega de esos capitales.

En primer lugar, los requisitos para que los partidos políticos adquieran o conserven el derecho a beneficiarse del financiamiento directo pueden restringir o ampliar el acceso. En esta línea, los requisitos son inclusivos cuando, por ejemplo, garantizan partidas para los partidos de reciente creación. En consecuencia, la versión más inclusiva es aquella que contempla financiamiento para los partidos que cuenten con el registro o reconocimiento legal, aún cuando no hayan competido en las últimas elecciones (Argentina, Brasil, Chile y Paraguay). Otros criterios más restrictivos disponen que el derecho de acceder al financiamiento estatal esté condicionado a la obtención de un porcentaje mínimo de votos (Bolivia, Colombia, Ecuador y Uruguay) o de cierto porcentaje de representación parlamentaria (Perú).

En segundo lugar, las reglas para calcular o determinar el volumen total del subsidio suelen estar puntualmente previstas en la ley, evitando así eventuales manipulaciones políticas. La definición más usual sobre el fondo destinado al financiamiento directo consiste en predeterminar (y limitar) el volumen de los fondos a un determinado porcentaje del presupuesto estatal anual, normalmente diferenciado entre años electorales y no electorales. En algunos países, el volumen total del aporte estatal se calcula a partir de unidades de medida fijas y/o el número de electores registrados (Argentina y Brasil). Por último, el momento de desembolso del aporte público es otro elemento fundamental. Mientras algunos países utilizan un sistema de desembolso anterior (Argentina, Paraguay) otros implementan un sistema mixto que combina un desembolso anterior y otro posterior a las elecciones (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay).

En la Argentina, a nivel nacional, se realiza la totalidad del aporte al inicio de la campaña, es decir, una vez oficializadas las candidaturas, tanto para las elecciones primarias como para las generales y el balotaje en el caso de realizarse. Asimismo, en todas las instancias se define la fecha de entrega de esos fondos para evitar prácticas discrecionales por parte de la autoridad de aplicación, que normalmente se encuentra bajo la órbita del poder ejecutivo.

En la Ciudad, la legislación también regula el momento de desembolso y define que las sumas deben ser puestas a disposición de los partidos dentro de los diez días de vencido el plazo de oficialización de candidaturas<sup>55</sup>. A su vez, para cada período electoral el Gobierno debe depositar en la cuenta correspondiente del Banco Ciudad el importe estipulado según el cálculo de las U.F. y los electores, por categoría. En algunos casos, como por ejemplo en las elecciones del 2007, se han dado eventos negativos donde los aportes públicos no fueron depositados en el período fijado, perjudicando así a las agrupaciones que los recibieron con retraso.

Como ya se dijo, el factor central que determina la distribución del financiamiento público directo es la fórmula de distribución. La misma puede basarse en criterios equitativos y/o representativos, estos últimos usualmente anclados en el porcentaje de votos o bancas que obtuvo cada partido en la elección anterior. La importancia de la fórmula recae en que a partir de ésta se establece en qué medida el régimen propende a reforzar o a atenuar las diferencias establecidas por el desempeño electoral de los distintos partidos. En la región se han reducido los países que solamente premian el desempeño electoral y han desaparecido aquellos que hacen una distribución simplemente igualitaria<sup>56</sup>. En este sentido, la tendencia regional es avanzar hacia sistemas mixtos con fórmulas de proporcionalidad atemperada que se acercan más a la proporcionalidad o la equidad dependiendo el caso.



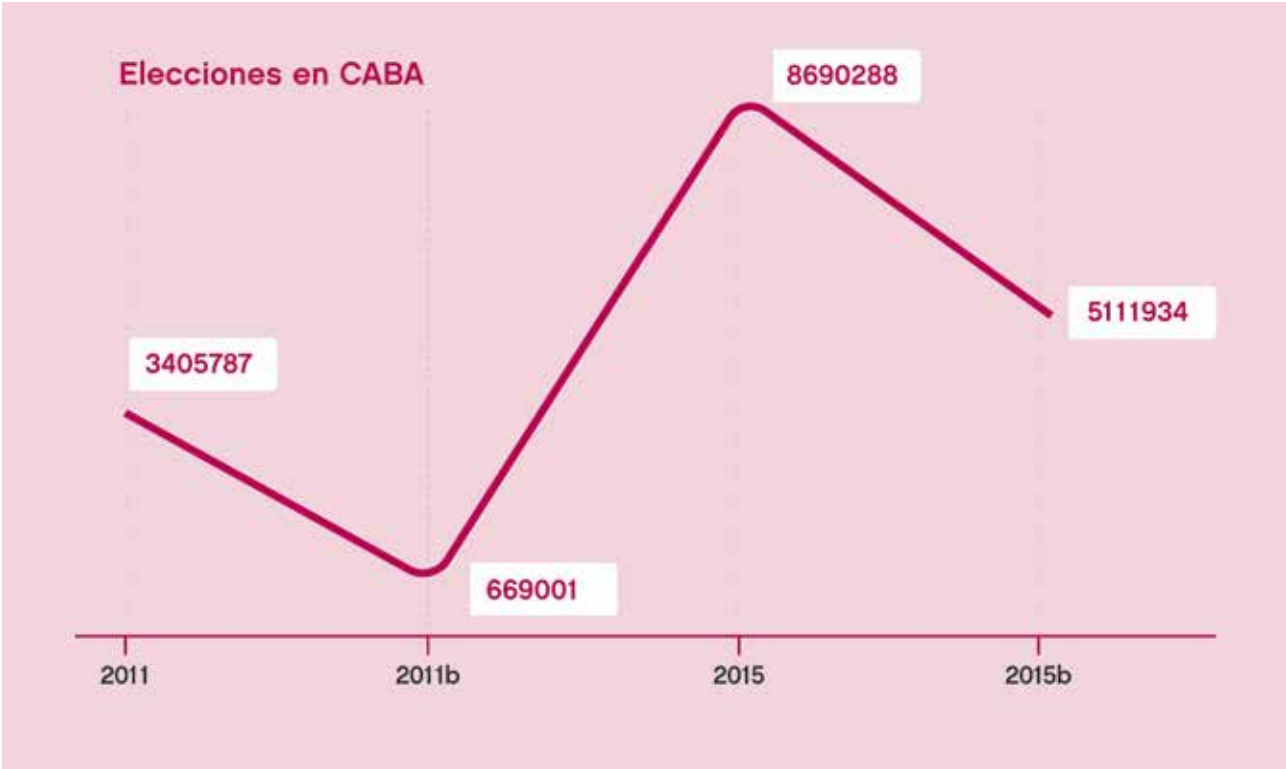
Fuente: CIPPEC.

En el caso argentino, las provincias que eligen una fórmula mixta para distribuir los fondos públicos directos e indirectos son Salta, San Juan, Córdoba y CABA. En Salta por ejemplo, las fórmulas son paritarias respecto a los criterios ya que planifican la distribución del 50% de los fondos públicos en forma equitativa y del 50% restante proporcionalmente al apoyo recibido en las últimas elecciones. En Córdoba, los aportes públicos indirectos se distribuyen el 70% en forma proporcional y el 30% restante en forma equitativa. A pesar de que la Ciudad desde el punto de vista técnico comparte la fórmula mixta con estas provincias, la fórmula porteña es menos equitativa que la cordobesa o la salteña debido a que la distribución primaria se rige por un criterio proporcional a los votos y sólo los sobrantes de ese reparto se realizan de forma igualitaria. De igual manera, en el caso de segunda vuelta electoral o balotaje, la normativa define que las dos fórmulas más votadas reciben una U.F. por cada voto obtenido en la primera vuelta y el remanente se reparte en forma igualitaria entre las dos fórmulas. La fórmula también es mixta para las PASO, ya que si bien predomina el criterio representativo para la distribución entre agrupaciones (igual que las generales), es un criterio exclusivamente equitativo el que define la distribución entre los pre-candidatos. Más concretamente, el artículo 45 de la Ley N° 4894 exige que el monto que le corresponde a cada agrupación (que se distribuye entre agrupaciones siguiendo el mismo criterio de la Ley N° 268) sea distribuido en partes iguales entre las pre-candidaturas de cada agrupación. En consecuencia, la regulación del financiamiento público para las PASO en la CABA coincide con la normativa de Nación

para la misma instancia (art. 32, Ley N° 26571) ya que en ambos casos se regula la distribución equitativa entre los integrantes de cada agrupación. Por último, y respecto a la fórmula para distribuir los aportes indirectos (art. 6, Ley N°268), que refieren a la cartelería en espacios públicos, la normativa define una fórmula equitativa. A diferencia del resto del financiamiento, público directo y privado, este financiamiento indirecto no se incluye en los cálculos de límites al gasto de campaña estipulado en los artículos 8 y 9 de la Ley N° 268.

En las elecciones generales del 2015 las agrupaciones que compitieron por cargos públicos accedieron a los aportes públicos que les correspondían según la fórmula de distribución que estipula la Ley N° 268. Los partidos con mayor caudal electoral, especialmente el oficialismo, recibieron más fondos que el resto de las agrupaciones que competían. Esta forma de distribución responde al criterio de representatividad recién descripto que premia a las fórmulas más votadas, favorece la ventaja del oficialismo y promueve un criterio mayoritario en lugar de uno equitativo. A pesar de la fórmula, otros factores vinculados a la distribución de los fondos promueven mayor inclusión. Ejemplo de ello es la ausencia de barreras legales para el ingreso al sistema de financiamiento de los partidos que no tienen referencia electoral. Es decir, los partidos de reciente creación que no compitieron en las últimas elecciones reciben el mismo monto que los partidos con menor caudal electoral. Tampoco en la Ciudad hay barreras para distinguir a los partidos con personería provisoria de aquellos con personería permanente.

Cuadro 9.3 Fondos públicos totales por cada categoría. Elecciones 2011 y 2015 generales y ballottage



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de AGN. Los montos fueron deflactados al 2015 según el IPC confeccionado por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Ministerio de Hacienda.

Resulta pertinente recordar que los aportes públicos directos para el financiamiento de la campaña, antes de la implementación de la boleta única electrónica (BUE), eran utilizados no sólo para la publicidad de las fórmulas en competencia sino también para la compra de los insumos necesarios para participar en la elección. Con la implementación de las nuevas tecnologías en la votación se eliminó la necesidad de financiamiento a los partidos para la impresión y distribución de las boletas papel. De allí que, después de la reforma que incorporó la BUE, el financiamiento público directo es casi exclusivamente utilizado en la campaña *per se*<sup>57</sup>. Esta particularidad en la Ciudad promueve el retiro del dinero público directo para financiar la campaña ya que es el Estado el que provee los insumos y los instrumentos del sufragio necesarios para que se realice la elección.

Por otro lado, según la legislación nacional las alianzas, agrupaciones o partidos son las receptoras del financiamiento público para las listas oficializadas en elecciones primarias y generales. No existen barreras legales que restrinjan el acceso al dinero público de las fuerzas políticas que quieran competir por los cargos en las primarias. Sin embargo, el umbral que se requiere en las PASO para poder

competir en las elecciones generales, 1.5% de los votos, funciona como una barrera legal de facto para recibir financiamiento de campaña en las elecciones generales. Al igual que a nivel nacional, en la arena subnacional las normativas generalmente definen como destinatarios de los fondos para el financiamiento de campaña a los partidos, agrupaciones o alianzas que oficialicen candidaturas. Por su parte, en la Ciudad, el destinatario de los fondos es la agrupación, es decir, el partido, confederación o alianza. Como ya se dijo, los criterios para definir quiénes pueden acceder y quiénes no al financiamiento de campaña son inclusivos, ya que los partidos nuevos o sin referencia electoral, según la normativa, tienen derecho a percibir los fondos que le corresponden al partido que recibió menor caudal electoral en las últimas elecciones. La implementación de las PASO incorporó otra limitación para las elecciones generales ya que sólo quienes trasciendan las primarias podrán recibir financiamiento en las generales. A su vez, en la práctica, en la Ciudad suele aceptarse la participación de partidos con personerías provisorias y no permanentes.

Propuesta

- Se propone que la fórmula de distribución de los fondos públicos directos sea del 50% en partes iguales y el 50% según el criterio de representatividad en base a los votos obtenidos en las últimas elecciones primarias o generales en las que haya competido la agrupación en coherencia con la tendencia nacional y regional. Se sugiere que los partidos que puedan acceder al reparto equitativo sean aquellos que hubieran obtenido más del 1% de los votos en las últimas elecciones.
- Se aconseja que los partidos nuevos (sin referencia electoral) participen de la distribución del financiamiento público equitativo.

3.3 Regulaciones sobre el origen y montos

Las regulaciones y restricciones sobre el origen del financiamiento buscan impedir principalmente contribuciones procedentes de fuentes ilegales o de aportantes que puedan condicionar indebidamente el ejercicio de las funciones legislativas o de gobierno de quienes resulten electos. Asimismo, las limitaciones legales sobre los montos de las contribuciones aseguran una mayor equidad en la competencia y evitan una dependencia financiera que afecte el ejercicio de funciones de las fuerzas victo-

rias. En general, las regulaciones sobre los aportes incluyen la prohibición y/o restricción a través de topes de ciertas fuentes de financiación. Por su parte, las regulaciones sobre los gastos y la publicidad incluyen limitaciones sobre los gastos de campaña, la publicidad en los medios y la propaganda gubernamental. La importancia de la publicidad en los medios de comunicación también ha llevado a que nuevas regulaciones como el control de las tarifas publicitarias y el resguardo del trato igualitario por parte de los medios a las distintas fuerzas políticas tomen mayor relevancia en la legislación.

No podemos dejar de mencionar que el presente apartado encuentra una relación directa con su subsiguiente, en tanto los efectos de las regulaciones están supeditados a los dispositivos de control y sanción y, fundamentalmente, a los incentivos que estos últimos generen para el cumplimiento de la normativa. Como analizaremos en el desarrollo, todos los países de la región, a excepción de Uruguay, han establecido límites o restricciones a las fuentes posibles (internas y externas, públicas y privadas) para solventar gastos de campaña. De la misma forma, a nivel subnacional en Argentina operan restricciones a los aportes individuales y de personas jurídicas. En este último aspecto, la Ciudad es la única que actualmente prohíbe directamente el aporte de empresas [Cuadro 10.3].

Cuadro 10.3 Regulaciones sobre el Origen y los Montos del Financiamiento

| País      | Fuentes prohibidas | Límites a montos |
|-----------|--------------------|------------------|
| Argentina | X                  | X                |
| Bolivia   | X                  | X                |
| Brasil    | X                  | X                |
| Chile     | X                  | X                |
| Colombia  | -                  | X                |
| Ecuador   | X                  | X                |
| Paraguay  | X                  | X                |
| Perú      | X                  | X                |
| Uruguay   | -                  | -                |
| Venezuela | X                  | -                |

Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.



### 3.3.1 Fuentes prohibidas o restringidas

Las restricciones o prohibiciones sobre las fuentes de financiamiento privado o público apuntan a aquellas contribuciones de origen ilícito (narcotráfico, crimen organizado, etc.) o lícito pero susceptibles a condicionar indebidamente a los participantes de la contienda político-electoral (origen extranjero, autoridades públicas, empresas concesionarias de bienes o servicios públicos, cultos, anónimas, juegos de azar, organizaciones sin fines de lucro, etc.). Todos los países de la región prohíben las contribuciones o donaciones procedentes del extranjero. A pesar de ésta tendencia regional, algunas variaciones en la legislación son más permisivas con los residentes extranjeros: mientras en Argentina se permiten las donaciones de estos últimos; en Chile pueden hacer aportes los extranjeros habilitados para ejercer el derecho al sufragio en el país.

Por otra parte, las prohibiciones que se imponen a las contribuciones o donaciones en dinero o en especie por parte de dependencias, empresas o funcionarios públicos buscan impedir el desvío o malversación de fondos públicos a partir del uso discrecional y arbitrario de los mismos. En Argentina, por ejemplo, se precisa que las prohibiciones incluyan las contribuciones o donaciones de entidades centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales interestatales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, se prohíben los aportes de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores. En consecuencia, las restricciones también alcanzan eventuales aportes forzados tanto por dependencias como por empresas públicas o privadas. En la misma línea, la legislación también suele prohibir los “servicios voluntarios” en horarios de trabajo con el objetivo fundamental de evitar que el ejercicio de un cargo público y las prerrogativas inherentes a él (recursos financieros, materiales o humanos) sean utilizadas de manera indebida e ilegítima para fines electorales. Asimismo, con el fin de evitar la compra o intercambio de favores y/o el tráfico de influencias, las limitaciones legales también se extienden a las empresas contratistas o concesionarias de bienes o servicios públicos. De manera similar, la normativa también aspira a limitar las donaciones de aportantes físicos o jurídicos que estén en proceso de adjudicación de contratos de compra, de prestación de servicios, y/o de adquisición de subvenciones del Estado. Por último, las donaciones anónimas, es decir aquellas sobre las que no se lleva un registro documentado y preciso de la identidad del donante, el monto o la fecha de su realización y destino, suelen ser prohibidas en tanto conspiran contra la transparencia en la fisca-

lización y, a su vez, contra los límites impuestos al monto de las contribuciones que pueden efectuar las personas físicas o jurídicas.

Si bien las prohibiciones recién descriptas promueven cierta equidad en la competencia y mayor autonomía de las fuerzas políticas, no garantizan que los dineros privados se mantengan fuera de la actividad política y de la campaña. En este sentido, se ha sugerido que las legislaciones prohibicionistas en lugar de resolver el problema de fondo sobre las desigualdades en el financiamiento de las campañas y la influencia de ciertos intereses sobre resultados electorales, aumentan los incentivos para que los grupos económicos y las fuerzas partidarias realicen movimientos ilícitos e ilegales en pos de ingresar el dinero privado en la política. Este comportamiento, a su vez, obstaculiza la realización de los controles sobre la transparencia y el origen de los fondos. En este sentido, es posible argumentar que la legislación más permisiva aumenta los incentivos para que los partidos y sus aportantes provean la información necesaria para garantizar la transparencia declarando los ingresos y los gastos de campaña.

Como fuera mencionado, en Argentina, la legislación permite los aportes de personas jurídicas para el financiamiento ordinario de los partidos, pero prohíbe dichos aportes para el período de campaña. Esta prohibición no ha sido eficiente en limitar una práctica ilegal recurrente según la cual los partidos aceptan donaciones de personas físicas que no están financieramente en condiciones de realizarlas<sup>58</sup>. En la Ciudad, la legislación prohíbe explícitamente las donaciones que no provengan de personas físicas al vedar los aportes anónimos y aquellos de personas jurídicas.

#### Propuesta

- Se aconseja mantener las prohibiciones sobre el origen de los aportes o donaciones, haciendo referencia explícita a los aportes de origen ilícito (narcotráfico, crimen organizado, etc.) o lícito pero susceptibles a condicionar indebidamente a los participantes de la contienda político-electoral (origen extranjero, autoridades públicas, empresas concesionarias de bienes o servicios públicos, cultos, anónimas, juegos de azar, organizaciones sin fines de lucro).
- Se aconseja prohibir las contribuciones procedentes del extranjero pero permitir las donaciones de los extranjeros habilitados para ejercer el derecho al sufragio en la Ciudad.
- Se sugiere prohibir: las contribuciones o donaciones en dinero o en especie por parte de dependencias o empresas públicas, sean estas entidades

centralizadas o descentralizadas, nacionales, provinciales interestatales, binacionales o multilaterales, municipales o de la Ciudad de Buenos Aires; los aportes de personas que hubieran sido obligadas a efectuar la contribución por sus superiores jerárquicos o empleadores, tanto por dependencias o empresas públicas como privadas, incluyendo las que se materializan a través de “servicios voluntarios” en horarios de trabajo; y por último, las donaciones de aportantes (físicos o jurídicos) que estén en proceso de adjudicación de contratos de compra, de prestación de servicios o de adquisición de subvenciones del Estado.

- Se aconseja que las dependencias, empresas o funcionarios públicos no puedan utilizar recursos financieros, materiales o humanos del Estado para fines partidistas o electorales.
- Si bien se propone prohibir las contribuciones anónimas, para alentar las pequeñas donaciones individuales se considera oportuno mantener el anonimato de origen si las mismas son menores de 100 U.F.
- Se propone la creación de una plataforma de denuncias para garantizar que los aportes prohibidos sean denunciados y las agrupaciones involucradas, así como también los aportantes en infracción, sean sancionados.

### 3.3.2 Límites a los montos de las contribuciones

Los límites sobre los aportes individuales y totales tienen varias finalidades, entre otras: restringir la posibilidad de que grupos o individuos con mayor poder económico puedan “comprar” gobernantes o legisladores; promover la equidad en la competencia evitando desigualdades elevadas en el financiamiento de cada agrupación; e impulsar que las fuerzas políticas diversifiquen las fuentes de financiamiento privado, acercándose a más sectores para tratar de traducir su adhesión programática o simbólica en apoyo monetario.

En Argentina y Ecuador los límites de las contribuciones se determinan en función de los topes establecidos sobre los gastos que se pueden efectuar en las actividades de campaña. En México, el volumen total de recursos que pueden captarse de fuentes privadas está sujeto a un tope global y a dos específicos. El global se sustenta en el mandato constitucional que, a propósito del financiamiento de partidos y campañas, determina que la ley debe garantizar que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado. Es decir, en la composición de todos los fondos que tengan a su disposición los partidos, los de carácter público deben ser mayores en términos absolutos (50% más uno) a los procedentes de las otras

cuatro fuentes privadas permitidas y reguladas por la ley (cuotas de militantes y aportes de sus organizaciones sociales, contribuciones de simpatizantes, rendimientos financieros y derivados de actividades promocionales).

En Argentina también se impone un límite al volumen total de las contribuciones privadas. En efecto, la legislación dispone, por una parte, que los partidos pueden recibir por año calendario donaciones de una persona jurídica no superiores al monto equivalente al 1% del total de gastos permitidos y de una persona física, no superiores al monto equivalente al 2 % del total de gastos permitidos<sup>59</sup>. Por otra parte, la ley también restringe que un partido y sus candidatos en conjunto reciban aportes privados por un monto mayor a la diferencia entre el tope de gastos y el subsidio estatal extraordinario para la campaña electoral correspondiente al partido o alianza<sup>60</sup>. Para las elecciones del 2015, según las regulaciones recién descriptas, el aporte privado no podía superar \$3.459.054 para personas físicas y \$1.729.527 para personas jurídicas y el límite global al gasto de campaña ascendía a \$172.952.719 para la categoría de Presidente<sup>61</sup>. Por su parte, las provincias han optado por distintas formas de limitar el aporte de las personas físicas y jurídicas. Como ya se dijo, sólo la CABA prohíbe actualmente los aportes de personas jurídicas, mientras que la gran mayoría de los casos permiten dichos aportes con restricciones. Los aportes de personas físicas no son prohibidos en ningún caso, aunque en todas las provincias las normativas regulan con restricciones la forma y los montos máximos que pueden alcanzar.



Fuente: CIPPEC.

En la Ciudad la normativa sólo permite los aportes privados realizados por personas físicas y los limita estipulando un tope a las donaciones del 1% sobre el límite de gastos regulados en el art. 8 de la ley 268 (art. 14).

**Art. 14º.-** *El límite a los aportes de las personas físicas para las campañas electorales no podrán superar el uno por ciento (1%) del límite de gastos establecido en el Art. 8.*

**Art. 15º.-** *Todos aquellos aportes que no provengan del financiamiento público sólo podrán ser realizados por personas físicas, argentinas o extranjeras que tengan residencia en el país, quedando prohibidos los aportes anónimos y aquellos que provengan de personas jurídicas.*

Como ya se dijo, las normativas prohibicionistas no han garantizado que el dinero con origen vedado en la legislación se mantenga al margen de las campañas políticas. Por el contrario, se ha sugerido que dicha legislación sólo promueve el encubrimiento de las donaciones empresariales a través de aportes de

personas físicas. En consecuencia, aquí se propone que cualquier sistema de control y límites sobre las donaciones privadas debe atender a los incentivos que genera sobre los partidos y los donantes.

**Propuesta**

- Se propone limitar el aporte de personas físicas y jurídicas, restringiendo los mismos con un límite global y otro individual.
- Se aconseja que el límite global a las contribuciones privadas garantice que los recursos públicos prevalezcan por sobre los de origen privado. Esta limitación promueve que ningún partido reciba contribuciones privadas por un monto superior al del financiamiento público previsto para la agrupación con el monto más elevado del mismo.
- Se propone un límite individual para las personas físicas y jurídicas. Para aquellas contribuciones que sean mayores a 100 U.F., se aconseja que los límites se determinen de acuerdo a los ingresos brutos declarados por los contribuyentes el año

previo a las elecciones. Se sugiere que las personas físicas pueden realizar donaciones hasta por un 10% de los rendimientos declarados el año anterior y las personas jurídicas hasta por el 2% de sus rendimientos declarados.

**3.4 Regulaciones sobre los Gastos y Publicidad**

Las limitaciones y regulaciones sobre los gastos también impactan sobre la equidad en la competencia y los niveles de transparencia en el financiamiento de la política electoral. En este sentido, a continuación se discuten las regulaciones sobre el gasto y la publicidad que tienen por objetivo promover cierta igualdad en la disponibilidad de recursos para la campaña, de forma tal que las desigualdades que se producen en la etapa de recaudación no graviten de manera significativa en el perfil de las campañas. También se presentan las regulaciones que crean instrumentos y herramientas que favorecen la transparencia y el control sobre el gasto de campaña de las agrupaciones. Resulta pertinente aclarar que los consensos respecto a este tipo de regulaciones suelen ser difíciles de alcanzar debido, fundamentalmente, a las diferentes capacidades o posibilidades financieras de los actores. A su vez, los acuerdos y las implementaciones de los límites globales a los gastos de campaña y la contratación de publicidad resultan más laboriosos producto de las tremendas exigencias y complejidades técnicas, administrativas y operativas que se requiere sortear para supervisar o verificar su efectivo cumplimiento. Ejemplo de ello son, la definición de los recursos a disposición de la autoridad electoral para vigilar o corroborar los gastos efectuados; la fijación de criterios para diferenciar y separar claramente los gastos de campaña de los gastos rutinarios o convencionales y el tratamiento (e incidencia) de los denominados gastos independientes.

Una revisión sobre el estado de situación en la región arroja que los países han optado por regular los gastos de tres formas: limitando los gastos globales de campaña, restringiendo la contratación de publicidad en los medios de comunicación y regulando la propaganda gubernamental que en períodos electorales provee beneficios similares a la publicidad con fines electoralista. En conjunto, las limitaciones y regulaciones sobre la temática intentan igualar las condiciones competitivas del sistema durante el período de campaña electoral haciendo foco no sólo en las distintas capacidad para gastar de las fuerzas políticas que compiten, sino también en las distinciones y los beneficios que comporta ser oficialismo durante la campaña.

**3.4.1 Límites globales a los Gastos de Campaña**

Respecto a los gastos de campaña, dos cuestiones relevantes y abordadas por la legislación regional refieren a los conceptos que se computan como gastos y las formas de determinar los límites. En Colombia la ley estipula que los gastos vinculados con la operación ordinaria y el sostenimiento de los órganos directivos y organizaciones partidarias no son considerados gastos de campaña. En cambio, la propaganda genérica, la propaganda en medios masivos y los gastos operativos sí se incluyen como los gastos globales de campaña. Respecto a la definición sobre los límites a los gastos de campaña, la mayoría de los países utilizan fórmulas similares a las implementadas para calcular los aportes públicos. En Argentina, los gastos destinados a las campañas para cada categoría que realice una agrupación política a su favor, no podrán superar la suma resultante de multiplicar el número de electores habilitados por un módulo electoral de acuerdo al valor establecido en la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional del año respectivo. Por otra parte, el límite de gastos previstos para la segunda vuelta es la mitad del que fuera previsto para la primera vuelta.

A nivel subnacional, sólo cinco provincias plantean en su legislación límites a los gastos de campaña. En Córdoba por ejemplo, el máximo se calcula en función del salario mínimo vital y móvil. En otros casos se recurre a una base monetaria por elector (en Mendoza se estipula 20 centavos por elector) o se define un porcentaje sobre la suma máxima estipulada por la Nación (Santa Fe).





Fuente: CIPPEC.

En la CABA, la Ley N° 268 regula cuáles son considerados gastos de campaña y los límites según las U.F., por categoría y lista oficializada (arts. 7 y 8). Para las elecciones generales se estipula 1.4 U.F. y para el balotaje 1.3 U.F. como máximo. A su vez, se regulan los gastos para las PASO que no pueden superar el 50% del límite del gasto estipulado para las elecciones generales (art. 44 Ley N° 4894). La ley también considera que los partidos que no se presenten en una categoría pero adhieran a otra agrupación o partido que sí lo haga, dicha adhesión es considerada una alianza y aplican los mismos límites. Como ya se dijo en la sección de aportes privados, en la CABA el límite sobre los gastos es la base para calcular las limitaciones a los aportes privados individuales.

**Art. 7º.-** A los efectos del cálculo del monto máximo de gastos y aportes previstos en la presente ley, todo bien o servicio de carácter comercial que sea, directa o indirectamente, destinado a la campaña electoral, será considerado como gasto o aporte, conforme al valor y las prácticas de mercado.

**Art. 8º.-** Los partidos políticos, alianzas y confederaciones, pueden realizar gastos destinados a la campaña electoral por una suma máxima para cada categoría que en ningún caso supere el monto de 1,40 Unidades Fijas (U.F.) establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, por cada elector/a empadronado/a para votar en esa elección. La suma máxima es aplicable a cada lista oficializada con independencia de quien efectúe el gasto. Cuando la convocatoria electoral incluya más de una categoría, el tope del gasto es acumulativo. Cuando un partido, alianza o confederación

se presente para una sola categoría y adhiera a otro partido, alianza o confederación para una categoría distinta, dicha adhesión recibirá el tratamiento de alianza a los efectos del límite fijado en el presente art. En el supuesto previsto en el segundo párrafo del Art. 96 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, el gasto máximo de la segunda campaña no puede superar el monto de 1,30 Unidades Fijas (U.F.) establecidas anualmente en el Presupuesto General de Gastos y Cálculo de Recursos, por elector/a y por cada una de las fórmulas.

**Art. 44.- Gastos de Campaña.** Los gastos totales de cada agrupación política para las elecciones primarias, no pueden superar el cincuenta por ciento (50%) del límite de gastos de campaña para las elecciones generales estipulado en la Ley 26818. Las listas de cada una de las agrupaciones políticas tendrán el mismo límite de gastos, los que en su conjunto no podrán superar lo establecido precedentemente.

Según el artículo 8 de la misma ley, el límite de gastos se calcula con la misma fórmula que se utiliza para deducir el total de aportes públicos. La única diferencia es que la proporción que se define de las U.F. para calcular el gasto suelen ser inferiores a aquellas utilizadas para calcular los aportes. Esto es así porque mientras los aportes públicos se calculan para financiar a todas las fuerzas políticas que compiten por cada categoría; los límites al gasto se definen para cada fórmula en cada categoría. Aplicando la misma fórmula sujeta a la variación en las U.F. a continuación se presenta la evolución de los límites sobre los gastos para las elecciones 2015 y 2011 [Cuadro 11.3].

Cuadro 11.3 Límite de Gastos por Categoría según electores, U.F. y precio fijado por U.F.

| Año             | Electores | U.F. | Precio U.F. | Limite Gastos x una categoría |
|-----------------|-----------|------|-------------|-------------------------------|
| 2015 - Balotaje | 2.555.967 | 1,3  | 2           | \$ 6.645.514,2                |
| 2015            | 2.555.967 | 1,4  | 2           | \$ 7.156.707,6                |
| 2011 - Balotaje | 2.486.991 | 1    | 1           | \$ 2.486.991                  |
| 2011            | 2.486.991 | 1,4  | 1           | \$ 3.481.787,4                |

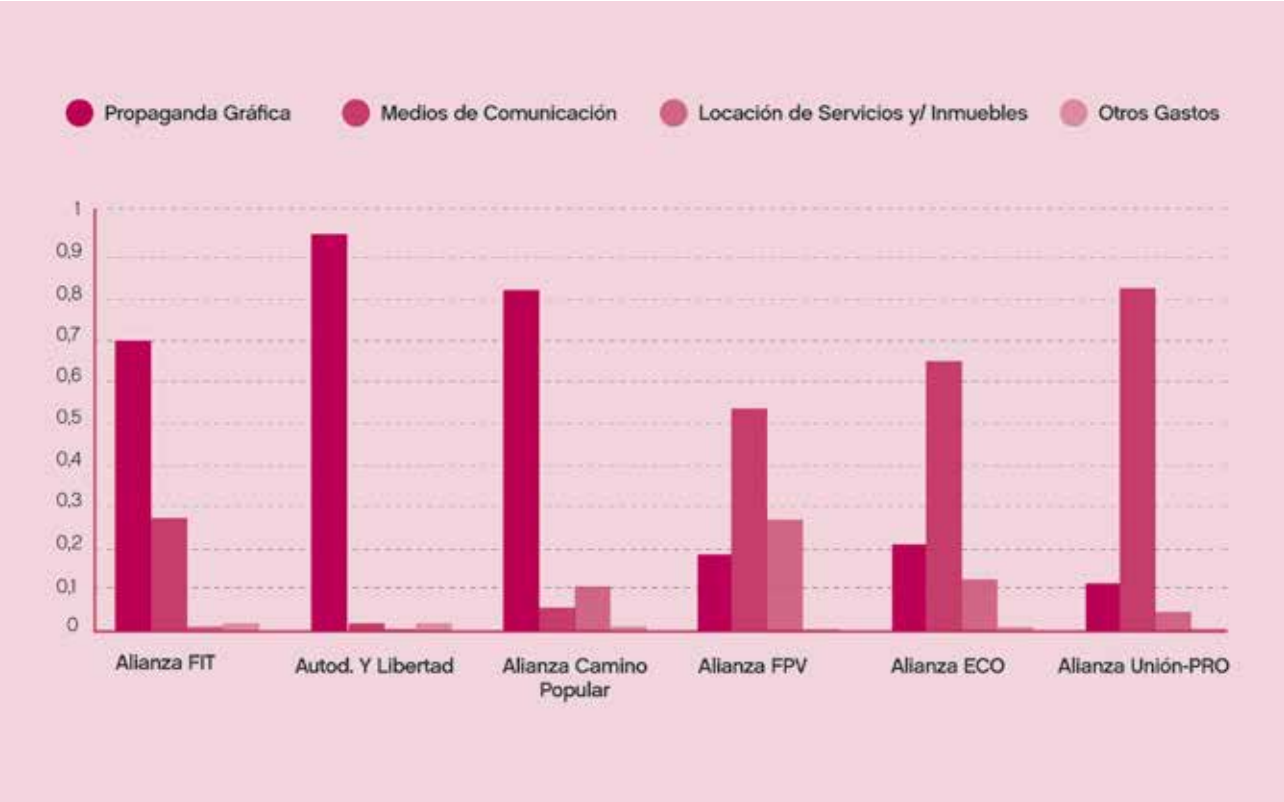
Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la Auditoría General de la Ciudad para cada elección que se reporta.

Según los informes de la Auditoría General de la Ciudad (AGC), las limitaciones sobre los gastos no son respetadas por las agrupaciones políticas. En la mayoría de los casos, las fuerzas políticas no respetan las regulaciones sobre el gasto al no declarar el total de erogaciones en los informes finales. La consulta con los proveedores que realiza en cada período electoral la AGC le ha permitido al organismo detectar los excesos en los gastos encubiertos o no declarados por las agrupaciones [Cuadro 12.3].

La distribución de los gastos también sugiere que el desempeño electoral podría estar condicionado

por el tipo de gasto que hacen los contendientes ya que las fórmulas con peor caudal electoral en las últimas elecciones (Alianza FIT, Autodeterminación y Libertad y Alianza Camino Popular) son las que menos gastos publicitarios realizaron en los medios electrónicos y más erogaciones concentraron en la propaganda gráfica. En consecuencia, la eficacia de la publicidad en los medios de comunicación, y sus implicancias electorales en la competencia por los cargos públicos, resaltan la importancia de regular dichos gastos en pos de resguardar la equidad del sistema y procurar cierta igualdad económica entre los principales contendientes.

Cuadro 12.3 Distribución del gasto por partido. Elecciones generales 2015



Fuente: Elaboración propia en base a los informes de la Auditoría General de la Ciudad para la elección del 2015. Los datos se reportan en porcentuales calculados sobre el gasto total que informaron los partidos en el Informe Final presentado ante la Auditoría General de la Ciudad.



## Propuesta

- Se propone mantener los límites vigentes al gasto global y fortalecer los instrumentos de transparencia, el control y la aplicación de las sanciones correspondientes en pos de inhibir los comportamientos que no respetan las regulaciones vigentes.
- Se propone considerar a los efectos del cálculo del monto máximo de gastos y aportes propuestos, todo bien o servicio de carácter comercial que sea, directa o indirectamente, destinado a la campaña electoral, conforme al valor y las prácticas de mercado.
- Se aconseja que los gastos totales de cada agrupación política para las elecciones primarias y balotaje, no puedan superar el 50% del límite de gastos de campaña para las elecciones generales.
- Se propone crear un registro de proveedores integrado por aquellas empresas interesadas en proveer servicios para la campaña. Se aconseja que los gastos de campaña realizados por los partidos se realicen a través de los proveedores registrados.

### 3.4.2 Regulaciones sobre Publicidad en Medios

La centralidad del acceso y uso de los medios masivos de comunicación, especialmente los electrónicos, en la campaña electoral ha impulsado la regulación de los términos y condiciones para la contratación o transmisión de la publicidad electoral. Las regulaciones sobre la temática abarcan un espectro amplio, que incluye la limitación a las compras, la inscripción de tarifas públicas, las promoción del trato equitativo por parte del Estado, la generación de descuentos en las tarifas, la limitación de los períodos de publicidad, la rendición de informes y el monitoreo por parte de la autoridad electoral, entre otros. De esta forma, la normativa electoral sobre la materia contribuye a establecer cierta equidad en el desarrollo de la contienda electoral.

### 3.4.2.1 Limitaciones sobre Publicidad en Medios

La regulación a través de toques de contratación de publicidad en los medios masivos de comunicación, además de promover mayor equidad en la competencia evitando una excesiva presencia publicitaria por parte de cierta opción electoral, busca favorecer la reducción de los gastos globales en un rubro que concentra una parte significativa de las erogaciones de campaña. Si bien las medidas que limitan la publicidad en los medios también facilitan un mayor control sobre los gastos en este rubro, para que dichas limitaciones sean efectivas, resulta necesario definir los mecanismos de control y mo-

nitoreo eficaces. En este sentido, las adquisiciones publicitarias de los partidos pueden ser monitoreadas directamente por la autoridad electoral o por una empresa contratada expresamente para verificar que se cumpla con los límites a la contratación y transmisión o publicación de publicidad durante los días de campaña que establezca la legislación. Una herramienta complementaria del monitoreo son las disposiciones legales que obligan a los medios de comunicación a informar a la autoridad electoral sobre la publicidad electoral que ha sido contratada y transmitida en plazos y términos predeterminados o por solicitud expresa del organismo.

Como ya se dijo previamente, en los casos en donde la publicidad privada está prohibida, los informes de los medios y el monitoreo sobre la compra de espacios, pierden sentido. Por el contrario, en los casos en donde la publicidad privada está permitida, resulta necesario que los medios realicen informes y los presenten, como lo hacen los partidos, a los efectos de que la autoridad de control encargada del monitoreo cuente con la información necesaria para evaluar no sólo la equidad del sistema respecto a las tarifas cobradas y la ubicación de los espacios cedidos sino especialmente la ausencia de concentración de publicidad de un solo partido en determinados espacios. En Bolivia los medios de comunicación que deseen vender espacios para la propaganda electoral deben registrarse ante el Tribunal Electoral y al tiempo de solicitar el registro deben realizar la inscripción de sus tarifas por concepto de publicidad. Éstas no podrán ser superiores a aquellas inscriptas por el medio. En Costa Rica es indispensable que las empresas interesadas en prestar servicios de propaganda electoral se registren previamente con la autoridad electoral e inscriban sus tarifas de servicio, previendo la ley la posibilidad de que la autoridad rechace la solicitud de registro de las empresas que consignen tarifas superiores al promedio de las cobradas durante los doce meses previos a la convocatoria a elecciones.

En lo que refiere a radio y televisión la mayoría de los países establecen un límite de minutos diarios. En Colombia por ejemplo, la legislación además de garantizar espacios gratuitos para la propaganda política en la televisión, dispone la cantidad de avisos máximos en formato radial y su duración para las organizaciones políticas que presenten candidatos. De igual manera, la legislación regional sobre la prensa escrita limita las páginas o partes de páginas, de forma semanal o diaria. A excepción de los países que prohíben que se pueda contratar y transmitir publicidad pagada en los medios electrónicos, no se ha avanzado sobre regulaciones específicas de pauta en los medios digitales. Este vacío resulta particularmente pre-

ocupante debido a la creciente relevancia de las redes sociales como medios de comunicación durante las campañas electorales.

En Argentina la legislación avanzó en garantizar condiciones reales de equidad al prohibir la contratación de publicidad privada en los medios de comunicación. En este sentido, los medios sólo pueden distribuir publicidad autorizada por el Ministerio de Interior y queda prohibido adquirir o contratar publicidad privada por cada agrupación, partido o por terceros (art. 43). Así, la contratación de la publicidad es exclusiva del estado nacional y es éste, a través de la DINE, el encargado de distribuirla conforme el criterio estipulado por la Ley Nº 26215 en su artículo 36.

**Artículo 36.- Distribución de aportes.** Los fondos correspondientes al aporte para la campaña electoral, tanto para las elecciones primarias como para las generales, se distribuirán entre las agrupaciones políticas que hayan oficializado listas de candidatos de la siguiente manera: **1. Elecciones presidenciales: a. Cincuenta por ciento (50 %) del monto asignado por el presupuesto en forma igualitaria entre las listas presentadas; b. Cincuenta por ciento (50 %) del monto asignado por el presupuesto se distribuirá entre los veinticuatro (24) distritos, en proporción al total de electores correspondiente a cada uno. Efectuada tal operación, se distribuirá a cada agrupación política en forma proporcional a la cantidad de votos que el partido hubiera obtenido en la elección general anterior para la misma categoría. En el caso de las confederaciones o alianzas se computará la suma de los votos que hubieren obtenido los partidos integrantes en la elección general anterior para la misma categoría. Las agrupaciones políticas que participen en la segunda vuelta recibirán como aportes para la campaña una suma equivalente al treinta por ciento (30 %) del mayor aporte de campaña para la primera vuelta.**

El sistema de prohibición de la contratación de publicidad privada fue replicado recientemente por Chaco, Salta, Santa Fe<sup>62</sup> y Mendoza<sup>63</sup>. Las normativas en estos casos también prohíben que los medios que proveen el servicio de publicidad vendan espacios a quienes no estén autorizados por la ley. Un segundo subgrupo de provincias cuenta con un sistema mixto que permite con limitaciones específicas la contratación privada. Ejemplo de ello es el caso de Córdoba donde la legislación sostiene que las agrupaciones no pueden contratar publicidad privada que supere aquella concedida por el Estado provincial en forma de aportes públicos indirectos<sup>64</sup>. Por el contrario, en la CABA no existe restricción alguna sobre la contratación y utilización de la publicidad durante la campaña electoral.

Usualmente la legislación también limita temporalmente las actividades de campaña, especialmente la publicidad y propaganda, restringiéndolas a un lapso que va desde la fecha de convocatoria a elecciones o de la fecha en que se formaliza el registro de las candidaturas hasta dos o tres días antes de la jornada electoral. El objetivo de esta limitación supone abrir un compás de silencio y reflexión previo a la emisión del voto. En el caso argentino, a nivel nacional y en algunas provincias que han adoptado la legislación nacional, como Mendoza y Santa Fe, el período para la publicidad electoral es menor que aquel definido para la campaña en conjunto. Esta particularidad, habilita que otras actividades proselitistas puedan desarrollarse por períodos más prolongados que los definidos para la publicidad. En este sentido, mientras en Mendoza la campaña para las PASO inicia 30 días antes de la fecha de los comicios, la publicidad audiovisual no puede comenzar con anterioridad a los 20 días de la primaria (art. 15, Ley Nº 8619). De manera similar, en Santa Fe, mientras el período de campaña se inicia 30 días antes de la elección, el período para la publicidad electoral se limita a los 20 días anteriores para las primarias y a los 25 días para las generales (art. 21, Ley Nº 13235).

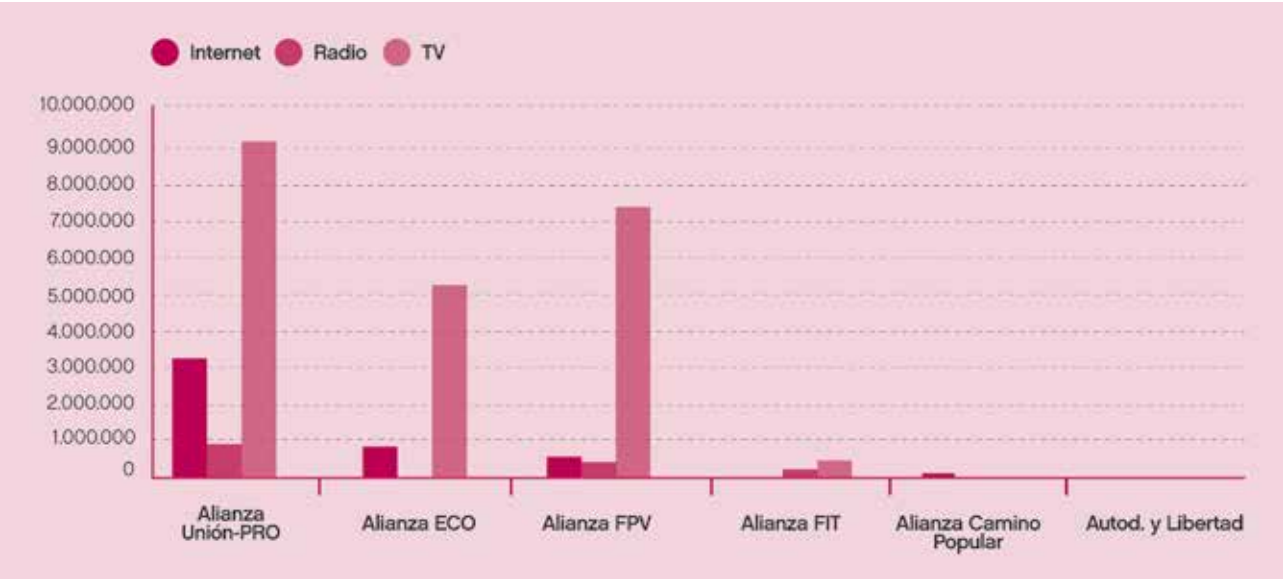
En la CABA, según la normativa, la publicidad electoral sólo puede realizarse durante el período de campaña, que en la actualidad asciende a 60 días previos a la elección. Sin embargo, a diferencia de otras provincias, actualmente no existen límites ni prohibiciones más específicas a la contratación de publicidad en los medios de comunicación convencionales. En este contexto, las agrupaciones pueden contratar libremente los espacios de publicidad que puedan costear con los fondos recaudados para la campaña. Al igual que en la región, ni en la CABA ni en Nación se han regulado todavía la publicidad en los medios de comunicación digital como Facebook, Youtube y Twitter. Atendiendo a la relevancia de los medios electrónicos como espacios de comunicación durante la campaña, la ausencia de regulaciones que especifiquen límites a las contrataciones y rendición de cuentas por parte de los medios y quienes contratan, deja sin reglamentar un espacio publicitario que resulta central en la definición de las campañas electorales.

En las últimas elecciones nacionales, las agrupaciones partidarias más competitivas aprovecharon que la prohibición a la compra de publicidad privada en los medios no incluía a los medios digitales y, según las declaraciones de gastos, CAMBIEMOS invirtió 33 millones en publicidad en internet y el FPV gastó 22 millones de pesos en esa área. También las agrupaciones en la Ciudad decidieron gastar parte de sus aportes para la publicidad en internet. En las elecciones del 2015, el 77% del total de los gastos de campa-

ña denunciados por todas las agrupaciones fueron en publicidad en radio, tv o internet. En el cuadro a continuación se muestra la distribución del gasto según los distintos medios que eligieron las agrupaciones. Las fórmulas de Unión-PRO, ECO, FPV Y FIT concentraron su publicidad en la televisión. Sin embargo, fueron las alianzas que más invirtieron en publicidad en internet (Unión Pro y ECO) las que pasaron al balotaje para la categoría de Jefe de Gobierno [Cuadro 13.3].

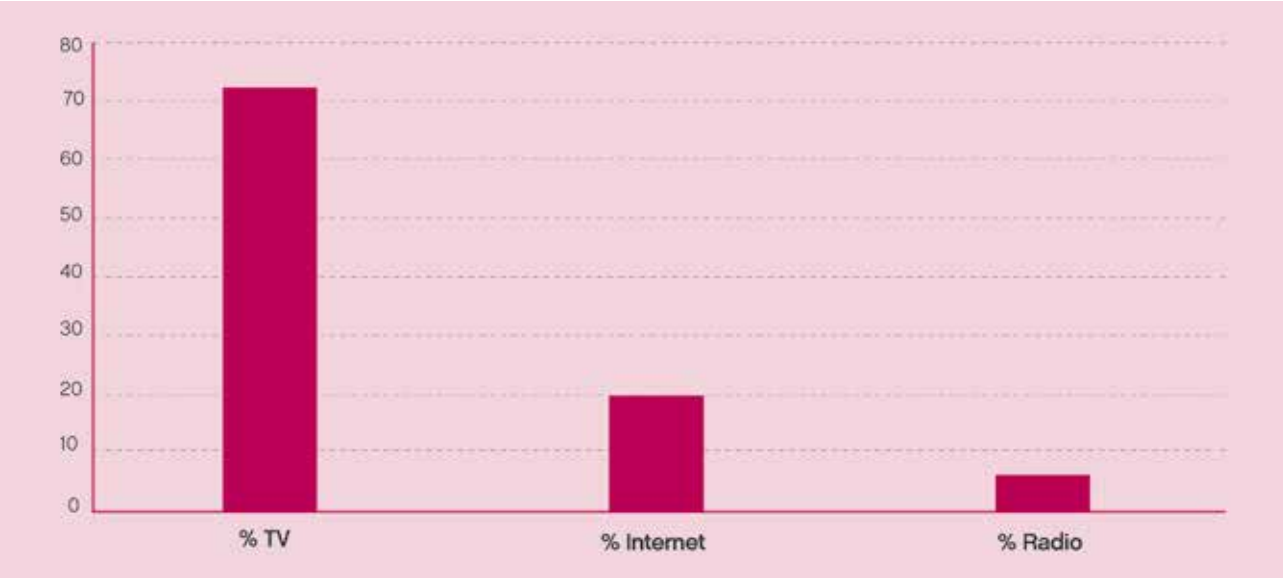
Respecto a las decisiones conjuntas de todas las fuerzas políticas, el cuadro que sigue muestra la inversión total en cada opción publicitaria disponible:

Cuadro 13.3 Publicidad por partido según opciones elecciones general 2015



Fuente: Elaboración propia en base de los Informes de la Auditoría General de la Ciudad.

Cuadro 14.3 Distribución del Gasto en publicidad según medios. Elección 2015 General CABA



Fuente: Elaboración propia en base de los Informes de la Auditoría General de la Ciudad.

### Propuesta

- Se propone definir los plazos de publicidad en medios de comunicación, tanto privados como públicos, a un mes antes de las elecciones y hasta 48hs antes del comicio.
- Se aconseja que los medios traten equitativamente a todos los partidos. Para ello se propone que ningún medio de comunicación (Televisión, Radio, Prensa, Internet, etc.) pueda ceder más del treinta por ciento (30%) de sus franjas preferenciales a una sola agrupación.
- Se propone que los medios deban inscribirse previamente ante la autoridad electoral y un registro de proveedores creado para las actividades de campaña, en caso de que estén interesados en prestar servicios de propaganda electoral. De la misma forma, se aconseja que la inscripción incluya las tarifas que regirán durante la campaña, obligando a que los cambios sobre las mismas sean comunicados a la autoridad correspondiente.
- Se propone que los medios y los partidos sean obligados a rendir informes respecto a la pauta comprada y emitida ante la autoridad electoral. Dicho informe debe contar con los precios de referencia, los minutos cedidos en cada franja horaria y en cada espacio audiovisual o electrónico. También se aconseja que los servicios deban reportar mensualmente el detalle de las ventas que hayan realizado.
- Se aconseja que las actividades de monitoreo y control permanezcan a cargo de la AGC y que la misma defina las formas para auditar y monitorear la publicidad audiovisual y electrónica en los medios, pudiendo tercerizar el proceso (como lo realiza actualmente).

### 3.4.3 Regulaciones sobre la transmisión de propaganda gubernamental

La publicación o transmisión de propaganda oficial sobre programas, acciones u obras de gobierno durante los periodos de campaña y sobre todo en vísperas de la jornada electoral es susceptible de utilizarse o tener un impacto de carácter electoral, con o sin intención de ello. De allí que, la propaganda gubernamental en periodos de campaña suele ser controlada, en particular en los casos en los que se considera que dicha propaganda implicaría favorecer o concederle una ventaja indebida al partido en el gobierno y desequilibrar el principio de equidad de la competencia por el voto.

Las restricciones sobre la transmisión de propaganda de gobierno varían significativamente en la región. En Costa Rica, por ejemplo, a partir del día siguiente de la convocatoria a elecciones y hasta la jornada comicial, el Poder Ejecutivo, la administra-

ción descentralizada y las empresas del Estado no pueden publicar difusiones relativas a su gestión, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables. En Brasil, la ley prohíbe que durante los tres meses previos a la elección se autorice publicidad institucional de actos, programas, obras o servicios o se realicen pronunciamientos por parte de instituciones o funcionarios gubernamentales de cualquier nivel en cadena fuera de la franja electoral gratuita, salvo causas de fuerza mayor y plenamente justificadas. En El Salvador, durante los 30 días previos a la jornada electoral, ni el gobierno de la República, ni los consejos municipales y demás entidades autónomas pueden publicar en ningún medio las inauguraciones de obra de infraestructura o de cualquier otra naturaleza que hayan realizado o que proyecten realizar.

En Argentina la publicidad en los medios y los actos del Poder Ejecutivo Nacional se encuentran limitados a 15 días antes de la elección. Estas restricciones aplican para todos actos públicos y los actos proselitistas del gobierno en medios de comunicación. A su vez, durante la campaña la normativa limita la publicidad de los actos de gobierno enunciando que la misma no puede contener elementos que promuevan el voto a favor de ninguno de los candidatos y prohibiendo que se inauguren obras o se lancen planes o proyectos que podrían inclinar las preferencias de los ciudadanos una semana antes de las elecciones (Ley N° 25.610, art. 64).

A nivel subnacional las normativas más rigurosas que refieren a la publicidad y los actos oficiales durante la campaña son las de CABA, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y La Pampa. Mientras que en La Pampa, se replican las regulaciones y limitaciones que define el Código Electoral Nacional; en Córdoba y Santa Fe, las limitaciones sobre la publicidad oficial y la realización de actos e inauguraciones son más restrictivas que las nacionales. Más importante aún, la legislación cordobesa prohíbe explícitamente las prácticas de clientelismo político que incluyen la utilización o distribución gratuita de bienes y/o servicios de carácter social con el objeto de promocionar a un partido, alianza o confederación política o a los candidatos postulados por los mismos (Ley N° 9.571, art. 222). En el caso de la CABA, la Constitución de la Ciudad, en la parte final de su artículo 61, dispone “La Ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de estas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto”. Complementariamente, la normativa electoral vigente define las actividades que son consideradas de campaña y estipula los plazos para las mismas en los artículos 1 y 2 de la Ley N° 268. A pesar de que las violaciones a los plazos de campaña (art. 2) y la realización de actividades vedadas durante



dicho periodo (art. 3), supone no sólo infringir la Ley Nº 268 sino también transgredir el mandato de la Constitución, la AGC ha sugerido en sus informes que ambas infracciones son recurrentes.

**Art. 1º.- Se entiende por campaña electoral toda propaganda que realicen los partidos, confederaciones, alianzas, candidatos/as a cargos electivos locales y quienes los/las apoyen a efectos de la captación de sufragios.**

**Art. 2º.- La campaña electoral no podrá iniciarse hasta sesenta (60) días antes de la fecha fijada para la elección, ni extenderse durante las 48 horas previas a la iniciación del comicio.**

**Art. 3º.- Durante la campaña electoral y hasta finalizado el comicio, el Gobierno de la Ciudad, no podrá realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto. Asimismo no puede promocionarse candidatura alguna con motivo o en ocasión de actividades oficiales.**

Para definir las limitaciones pertinentes en esta materia, es decir, aquellas que neutralicen la ventaja propia de ser oficialismo durante el periodo electoral y promuevan la equidad en la competencia, resulta necesario identificar primero, cuáles son las fuentes de la “ventaja” del oficialismo en el año electoral. Es decir, resulta necesario definir explícitamente de qué forma el gobierno de turno hace uso de los recursos públicos en beneficio propio para luego diseñar a partir de estas prácticas, las limitaciones y regulaciones necesarias para el periodo de campaña. En este sentido, la normativa recién discutida identifica una fuente particular de la ventaja del oficialismo: la comunicación gubernamental vía publicidad oficial o actos de gobierno. En consecuencia, la misma comunicación que en periodos de “no campaña” es un instrumento esencial para que el gobierno de turno mantenga informada a la ciudadanía, suele ser considerada por la legislación nacional y subnacional como propaganda electoral desde el momento en que se oficializan las candidaturas. Algunas regulaciones provinciales implementan opciones más restrictivas que la nacional al extender el periodo de prohibición para la publicidad oficial y de actos de gobierno. Como ya se dijo, otras formas de comunicación gubernamental, como los actos, las inauguraciones y las comunicaciones de los ministerios y las agencias estatales, suelen generar los mismos resultados en los electores que los que genera la propaganda electoral durante la campaña. En general, la forma de limitar y controlar la utilización de estos recursos en beneficio del gobierno se reduce a la prohibición de dichas prácticas durante un periodo definido. Otras provincias como Córdoba han identificado nuevas fuentes de ventajas del oficialismo y en consecuencia, han prohibido explícitamente las prácticas de clientelismo político.

## Propuesta

- Se propone que a partir del día siguiente de la oficialización de candidaturas y hasta la jornada comicial, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada y las empresas del Estado no puedan publicar difusiones relativas a su gestión, salvo las de carácter eminentemente técnico que resulten indispensables y aquellas que tengan como propósito informar a los usuarios sobre la forma de acceder a determinados servicios y prestaciones. También se aconseja que los funcionarios gubernamentales de cualquier nivel no puedan aparecer en avisos gubernamentales, salvo causas de fuerza mayor y plenamente justificadas.
- Se propone que un mes antes de la elección se prohíba la publicidad oficial de gobierno en medios de comunicación y redes sociales, como así también la difusión de los actos públicos inaugurales de obras públicas, el lanzamiento o promoción de planes, proyectos o programas de alcance colectivo.
- Se aconseja definir explícitamente el marco regulatorio sobre la comunicación gubernamental y la publicidad de los actos de gobierno durante las campañas electorales, prohibiendo la realización de actos inaugurales de obras públicas o de promoción de planes sociales, el uso de recursos humanos y cualquier actividad de comunicación orientada a “inclinarse” o inducir el voto a favor del oficialismo. También se sugiere definir sanciones específicas para cada infracción.

## 3.5 Fiscalización, rendición de cuentas y sanciones

La eficiencia de los controles sobre el origen, manejo y destino de los fondos que se utilizan para financiar las campañas electorales y el cumplimiento de las condiciones de equidad en la contienda electoral, están condicionados por la creación y el desempeño de un adecuado sistema de control y fiscalización de la información presentada por los partidos, donantes y proveedores. Dicho sistema a su vez, es vital para identificar y aplicar las sanciones correspondientes. En consecuencia, las regulaciones en esta materia deben diseñar un proceso riguroso de rendición de cuentas y control que obligue legalmente a los partidos a llevar una contabilidad detallada y específica de sus ingresos y gastos de campaña y a rendir informes de ello tanto sobre los fondos de origen público (de ser el caso), como los de origen privado.

También la normativa sobre fiscalización debe garantizar que se faciliten las herramientas y la transparencia de la información a partir de la publicidad de los informes financieros y de las resoluciones del

órgano de control. En la misma línea, resulta fundamental definir concretamente el rango de atribuciones que dispone la autoridad o autoridades encargadas del control financiero, así como también el régimen de sanciones aplicable en caso de incumplimiento de la normatividad existente. En resumen, las características básicas del sistema de control y fiscalización incluyen: el control sobre las finanzas de los partidos, las atribuciones de las autoridades creadas para auditar, controlar y sancionar, la definición de las sanciones por incumplimiento, y la publicidad sobre la información presentada en la rendición de cuentas.

### 3.5.1 Informes financieros de campañas

La primera medida para un correcto control de las actividades financieras de las agrupaciones políticas, así como de los proveedores de campaña, es el acceso a la información. A tal efecto una medida extendida es la solicitud de informes, parciales o totales, previos o posteriores, obligatorios o por pedido específico, para registrar todos los movimientos financieros de campaña. En este sentido, la normativa debe definir, además de los requisitos que deben cumplir los informes, los responsables respecto a la conformación y entrega de los mismos, pudiendo ser autoridades partidarias, candidatos o responsables económicos profesionales.

En Brasil, por ejemplo, cada candidato debe llevar directamente o por medio de un representante la administración financiera de su campaña. El candidato es el único responsable de la veracidad de los informes financieros y contables de su campaña. En año electoral, los comités o, en su caso, los propios candidatos deben presentar ante la justicia electoral balances mensuales previos y posteriores a la elección. A su vez, los balances deben contener una descripción detallada de sus ingresos y gastos, precisando el monto y el destino de los recursos procedentes del fondo partidista; el origen y valor de las contribuciones y donaciones; y la especificación y comprobación de los propiamente electorales. Los balances deben ir acompañados de un resumen de cuentas bancarias, transacciones y relación de cheques recibidos, precisando, número, valor y emisor. En Chile, durante los periodos electorales, son los tesoreros de los partidos quienes ejercen el cargo de administrador electoral general y les corresponde llevar una contabilidad simplificada de ingresos y gastos electorales del partido. Además, todo candidato presidencial o legislativo debe nombrar un administrador general que ejerza funciones de control sobre sus ingresos y gastos. Respecto a la rendición de informes, los partidos deben informar mensualmente al Servicio Electoral las contribuciones y donaciones recibidas fuera del

periodo electoral, las cuales tienen carácter público. En Ecuador, en ocasión de cada proceso electoral, las organizaciones políticas deben designar un responsable del manejo económico y notificarlo ante el Consejo Nacional Electoral al momento de inscribir candidaturas.

Vale destacar que en algunos países como Chile la rendición de cuentas sobre origen y monto de las contribuciones, la identidad de los contribuyentes o donantes y el monto de sus aportes, no necesariamente significan la trascendencia pública de toda esa información debido a que, usualmente, suele preservarse la identidad de pequeños donantes. Sin embargo, respecto al control sobre las finanzas, la legislación orientada a garantizar la transparencia sobre los orígenes de los fondos que reciben los partidos puede tener un alcance que inclusive requiera relajar los criterios convencionales que operan para las personas físicas en el sector privado o cualquier otra restricción. En Ecuador por ejemplo, en caso de que se inicie proceso de investigación por mal manejo de fondos, las cuentas de campaña no están sujetas a sigilo bancario, ni tampoco las cuentas personales de los responsables del manejo económico de las campañas.

En general, las normas sobre la rendición de cuentas y la publicidad de la misma operan a posteriori, es decir, después de efectuada la elección; y es por ello que algunos de sus potenciales beneficios se ven atenuados. A pesar de ésta tendencia, Argentina cuenta con regulaciones que disponen la presentación de informes sobre ingresos y gastos de campaña con antelación a la jornada electoral, sentando un importante precedente en la región. Más detalladamente, en Argentina, al inicio de las campañas, las agrupaciones políticas que presenten candidaturas a cargos públicos electivos deben designar dos responsables económico-financieros, quienes serán solidariamente responsables con el tesorero de los partidos, ante al juez federal con competencia electoral correspondiente. Asimismo, todos los gastos de campaña deben documentarse a través de una “constancia de operación”, en la que deben indicarse la identificación tributaria del partido y de la persona beneficiaria, el importe de la operación, el número de factura y el número de cheque destinado al pago. El presidente, el tesorero del partido y los responsables financiero y político de la campaña están obligados a presentar de manera conjunta y ante el juez federal competente, dos informes detallados de ingresos y gastos de campaña. El primero lo debe presentar diez días antes de la jornada electoral, con indicación del origen, monto y destino de los aportes públicos y privados recibidos, así como de los previstos hasta el cierre de la campaña. El segundo y final, lo deben presentar noventa días después de la elección. En



lo que refiere en la publicidad del informe, el juez federal con competencia electoral correspondiente ordena la publicación inmediata de la información contable mencionada anteriormente en el sitio web del Poder Judicial de la Nación.

Por otro lado, la legislación nacional exige que los proveedores informen sobre los gastos que realizan los partidos. En el artículo 50 de la Ley N° 26.215 se define el rol de los terceros informantes obligándolos a facilitar la información vinculada a los gastos de campaña de los partidos. La misma Ley en el artículo 66 también estipula multas a los proveedores que no cumplan con el rol de terceros informantes.

En todas las provincias la legislación exige la presentación de informes previos y/o finales que detallen los ingresos y egresos efectuados por los partidos durante la campaña. Los partidos, en esta línea, se ven obligados a detallar en un listado los nombres completos y otros datos de las personas físicas y jurídicas que hayan contribuido a la campaña, como así también las características de los egresos efectuados para hacer frente a la campaña electoral. Mientras en algunos casos la legislación también exige que las agrupaciones le den publicidad a dichos informes (Santa Fe) en otros, la normativa regula la presentación de informes al interior de cada agrupación en las elecciones primarias (Mendoza). Más concretamente, la legislación mendocina exige que los partidos al interior de una agrupación deban presentar sus informes al responsable económico financiero de la alianza.

La CABA, a su vez, promueve normativamente la transparencia en el manejo de las cuentas de los partidos al exigir en el artículo 16 de la Ley N° 268 que las agrupaciones después de oficializar las candidaturas abran una cuenta bancaria en el Banco de la Ciudad para que el financiamiento público y privado sea depositado en dicha cuenta. Esta normativa, favorece la transparencia y a través de esta, agiliza el proceso de control de la rendición de cuentas que deben efectuar los partidos una vez finalizada la campaña. La bancarización de los gastos de campaña también agiliza la rendición de cuentas de los partidos y es un instrumento que permite el control sobre las finanzas y los informes que se le exigen a los partidos. Sin embargo, según consta en los informes de la AGC, los partidos si bien abren la cuenta para recibir los aportes, no cumplen con la utilización de la cuenta bancaria especial para todos los gastos que efectúan y en varios casos, hay sobrantes o faltantes.

Por otro lado, según el artículo 17 de la Ley N° 268, en la Ciudad se exigen dos informes a las agrupaciones, uno 10 días antes de la elección que debe incluir los ingresos, gastos de campaña y las pro-

yecciones hasta su finalización y, otro informe, final, dentro de los 30 días de celebrada la elección, que debe dar cuenta del balance final de las cuentas. Este informe, a diferencia del previo, debe estar suscripto por un contador público matriculado. A su vez, la misma ley en su artículo 18 designa a la AGD como el organismo encargado de recibir los informes, controlarlos y realizar un informe propio sobre el financiamiento de los partidos el que debe publicar en el Boletín Oficial de la Ciudad dentro de los 90 días de finalizada la campaña.

Por último, como lo indica la normativa, la AGC controla los informes financieros presentados por las agrupaciones, identifica las infracciones para cada caso y propone al TSJ como el encargado de ejecutar las sanciones. En varias ocasiones los partidos no presentan sus informes, aunque dicha práctica fue en detrimento en los últimos años. En el 2007 seis fuerzas políticas no presentaron el informe final, en 2011 sólo dos fuerzas no lo presentaron y en la última elección, todas las agrupaciones presentaron los informes aunque con algunas irregularidades. En los últimos informes (2007, 2011 y 2015) las infracciones más relevantes son: la superación de los límites de aportes privados; la falta de información sobre las imprentas que realizan los afiches para las carteleras en la vía pública e inconsistencias entre los movimientos declarados y los efectivos en las cuentas bancarias. En ciertas ocasiones inclusive, las agrupaciones declaran gastos por un importe que luego es superado por las facturas que presentan los proveedores. También la AGC encuentra sistemáticamente irregularidades en los comprobantes que presentan las agrupaciones y en algunos casos, debido al control vía proveedores, se descubren gastos que no fueron declarados en los informes. La particularidad del control en base a la información que brindan los proveedores es que al no estar regulado en la legislación, los proveedores suelen no responder a los pedidos de la auditoría, dificultando aún más el proceso de control y fiscalización de los gastos.

### Propuesta

- Se propone que las agrupaciones políticas presenten varios informes y balances a los efectos de transparentar el estado de su patrimonio y la planificación de sus ingresos y gastos para la campaña. Se propone que las agrupaciones presenten primero, un informe sobre su estado patrimonial; segundo, balances mensuales en los meses anteriores y un mes posterior a cada elección y por último, un informe previo a la realización de cada comicio.
- Sobre el balance del estado patrimonial de las agrupaciones se propone que todos los partidos con derecho a participar del financiamiento público



directo presenten su balance que incluya la contabilidad completa y detallada de cualquier gasto efectuado con cargo al fondo. Se aconseja condicionar el desembolso de los fondos públicos a la entrega de los informes y su aprobación.

- Sobre los balances mensuales se propone que el Presidente del partido y/o su responsable financiero –contador matriculado- deban presentar ante la justicia electoral balances mensuales durante los cuatro meses anteriores y uno después de finalizada la elección. Se aconseja que los informes estén firmados por contadores matriculados y respaldados con extractos bancarios y terceros informantes.
- Se propone que los balances mensuales incluyan: una descripción detallada de los ingresos y gastos, precisando el monto y el destino de los recursos procedentes del fondo partidista y el origen y valor de las contribuciones y donaciones. Además, se aconseja que los mismos estén respaldados por los resúmenes de cuentas bancarias correspondientes, las transacciones y relación de cheques recibidos, precisando sobre éstos últimos, el número, valor y emisor. Se sugiere que todos los gastos de campaña se documenten a través de una “constancia de operación”, en la que deban indicarse la identificación tributaria del partido y de la persona beneficiaria, el importe de la operación, el número de factura y el número de cheque destinado al pago. Los informes, deben cubrir las transacciones posteriores al 1 de enero.
- Sobre el informe previo, se propone que el presidente y el tesorero del partido y los responsables financiero y político de la campaña estén obligados a presentar un informe detallado de los ingresos y gastos de campaña 10 días antes de la jornada

electoral, con indicación del origen, monto y destino de los aportes públicos y privados recibidos.

- Se aconseja exigir informes a los proveedores para poder contrastar la información provista por las agrupaciones políticas. En este sentido, se propone que los informes de los proveedores incluyan los gastos que realizan los partidos de manera mensual. Además se aconseja que los medios de comunicación y los proveedores en general, de servicios o bienes útiles o muebles en el desarrollo de las campañas electorales de los partidos políticos, estén sometidos al régimen que ley electoral establece, debiendo facilitar los elementos y datos que les sean requeridos, sin que sean aplicables las disposiciones referidas al secreto bancario o fiscal, ni los compromisos de confidencialidad establecidos por ley o contrato. En consecuencia, se sugiere que los proveedores estén sujetos y sean responsables ante las regulaciones y sanciones de las normativas electorales.

### 3.5.2 Órgano de control y atribuciones

Las características básicas del régimen de control y fiscalización integral no sólo dependen de las definiciones sobre la presentación y revisión de informes de las finanzas partidistas y gastos de campaña, sino también de las atribuciones (amplias o restringidas) conferidas a la autoridad electoral ya que de ésta última depende el control efectivo y el cumplimiento de las sanciones establecidas. En consecuencia, el rango de atribuciones de la autoridad electoral moldea la capacidad y la efectividad del sistema de control y fiscalización en materia electoral.

En América Latina predomina una cultura y prácticas ajenas a la rendición de cuentas, especialmente en lo que concierne al financiamiento electoral. En respuesta a esta tendencia, los países han aprobado leyes con excesivas regulaciones en la materia de financiamiento. Sin embargo, el problema persiste debido a que las normativas vigentes no definen los dispositivos jurídicos institucionales para hacerlas valer. Un análisis profundo sobre los sistemas de control y fiscalización de la región destaca que son pocos los casos en los que las exigencias que demandan las regulaciones sobre financiamiento son acompañadas por un sólido sistema de rendición de cuentas. En Argentina, el control externo de la actividad económica y financiera de los partidos y las campañas está a cargo del Cuerpo de Auditores Contadores de la Cámara Nacional Electoral (CNE), sin perjuicio de la intervención de la justicia electoral. Si bien ambas autoridades pueden solicitar a cualquier persona la documentación relacionada con gastos realizados por partidos y candidatos, los jueces federales son los encargados de recibir los informes anuales y de campaña que luego remiten a la CNE para la auditoría y control. La CNE además de estar facultada para controlar, auditar y dar publicidad a todo lo relativo al financiamiento público y privado de partidos, tiene la potestad para establecer requisitos o formalidades para la presentación de los informes, balances y demás documentación contable<sup>65</sup>.

En la CABA, la AGC cuenta con escasas atribuciones, ya que se encarga de recibir y revisar los informes presentados pero carece de facultades formales para investigar y aclarar presuntas inconsistencias o irregularidades. Este papel limitado de la AGC dificulta que la investigaciones que lleva a cabo en materia de financiamiento sean rigurosas y exhaustivas, condiciones necesarias para esclarecer y, en caso que correspondiera, denunciar las transgresiones a la ley por parte de las agrupaciones políticas. A pesar de estas limitaciones la AGC se dedica a evaluar el respeto de las agrupaciones a las normas electorales durante la campaña y denunciar las infracciones al TSJ, organismo encargado de aplicar las sanciones. Para todas las elecciones, primarias, generales y balotaje, la AGC confecciona los informes correspondientes, que debe realizar dentro de los 90 días de finalizada la campaña (art. 18 Ley N° 268), e identifica las principales infracciones de los partidos. En los últimos años el control ha mejorado sobre las infracciones más comunes: la no utilización de la cuenta bancaria, el problema de las carteleras y la declaración de los gastos. Es posible que el mayor control responda a que recientemente la AGC ha contratado a empresas encargadas de controlar la cartelería y la publicidad en medios de comunicación (EJES S.A.).

## Propuesta

- Se propone que la AGC conserve las funciones de control y fiscalización sobre los balances de patrimonio y los informes mensuales y previos a la campaña. A su vez, se aconseja que la AGC esté facultada para rechazar las cuentas que no se ajusten a la documentación soporte o contengan errores u omisiones graves.
- Se propone como atribuciones de la AGC las siguientes: elaborar lineamientos con bases técnicas para la presentación de los informes; revisar los informes presentados; ordenar la práctica de auditorías y visitas de verificación con el fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones de las agrupaciones y la veracidad de sus informes; informar al Tribunal Electoral (TE) sobre las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos y agrupaciones políticas y, cuando correspondiera, informar sobre las sanciones que a su juicio procedan. Se aconseja que la AG disponga de un plazo de 60 días para elaborar un dictamen consolidado sobre el control y fiscalización realizado que debe presentar ante el TE.
- Se aconseja que el TE pueda revisar periódicamente el registro de donaciones privadas a los partidos y posea la facultad de requerir a cualquier organismo o entidad pública o privada, depositarios de información, los datos que precise para sus funciones de control. En este sentido, se sugiere garantizar que ninguna información pueda ser negada argumentando sigilo, reserva bancaria o cualquier otra restricción. Se aconseja además que el TE, en caso de que haya indicios de infracción, pueda disponer de auditorías especiales, cuyos gastos deben ser cubiertos por el presunto infractor.
- Se propone que la AG facilite la consulta en internet de todos los informes anuales y de campaña. A fin de promover el voto informado, se aconseja que la AGC publique informes parciales de rendición de cuentas de ingresos y egresos de los partidos y alianzas. Se aconseja que las publicaciones se realicen a través de los medios de comunicación y las direcciones de los sitios web correspondientes a los efectos de que cualquier ciudadano pueda solicitar copia de los informes presentados ante la justicia electoral y la AGC, así como de la documentación de respaldo e informes de la auditoría. Se propone que ninguna solicitud requiera expresión de causa.

## 3.5.3 Régimen de sanciones

Dos cuestiones resultan relevantes al momento de analizar el régimen de sanciones. La primera refiere a las formas de sancionar que incluyen un abanico amplio de opciones según el tipo de sanción y el sujeto que sea sancionado. Esta distinción sobre el tipo y el sujeto infractor resulta relevante debido a que las sanciones deben reflejar la naturaleza de la infracción y atender a toda la cadena de sujetos implicados en dicho accionar. La segunda refiere a la efectividad de las sanciones según su aplicación inhiba que en el futuro el infractor vuelva a tener el mismo comportamiento sancionado.

En cuanto a las formas de sancionar los sistemas de control y fiscalización pueden implementar distintas opciones. En este sentido, en la legislación regional la regla común es que las sanciones se definan como multas de carácter pecuniario. Estas últimas sin embargo no toman en cuenta la naturaleza, magnitud y gravedad de las faltas, especialmente cuando se aplican para castigar transgresiones a un elemento fundamental de la representación o cuando no compensan los efectos que generan en la equidad de la competencia las violaciones al financiamiento de campaña. La debilidad de las sanciones pecuniarias explica que algunos países prevean en su normativa sanciones más rigurosas como la suspensión de financiamiento público, la pérdida de personería legal de los partidos, la revocatoria de la investidura de los candidatos y/o la suspensión de los derechos políticos de infractores. Estas sanciones suelen ser más eficientes para multar faltas graves o reiteradas, a la vez que permiten enviar una señal clara e inequívoca sobre la baja tolerancia a este tipo de acciones.

En general, las sanciones suelen referir a infracciones sobre la utilización de cuentas bancarias distintas a las ordenadas por la ley, la trasgresión de los límites de gastos o las restricciones sobre el origen y monto de las contribuciones. En el caso de las agrupaciones políticas, el incumplimiento de cualquier disposición relativa al control del financiamiento suele sancionarse con la reducción o suspensión automática del pago de cualquier aporte público, es decir la suspensión del financiamiento estatal para la elección subsiguiente. En algunos casos, sanciones más rigurosas estipulan la suspensión del registro como partido o agrupación política. Es importante hacer notar que en estos casos la propia ley define que estas sanciones sólo pueden imponerse cuando el incumplimiento o infracción sea particularmente grave o sistemático. Asimismo, se suele contemplar sanciones económicas o inhabilitaciones al ejercicio de los derechos políticos por un período determinado, a las autoridades partidarias, usualmente al presi-

dente o tesorero, que autorice o consienta estas violaciones. Esto último implica que si el responsable de rendir cuentas por gastos de campaña no cumple con los plazos establecidos u otras disposiciones puede ser sancionado con la pérdida de sus derechos políticos.

Además de las sanciones a los partidos y sus responsables, también se puede contemplar castigos a los candidatos, los contribuyentes o donantes y los proveedores de servicios para la campaña. Respecto a las sanciones sobre los candidatos, en los casos más graves, sobre todo si se comprueba recepción dolosa del narcotráfico, el candidato que no reporte todos los ingresos y gastos electorales puede ser descalificado del cargo para el que fue elegido o, si no fue elegido, inhabilitado para ser candidato u ocupar cargo público por un período determinado. Para los contribuyentes y los proveedores de servicios para la campaña que violen las prohibiciones sobre el origen y registro de las donaciones, las sanciones suelen ser pecuniarias.

**Los sistemas de sanción que definen multas específicas para todos los sujetos implicados (partidos, candidatos, contribuyentes y proveedores) suelen abordar en forma más eficiente los problemas sobre las violaciones en materia de financiamiento electoral ya que sancionan a todos los eslabones de la cadena infractora. Las sanciones en este sentido deben ser de diversa naturaleza en virtud del diferente rol que ocupa cada sujeto en el escenario electoral.**

El sistema de sanciones en Argentina define multas para varios sujetos, incluyendo los responsables económicos y políticos de campaña, los aportantes y algunos proveedores específicos, como lo son las empresas de encuestas y sondeos de opinión. Respecto al tipo de sanciones, la legislación define en la mayoría de los casos sanciones pecuniarias, por ejemplo, en caso de no presentar los informes los pre-candidatos y el responsable económico financiero de la lista interna es pasible solidariamente de una multa equivalente al 0.2% por cada día de atraso en la presentación del informe (art. 36 Ley n° 26571). A su vez, las agrupaciones políticas que no presenten el informe final son sancionadas con el mismo porcentaje sobre el total de fondos en la próxima distribución del fondo permanente de partidos (art. 37 Ley N° 26571). Las sanciones más severas en la legislación estipulan la inhabilitación para ejercer los derechos políticos al presidente y tesorero de partido y al responsable político y económico financiero de campaña en caso de que au-



toricen la utilización de distintas cuentas bancarias y/o no puedan acreditar debidamente el origen de los recursos (art. 63 Ley N° 26571). Finalmente, las empresas de encuestas y sondeos de opinión que no respeten las regulaciones son sancionadas con la prohibición a participar en el registro de proveedores en los próximos ciclos electorales.

La experiencia subnacional también da cuenta de la diversidad de multas que proponen las leyes electorales y ciertas tendencias sancionatorias en consolidación: la implementación del principio de responsabilidad solidaria que hace responsables a los partidos que integren una alianza con un partido que infringe la ley, la suspensión del derecho de los partidos infractores a competir en la próxima elección, la identificación de responsables en los medios y la definición de multas en caso de que participen en las infracciones con los partidos. En Mendoza, la ley prevé, para quienes incumplan con las regulaciones el retiro de las contribuciones, subsidios y todo otro recurso de financiamiento, por un plazo de uno a cuatro años, pudiendo además ser sancionados con multas de hasta cien mil pesos. Además, la legislación plantea el principio de *responsabilidad solidaria* entre los partidos que integren una alianza con un partido infractor. Por otro lado, en la provincia de Córdoba la Justicia Electoral aplica a los medios de comunicación, en caso de alterar el precio de sus tarifas ordinarias favoreciendo a alguna facción determinada, una multa equivalente a 100 Salarios Mínimos Vitales y Móviles de acuerdo a lo estipulado por el artículo 239 de su Código Electoral. En caso de realización de ventas irregulares de los correspondientes espacios publicitarios, a personas no autorizadas o por fuera del marco regulatorio resguardado por la Justicia Electoral, la multa asciende a 200 Salarios Mínimos Vitales y Móviles.

En la Ciudad, la Ley N° 268 (arts. 19 al 25) define sanciones para los partidos, agrupaciones y alianzas que superen los límites de los gastos, no presenten los informes correspondientes, violen la duración de la campaña, las regulaciones sobre la propaganda gráfica y/o la difusión de resultados electorales, entre otros. En estos casos las sanciones que se estipulan son monetarias y se calculan incorporando de alguna forma la unidad de la infracción: centimetraje, minutos o segundos. Por otro lado, las sanciones sobre el incumplimiento de la veda electoral o del período de campaña suponen una multa de entre el 2% al 10% del tope de gastos establecido (art. 21) y la sanción por presentación tardía del informe final se calcula considerando el 1% del tope del gasto establecido por cada día de retraso en la presentación (art. 20).

**Art. 19°.-** *Los partidos políticos, confederaciones o alianzas que superen los límites establecidos para gastos de campaña, pierden en las siguientes elecciones el derecho a percibir los fondos públicos que pudieran corresponderle por campaña electoral, en un monto de hasta tres (3) veces la suma en que se hubiesen excedido.*

**Art. 20°.-** *La no presentación de los informes requeridos por la Auditoría General será sancionada con una multa de hasta el uno por ciento (1%) del tope del gasto de campaña establecido en esta ley, por cada día de incumplimiento.*

**Art. 21°.-** *La violación de la duración prescrita de las campañas electorales será sancionada con una multa de entre el dos (2) al diez (10) por ciento del tope de gastos de campaña establecido en esta ley, por cada día de incumplimiento.*

**Art. 23°.-** *El partido político, confederación, alianza o candidato/a y la imprenta o medio de comunicación que contraviniera lo dispuesto en el art. 4°, será sancionado/a con una multa equivalente al costo de mercado de dicha propaganda o espacio.*

**Art. 24°.-** *El que violare lo dispuesto por el Art. 5° de esta ley, será pasible de una multa del treinta (30) al cincuenta (50) por ciento de:*

*El valor total del centimetraje de publicidad de un día, correspondiente al medio en que se hubiere publicado la encuesta, cuando se trate de un medio gráfico;*

*El valor total de los minutos de publicidad de un día, correspondiente al medio en que se hubiere difundido la encuesta, cuando se trate de un medio de radiodifusión;*

*El valor total de los segundos de publicidad de un día correspondiente al medio en que se hubiere difundido, la encuesta, cuando se trate de un medio de teledifusión.*

La ley también considera sanciones que trascienden las fronteras monetarias de la campaña corriente. Entre otras, se estipula por un lado la inhabilitación de dos a seis años para elegir, ser elegido y desempeñar cargos públicos a quienes entreguen/ofrezcan o soliciten/acepten/reciban aportes prohibidos por la legislación vigente (art. 22) y por el otro, la inhibición del derecho a percibir fondos públicos a aquellos partidos políticos que hayan retirado sus candidaturas y no hayan devuelto los fondos que se les concedieron, con los intereses correspondientes (art. 25).

**Art. 22°.-** *Los partidos, confederaciones o alianzas que recibieren, y todo aquel que efectuar un aporte prohibido por esta ley, serán sancio-*

*nados con multa equivalente de tres (3) hasta diez (10) veces al monto de dicho aporte. Sin perjuicio de las sanciones previamente establecidas, será pasibles de inhabilitación de dos (2) a seis (6) años para el ejercicio del derecho a elegir y ser elegido y para el desempeño de cargos públicos: Todo aquel que por sí o por interpósita persona, entregare u ofreciere aportes en violación de lo previsto en esta Ley. Todo aquel que, por sí o por interpósita persona, solicitare, aceptare o recibiere aportes en violación de lo previsto en esta Ley.*

**Art. 25°.-** *Los partidos políticos que no cumplan con el reintegro previsto en el art. 12°, pierden, a partir de ese momento y hasta completar la suma recibida con más los intereses pertinentes, el derecho a percibir los fondos públicos que pudieran corresponderle en lo sucesivo por cualquier concepto.*

Las sanciones en la Ciudad se orientan mayoritariamente a los partidos, siendo el principal damnificado la lista oficializada. Si bien el Decreto N° 376 en su artículo 19 exige que en la presentación de los informes debe indicarse el responsable económico financiero de la lista, las sanciones que estipula la ley recaen sobre los partidos, agrupaciones y alianzas y sólo en algunos casos sobre personas físicas o jurídicas. En consecuencia, y a pesar de la centralidad del responsable económico financiero o del apoderado, la Ley no define sanciones específicas para estas figuras. Otras sanciones se extienden más allá de los partidos al considerar como infractores a los proveedores y cualquiera (empresa jurídica por ejemplo) que haga un aporte que viole la normativa. Ejemplo de ello son las sanciones para quienes realizan aportes prohibidos por la legislación y para quienes no respeten, agrupaciones y/o proveedores (imprentas o medios de comunicación involucrados), las regulaciones sobre la propaganda definidas en los artículo 4 y 5 de la N° Ley. Estas sanciones que involucran a las “contrapartes” de las infracciones tienen por objetivo aumentar los incentivos para el buen comportamiento.

Respecto a las sanciones efectivas, en la Ciudad, como ya se dijo, el TSJ es el organismo encargado de implementar las multas definidas por la ley a aquellas agrupaciones que la AGC identifique en su informe final como infractoras. En la mayoría de los casos, sin embargo, en lugar de aplicar las sanciones definidas por la Ley N° 268, el TSJ enuncia la materialización de “un acuerdo de suspensión de proceso a prueba suscripto por los nombrados y el fiscal general en los términos del art. 45 del Código Contravencional”. Dicho acuerdo suele obligar a los partidos y/o agrupaciones infractoras a: capacitar a su personal, hacer fotos de los eventos sobre ca-

pacitación, identificar en un listado quiénes participan y cumplir con las actividades acordadas en un periodo no mayor a un año. En algunos casos, el acuerdo puede estipular que los partidos deban comprar bienes y víveres para organizaciones por el bien común<sup>66</sup>.

Como ya se dijo, las sanciones pecuniarias ex-post no logran resarcir los daños ocasionados por los partidos infractores sobre la calidad de la competencia democrática ni tampoco garantizan un aprendizaje en el comportamiento de los partidos. Por ello, aquí se propone un sistema de sanciones que promueva la prevención de las infracciones en lugar que la reacción y el castigo una vez que ya tuvieron lugar.

## Propuesta

- Se propone definir un sistema de sanciones que identifique multas para cada infractor (partidos, proveedores y aportantes) y que defina sanciones apropiadas para cada infracción atendiendo al tipo y al momento en que se realice la infracción.
- Se aconseja prevenir las violaciones al financiamiento incorporando el principio de solidaridad responsable, según el cual las sanciones aplican para todos los partidos que integran una alianza o agrupación. Este principio aumenta los incentivos para que los partidos que compiten en una misma alianza se controlen entre sí, debido a que todos son responsables de las infracciones que cometan los otros.
- Se propone sanciones distintas según el momento de la infracción. Para infracciones graves en las PASO, se aconseja sancionar retirando el aporte público indirecto al partido de cara a las generales y en caso de alianzas, a todos los partidos que la integran. Para infracciones graves en las Generales, se propone imposibilitar al partido a participar en la próxima elección. En el caso de alianzas, se implementa el principio de “responsabilidad solidaria”, según el cual la inhabilitación que aplica a la misma se extiende a todos los partidos que la integran.
- Se propone definir sanciones especiales para funcionarios, ministros o gobierno de turno que no respeten las limitaciones sobre la propaganda oficial o las comunicaciones gubernamentales durante la campaña y para los proveedores de servicios y bienes para la campaña que no respeten las normas y regulaciones que los alcancen.





# 4.

Capítulo

## Incorporación de Tecnologías Electrónicas en el Proceso Electoral

En primer lugar, se hace necesario enmarcar los debates de la incorporación de tecnología<sup>67</sup> en un debate más amplio relativo a la democracia en su contexto, con sus alcances y desafíos históricos, culturales, económicos y sociales. Se podría acudir a vasta literatura sobre el concepto de democracia, estando el recorte del presente capítulo dirigido a observar este concepto en relación a los nuevos debates de tecnologías electrónicas en el proceso electoral y su impacto e institucionalización ante la ciudadanía. Pero antes de hacerlo, no podemos dejar de destacar que la democracia no es sólo un procedimiento electoral periódico, el acto esencial de la elección de los representantes debe acompañarse de la puesta en práctica del derecho a la participación en la definición de los temas de la agenda política y el control de estos temas en el marco de las instituciones correspondientes (Badillo y Marengi, 2002). El rol del Estado en este proceso es clave, como conector entre los actores sociales, como proveedor de información del Gobierno y el sector público, como concentrador y diseminador de la opinión ciudadana, como consumidor modelo de Tecnologías de Información y Comunicaciones y finalmente, como defensor de la democracia, sea ésta digital o no. En este sentido, entender la e-democracy como proyecto de innovación tecnológica reclama posicionarla como verdadero proyecto interdisciplinario que supere el simple acto del voto.

La inclusión de nuevas tecnologías en el campo electoral es un proceso que ya lleva años de aplicación y que se encuentra en constante evolución. Resulta vital el aprendizaje sobre las experiencias comparadas internacionales y nacionales en pos de fortalecer las capacidades de quienes llevan adelante procesos eleccionarios. Aun así, cada sistema se crea y recrea en medio de elementos culturales, sociales y económicos de la sociedad en particular y como tal, las especificidades y formas de legitimación ciudadana se dan en un contexto, en un tiempo y espacio específico y determinado.

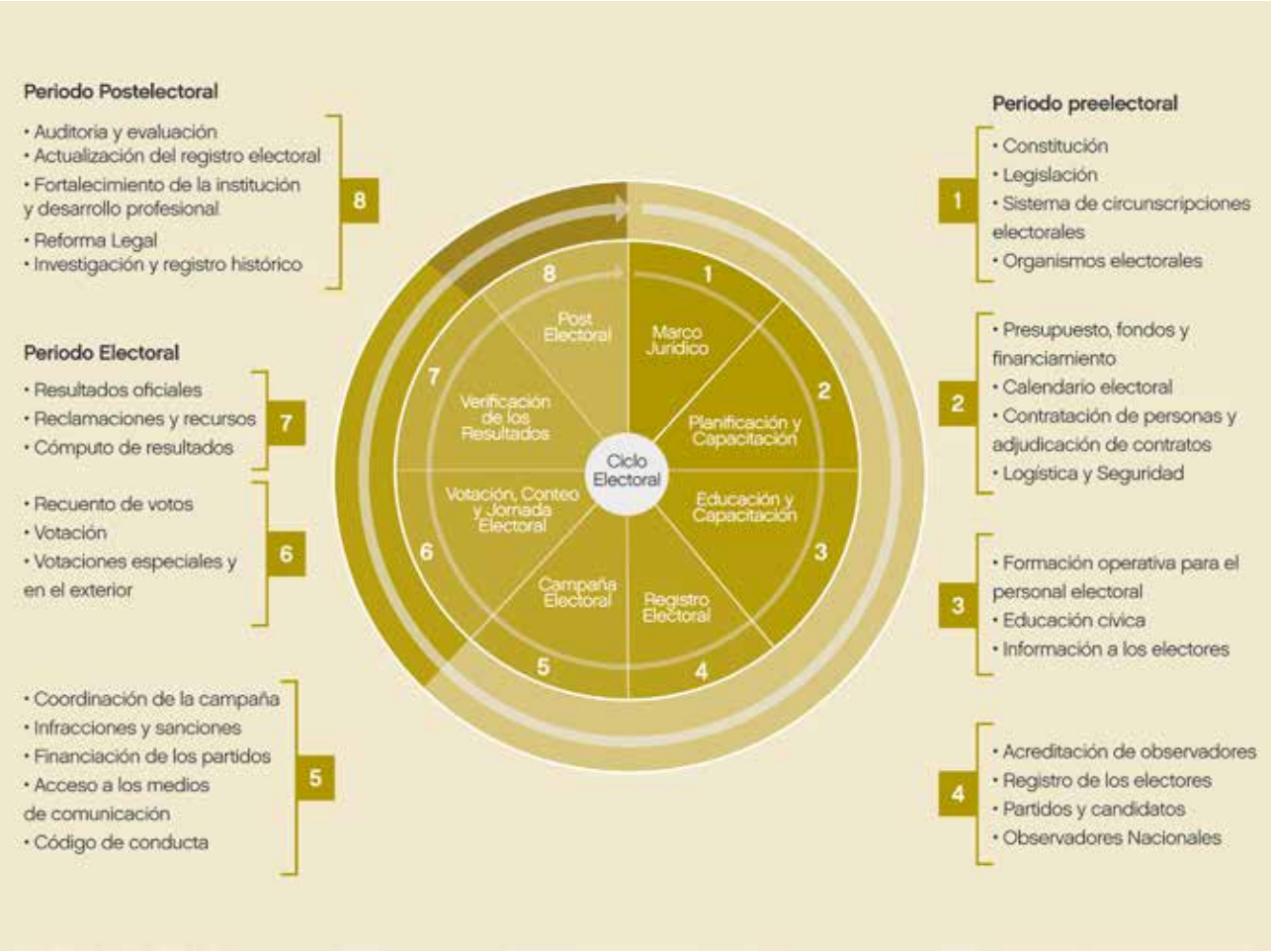
De esta manera, la tecnología no podrá ser comprendida e implementada de manera correcta y exitosa mientras sea pensada sólo como un medio, pues supone necesariamente un conocimiento de las causas y razones que entrelazan los procesos

en su conjunto (Fandiño y Leidy, 2012). Así, la tecnología electoral implica reglas y prácticas cotidianas que permitan la familiarización del electorado. De ahí que se observe, mucho más allá de las tendencias globales, los rasgos específicos de cada país: como su historia particular, los procesos por los que ha pasado, su situación política, la confianza que tienen los ciudadanos en las instituciones políticas y en los organismos electorales, estos rasgos permiten proponer estrategias que posibiliten tanto la implementación como la mejora de medios electrónicos<sup>68</sup> en cualquiera de sus etapas [Cuadro 1.4].

El proceso electoral es el pilar fundamental del régimen democrático. Así, el hecho de que funcione correctamente en todos los aspectos posibles es condición necesaria para que éste tenga estabilidad en el tiempo y pueda mejorar su propia trayectoria. Dada la mencionada relevancia de las elecciones como institución para la subsistencia, estabilidad y potencial mejora de la democracia, el Estado debe ser el primer interesado en velar por el buen funcionamiento de esas dimensiones, las que llevan además implícitos derechos constitucionales fundamentales para los ciudadanos. Por esta razón, el uso de tecnologías en el proceso electoral no puede tener otro objetivo que el de hacer más eficiente al Estado en su deber de garantizar al ciudadano el efectivo cumplimiento de dichos derechos constitucionales. En tal sentido, este informe apunta a presentar buenas prácticas nacionales e internacionales y potenciales mejoras, con distinto grado de especificidad, derivadas de la implementación de tecnologías electorales en el ámbito nacional e internacional, tanto durante el propio acto de la elección como en las etapas previa y posterior a ella.



Cuadro 1.4 Tecnologías aplicadas al ciclo electoral



Fuente: OEA. “Tecnologías aplicadas al ciclo electoral”. 2014. Secretaría de asuntos Políticos. Departamento para la cooperación y observación electoral.

4.1 Periodo Pre-Electoral:

4.1.1 Marco normativo

La legislación electoral tiene un impacto significativo en la capacidad para incorporar tecnologías en las distintas etapas de un proceso electoral, la misma puede habilitar la aplicación de innovaciones electrónicas y al mismo tiempo limitarla o circunscribirla a características específicas, fuera de las cuales se prohíbe su utilización. En este sentido, toda normativa electoral que contenga la incorporación de tecnologías en las distintas etapas del proceso electoral, incluye especificaciones que abarcan desde el tipo y lugar de su producción –en general estipulando si su desarrollo y mantenimiento será realizado por la propia autoridad electoral o suministrado externamente- hasta los detalles sobre los procesos de adquisición y certificación –compatibilidad con sistemas previos, controles de calidad, auditoría, etc.–.

En este sentido, encontramos algunas legislaciones o regulaciones electorales flexibles, es decir que permiten el uso de tecnologías para efectos electorales, brindando a la autoridad de aplicación cierta discrecionalidad en el tipo de tecnología a emplear, mientras que otras especifican de forma detallada el tipo de tecnología que debe ser utilizada.

Otro dato no menor es el de los estándares legales, que partiendo de la base de los cuatro principios básicos del sufragio -universal, igualitario, libre y secreto-, incorporan garantías, muchas de ellas específicamente referidas a la incorporación de tecnologías: transparencia, verificación, auditabilidad, control, fiabilidad, seguridad, etc.

Finalmente, debemos mencionar que la normativa puede, por un lado, determinar en qué etapas del proceso electoral se permitirá la incorporación de tecnologías y en cuales no, y por el otro realizar omisiones respecto a las especificaciones, dejando su aplicación a criterio de las autoridades electorales.

En este aspecto, en Argentina a nivel nacional sólo se prevé la posibilidad de contar con nuevas tecnologías que puedan mejorar el sistema de registro de electores; mientras que en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se abre un espectro mucho más amplio a partir de la Ley N° 4.894 de primarias.

A nivel subnacional, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Río Negro, La Rioja, Tucumán y San Luis, incorporaron en sus códigos electorales capítulos dedicados a la incorporación de tecnologías aunque limitados específicamente al proceso de votación. En este sentido, se incluyen en el marco normativo parámetros mínimos que debe cumplir cualquier sistema de emisión de sufragio que incorpore tecnología electrónica como accesibilidad, confiabilidad, privacidad, seguridad, eficiencia, etc. En menor medida, definen al ente regulador y auditor del sistema, destacándose el caso de Tucumán donde también se establece la necesidad de realizar auditorías al sistema y la posibilidad de que los partidos políticos participen en la fiscalización de todas las fases del proceso electoral, la posibilidad de buscar asesoramiento internacional para garantizar la seguridad del sistema y la responsabilidad de la Junta Electoral de garantizar la capacitación. Por otro lado, provincias como Salta, Santiago del Estero y Misiones, habilitaron la posibilidad de incorporar tecnologías en el proceso electoral a través de leyes específicas, por fuera de sus códigos electorales.

Por su parte, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó -con 43 votos positivos, 11 negativos y 3 abstenciones-, el 9 de diciembre de 2013, la Ley 4.894 que dispuso la implementación del “Régimen Normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias” (Anexo I) y el “Régimen Normativo de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas” (Anexo II). A partir de la misma, la Ciudad abre un espectro mucho más amplio haciendo mención de cada una de estas etapas como plausibles de incorporación de tecnología:

- a. Producción y actualización del registro de electores
- b. Oficialización de candidaturas
- c. Identificación del elector
- d. Emisión del voto
- e. Escrutinio de sufragios y
- f. Transmisión y totalización de resultados electorales.

Casi un año después, el gobierno dictó dos decretos reglamentarios 441/14 y 513/14, referentes a la incorporación de tecnologías electrónicas en el sistema de emisión de sufragio con Boleta Única (BU), así como en el proceso de escrutinio de sufragios, transmisión y totalización de los resultados electorales (artículo 2, Decreto 513/14).

Para abordar más cabalmente su especificidad, a continuación se incluye una selección de los artículos y sus respectivas reglamentaciones en lo que respecta a la incorporación de tecnologías electrónicas en el sistema electoral de la Ciudad:

**Artículo 23.- Incorporación de Tecnologías Electrónicas.** El Poder Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires podrá incorporar tecnologías electrónicas en el procedimiento electoral, bajo las garantías reconocidas en la presente Ley y en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Artículo 24.- Principios aplicables a la incorporación de Tecnologías Electrónicas.** Toda alternativa o solución tecnológica a incorporar en cualquiera de las etapas del procedimiento electoral debe contemplar y respetar los siguientes principios:

- a. Accesibilidad para el/la votante: Que el sistema de operación sea de acceso inmediato, que no genere confusión y no contenga elementos que puedan inducir el voto o presentarse como barreras de acceso al sistema;
- b. Auditable: tanto la solución tecnológica, como sus componentes de hardware y software debe ser abierta e íntegramente auditable antes, durante y posteriormente a su uso;
- c. Comprobable físicamente: la solución debe brindar mecanismos que permitan realizar el procedimiento en forma manual; [...]
- e. Confiable: debe minimizar la probabilidad de ocurrencia de fallas, reuniendo condiciones que impidan alterar el resultado eleccionario, ya sea modificando el voto emitido o contabilizándose votos no válidos o no registrando votos válidos;
- f. Simple: de modo tal que la instrucción a la ciudadanía sea mínima; [...]
- h. Eficiente: debe utilizar los recursos de manera económica y en relación adecuada entre el costo de implementación del Sistema y la prestación que se obtiene; [...]
- p. Privacidad, que respete el carácter secreto del sufragio y que sea imposible identificar bajo ningún concepto al emisor del voto;
- q. Seguridad informática, Proveer la máxima seguridad posible a fin de evitar eventuales instrucciones, intrusiones, o ataques por fuera del Sistema, debiendo preverse una protección y seguridad contra todo tipo de eventos, caídas o fallos del software, el hardware o de la red de energía eléctrica. Dicho sistema, no pueda ser manipulado por el administrador, salvo expresa autorización de la Autoridad de Aplicación; y
- r. Capacitación in situ: Debe ser pasible de proveer una unidad de tecnología electrónica de emisión de sufragio por cada establecimiento de votación, a fin de facilitar el entrenamiento de los electores con igual tecnología a la utilizada



en las mesas de emisión de sufragio. Las modificaciones que se propongan deben garantizar el carácter secreto del voto y asegurar la accesibilidad, seguridad y transparencia del proceso electoral.

**Reglamentación** (Decreto n° 441/GCBA/2014).- Las tecnologías electrónicas que se utilicen o apliquen deben cumplir con los siguientes recaudos:

**a.** Acceso fácil, rápido y acorde al conocimiento de cualquier ciudadano de todas las opciones para la emisión del sufragio, con amplia difusión previa sobre la utilización del sistema adoptado. El sistema debe mostrar al elector, a través de una pantalla táctil, toda la oferta electoral a través de los modelos de pantalla confeccionados por la Autoridad de Aplicación;

**b.** Conocimiento y acceso, por parte de la Autoridad de Aplicación y las agrupaciones políticas a los programas fuente, funcionamiento de las máquinas de votación, sus características y programas (tanto hardware como software) y demás procesos de funcionamiento del sistema electrónico que se proyecte utilizar, designando a las personas autorizadas para ello. El sistema debe prever mecanismos de control que puedan ser utilizados por el propio elector, a fin de que verifique la concordancia de su voto y el registro electrónico, por los fiscales de las agrupaciones políticas así como por la autoridad de mesa a fin que constaten la correcta asignación y suma de los votos; [...]

**e.** El sistema que se adopte debe cumplir con específicos niveles de seguridad que impidan la adulteración del voto y garanticen la inviolabilidad del mismo y su debido resguardo y secreto, así como que sólo se permita registrar una única vez cada uno de los votos que se encuentren en la urna durante el proceso electoral;

**f.** La instrucción sobre su uso debe ser efectuada por todos los medios disponibles de comunicación, previendo un módulo específico en el sitio web del Gobierno de la Ciudad y de la Autoridad de Aplicación, en especial, a través de simuladores de máquinas de votación que deben ofrecerse en los medios precitados;

**g.** El sistema no debe permitir grabaciones o dobles registros, debiendo ser inalterable, con registro simultáneo tanto en papel como electrónico; [...]

**k.** El elector debe poder comprobar el contenido de su elección en forma clara y veraz; [...]

**p.** Imposibilidad de identificación del emisor del voto por ningún método o forma, y que en caso de que el elector no esté de acuerdo con su opción o se hubiere equivocado pueda - en forma ágil y sencilla- modificar su elección, sin que ello ponga en riesgo el secreto de su voto. El sistema no debe permitir la conexión entre el proceso de

identificación y el de sufragio, y la máquina de votación no debe tener memoria ni capacidad de almacenar el registro de los votos. El diseño de la Boleta Única, en el caso de adoptarse una tecnología electrónica que así lo requiera, debe asegurar la insustituibilidad de la boleta en manos del elector;

**q.** Inviolabilidad del sistema a través del desarrollo de programas que lo protejan en todas sus etapas y procesos, dando intervención a la Autoridad de Aplicación sobre su desarrollo, prueba e implementación. El sistema debe contar un programa de que impida intrusiones o ataques por fuera del mismo, debiendo preverse una protección y seguridad contra todo tipo de eventos, caídas o fallos del software, el hardware o de la red de energía eléctrica, pudiendo sólo ser manipulado por la Autoridad de Aplicación o a quien ella fundada y expresamente autorice; [...]

**Artículo 25.-** Aprobación y control. La Autoridad de Aplicación debe aprobar y controlar la aplicación de las tecnologías electrónicas garantizando la transparencia, el acceso a la información técnica y la fiscalización directa por parte de las agrupaciones políticas y de los/as electores/as, así como todos los principios enumerados en la presente ley. [...]

Este primer resumen a nivel normativo nos permite conocer a grandes rasgos las principales características del sistema electoral de la Ciudad, y en particular, tomar noción de las medidas de capacitación, transparencia y seguridad previstas para la aplicación de tecnologías. Como ejemplo de la relevancia de la redacción normativa, la restricción de que el sistema deba ser comprobable físicamente tiene como resultado que se limita la posibilidad de la utilización de sistemas de emisión de sufragio que incorporen tecnologías electrónicas sin soporte analógico. Asimismo, se puede observar que la normativa es extremadamente extensa en materia de garantías, aunque brinda flexibilidad para la aplicación de la autoridad correspondiente.

#### 4.1.2 Producción y actualización del registro de electores

El registro de electores de cada país contiene una lista de los ciudadanos habilitados para votar, lo cual lo vuelve un elemento central del sistema electoral, siendo el medio oficial para verificar la identidad de los electores el día de los comicios. En este sentido, en los años electorales, sean nacionales o subnacionales, el registro civil adopta un papel protagónico en la confección del padrón electoral, ya que el mismo representa la suma de todas las cédulas de identidad válidas en una jurisdicción. Si por un motivo u otro el registro

no puede producir una actualización, el sistema electoral arriesga su credibilidad e incluso amenaza la posibilidad de que los ciudadanos ejerzan su derecho constitucional a votar. “La posibilidad de negar el derecho de votar en sí, justifica la necesidad de un sistema registral eficaz, transparente y confiable con alta celeridad”<sup>69</sup>.

Por su magnitud, es uno de los aspectos más complejos y costosos del proceso electoral, donde la tecnología está jugando cada vez un papel más central (IFES, 2007).

En este sentido, la automatización ha facilitado la tarea de producir y actualizar el registro de electores, así como su integración con otras múltiples bases de datos, como son los registros de infractores<sup>70</sup>, votantes en el extranjero, entre varios. Es asimismo una herramienta fundamental para el intercambio de información actualizada de los ciudadanos, entre autoridades electorales de diferentes jurisdicciones o dependencias del gobierno.

Por otra parte, ha permitido sumar nuevas herramientas de seguridad, como la captura de rasgos físicos y de imágenes de los electores al proceso de registro biométrico. A la mencionada inclusión de fotografías en la lista de electores se incorpora la impresión digital de huellas e incluso algunos países de la región avanzaron hacia modelos de Padrón Electoral Digital para ser utilizado en los diferentes puntos de sufragio.

Un dato no menor es el impacto que ha tenido para el ciudadano las herramientas de comunicación que a partir de la digitalización han sumado los organismos públicos. Por ejemplo, las páginas en Internet, que además de información general, permiten que el ciudadano controle su estado en el registro o bien realizar trámites para su actualización o corrección. En este punto cabe agregar la utilización de sistemas de geo-localización que permiten asignar a los electores centros de votación más cercanos a su domicilio.

A nivel nacional desde el año 1988 comenzó la automatización del padrón electoral a través de un proceso gradual, en el que los distritos electorales fueron utilizaron diferentes softwares. Finalmente, en el año 2003 se produce la informatización total del Registro de Electores a nivel nacional a través de un sistema propio unificado e interconectado dentro de la red del Poder Judicial de la Nación. El software utilizado, desarrollado por una empresa privada nacional, además del mantenimiento del registro de cada distrito electoral, permite el procesamiento de estadísticas y la confección del registro de infractores. Asimismo, es una herramienta para la ciudadanía que le permite consultar los datos

que figuran en el padrón electoral a través internet, con el fin de solicitar correcciones o conocer su mesa de votación en vísperas de las elecciones<sup>71</sup>.

En la República Argentina, como fuera abordado en la sección de derechos políticos, el registro es automático al momento de renovación del Documento Nacional de Identidad, a los 14 años. Asimismo, ese registro es utilizado por los distritos subnacionales para la realización de sus comicios locales. Sin embargo, el sistema no se aplica a los extranjeros, debido a que a nivel nacional no se habilita su sufragio, quedando como responsabilidad de cada jurisdicción, que haya legislado su incorporación, la realización del mismo.

No es redundante resaltar que el uso más importante y generalizado de la tecnología para el registro electoral es la informatización de las listas de electores y la producción de un documento de identificación electoral. En este sentido, en ciertas ocasiones se habilitan estrategias de registro focalizado, iniciativas orientadas a registrar a determinado grupo de electores especiales o con bajas tasas de registro en comparación con la población general. Entre estos grupos se pueden identificar a los electores jóvenes, a los miembros de ciertas comunidades étnicas, a los electores extranjeros, entre otros. Por ejemplo, México y Perú despliegan unidades móviles de registro en las áreas rurales; Sudáfrica en las áreas con bajos niveles de registro y en las prisiones; Australia en los campus escolares.

En este aspecto, la Ciudad tiene la necesidad de realizar un registro focalizado de extranjeros, siendo que su participación está contemplada constitucionalmente, pero su nivel de aplicación efectiva es bajo.

Los extranjeros que cumplen los requisitos para empadronarse en la CABA pueden tener muy poco o ningún conocimiento sobre los procesos democráticos y su derecho a votar. Para enfrentar ese tipo de barreras, la autoridad electoral puede poner a disposición de esta población la información fundamental e iniciar procesos más integrales como el dialogo con líderes comunitarios que pueda ayudar a identificar estrategias adecuadas para la integración efectiva de esta población objetivo.

La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó en el año 2000 la Ley N° 334 habilitando a los extranjeros a votar en los actos electorales, por lo cual deben ser contemplados a la hora de realizar el registro de electores. Asimismo, a partir de la Ley N° 4.864 del 2013 se prevé la informatización del padrón, destacando la posibilidad de ser compartido su soporte con otras autoridades públicas y ser consultado por el electorado, incluso a través de internet:

**Artículo 15.- Padrón.** Para las elecciones primarias se utilizará el mismo padrón que para la elección general. Los padrones provisorios se confeccionan únicamente en soporte informático y se entregan en dicho formato a las agrupaciones políticas intervinientes, al menos ochenta (80) días corridos antes de las elecciones primarias. Asimismo, la Autoridad de Aplicación remite copia de dicho soporte a las autoridades públicas y los dará a conocer a través de su sitio web en Internet y de otros medios masivos que pueda considerar pertinente.

Durante los diez (10) días corridos posteriores se pueden realizar tachas o enmiendas de parte con interés legítimo. Resueltas las mismas, la Autoridad de Aplicación lo eleva a definitivo. Los padrones definitivos son impresos en un plazo no menor a treinta (30) días corridos antes de la fecha de las elecciones primarias, con indicación de los lugares de votación y sus distintas mesas, conforme a la cantidad de electores/as que determine la Autoridad de Aplicación.

Para la elaboración de su padrón electoral, la Ciudad puede recurrir al Registro Nacional de Electores<sup>72</sup> contemplado en la Ley nacional 19.945. En cambio, la creación del Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros se encuentra separado y está a cargo del Tribunal Electoral y, hasta que éste se constituya, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad.

En ambos casos los padrones se confeccionan en soporte informático incorporando registro biométrico. Aun así, el uso del mismo dentro del proceso electoral es manual. Con un tiempo de antelación a la fecha de la elección se remiten copias impresas a las autoridades públicas difundiendo en medios masivos de comunicación (Ej. sitio web en Internet donde los ciudadanos también pueden realizar consultas online días previos a la votación).

### Dialogando BA

• En los distintos grupos de trabajo del “Dialogando BA” se sostuvo que esta etapa ya incorpora tecnología, dado que al estar articulado dentro del proceso nacional se ha avanzado hacia la automatización y digitalización, en donde el Padrón consta de soporte informático y documentación impresa. A pesar de que se consensó y validó que actualmente no existen muchas dificultades en esta instancia, se hace oportuno revisar cómo seguir mejorando e incluyendo a aquellas comunidades extranjeras dentro del proceso electoral.

### Propuesta

• **Registro de Extranjeros/as:** En pos de seguir institucionalizando el registro focalizado de los extranjeros/as de la Ciudad, se hace pertinente continuar avanzando hacia la informatización de las listas de electores extranjeros/as. En primer lugar, se podría utilizar el modelo implementado en el Registro Nacional el cual ha podido formalizar algunos de los principales datos. En segundo lugar, sería conveniente garantizar la constante actualización de dicho padrón<sup>73</sup>.

• **Reclamos sobre el padrón:** Es un derecho del ciudadano poder consultar y verificar su presencia en el Padrón Electoral y en caso de que no figure o aparezcan inconsistencias debería tener habilitado el derecho a reclamar y a pedir que se solucione el inconveniente. De esta manera, se hace necesario que se determine su procedimiento. La Autoridad de Aplicación debería promover y garantizar el acceso libre y gratuito vía Internet para que la ciudadanía pueda consultar y/o reclamar on-line el Padrón Electoral.

• **Registro de Infractores:** Luego de cada elección, la Autoridad de Aplicación debería llevar un registro de infractores al derecho de sufragio; ya que la obligatoriedad responde a la necesidad de seguir fortaleciendo la cultura política participativa. Se hace pertinente elaborar y actualizar el listado con nombre, apellido y DNI de los electores que no tengan constancia de voto y su consecutiva penalización.

### 4.1.3 Educación y Capacitación

Las actividades de educación y capacitación tienen como objetivo principal la preparación y transmisión de información relacionada al evento electoral para todos los actores del proceso electoral. La misma puede ser focalizada, como en el caso de la elaboración y administración de contenidos de capacitación para personal operativo a cargo de la interacción con los votantes durante la jornada electoral; o masiva, como en el caso de campañas educativas de información para el votante. En cualquier caso, es cada vez más usual que se utilicen diferentes componentes de tecnologías de información y comunicación (TIC) para asegurar la capacitación integral del personal operativo, presidentes de mesa o ciudadanos en general (OEA, 2014).

Es usual que las Autoridades Electorales desarrollen plataformas que permitan, a través de un navegador web, el acceso remoto a contenidos en línea, material gráfico, documentos, video y evaluaciones en línea. En este sentido, tanto a nivel nacional como subnacional se ha avanzado en herramientas de capacitación a partir de TICS, particularmente enfocadas a autoridades de mesa. El desarrollo de



campus virtuales de educación a distancia, a partir del acceso a los materiales de capacitación y evaluación virtual para autoridades de mesa, es una de las principales herramientas, pero también se destaca la posibilidad de:

- Diseño y contenidos de las páginas web: diseños dinámicos e informativos, preguntas frecuentes desplegables y videos instructivos, instancias de interacción, Blog y una cartelera de anuncios, entre otros.
- Capacitación presencial/virtual: Se puede incluir la filmación de capacitaciones presenciales para aquellos que no hayan podido concurrir, así como también la posibilidad de transmitir en vivo (*streaming*).
- Redes sociales: utilizadas para generar interacción y detectar dudas.
- Evaluación virtual: herramienta de aprendizaje, los errores que se cometen son acompañados por la respuesta correcta y la explicación que la justifica. Posibilidad de incluir simuladores de votación para la población en general, o específicos; por ejemplo, para practicar la tarea de completar actas de escrutinio a partir de cierto resultado electoral para autoridades de mesa.

Asimismo, todas estas herramientas de capacitación son un insumo para la generación de “alertas tempranas” sobre posibles errores o situaciones que se pueden prever por parte de las autoridades electorales, a partir de lo analizado tanto en la capacitación como en la evaluación. Además, se destaca como fortaleza que los participantes puedan acceder desde cualquier lugar y en cualquier momento a la capacitación. Asimismo, pueden realizar la capacitación en más de una oportunidad y

segmentando o enfatizando en aquellos aspectos menos conocidos para los participantes.

Una de las principales críticas que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) hacen de los procesos electorales nacionales es la falta de capacitación hacia la población en general, así como también a las autoridades de mesa y los fiscales partidarios. En este sentido, se han multiplicado las experiencias de capacitación digital en referencia al proceso electoral en general por parte de las OSC. Por ejemplo, “Guardianes del Voto”, lanzada por la Asociación Concienca, se centraba en consejos para evitar irregularidades durante la votación, o “El camino del voto”, realizada por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento), se enfocaba en infografía del proceso de votación. También hubo un aumento de las experiencias de capacitación digital en relación a cuestiones específicas del proceso electoral, en este sentido se destaca, por nombrar una, la campaña visual lanzada por Argentina Elections concientizando sobre la importancia de que el votante lleve su boleta de preferencia para un sufragio más rápido y seguro.

También la capacitación de fiscales fue abordada por las OSC, podemos destacar en este marco la tarea realizada por la Red Ser Fiscal, la cual, dentro de su abanico de herramientas de capacitación contó con un Multiple Choice en su página web (el cual también representaba una buena herramienta de capacitación para autoridades de mesa).

En la Ciudad, para las elecciones del 2015, el proceso de información y capacitación, tanto a ciudadanos como a autoridades de mesa, delegados ju-



diciales y fiscales, fue realizado a través del “Plan Integral de Capacitación Electoral”. El mismo estuvo coordinado desde el Poder Ejecutivo de la Ciudad y se desarrolló de modo colaborativo con otras instituciones de relevancia en la materia, tales como el Tribunal Superior de Justicia, la Legislatura porteña, la Defensoría del Pueblo y la Universidad de Buenos Aires. La capacitación fue desarrollada en dos ejes:

- I. Presencial:** ejecutada a través de programas diseñados según la población objetivo: “Centros de Consulta” para la población general y con baja conectividad; “Mi voto, mi elección”, enfocado en los jóvenes votantes entre 16 y 18 años; y capacitaciones específicas para Tercera Edad.
- II. On-line:** ejecutada a través de un simulador publicado en la página web del Gobierno de la Ciudad, instituciones locales relevantes en la materia y medios de comunicación.

Una de las ventajas de la Boleta Única Electrónica (BUE) fue su fácil adaptación para realizar capacitaciones a través de la modalidad virtual. De esta manera, la principal herramienta de capacitación del Gobierno fue por medio del “Simulador de la Boleta Única Electrónica” dispuesto en el sitio web (<http://simuladorvotar.buenosaires.gob.ar/>). Aquí, de manera didáctica, se informó paso a paso las instancias fundamentales de la votación, esto es, desde que el elector se presenta en la mesa de votación hasta que concluye con la emisión de su voto en la urna.

Cuadro 2.4 Resultados de la capacitación

| Segmento                    | Capacitados |
|-----------------------------|-------------|
| Simulador on-line           | 635.460     |
| Centros de Consulta BUE     | 343.658     |
| Operativo 5 de julio        | 318.903     |
| Simulacro PASO              | 300.000     |
| Defensoría del pueblo       | 170.000     |
| Tercera edad                | 103.000     |
| Feria del libro             | 100.000     |
| Operativo 19 de julio       | 55.919      |
| Mi voto, mi elección        | 46.000      |
| Operativo 4 de julio        | 32.729      |
| Poblaciones vulnerables     | 28.807      |
| Fiscales                    | 23.000      |
| Autoridades de mesa         | 14.000      |
| Capacitadores               | 3.878       |
| Delegados judiciales        | 1.855       |
| Especial empleados públicos | 1.266       |
| Total                       | 2.277.475   |

Fuente: Elaboración propia en base a datos recopilados por la Dirección General de Reforma Política.

En segundo lugar, la página oficial del GCBA contó con un apartado relativo a las elecciones en la web (<http://www.buenosaires.gob.ar/justiciayseguridad/elecciones>), con información general sobre los comicios: normativa, cronograma electoral, cargos en disputa, agrupaciones, etc. Se puede apreciar que la información cargada fue de carácter general y no tendenciosa, ofreciendo la posibilidad de visualizar todas las opciones electorales. Cabe destacar que otras iniciativas presenciales, como el programa “Mi voto, mi elección”, también contaron con un sitio web para complementar su trabajo en el terreno (<http://www.mivotomieleccion.com>).

La Defensoría del Pueblo, mediante la Dirección de Derechos Políticos y Observatorio Electoral (DDP-yOE), desarrolló el video tutorial: “Boleta Única Electrónica. Enterate cómo funciona paso a paso”. El video se encuentra disponible en la página web de la Defensoría, y en diferentes redes sociales como su Facebook, su canal de YouTube, y su Twitter.

Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia diseñó un nuevo sitio web (<https://www.elecciones-ciudad.gob.ar/>) para brindar información dirigida a las autoridades de mesa, delegados partidarios y, en menor medida, a los votantes. En cuanto a la información disponible en su sitio web, una de las herramientas creadas por el TSJ para los votantes fue un breve spot informativo sobre qué es la BUE, cómo funciona, cómo se vota y cómo se cuentan los votos; asimismo, replicó el **simulador del Sistema de Boleta Única Electrónica (BUE)** creado por el Gobierno de la Ciudad [Cuadro 2.4].

Dialogando BA

- En las jornadas del Dialogando BA se hizo énfasis en la importancia de seguir capacitando a todos los actores involucrados en el proceso electoral, especialmente a autoridades de mesa y fiscales.

Propuesta

- Referente a la incorporación de tecnologías en la etapa de sufragio, se deben incorporar los plazos en los que debe comenzar la capacitación. De todas maneras, se remarca como necesario que la capacitación debe contar con programas permanentes y la obligatoriedad de las mismas para las autoridades de mesa.
- Disponibilidad de capacitaciones presenciales y a distancia a través de modalidades on line, campus virtual, videos instructivos, cuestionario electoral, etc. Utilizar las ventajas que brindan las tecnologías para lograr capacitaciones interactivas y segmentadas.

4.1.4 Oficialización de candidaturas

La normativa electoral de cada jurisdicción estipula una serie de condiciones para que los candidatos obtengan reconocimiento oficial de sus listas partidarias, así como plazos y procesos para la presentación y certificación de la documentación necesaria. Al igual que en el registro de los votantes, la incorporación de tecnología ha permitido agilizar trámites, facilitar consultas y correcciones a distancia, así como generar información de carácter público para consulta.

Particularmente en la Ciudad, para obtener reconocimiento, las listas de precandidatos deben registrarse en la Junta Electoral Partidaria, y en caso de ser oficializada, deberán cumplir con una serie de requisitos (Ley N° 4894):

- a. *Nómina de precandidato/a o precandidatos/as igual al número de cargos titulares y suplentes a seleccionar ordenados numéricamente donde conste apellido, nombre, número de documento de identidad y sexo; respetando lo dispuesto por el Art. 367 de la Constitución de la Ciudad y en la Ley N° 1.7778.*
- b. *Constancias de aceptación de la postulación, de acuerdo al texto que apruebe la Autoridad de Aplicación, con copia del documento de identidad donde conste fotografía, datos personales y domicilio de los precandidatos/as;*
- c. *Declaración jurada de cada uno de los precandidatos, que acredite el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales pertinentes;*
- d. *Constancia pertinente que acredite la residen-*

*cia exigida de los precandidatos, en los casos que corresponda;*

- e. *Designación de apoderado/s, consignando teléfono, domicilio constituido y correo electrónico;*
- f. *Denominación de la lista, que no podrá contener el nombre de personas ni sus derivados, de la agrupación política, ni de los partidos que la integran;*
- g. *Adhesiones establecidas en los Arts. 10 y 11 de la presente ley, las que deberán estar certificadas de acuerdo a lo establecido en el Art. 12 de la presente ley. Las adhesiones contendrán: nombre y apellido, número de documento de identidad, domicilio, firma y denominación de la lista a la que adhiere.*

Del registro en “papel” realizado por un candidato o apoderado de la agrupación contendiente, las oficializaciones han generado modificaciones que incluyen la presentación obligatoria, todavía personal, de soportes digitales (CD, USB, etc.) con la planilla con la nómina de candidatos y sus datos personales. Asimismo, las autoridades electorales han avanzado en la generación de guías informativas digitales, instructivos para la correcta oficialización de candidaturas, formularios digitales para descarga de los partidos, firmas digitales, entre otras.

Una incorporación más significativa de tecnología ha sido la conformación de “Plataformas de gestión electoral”, con la cual se autoriza a todas las fuerzas políticas reconocidas a completar la presentación de listas de postulantes a cargos vía web. Normalmente, el acceso al sistema está restringido a apoderados partidarios, quienes reciben de la Autoridad Electoral un usuario y una clave para realizar los trámites en forma remota. En este sentido, programas creados específicamente para las particularidades del sistema, como el caso del utilizado por el Tribunal Electoral de Salta, incluyen en su software alertas que permiten evitar errores en el cumplimiento de cupo de género o realiza observaciones sobre posibles incompatibilidades del candidato. Esto es particularmente importante considerando los acotados plazos del proceso por lo que evitar errores a partir del software, así como sistematizar de manera unívoca la información para que la autoridad constate si cumplen con todos los requisitos legales se torna imprescindible.

En estos casos es primordial asegurar que la autoridad y todas las agrupaciones cuenten con el equipo informático adecuado para garantizar el acceso a esta modalidad; asimismo, es necesario para llevar a cabo la capacitación a los apoderados de las distintas fuerzas políticas.

En esta instancia, la Ciudad de Buenos Aires también contempla el uso de tecnologías; donde la

Autoridad de Aplicación provee un sistema informático de uso obligatorio para la presentación y verificación de adhesiones, precandidaturas, y toda otra documentación pertinente.

**Artículo 21.- Sistema Informático.** La Autoridad de Aplicación provee un sistema informático, de uso obligatorio para la presentación y verificación de adhesiones, precandidaturas, y toda otra documentación pertinente (Ley N° 4894).

Este tipo de sistema también facilita el trabajo de la Autoridad Electoral a la hora de publicar información para la consulta pública. Es una etapa importante en el proceso electoral porque le permite a la ciudadanía conocer a los candidatos de cada partido y ejercer su derecho de presentar impugnaciones a las candidaturas. Además un buen sistema de difusión posibilitaría dar a conocer propuestas, definiciones, posturas, e intereses contribuyendo a la información de los electores sobre la oferta electoral. Se han tomado experiencias de algunos países que han incorporado tecnología para dar a conocer a los candidatos propuestos.

En Colombia, la organización “Congreso Visible” de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de los Andes, en alianza con la Fundación Corona y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, lanzó una herramienta tecnológica y virtual para dar a conocer los perfiles de los candidatos para las elecciones de 2014 al Congreso de la República-. A esta nueva herramienta se la llamó “Candidatos Visibles”.

“Candidatos Visibles” permitía a la ciudadanía conocer con detalle a los candidatos: el nombre de los mismos, sus propuestas, las circunscripciones a las que aspiraban, el partido político al cual pertenecían, su trayectoria política y profesional, datos de contacto y el desempeño en el Congreso de la República.

A nivel nacional, en la Argentina, a pesar de que la Ley N° 26.571 de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral aumentó la presencia de los candidatos en los medios masivos de comunicación, esto no repercutió en mayor información sobre los mismos o sus propuestas, manteniendo una fuerte carencia en la forma de hacer llegar la información sobre el proceso electoral en general. En este marco, una de las grandes contribuciones que las organizaciones vienen llevando adelante en los últimos comicios es utilizar plataformas en línea para compartir conocimientos relativos a los candidatos, los partidos y sus propuestas. “Vota Conciencia”, iniciativa de Gamba, la Facultad de Ciencias Políticas de la Uni-

versidad Católica de Córdoba y la fundación para el desarrollo de políticas sustentables (FUNDEPS), fue una de las varias plataformas que realizó perfiles y entrevistas a cada uno de los candidatos presidenciales. Con un espíritu lúdico e interactivo, #YoQuieroSaber constituyó una aplicación móvil e interactiva que presentaba preguntas y respuestas para poder comparar similitudes y diferencias de los presidenciables en relación a ciertas temáticas específicas como el aborto, el sector agroindustrial, seguridad, etc. Más específica fue la publicación de las Declaraciones Juradas de los candidatos por parte de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Fundación Directorio Legislativo, Poder Ciudadano y el diario La Nación.

Se aprecia que se han desarrollado diferentes aplicaciones electorales con el fin de conocer a los candidatos con sus propuestas y perfiles. Aun así, queda pendiente una propuesta desde la Cámara Nacional Electoral que comprenda información de candidatos, listas y partidos integrada a distintas plataformas virtuales.

En la Ciudad, para las elecciones de Jefe de Gobierno del 2015 La Nación lanzó “Candidateados”, una herramienta interactiva que invita a los usuarios a contestar sobre diferentes categorías temáticas (desde política hasta intereses personales) para luego contrastar las respuestas con las de los candidatos (quienes contestaron el mismo formulario a este medio antes del lanzamiento de la plataforma). De esta manera se busca conocer diferencias y similitudes con aquellas personas que se presentan a cargos públicos y descubrir el nivel de afinidad.

Como se puede apreciar, a partir de los datos de oficialización de candidaturas se ha avanzado promoviendo aplicaciones tecnológicas que permitan conocer las propuestas de los distintos candidatos y sus datos biográficos básicos. Aun así, no se ha realizado una base única de datos abiertos con fichas biográficas e información de propuestas en distintos medios y/o soportes digitales interactivos, que sirva de información y divulgación de las propuestas de los candidatos de carácter oficial.

### Dialogando BA

- Durante la mesa sobre incorporación de tecnologías en el proceso electoral del “Dialogando BA” realizada en julio, distintos participantes sostuvieron que la etapa de oficialización de candidaturas ha avanzado incorporando diferentes elementos tecnológicos pero que, aun así, se podría seguir mejorando y optimizando esta instancia. En este sentido, algunos de los participantes afirmaron que si bien esta etapa se realiza de forma automatizada



en varias jurisdicciones del país, en CABA se hace en forma mixta; manual y con tecnología: se envían por mail pero se operacionalizan manualmente”<sup>74</sup>.

### Propuesta

- En este caso, resulta de suma importancia seguir empoderando a la ciudadanía mediante el fortalecimiento de los procesos de comunicación a través de plataformas virtuales y conexiones en red. Se propone tener un espacio virtual abierto donde se oficialicen las listas y candidaturas, en tiempo y forma correspondiente.
- En la primera parte de este proceso, cuando los candidatos presentan oficialmente los requisitos solicitados, se debería seguir avanzando en pos de aplicar distintas soluciones tecnológicas tales como guías informativas digitales, instructivos para la correcta oficialización de candidaturas, formularios digitales para descarga de los partidos, firmas digitales, entre otras. El software que desarrolló el Tribunal de Salta para agilizar y evitar los errores en la presentación de información, sería un buen indicador. Asimismo, la “Plataforma de Gestión” del Tribunal Electoral de la Provincia de Salta dispuso una serie de aplicaciones dentro de su mismo formato web, entre ellas “Publicidad Electoral, Comunicaciones Electrónicas, Simulador del Votación y Consulta del lugar de votación”. Las mismas fueron desarrolladas por el Área de Informática del Tribunal Electoral de la Provincia de Salta.
- En caso de que se apliquen algunas de estas soluciones, se hace necesario asegurar que todas las agrupaciones y la Autoridad Electoral cuenten con el equipo informático para garantizar el acceso a esta modalidad con su correspondiente capacitación.
- A su vez, es de suma importancia que, para que el ciudadano pueda presentar impugnaciones a la postulación de algún candidato, dentro de las 48hs previstas en el Artículo 20 de la Ley N° 4.894, conozca cuáles son las listas a través de distintos medios de comunicación. Para lograr esto, se debería ga-

rantizar que las listas sean accesibles, y puedan ser visualizadas de forma rápida y clara. En este sentido, la propuesta transversal es seguir fortaleciendo y empoderando a la ciudadanía mediante diferentes medios de comunicación y difusión: plataformas electorales virtuales, formato digital automatizado en tiempo y forma, aplicaciones interactivas, etc. El sistema debe constituirse fundamentalmente a través de datos públicos abiertos de fácil acceso y de forma gratuita, posibilitando la consulta on-line de la ciudadanía de los diferentes documentos que deben presentar los candidatos como declaraciones juradas, C.V actualizado, propuestas que defienden e inscripción del partido/alianza al cual pertenecen, plataforma electoral con sus propuestas, entre otros.

## 4.2 Periodo electoral

### 4.2.1 Emisión y registro de voto

A pesar de su variante acotada o restringida, en la presente sección se hace referencia únicamente a la incorporación de tecnología en la fase de emisión del sufragio, como reemplazo a las boletas múltiples partidarias –en especial para el caso de la Ciudad- o Boletas Únicas de papel, a partir de dispositivos electrónicos.

Una primera clasificación sobre los diferentes tipos de sistemas que incorporan tecnología a la emisión del sufragio, es la que los diferencia entre aquellos en los cuales los procesos de votación son no-presenciales (entornos no controlados) o presenciales (entornos controlados) (Krimmer, 2006).

Relativo a los mecanismos de sufragio no presencial o remoto (i-vote), los votantes pueden ejercer su derecho a través de internet mediante cualquier dispositivo cuyo sistema operativo así lo permita, tales como computadoras portátiles, smartphones, tablets etc. Si bien se presentan algunas críticas relacionadas con



el hecho de cómo ejercer controles para verificar la identidad del votante y evitar la posibilidad de coerción al momento de sufragar, el argumento que más ha pesado para su incorporación es el que privilegia las mayores condiciones de accesibilidad a los ciudadanos ya que éstos no tienen que sacrificar su propio interés personal movilizándose hacia un determinado lugar para votar (Bettinelli, 2005).

Los sistemas de emisión de voto remoto son los menos utilizados, solo once países lo han implementado y solo siete de esos once países tienen alguna intención de utilizarlo en el futuro. Entre los países que han aplicado esta tecnología podemos destacar los casos de Canadá, Estonia, Francia y Suiza, siendo Estonia el único país en habilitar el voto por internet a todo el electorado en elecciones nacionales vinculantes (Barrat et al, 2012).

En este último caso, cabe destacar que el sistema de voto por internet solo se habilita una semana antes del día de la elección. Los votantes pueden emitir varios votos durante este periodo, pero solo el último será considerado válido, asimismo, cualquier voto realizado a través de una boleta papel cancela el voto que el elector pudiera haber realizado por internet.

Por otra parte, un proceso de votación presencial consiste en que los electores deben dirigirse personalmente al lugar o casilla de votación con funcionarios y fiscales que controlan el proceso de emisión del sufragio. En este rubro pueden ubicarse los sistemas que utilizan máquinas de registro electrónico directo en su doble variante: tanto las que permiten seleccionar el voto y no lo almacenan como las que sí lo hacen (urnas electrónicas).

Los sistemas Registro Electrónico Directo (RED) permiten al votante seleccionar su preferencia electrónicamente en lugar de mecánicamente y suelen utilizar un dispositivo pulsador o una pantalla táctil, pudiendo o no incluir una copia en papel de la papeleta marcada (comúnmente conocido como voter verifiable paper audit trail, VVPAT por sus siglas en inglés o rastro de papel verificable por los votantes). Estos sistemas, permiten que la selección se realice electrónicamente, pudiendo registrar el voto en la memoria propia del dispositivo de votación o en una memoria individual (tarjeta magnética, chip, código de barras, etc.) o realizando la impresión de la selección en un soporte papel; o una combinación de ambas posibilidades [Cuadro 3.4].

Los sistemas de emisión a través de máquinas con teclados o pantalla táctil en los cuales el voto se registra en la propia máquina, o denominados sistema de **urna electrónica**, son utilizados en la región, pero su desarrollo está asociado a países de la Unión Europea.

En este sentido, se destaca el caso de Alemania, país que por más de diez años utilizó el sistema de urna electrónica hasta que la Corte Constitucional Federal Alemana declaró en las elecciones del 2005 la inconstitucionalidad del uso de máquinas electrónicas ya que contradice el “*principio de publicidad* de las elecciones”. El sistema de urna electrónica que se utilizaba registraba los votos en forma electrónica y determinaba el resultado de la elección por medios electrónicos, es decir, el voto quedaba registrado exclusivamente en la memoria electrónica.

**Según el Tribunal, los votos no pueden quedar depositados exclusivamente en una memoria electrónica;** el votante no puede ser remitido, luego de la votación electrónica, a confiar exclusivamente en la integridad técnica del sistema. Esto tiene especial repercusión, ya que aquella Constitución establece que el ciudadano, en la utilización de aparatos electorales electrónicos, debe poder controlar los pasos esenciales del acto electoral y la determinación del resultado de manera fiable y sin conocimientos técnicos especiales.

Sin embargo, en la región sigue siendo un sistema utilizado de manera consolidada en países como Brasil y Venezuela, mientras que en otras naciones como Colombia, Ecuador y Perú aún se encuentra en estado de prueba.

Por otro lado, en el caso de Brasil las máquinas de votar tienen su propia historia<sup>75</sup>. En la década de los sesenta se inventó un primer modelo que nunca llegó a ser usado. A fines de los setenta, el Tribunal Regional Electoral de Minas Gerais presentó al TSE un prototipo para la mecanización del proceso electoral. A ello siguieron otras iniciativas que confluyen en la actual “urna brasileña”, máquina de votación que ha sido exportada a otros países. Las principales motivaciones para su implantación fueron eliminar el fraude electoral, reducir el tiempo de escrutinio y facilitar el ejercicio de voto por parte de los analfabetos (cifra que alcanza a cerca del 20% de la población).

Cuadro 3.4 Sistemas de emisión del voto

|                                | Experiencia  | Instrumento de emisión                                                                                            | Registro del voto                                                                                                             | Comprobante tangible del voto |
|--------------------------------|--------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| Sistema No presencial o remoto | Estonia      | Dispositivos cuyo sistema operativo así lo permita con acceso a internet como computadores, tablets y smartphones | Registro en servidor central a través de Internet                                                                             | No                            |
|                                | Brasil       | Urna electrónica con teclado numérico                                                                             | Memoria interna del dispositivo                                                                                               | No                            |
| Sistema RED                    | Alemania     | Urna electrónica con teclado numérico                                                                             | Memoria Interna del dispositivo                                                                                               | No                            |
|                                | Venezuela    | Urna electrónica con teclado numérico                                                                             | Registro del voto en memoria interna del dispositivo y en comprobante papel con código para la totalidad de los votos         | Si                            |
|                                | Ushuaia 2003 | Urna electrónica con pantalla táctil                                                                              | Registro del voto en memoria interna del dispositivo y en comprobante papel con código para el 25% de los votos               | Si                            |
| Sistema RED+ VVPAT             | Bélgica      | Máquina de impresión con pantalla táctil                                                                          | Registro en boleta para el 100% de los votos y en la memoria interna de una máquina especialmente destinada al almacenamiento | Si                            |

Fuente: Elaboración propia.

La urna electrónica es un aparato sencillo, de poco peso, de fácil transporte y con las siguientes características:

- Recibe el número de identificación del elector para que éste sea autorizado a votar.
- Votan por máquina un promedio de 400 electores.
- Los votos se digitan en un teclado numérico y son presentados en una pantalla para la confirmación del elector.
- Después de emitido, cada voto es procesado, firmado digitalmente, encriptado electrónicamente y grabado en un archivo digital dentro de la máquina.
- No se emite comprobante material del voto para confirmación del elector.

- Los votos electrónicos son contados al final de la jornada de votación, antes de desconectar la máquina.
- Los resultados son grabados en un archivo electrónico que es trasladado a las centrales de totalización<sup>76</sup>.

En segundo lugar, encontramos los casos de urna electrónica con soporte en papel. Estos sistemas se caracterizan principalmente porque además de registrar los votos en la máquina, se imprime un comprobante en papel del voto que puede ser utilizado en futuras auditorías para contrastar lo grabado en la máquina con lo que dicen los comprobantes. Esto puede realizarse tanto en el 100% de los votos o para un porcentaje a manera de muestreo.

El caso venezolano es especialmente representativo al respecto. En agosto del 2004, el gobierno realizó un referéndum a nivel nacional utilizando tecnología de voto electrónico con observadores internacionales y miembros de los estados americanos. El sistema electrónico de voto utilizado (desarrollado por un consorcio estadounidense-venezolano) consistió en un sistema de pantalla táctil donde cada voto se respaldaba en registro papel. En pos de darle confiabilidad y legitimación al sistema se fue incluyendo el registro en papel para permitir auditar los resultados obtenidos y empoderar a los ciudadanos en la participación en los procesos electorales.

Se pueden resumir las siguientes características del sistema (Brunazo, 2005):

- Activación de la máquina a través de la huella dactilar.
- El elector marca su voto directamente en la pantalla de la máquina o en la boleta electrónica. La opción seleccionada aparece en la pantalla y el elector tiene la posibilidad de confirmar su voto presionando la opción VOTAR.
- El voto permanece almacenado de manera aleatoria en la memoria de la máquina y al final de la jornada queda plasmado en las actas impresas de totalización.
- El voto también queda registrado de manera impresa en un ticket papel con un código no secuencial con el fin de resguardar el secreto del voto. El mismo puede ser utilizado para contrastar los resultados con los emitidos por la máquina.
- El paquete de votos de cada máquina viaja encriptado a través de una red segura que provee la empresa de telecomunicaciones estatal CANTV.

En Argentina, al ser un país federal, donde cada provincia cuenta con una legislación electoral propia, se ha avanzado hacia diferentes experiencias en la automatización de procesos electorales.

La ciudad de Ushuaia fue la primera capital de la República Argentina que realizó una experiencia de incorporación de tecnología a la emisión del sufragio, la cual involucró al total de su padrón electoral, alrededor de 72.500 electores (votarían el 68%), utilizando 105 urnas electrónicas y 25 impresoras. El 26 de octubre del 2003 se utilizó un sistema RED, el dispositivo de votación contaba con una pantalla táctil mediante la cual el elector indicaba sus opciones y un soporte de memoria para registrar los votos en la máquina<sup>77</sup>; lo interesante de este caso era la distribución aleatoria de un número de impresoras<sup>78</sup> que permitía la emisión de un respaldo documental del sufragio, así como una urna para contener los mismos (garantía de la integridad del sistema). Confirmada su elección, la máquina incor-

pora el voto, totalizando en el momento los resultados y, si cuenta con una impresora adjunta, emite un respaldo documental del sufragio, que previo paso por una superficie transparente que permite la verificación por parte del votante, se introduce automáticamente en una urna interna.

En la provincia de Salta se fue implementando de manera gradual a partir del 2008 un sistema de incorporación de tecnología a la emisión del sufragio que combina el respaldo papel con un dispositivo electrónico de registro individual. El sistema utilizado, si bien fue modificando el diseño del hardware en los diferentes años, consiste en una máquina provista de una pantalla táctil a través de la cual los ciudadanos pueden realizar su elección.

En la Ciudad de Buenos Aires también se utilizó en las elecciones generales y balotaje del año 2015 un sistema similar al implementado en Salta, denominado Boleta Única Electrónica.

La máquina cuenta con una ranura de ingreso señalizada, una pantalla donde se disponen las opciones, una impresora, una ranura de egreso de la boleta impresa y un scanner para la verificación digital del voto. El dispositivo, tras ingresar la boleta, habilita las opciones para efectuar el sufragio. A partir de allí se siguen las instrucciones en pantalla, la cual ofrece la posibilidad de elegir por listas completas o por categorías, así como también votar en blanco. Una vez seleccionadas todas las categorías, la pantalla muestra todas las opciones que se han elegido, teniendo siempre la posibilidad de modificar su elección. Si el elector confirma su elección, la máquina imprime las opciones seleccionadas en el reverso de la boleta y las graba, a su vez, en el chip que tiene la misma; luego, la boleta sale por la ranura correspondiente. Esto le permitirá un doble control, por un lado impreso, por el otro al colocar la boleta sobre el scanner verificador, donde la elección del votante aparece en la pantalla, pudiendo corroborar que lo que está impreso en la boleta es efectivamente lo que está grabado en el chip. Luego, se pliega la boleta al medio, quedando resguardada la selección impresa, y el elector procede a acercarse a su mesa de votación. Frente a la autoridad de mesa, retira el troquel de verificación y lo entrega para asegurar que procederá a votar con la misma boleta que le fue entregada. Esa BUE se ingresa en la urna, emitiendo así el voto. Al terminar la etapa de sufragio, los votos están en la urna, ya que la máquina no guarda información puesto que no cuenta con un disco rígido, como sí es el caso de las urnas electrónicas.

Este tipo de dispositivo busca otorgar mayor transparencia al acto electoral en términos comparativos con el sistema tradicional de múltiples boletas:



- **Garantiza la presencia de todas las opciones electorales:** Todas las listas tienen asegurada su presencia en los comicios, evitándose la falta de boletas o incidentes como el hurto de las mismas, todas cuestiones que conspiran con la libre elección de los ciudadanos. Esto tiene un doble impacto, ya que beneficia tanto a los electores, como a las agrupaciones, en particular aquellas con capacidad de fiscalización limitada.
- **Visibilidad de las opciones:** en el sistema tradicional el orden de ubicación de las boletas muchas veces es intencionalmente modificado de manera tal que puede inducir al votante; este sistema permite que la pantalla presente a las opciones electorales de manera aleatoria, sin dar preferencia alguna. Cabe destacar que todas las agrupaciones cuentan con el mismo espacio de presentación en la pantalla. Asimismo, en la opción “Lista Completa” queda garantizada la visibilidad de aquellos partidos políticos que no cuentan con candidatos o no superaron el umbral electoral en las Primarias en todas las categorías<sup>79</sup>.
- **Doble verificación para el elector:** Otorga a los electores la posibilidad de verificar su propio voto, permitiendo la comparación de la impresión efectiva de la boleta con la información contenida en almacenamiento.
- **Evita votos nulos involuntarios:** Ya sea porque impide la introducción de boletas falsas o votar de manera dual por una misma categoría; con este sistema el voto nulo es una elección completamente consiente por parte del elector.

- **Reduce la posibilidad del voto “cadena”:** En el sistema de boleta múltiple el hurto de un sobre firmado por la autoridad de mesa permite iniciar un proceso de “voto en cadena”, en donde un agente externo puede entregar el sobre oficializado con la boleta ya insertada a cambio de una dádiva o posible coacción. El sistema permite que esta situación se controle de manera más eficaz, a través del sistema de troqueles identificatorios, impidiendo que el votante inserte en la urna una boleta que no le haya sido entregada en el momento por la autoridad de mesa.
- **Puede reducir el tiempo de votación:** Cuando la mesa de votación dispone de dos máquinas, el proceso de votación resulta ágil dado que puede haber dos electores votando simultáneamente. Asimismo, con la correcta capacitación, el trámite es mucho más ágil dado que todas las opciones de voto se encuentran en un mismo lugar, no hay que operar manualmente las boletas de papel (para corte o ensobrado).
- **Todas las mesas son accesibles:** para personas con dificultades visuales, la máquina cuenta con un modo asistido a través de una voz en off que indica la posición de cada opción electoral, permitiendo ejercer su derecho al voto sin necesidad de estar acompañado por otra persona. Asimismo, cuenta con vista de alto contraste para aquellas personas que, sin ser no videntes, poseen alguna dificultad visual.



Cuadro 4.4 Cuadro Comparativo sistema de emisión de sufragio de la Ciudad y Nacional

|                        | Ciudad Autónoma de Buenos Aires                                                                                                                                                                              | Nación                                                                                                                                           |
|------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Votantes               | Garantiza la presencia de todas las opciones electorales.                                                                                                                                                    | Simplicidad.                                                                                                                                     |
|                        | Evita votos nulos involuntarios.                                                                                                                                                                             | Mayor facilidad y cantidad de opciones para anular el voto.                                                                                      |
|                        | Doble verificación para el elector.                                                                                                                                                                          | Garantiza el secreto del voto.                                                                                                                   |
|                        | Puede reducir el tiempo de votación.                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                  |
|                        | Puede presentar un mayor desafío a la hora de garantizar el secreto del voto. Se deben extremar las medidas de seguridad con el objetivo de mitigar la posibilidad de relacionar al votante con su elección. | Hurto - faltante de boletas.                                                                                                                     |
| Agrupaciones Políticas |                                                                                                                                                                                                              | Posibles votos nulos involuntarios.                                                                                                              |
|                        | Visibilidad igualitaria de todas las agrupaciones en una misma pantalla.                                                                                                                                     | Permite repartir la boleta de manera anticipada.                                                                                                 |
|                        | Garantiza la presencia de todas las opciones electorales.                                                                                                                                                    | El sistema es simple y puede ser fiscalizado y auditado sin mayores conocimientos técnicos.                                                      |
|                        | Mayor capacitación de los fiscales y la existencia de fiscales tecnológicos especializados.                                                                                                                  | Conflictos por el ordenamiento de boletas partidarias.                                                                                           |
|                        |                                                                                                                                                                                                              | Necesidad de mayor cantidad de fiscales para asegurar la presencia de boletas y evitar posibles errores de las autoridades de mesa en el conteo. |
| Organismos Electorales | Todas las terminales se convierten en accesibles para personas con discapacidad.                                                                                                                             |                                                                                                                                                  |
|                        | Reduce gasto de papel.                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                                  |
|                        | Reduce la posibilidad del voto “cadena”.                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                  |
|                        | Es costoso e implica una adaptación inicial de los centros de votación para su implementación.                                                                                                               | Logística. Requiere cuartos amplios o distribución de biombos para la votación. Necesidad de cuarto oscuro accesible.                            |
|                        | Los programas informáticos presentan vulnerabilidades difíciles de detectar, por lo que deben ser sometidos a controles exhaustivos que aseguren su seguridad.                                               | Se imprime una cantidad de boletas innecesarias.                                                                                                 |

Fuente: Elaboración propia en base a normativa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Nacional.

Dialogando BA

• Se hace necesario establecer lineamientos generales que permitan garantizar principios de seguridad y solvencia para cualquier instancia en que la tecnología se aplique. Algunas recomendaciones generales que se consensuaron en el “Dialogando sobre Tecnología” fueron que garantice la seguridad e integridad del voto, que sea auditable, comprobable y robusto, y que sea confiable para la ciudadanía.

Propuesta

- **El secreto del sufragio** (anonimato, privacidad y no coerción) responde a un derecho básico constitucional y debe estar asegurado en gran medida en el procedimiento de emisión de voto y mediante el instrumento electrónico que se provea. Se hace necesario especificar en el programa del voto electrónico que no permita relacionar la emisión de voto con la persona que lo emite. Dependiendo de la tecnología aplicada, se han implementado diferentes soluciones. En los sistemas con comprobante papel, como el de Venezuela, se implementó la aleatoriedad en el número del comprobante de voto. En el caso de las elecciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se agregó al respaldo papel en forma de boleta una planchuela de metal que evita la lectura de la selección del elector a través de radiofrecuencia cuando la boleta está doblada. Por otro lado, Estonia estableció que el elector imprime su comprobante papel en una máquina y registra electrónicamente el voto en otra máquina separada.
- **Principio de Igualdad del Voto:** Resulta fundamental que el sistema debe garantizar que solo se pueda realizar un voto por persona, es decir, que no exista posibilidad de que el voto efectuado se contabilice más de una vez.
- **Verificabilidad:** Es aconsejable que la incorporación de tecnología vinculada a la emisión del sufragio provea un respaldo en papel de la elección del elector. En todo momento deberá primar la validez del papel por sobre lo registrado por vías electrónicas.
- **Oferta electoral:** El instrumento que se adopte debe garantizar una oferta electoral transparente y competitiva, ya que el diseño del mismo podría incidir en la elección del votante.
- **Diseño de la pantalla:** En caso de adoptar una pantalla como medio de visualización de la oferta electoral se deberá tener en cuenta establecer la aleatoriedad de la ubicación de la oferta en la pantalla.

4.2.2 Escrutinio

En relación al escrutinio, el sistema de emisión de voto tiene un impacto directo en los medios para realizarlo. En el caso del voto a distancia por vías digitales, el escrutinio se realiza de forma automática en el centro de totalización, mientras que en el caso de la utilización de sistemas de urna electrónica para la emisión del voto, al quedar el mismo registrado dentro de la memoria de la máquina, el escrutinio es realizado automáticamente por cada máquina. Por otra parte, en los casos donde el voto no queda registrado de manera electrónica en un dispositivo, la incorporación de tecnología se centra en los sistemas de escaneo óptico (LOV, por sus siglas en inglés).

Estos sistemas de automatización de recuentos de votos mediante la utilización de un *scanner* óptico reconocen los datos insertos en la boleta al momento de efectuar el escrutinio provisorio.

Uno de los primeros países en implementar tecnología LOV fue Corea, que cuenta con más de veinte años de utilización de tecnologías en el proceso electoral y donde se utiliza la Boleta Única de papel como herramienta de emisión de sufragio, pero siendo el escrutinio de cada mesa procesado por una máquina que individualiza las preferencias marcadas por el elector. Este procedimiento posee ciertas características que garantizan la seguridad, entre ellas: velocidad del conteo, el cual reduce el tiempo de posibles ataques; auditoría abierta a la participación de la ciudadanía, organizaciones de la sociedad civil y partidos políticos, quienes cuentan con cinco test abiertos antes de cada elección y el acceso y custodia del código en manos de los partidos políticos a partir de llaves de seguridad.

Otro de los países que ha adoptado este tipo de tecnologías de escáneres ópticos para el escrutinio de las boletas únicas papel es Kirguistán. Destacamos este antecedente en tanto se realizó un doble escrutinio, digital a partir del escáner y físico del total de los votos. La finalidad de este procedimiento, al implementar el sistema por primera vez, fue que los actores involucrados ganaran confianza en el mecanismo, para luego reducir progresivamente la necesidad de una doble constatación (AWEB, 2015).

Por último, tenemos el caso de Bélgica que a partir del 2012 implementó el comprobante del voto en papel con un código que representa la selección del elector. Asimismo, además del código, la elección queda plasmada en la boleta de forma legible para que el elector pueda controlar que lo que aparece impreso efectivamente sea lo que votó. Posteriormente, se dirige a otra máquina en la cual se escanea su voto y queda guardado en la memoria

de la misma. Al momento del escrutinio, las autoridades obtienen los resultados de la máquina de forma automática.

Este sistema se asemeja al utilizado en la Ciudad de Buenos Aires, donde al momento del escrutinio, la autoridad de mesa retira las boletas de la urna y las cuenta a fin de que coincidan con la cantidad de electores que han concurrido efectivamente a votar. Para realizar el escrutinio, la autoridad de mesa habilita la función correspondiente de la máquina acercando su credencial y el acta de apertura al verificador en la máquina.

La máquina realiza el conteo de manera digital, pero el mismo puede ser seguido de manera manual por auxiliares y fiscales. El presidente de mesa abre las boletas, lee en voz alta lo impreso y luego acerca el chip de la boleta al lector de la máquina. La pantalla muestra la información grabada en el chip de cada boleta y el proceso de sumatoria de cada categoría. El presidente pasa una a una las boletas para que la maquina realice la asignación y suma de los votos, destacando que, si se pasara una boleta más de una vez por el lector, la máquina no la sumaría nuevamente. Una vez que se pasan todas las boletas por el sensor, la autoridad de mesa debe ingresar manualmente en la pantalla la cantidad de votos impugnados, recurridos y nulos, así como también aquellos votos no leídos por motivos técnicos, de manera que coincidan la cantidad de votos con la cantidad de boletas depositadas en la urna.

Finalmente, se ingresan sucesivamente en la máquina el acta de cierre y escrutinio, el certificado de transmisión de resultados y los certificados de

escrutinio de mesa, en los cuales se imprimen y graban los resultados para conocimiento del órgano electoral, el centro de cómputos del conteo provisorio y los fiscales partidarios.

La aplicación de la Boleta Única Electrónica en el ámbito porteño para las dos vueltas electorales del mes de julio de 2015 implicó una notable innovación en materia de ahorro de tiempos de difusión del escrutinio provisorio. En las experiencias anteriores con boleta múltiple de papel (tanto a nivel nacional como local de 2007 y 2011 y las PASO de 2015) hubo un aplazamiento en la difusión de los primeros resultados. Los mismos, en líneas generales, estructuraron escrutinios logísticamente más complejos y por tanto más prolongados, que redundaban en el conocimiento público de resultados generales a partir de entre las 21 y 22 horas, con tendencias definitivas que se concretaban en torno a la medianoche o principios de la madrugada del día posterior a la elección.

Ventajas del escrutinio con tecnología:

- **Rapidez en el escrutinio de mesa:** el conteo lo realiza el dispositivo de manera simultánea para todas las categorías. Asimismo, este imprime el acta de cierre, el acta de transmisión de datos y los certificados de escrutinio, lo que elimina el tiempo de confección de los mismos por parte del presidente de mesa.
- **Reduce errores en el conteo:** a partir de la incorporación de tecnología para el conteo, se reducen los errores humanos, involuntarios e intencionados, ya que sólo se cargará manualmente votos nulos, recurridos, de identidad impugnada o con problemas técnicos para la lectura.

Cuadro 5.4 Cuadro Comparativo entre el sistema de emisión de sufragio de CABA y Nacional

|                     | Ciudad Autónoma de Buenos Aires                                                                                           | Nación                                                                                                |
|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Autoridades de mesa | Reduce la posibilidad de errores humanos en el escrutinio.                                                                | Aumenta las probabilidades de errores humanos en el conteo y en la inscripción de datos en las actas. |
|                     | Aumenta la velocidad de conteo al realizar el escrutinio de todas las categorías de la boleta a la vez y automáticamente. | La multiplicidad de boletas genera conteos lentos y dificultosos.                                     |
|                     | Requiere capacitación específica para desempeñarse, no puede ser reemplazada fácilmente el día de la votación.            | No requiere un alto nivel de capacitación.                                                            |

Fuente: Elaboración propia.

Dialogando BA

- Durante las Jornadas del Dialogando BA, la mayoría de los grupos consensuó que la incorporación de tecnología en el escrutinio agrega valor al proceso electoral, facilitando el conteo de votos y evitando errores humanos.

Propuesta

- En caso que el escrutinio se realice utilizando tecnologías que facilitan el conteo, deben tenerse en cuenta ciertas consideraciones. En primer lugar, el sistema utilizado deberá permitir, en el momento de hacer las operaciones de escrutinio provisorio, el control efectivo, visual y de conteo por parte de los fiscales de las fuerzas políticas intervinientes. Resulta ilustrativo en este punto lo establecido en el modelo adoptado por Salta, estipulado en la ley nº 7730 donde se establece que:

Art. 3º.- *El sistema de voto con boleta electrónica deberá, ineludiblemente, permitir, en el momento de hacer las operaciones de escrutinio provisorio, el control efectivo, visual y de conteo por parte de los fiscales de las fuerzas políticas intervinientes.*

- En segundo lugar, resulta necesario especificar un procedimiento de conteo que posibilite contabilizar los votos extraídos de la urna de manera manual en caso de ser necesario.

4.2.3 Transmisión y totalización de resultados

Esta etapa resulta de vital importancia ya que se le comunica al electorado los resultados preliminares de la elección. Consolidación, tabulación, recuento y escrutinio son todas las operaciones que se aplican al proceso de sumar los votos de los colegios electorales.

Tipos de resultados:

- Los resultados provisionales o preliminares: son los resultados que se comunican con mayor rapidez que el flujo de formularios con los resultados en soporte de papel. La mayoría de los países todavía requieren formularios firmados por un funcionario electoral y con frecuencia representantes de los partidos y/u observadores en el colegio electoral para certificar que los resultados en el formulario fuesen verdaderos y exactos. El flujo de papel a través de la jerarquía administrativa y la consolidación de estos resultados requieren tiempo. Con el fin de mantener al público informado acerca del progreso en el conteo de los votos, muchos paí-

ses cuentan con métodos alternativos para la comunicación de los resultados preliminares o provisionales, que son liberados a los medios mientras se espera el flujo de formularios con los resultados en soporte de papel para actualizarse. Estos resultados generalmente no tienen valor jurídico alguno sobre quién gana y quiénes pierden las elecciones, pero sirven para un propósito valioso, como lo es mantener informado al público.

- Resultados verificados: son recuentos de votos que han pasado por un proceso de comprobación de la exactitud de llenado de formularios y/o la entrada de datos.
- Los resultados legales o finales: son resultados que han pasado por todos los procesos legalmente requeridos y se convierten en vinculantes.
- Los resultados desagregados vs. agregados: se relaciona con el nivel de detalle que finalmente está a disposición del público, es decir, si los resultados de las mesas de votación se ponen a disposición, o si sólo se publican los totales agregados.

La incorporación de tecnologías en el proceso de transmisión de resultados consiste en la utilización de canales electrónicos en reemplazo de los medios físicos, para el envío de la información de las actas de las mesas de votación y para así poder realizar la totalización y divulgación de resultados preliminares.

Es importante tener presente que los sistemas electrónicos permiten una mayor rapidez en la transmisión de resultados en comparación con los sistemas tradicionales basados en papel. Sin embargo, las autoridades deben asegurarse que este proceso se lleve adelante con la mayor transparencia y seguridad posible. Los resultados pueden ser transmitidos por canales seguros de comunicación o bien por canales públicos, a través de la encriptación de la información.

La transmisión de resultados puede realizarse simultáneamente a través de varios canales para realizar un doble control. Es decir, a la vez que se transmite la información por medios electrónicos, se pueden enviar a través de canales adicionales los resultados en papel.

En el caso de Venezuela, la transmisión de resultados se realiza a través de cada una de las máquinas de votación. Allí, el paquete de votos de cada máquina viaja encriptado a través de una red segura que provee la empresa de telecomunicaciones estatal CANTV. La red está aislada de Internet y tiene múltiples niveles de seguridad y autenticación. Ninguna computadora externa puede penetrar los



resultados electorales. El sistema de totalización descansa en poderosos servidores, los cuales reciben los resultados electorales provenientes de todas las máquinas de votación distribuidas en el país. El sistema de totalización sólo recibe datos de máquinas de votación autenticadas y autorizadas por el Consejo Nacional Electoral (CNE). Todas las fases del proceso están resguardadas con una clave alfanumérica cifrada a través de un hash o firma electrónica. Esa clave no depende de alguna de las partes porque está compartida entre el CNE, las organizaciones con fines políticos de todas las tendencias y la empresa desarrolladora del sistema. Eso hace que sea imposible acceder a los datos sin la clave compartida entre todos los actores.

Por su parte, en Argentina, fue en 1988 cuando comenzó la automatización del conteo de votos, aplicándose a nivel nacional en 1990. Para ello se contó con un software propio desarrollado para cubrir las necesidades particulares del sistema electoral. El software utilizado posee un módulo de carga de mesas de votación y seguimiento por zonas, procesos de conteos parciales, procesos totalizadores por zonas electorales, generación de reportes, consultas y estadísticas.

El 5 y el 19 de julio de 2015, con la aplicación de la BUE, los tiempos de difusión de resultados variaron notoriamente, conociéndose a partir de las 19.30 los primeros números, lo cuales avanzaron en progresión de carga de forma rápida hasta concretar tendencias definitivas en torno a las 21 horas<sup>80</sup>. La conclusión del proceso mucho antes de la medianoche del domingo electoral se convirtió en una experiencia absolutamente inédita, no sólo a nivel de la Ciudad de Buenos Aires sino en todo el país, teniendo en cuenta la histórica prolongación de los escrutinios provisorios, en muchos casos mucho más allá de la madrugada del día posterior a la elección. Paralelamente, se dio acceso (vía web <https://2015elecciones.gob.ar>) a los niveles de carga desagregados por Comuna, lo que permitió a los observadores especializados y al público en general entrar en contacto y trabajar con información en tiempo real, valorando los resultados en detalle. Por último, cabe destacar el beneficio en términos institucionales que otorga una mayor velocidad en la difusión de resultados, lo que redundó en un refuerzo de la credibilidad, no sólo entre la ciudadanía, sino también entre los actores políticos intervinientes.

Por otra parte, para la transmisión de los resultados, las actas de escrutinio impresas a través de la máquina eran llevadas a un cuarto con una máquina específicamente habilitada para realizar la transmisión a través de la red. Para ello, el técnico de la empresa proveedora del sistema de votación contaba con un código de autenticación que de-

bía introducir para que el centro de totalización pudiera identificar la procedencia de la información y su autenticidad.

La principal crítica al proceso de transmisión de los resultados en las elecciones de CABA fue la detección de inconvenientes en la divulgación por parte de la empresa de los códigos de autenticación, de manera que resultaba muy fácil acceder a los mismos. De hecho, fueron publicados en un blog. Dada esta situación, una semana antes de los comicios la empresa tuvo que cambiar todos los códigos para asegurar la privacidad del sistema.

Asimismo, fue criticado que los responsables de introducir los códigos fueran los técnicos de la empresa, poniendo en manos de actores ajenos a la Justicia Electoral una parte fundamental de la seguridad del proceso.

### Propuesta

- La principal ventaja de la tecnología aplicada a la fase de transmisión y totalización de resultados es la de poder transferir datos electorales electrónicamente a centros de procesamiento de resultados a una velocidad mayor que a través de medios tradicionales.
- La transmisión debe poder realizarse de manera cifrada a través de canales seguros de comunicación que neutralicen la posibilidad de que estos datos sean leídos y/o adulterados por terceros ajenos al proceso. Sistemas como el de Venezuela utilizan un esquema de cifrado de 2048 bits, similar a los que se utilizan para las transacciones bancarias a través de Internet.
- Resulta necesario que la transmisión de los resultados sea realizada por un delegado judicial, a fin de evitar la injerencia de actores ajenos a la justicia electoral.

### 4.2.4 Control del proceso electoral

Las anomalías electorales pueden poner en duda la legitimidad de las elecciones, crear conflictos entre partidos políticos, y alterar la fe de los ciudadanos en el sistema político democrático. La falta de un proceso unificado y centralizado de registro de situaciones irregulares se traduce en la pérdida de la confianza en el sistema electoral.

El uso de tecnologías puede acercar a los distintos actores del proceso (ciudadanos, fiscales partidarios y delegados judiciales) mecanismos de denuncia y control para ayudar a evitar consecuencias indeseables.

En 2006 la Misión de Observación Electoral (MOE) en Colombia, con el fin de observar las elecciones



presidenciales y legislativas, inició proyectos técnicos para alertar a los colombianos de tendencias y comportamientos anormales en el país. Uno de ellos fue Pilas con el voto, un sitio web inaugurado en 2011 que permite a los ciudadanos completar un formulario virtual sobre las irregularidades electorales que se han constatado. Este sitio, disponible a través de una simple búsqueda de Google o un URL, recopila información de los colombianos sobre la frecuencia, el tipo, y el ámbito en que sucedieron las irregularidades electorales presenciadas. Después que el ciudadano introduce la información pertinente sobre la denuncia, un equipo de abogados capacitados en asuntos electorales y criminalidad analiza los datos y los clasifica de acuerdo a categorías ya definidas. Este proceso genera un repositorio centralizado y a disposición del electorado que alberga los datos de referencia de situaciones irregulares. De este repositorio, se crea un mapa de riesgo virtual, disponible en el sitio web, el cual exhibe gráficamente el lugar y la ocurrencia de las anomalías electorales. Esto permite a las autoridades y organizaciones ser alertadas tempranamente sobre problemas y así tomar las medidas necesarias para enfrentar dichas quejas en conformidad a la normativa electoral. El concepto de un repositorio que albergue las denuncias electorales de un país ha brindado un gran avance al proceso electoral que ha sido elevado al rango de necesidad urgente debido a las nuevas exigencias de respuesta efectiva y conforme a la ley electoral.

La herramienta virtual logró un gran éxito: en solo ocho meses desde su inicio se registraron más de 4.000 quejas, mientras que en la Fiscalía General de la Nación se han registrado 12.194 denuncias en 10 años. El valor agregado de esta iniciativa ha im-

pulsado una cooperación horizontal entre el Organismo electoral de Colombia y la MOE en donde se han establecido mecanismos de colaboración para trasladar las denuncias en contra los procesos electorales a las autoridades competentes alimentando una base de datos llamada Unidad de Recepción Inmediata para la Transparencia Electoral (URIEL) impulsada a raíz del éxito logrado por Pilas con el voto. El dispositivo (URIEL) recibe denuncias electorales recogidas por fuentes como Pilas con el voto y las encamina a autoridades pertinentes para que puedan tratar las irregularidades electorales.

En Argentina, este es el punto en el que más se suelen focalizar las OSC, llevando en cierta medida a una dispersión de esfuerzos y solapamiento de iniciativas. A partir del desarrollo de medios digitales se dio una multiplicación de aplicaciones de monitoreo o fiscalización, entre las que se destaca “Ojo con el voto”, una aplicación para celulares que permitía la observación virtual ciudadana. Producto de una alianza entre Poder Ciudadano y Pol-it, los electores podían, a partir de la misma, enviar su experiencia o reportar eventuales inconvenientes al momento de emitir el voto, los cuales eran geolocalizados en un mapa para su visualización pública en el sitio web de La Nación y Clarín. Asimismo, para las autoridades de Mesa la “app” incluía la posibilidad de cargar y enviar las imágenes del acta o al certificado de escrutinio. Otras aplicaciones similares fueron Fiscal Ciudadano y Fiscalizando Argentina; mientras que de monitoreo electoral ciudadano fueron “Argentina Vota” y “Cuida Tu Voto”, plataformas virtuales que brindaban herramientas para facilitar la recepción y divulgación de información sobre incidentes, irregularidades y otras observaciones percibidas por los ciudadanos durante el proceso electoral.

También se multiplicaron otras iniciativas para facilitar denuncias, OSC como Poder Ciudadano y Ser Fiscal lanzaron líneas gratuitas o 0800, números de WhatsApp y correo electrónico; inclusive la Clínica Jurídica de la Universidad Austral desarrolló un formulario modelo para realizar recursos de amparo para aquellos ciudadanos que vieran su derecho a sufragar vulnerado.

Cerradas las mesas de votación, otro punto en el que se focalizó fue en el control de los Telegramas de mesa, documento de acceso público, aunque carente de valor legal. Distintas OSC con el apoyo de VozData, perteneciente al diario La Nación, promovieron una herramienta para que los ciudadanos pudieran participar de forma colaborativa en el chequeo de información pública. En este caso, el foco se orientó a la revisión de los telegramas extraídos del sitio oficial de resultados para detectar posibles inconsistencias en su confección.

Por otro lado, la trazabilidad de los materiales en la elección, por ejemplo, a través de soluciones RFID (identificación por radio-frecuencia) es un factor importante ya que permite el control de los mismos. Tal como demostró Costa Rica (OEA, 2014), el sistema de trazabilidad RFID precisa información sobre la ubicación e identificación de los materiales y mitiga las chances de fraude o interrupción de la jornada electoral. Una solución de RFID cuenta normalmente con una etiqueta que se coloca en el material crítico a rastrear y contiene información básica de identificación. Los lectores transmisores de ondas de radio envían una señal a la etiqueta y reciben la respuesta, la cual es enviada a un servidor de software de RFID para su procesamiento. Este tipo de esquema permite conocer en tiempo real la ubicación y estatus específico del material transportado.

En cuanto al financiamiento de partidos, la utilización de vías tecnológicas para la asignación de fondos y realización de gastos puede permitir un mayor control sobre los mismos, generando equidad en la competencia. El uso de la tecnología puede facilitar a los órganos electorales su papel de regulador y fiscalizador de fondos y a los partidos la rendición de gastos. El decreto 776/2015 en Argentina es un paso adelante para esto, así como lo es el sistema estadounidense (por ejemplo, en el caso de Wisconsin).

## Dialogando BA

- Se mencionó que “faltaría trabajar en trazabilidad del material electoral, porque es un problema, aunque de a poco se están incorporando tecnologías”<sup>81</sup>. En este sentido, resulta ilustrativo el caso de Costa Rica donde se incorporó un sistema de trazabilidad RFID (identificación por radio frecuencia) que permitió realizar un seguimiento continuo de la ubicación del material electoral evitando así la pérdida del mismo en el trayecto de entrega y diferencias entre lo enviado y lo recibido.

## Propuesta

- Resulta necesario que la Autoridad de Aplicación establezca un sistema centralizado de denuncias de irregularidades electorales que permita realizar un mapeo y clasificación de las denuncias. Este sistema debería adecuarse al actual uso de tecnologías permitiendo acceder no solo de manera telefónica y online a través de ordenadores, sino también a través de aplicaciones para smartphones.
- Toda la información debe ser pública y de fácil acceso para que cualquier interesado pueda verificar los datos recopilados.
- **Materiales electorales:** sería conveniente incorporar algún tipo de sistema de identificación del material electoral que permita la trazabilidad del mismo durante los distintos momentos del proceso electoral (envío del material, recepción en los establecimientos de votación, transporte de las urnas, etc.).

## 4.3 Procesos de Auditoría y certificación

Para asegurar que los sistemas electrónicos sean confiables para el electorado, es necesario un proceso de auditoría. Este proceso puede realizarse antes, durante y después de la elección.

A diferencia de los sistemas tradicionales con boletas de papel donde la normativa legal prevé la participación de observadores y fiscales partidarios para controlar el acto electoral, en los comicios donde se utiliza tecnología electrónica, este procedimiento cambia radicalmente. Un observador o fiscal inexperto en temas informáticos no puede detectar si una máquina de votación está funcionando adecuadamente. Como se preguntan Boltz y Centeno Lappas (2005: 295), ¿cómo se garantiza que el sistema funcione con exactitud cuando la observación visual no es la clave?

Antes de pensar en auditorías y certificación debemos avanzar en la profesionalización del organismo electoral, la permanencia o rotación del personal involucrado pareciera ser uno de los puntos

centrales a la hora de organizar y administrar una elección que incorpore tecnología electrónica al procedimiento de sufragio. Cuando la aplicación de tecnología electrónica es una política pública pensada a largo plazo, la actuación de estos profesionales debe corresponderse con un período completo de gobierno (entre cuatro y seis años, según la legislación), estableciendo un límite que no exceda más de dos procesos electorales consecutivos. De este modo, si bien se limita temporalmente al personal técnico informático-electoral en sucesivos procesos electorarios, existe cierta continuidad al permitírseles acompañar una misma gestión de gobierno. Se gana así en experiencia, un requisito importantísimo a la hora de evaluar la logística de cualquier proceso electoral. Para reforzar aún más el control de quienes están a cargo del diseño y ejecución del software electoral, podría pensarse incluso en medidas preventivas para evitar la corrupción, como ser la obligación de presentar declaraciones juradas públicas de ingresos y no permitir la existencia de cuentas bancarias secretas (siguiendo las normas que rigen en algunos países para los dirigentes electos por el voto popular).

Resulta entonces de suma importancia contar con un cuerpo de inspectores rotativos, y también con delegados técnicos provistos por los partidos políticos y otras organizaciones (académicas, de la sociedad civil, por ejemplo) que puedan auditar este proceso con el objeto de brindar mayores garantías electorales.

Asimismo, la ausencia de auditorías realizadas en tiempo y forma genera dudas y sospechas que no deben existir en una contienda electoral. Por ejemplo, numerosos y reconocidos expertos coinciden al señalar que un auditor nunca podrá garantizar en un 100% la seguridad del software que ha verificado (Thompson, 1984, Neumann, 1993; Mércuri, 1993). Por eso, para no llegar a esta situación se recomienda la aplicación de ciertos reaseguros (como el uso de comprobante papel como verificación independiente de la tecnología) que otorguen mayor confianza al sistema.

Otra cuestión importante es saber quiénes estarán autorizados para acceder a la revisión de los diversos componentes (software, hardware, código fuente, etc.), ya sea de forma total o parcial. La legislación será la encargada de definir a este “corpus de revisores”. Lo que sí resulta importante destacar es que todos tienen que ser competentes e independientes. Un empadronamiento previo de estos revisores permitirá cumplir con la máxima de “controlar a quienes controlan”. Tal como lo sugiere Hernández (2011), debe considerarse la inclusión de un Código de Conducta a respetar por quienes tienen la tarea de control, junto con el compromiso

de no divulgación de los detalles del software sometido a consideración.

Según el informe de Poder Ciudadano sobre las elecciones primarias y generales llevadas adelante en la provincia de Salta durante 2015 (Pavese et al, 2015), se recomienda el siguiente esquema de control y preservación de evidencia a fin de mejorar los aspectos de seguridad y aumentar la confianza de los actores que participan del proceso electoral. Al respecto, consideran necesario:

1. **Reglamentación de auditoría, que contemple:**  
**a. plazos específicos y razonables para analizar los programas que componen el software y hardware de los equipos que se usarán en la jornada electoral, b. la consiguiente presentación de objeciones con tiempo para su formulación y descripción de cuál será la vía legal en caso de considerarse válida y, c. quiénes y qué organismos son los que efectúan las auditorías y cómo lo hacen.**
2. **Organización de un Plan de Seguridad Informático Integral, el cual debe ser diseñado e implementado por la autoridad electoral competente desde su inicio. El análisis de la seguridad del sistema debe ser prioritario para la autoridad electoral competente, quien debe tener la responsabilidad de facilitar y coordinar las auditorías de seguridad respectivas, mitigando a posteriori todas las vulnerabilidades que pudiesen detectarse.**
3. **Mantenimiento y Preservación de evidencia. Las impugnaciones, reclamos y denuncias pueden llegar a tener implicancias judiciales que estimen conveniente y necesario apelar a la “informática forense”. Esta disciplina se vale de la evidencia relevada durante el proceso electoral, la que debe ser debidamente aislada y respetando celosamente la cadena de custodia.**
4. **Regulación en la legislación de procedimientos para el tratamiento de la evidencia física y digital a cargo de peritos informáticos especializados. Resulta inadmisibles que se realicen denuncias y no haya un debido tratamiento forense de los elementos involucrados en el incidente. La sociedad toda merece un informe que aclare mediante dictamen de experto lo sucedido.**
5. **Uso de actas breves. Durante el despliegue, jornada electoral o repliegue, pueden ocurrir incidencias las cuales deben asentarse en un formulario numerado pre-impreso para ser completado con tildes y escaso lugar para descripciones especiales. En él deben consignarse la identidad de los fiscales partidarios y testigos intervinientes a fin de individualizar claramente quienes conocen el hecho concreto. Esta acta debe efectuarse en original y duplicado, de modo que un ejemplar siempre permanezca en la oficina (en**



*caso de despliegue/repliegue) o en la mesa de votación (cuando se redacta durante la jornada electoral) y el duplicado en manos del personal a cargo de la gestión electoral. El incidente debe informarse invocando el número de acta breve a la que refiere, siendo éste el único documento válido para registrar episodios en relación al sistema informático. Cada intervención efectuada por un técnico frente a la máquina de votación, debe ser registrada expresando el motivo de frente a las autoridades de mesa. De este modo se podrá tener información precisa sobre el número de fallas, su porcentaje por componentes, acciones de técnicos frente a la máquina, entre otros. La implementación de dicha herramienta, requiere de un sistema de gestión integral donde se inscriban los eventos para que luego permitan su análisis. No se trata de un mero registro de acciones aisladas.*

**6. Instancias transversales de control, de quienes tienen a su cargo el proceso electoral y no la concentración de tareas y responsabilidad en un sólo sector.**

**7. Control “in situ” de voto digital y voto impreso en la mesa de votación. Esta auditoría efectuada al cierre del comicio, es independiente de cualquier otra que pueda efectuarse posteriormente. A una hora determinada posterior al inicio de la jornada electoral, la autoridad de aplicación procederá al sorteo de un porcentaje de mesas electorales en las cuales será obligatoria la realización del escrutinio manual a los efectos de cotejar los resultados de los votos digitales con los votos impresos (mesas testigo). Una reglamentación deberá fijar el porcentaje de mesas y el procedimiento a seguir en caso de encontrarse incongruencias. Los partidos políticos deben participar del acto del sorteo.**

Dado que la confianza de los actores está estrechamente asociada a la percepción que tienen sobre las garantías de seguridad, es que **1.** tanto los fiscales informáticos intervinientes como especialistas (la legislación deberá también definir quiénes compondrán este “corpus de revisores”) tienen que estar informados sobre cuáles son los mecanismos de seguridad utilizados para poder así contribuir en su mejora y, **2.** que éstos mecanismos, a su vez, se difundan en documentos públicos.

Solo así será posible colaborar en la construcción de una mayor confianza. La crítica constructiva es habitualmente una aliada para la mejora continua de una tecnología que está aún en proceso de consolidación y necesita del aporte de especialistas y de interesados en su fortalecimiento.

## **Experiencias de mecanismos de auditoría y seguridad a nivel mundial:**

A nivel mundial los procesos de auditoría del sistema se han realizado de diferentes formas (IDEA):

- El Organismo electoral mantiene una unidad electrónica para realizar auditorías.
- Involucramiento de un tercer actor como una organización internacional.
- Contratación de un auditor independiente.
- Utilización de verificación abierta, donde el sistema se hace accesible a los partidos políticos, observadores electorales y la sociedad civil para que prueben y auditen el sistema operativo.
- Utilización de otra institución gubernamental para la realización de la auditoría.

**Austria:** Se realiza una evaluación independiente por un “comité de expertos”, el cual fue designado por el parlamento para evaluar las tecnologías electorales de votación. El comité comienza la revisión 40 días antes de las elecciones y entrega su informe 15 días antes de las mismas. Estos informes son de acceso público. A su vez, cada partido político que tenga al menos dos miembros en el parlamento, puede designar un experto en tecnologías informáticas para que examine el código fuente del sistema de votación.

**Bélgica:** En 2007 las administraciones federales y regionales solicitaron a 7 universidades belgas que realizaran un estudio independiente para analizar y comparar los diferentes sistemas de votación electrónica y determinar cuál se ajusta mejor a los estándares internacionales y a la legislación electoral del país.

**India:** Las máquinas de votación fueron diseñadas por un comité técnico independiente formado por un grupo de profesores de ciencias de la computación. El sistema es fabricado en colaboración con dos empresas públicas supervisadas por el comité técnico independiente. Si bien el organismo electoral realiza un testeo del sistema, el principal control es realizado por el comité independiente.

**Brasil:** El Organismo electoral es desarrollador y dueño del código fuente. No se realizaban evaluaciones ni procesos de certificación adicionales por parte de terceros, pero estaba determinado por ley que los partidos políticos puedan inspeccionar el sistema. A partir del 2002, el gobierno comenzó a esponsorear algunas auditorías independientes del código, generalmente por Ya para el 2009 y 2012 el TSE organizó pruebas públicas del sistema e invitó a especialistas y partidos políticos interesados a que intentaran encontrar vulnerabilidades externas al sistema de votación.

**Estonia:** Ni la ley ni el organismo electoral determinaron la obligatoriedad de que el sistema sea controlado y certificado. El organismo electoral contrata expertos de forma privada para que den su opinión sobre el sistema, pero no hace público los requerimientos de la auditoría, los resultados ni los investigadores. Fue testado además por otras agencias públicas como la Liga de Defensa Cibernética en las elecciones de 2011. A pesar de que los dispositivos de voto por internet y los procedimientos no son certificados por firmas independientes, el Comité Nacional Electoral contrata a una compañía auditora. Por último, el comité nacional electoral organiza sesiones de entrenamiento e información para observadores y el público en general para que puedan auditar el código fuente, aunque las mismas se encuentran sujetas a un acuerdo de confidencialidad (Barrat et al, 2012).

**Francia:** Las máquinas de votación son aprobadas por el Ministerio de Asuntos Internos basado en la certificación del sistema otorgada por una agencia cualificada. Estas agencias deben estar validadas por el Comité Francés de Acreditación o una entidad similar dentro de la Red de Cooperación Europea para la Acreditación.

El proceso de certificación solo cubre a las máquinas de votación y los procedimientos internos del proveedor, incluyendo la información que le dan a las autoridades locales. No cubre la seguridad ni los estándares de gestión utilizados por autoridades locales.

Los reportes de certificación no son públicos. Los proveedores seleccionan y le pagan a un ente certificador y los reportes de los mismos solo son entregados al organismo electoral.

**Filipinas:** Para el sistema de votación electrónico utilizado en 2010 se requirió que un cuerpo independiente lo certificara. Específicamente, se determinó que el Comité Técnico de Evaluación, compuesto de miembros del Departamento de Ciencia y Tecnología, la Comisión de Tecnologías de la Información y la Comisión en Elecciones, debía ser creado. Este Comité Técnico, en conjunto con una entidad de certificación internacional (ICE), certificó que el sistema (incluyendo todos sus componentes) operara de manera adecuada, segura y acertadamente, y que funcionara de acuerdo con lo establecido por la ley de automatización. Lo mismo debía realizarse al menos tres meses antes de las elecciones.

Otro cuerpo independiente llamado el “Consejo Asesor” fue el encargado de recomendar un listado de entidades de certificación internacional para ayudar en la certificación del Comité técnico. Este cuerpo debía ser independiente, competente y estar conformado por diferentes sectores (Gobierno, organizaciones profesionales del sector privado y organizaciones no gubernamentales de reforma

electoral). Luego de este proceso de certificación, el organismo electoral contrató a una entidad internacional para revisar el sistema.

Finalmente, luego de estas etapas, el comité técnico realizó la correspondiente certificación, determinando que el sistema se podía usar de manera segura y veraz por los votantes.

El código fuente final fue puesto en el Banco Central Filipino para mantenerlo seguro. Por último, y de acuerdo con lo establecido en la ley, luego de las elecciones, el Consejo Parroquiano Pastoral para la votación responsable, un brazo acreditado de la sociedad civil, realizó una auditoría.

**Suiza:** Cada cantón que decida utilizar un sistema de votación electrónico necesita la aprobación de la Cancillería Federal. El sistema necesita cumplir con la legislación federal y cantonal, y con acuerdos internacionales en materia de derechos. La aprobación de la cancillería está basada en test monitoreados. La aprobación debe comenzar como mínimo 6 meses antes de la elección.

**Estados Unidos:** Cada estado puede decidir aplicar un sistema de emisión de sufragio electrónica. La Comisión de Asistencia Electoral (EAC) creó una guía de sistemas de votación que especifica el mínimo de estándares aplicables a las tecnologías de voto electrónico.

El EAC no evalúa los sistemas de votación por sí mismos, sino que acredita laboratorios de testeo que evalúan los sistemas de votación, los dispositivos de votación y el software a través de la guía de sistemas de votación desarrollada por el EAC para determinar si cumplen con la funcionalidad, accesibilidad y seguridad necesarias. Luego de completar la etapa de evaluación, los laboratorios acreditados entregan una serie de recomendaciones al EAC, con la cual el Director Ejecutivo determina si certifica el sistema o no. Una vez que el sistema es certificado, este puede ser publicitado por el proveedor incorporando el sello de certificación EAC. Todo el proceso toma alrededor de 12 meses y el costo del mismo es considerable (IDEA, 2015).

El programa de certificación del EAC establece un sistema de monitoreo que asegura a través de varias instancias que el sistema de votación utilizado el día de la votación sea el mismo que el EAC certificó. Para esto el EAC puede realizar visitas a las plantas de producción del sistema para determinar si estos están siendo fabricados en consistencia con los que el EAC analizó y certificó. Además, el EAC recolecta los reportes de los oficiales electorales en relación a anomalías en el sistema. Por último, si la autoridad electoral lo permite, el EAC realizará revisiones del sistema usado en los comicios.

**Experiencias de mecanismos de auditoría y seguridad a nivel local:**

**Salta:** Para garantizar el control del sistema, la Ley 7.730 sostiene que deberá preverse que las autoridades o los fiscales de las fuerzas políticas puedan efectuar controles sobre el funcionamiento de las máquinas (pantallas, impresión, suministro de energía, etc.) a través del técnico asignado por el Tribunal Electoral. Además, señala que las máquinas deberán estar dispuestas para que las autoridades las puedan visualizar y brinda precisiones sobre el diseño de las pantallas y sobre los derechos del elector (acceso a capacitación, asistencia preservando el secreto del voto, accesibilidad, etc.). La ley también indica que deben realizarse auditorías periódicas antes y después de cada elección, con la participación de instituciones públicas, ONGs y universidades. Si se detectase un mal funcionamiento de la boleta el Tribunal Electoral procederá a rescindir el contrato. Para las elecciones de 2013 y 2015, la auditoría fue realizada por la Universidad Nacional de Salta.

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires:** En lo relativo al control del sistema, el artículo 25 expresa que:

*“La Autoridad de Aplicación debe aprobar y controlar la aplicación de las tecnologías electrónicas garantizando la transparencia, el acceso a la información técnica y la fiscalización directa por parte de las agrupaciones políticas y de los/as electores/as, así como todos los principios enumerados en la presente ley. [...]”*

En febrero, el Tribunal Superior de Justicia, en su calidad de autoridad de aplicación y de acuerdo a su función de aprobar y controlar la aplicación de las tecnologías electrónicas suscribe un convenio con la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, la cual realizaría una auditoría del sistema de Boleta Única Electrónica que se utilizaría en las elecciones.

La Empresa MSA proveyó el código fuente, archivos de ejemplo de configuración, la documentación del código fuente y su uso y nombró a un responsable técnico que evacuó las consultas a medida que se fueron realizando<sup>82</sup>.

La auditoría cubrió tanto los equipos como el software para la impresión y grabación digital de la Boleta Única Electrónica a utilizarse para la emisión del voto, el recuento de los mismos en cada mesa, así como del sistema de transmisión y recepción de estos datos y el escrutinio provisorio.

A su vez, la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires encargó una auditoría al Departamento de In-

formática del Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA) y fue realizado sobre una máquina de votar en su versión de capacitación y que opera únicamente en modo “Emisión de Votos” conjuntamente con una serie de boletas destinadas para las pruebas. Se efectuaron 10 recomendaciones, las cuales buscaron mejorar la aplicación de la BUE.

Por último, se agregó un dispositivo más de control. Una comitiva compuesta por un secretario del TSJ, fiscales informáticos de las agrupaciones políticas, los auditores informáticos de la Facultad de Ciencias Exactas y funcionarios de la Defensoría del Pueblo, quienes concurren a inspeccionar mesas, escogidas mediante sorteo efectuado en forma pública –mientras los comicios ya se estaban desarrollando. Se procedía a retirar el disco de la máquina, auditarlo en otra, y devolverlo a la máquina. En ambos comicios este procedimiento concluyó cuando las agrupaciones políticas estimaron que resultaba innecesario continuar.

Por último, el procedimiento de grabación de los discos digitales que se cargan en las máquinas de votación se realizó en audiencia pública. En esta audiencia pública se exhibía el CD matriz, que pudo ser examinado exhaustivamente y, a la vista de todos los concurrentes se procedió, mediante torres de grabación también auditadas y exhibidas, a grabar todos los discos necesarios para que cada mesa contara con uno. En el caso de los discos de transmisión, la auditoría fue parcial por razones de seguridad (evitar interferencias), pero se guardaron discos en una caja fuerte para que sirvieran como muestra testigo de manera que la auditoría pudiera ser completada cuando ya no hubiera posibilidad alguna de interferencia.

**Dialogando BA**

• Uno de los mayores consensos que podemos destacar del “Dialogando BA” fue la necesidad expresada por todos los grupos de trabajo de realizar auditorías de todo el proceso electoral, incorporando a la mayor cantidad de actores y haciéndolas lo más públicas posibles.

**Propuesta**

**Etapas pre electoral**

• **Adecuación y testeo:** Se considera oportuna la creación de un registro de empresas, tanto públicas como privadas, interesadas en participar de futuras licitaciones para la incorporación de tecnologías en el proceso electoral. A dichas empresas se les facilitarán los requerimientos específicos que

los sistemas tecnológicos deben cumplir para poder participar. De este modo, las empresas podrán ir presentando sus proyectos, los cuales serán evaluados a fin de verificar si cumplen o no con los requerimientos mínimos establecidos. De esta manera, se busca adelantar los tiempos en los cuales la Autoridad de Aplicación entra en contacto con las posibles tecnologías que participarán en futuras licitaciones y así acelerar los procesos auditoría.

• **Auditoría previa:** En segundo lugar, una vez realizada la licitación y determinado el sistema que se utilizará, resulta necesario que el mismo atraviese dos etapas de auditorías a realizarse de forma simultánea durante 30 días: las auditorías obligatorias que la Autoridad de Aplicación considere necesarias para comprobar el correcto funcionamiento del sistema y la adecuación del mismo a todos los principios y requisitos establecidos y las auditorías que otros actores deseen realizar sobre el sistema. Estos actores son:

- Partidos Políticos
- Organizaciones de la Sociedad Civil
- Universidades
- Ciudadanía

• Para la participación de estos actores en el proceso de auditoría, la Autoridad de Aplicación debería crear un registro de auditores y determinar un acto controlado de auditoría abierta. Toda la información concerniente al sistema debería ser facilitada a todos los actores dentro del registro de auditores que la soliciten. Para poder registrarse como auditor, los interesados deberían presentar el detalle de las personas que participaran del proceso, acreditando identidad y organización a la cual representan. Sería aconsejable que los resultados de todas las auditorías sean subidos a una plataforma online que garantice la publicidad y el acceso a las mismas. Las auditorías llevadas a cabo por terceros tendrían carácter de no vinculantes y serían realizadas en ambientes controlados bajo la supervisión de la autoridad electoral.

• Una vez finalizado el proceso de auditorías, debería establecerse un plazo de 30 días en el cual el desarrollador del sistema procederá a solucionar los problemas detectados si los hubiere.

• Finalizado el plazo, la autoridad electoral debería realizar los estudios pertinentes para determinar que los problemas fueron solucionados y proceder a aprobar que el sistema es apto para ser utilizado en las elecciones. Es aconsejable la realización de copias del software final a fin posibilitar el contraste del mismo con el utilizado en las elecciones una vez estas hayan finalizado.

• Una vez concluido el proceso de auditorías y aprobado el sistema por la Autoridad de Aplicación, este no debería poder seguir siendo evaluado ni modificado en forma alguna por ninguno de los actores involucrados, incluyendo el propio desarrollador.

• Resulta necesario también, establecer un plan

para realizar los comicios con el sistema de boleta papel en caso de que el proceso de auditoría determine que el sistema no es apto para ser utilizado en las elecciones.

**Etapas Electorales**

• Sería conveniente la conformación de una comitiva compuesta por miembros de la Autoridad de Aplicación, fiscales informáticos de las agrupaciones políticas y representantes de agrupaciones de la sociedad civil que realizará el control de una muestra establecida por sorteo de las máquinas que se están utilizando en los comicios.

• Los resultados de este procedimiento deberían ser elevados a la Autoridad de Aplicación la cual determinará las medidas a tomar en caso de que se encuentre alguna falla recurrente en el sistema.

**Recomendaciones etapa Post-Electoral**

• La Autoridad de Aplicación debería realizar una auditoría del software utilizado en los comicios para contrastarlo con la versión final del mismo que previamente fue guardada para tal fin y elaborar un informe final del comportamiento del sistema en un plazo de 60 días.



# Bibliografía

- Arcidiácono, P. (2011), “El protagonismo de la sociedad civil en las políticas públicas: entre el “deber ser” de la participación y la necesidad política”, en *Revista Clad*. Reforma y Democracia, numero 51.
- AWEB (2015), *Technology & Electoral Transparency in the Kyrgyz Republic*.
- Badillo, Á. y Marenghi, P. (2002), *De la democracia mediática a la democracia electrónica*. Universidad Pontificia de Salamanca, España.
- Bareiro, L. y Torres I. (2009), *Igualdad para una democracia incluyente*. Instituto Interamericano de Derecho Humanos.
- Bareiro, L. y Torres, I. (2009), “El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina”, en *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones, Núm. 7º, Costa Rica.
- Barrat, J. et al (2012), *International Experience with E-Voting*. Norwegian E-Vote Project. IFES. Washington.
- Barrientos del Monte, F. (2008), *Organismos Electorales y Confianza en las Elecciones en América Latina*. Universidad de Salamanca.
- Bettinelli, E. (2005), “El sistema e-poll en el ámbito electoral europeo: de la posibilidad a la experiencia” en *Voto electrónico: entre votos y máquinas, las nuevas tecnologías en los procesos electorales*. Buenos Aires. Ariel.
- Cereijo, N. y Tejerizo, J. I. (2014), *La incidencia del voto joven en su primer experiencia histórica*. Ponencia preparada para el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia Ciencia Política, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario.
- Dahl, R. (1956), *A Preface to Democratic Theory*. The University of Chicago Press.
- ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2011), *Sexo y Poder, ¿Quién manda en Argentina?*. Buenos Aires. Undef, Lidera.
- ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (2012), *Detrás del Número: Un estudio sobre las trayectorias políticas de mujeres y varones en las legislaturas argentinas*. Buenos Aires: Undef, Lidera.
- Escoffier, N. y Tejerizo, J. I. (2013), “Nuevas formas de representación: la ampliación de los derechos de los jóvenes y el impulso de las políticas de género en la democracia argentina”, ponencia preparada para el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná.
- Fandiño Casas, L. (2012), *Análisis de los alcances y limitaciones de la implementación del voto electrónico en América Latina, lecciones para Colombia*. Facultad de ciencia política y gobierno. Bogotá.
- Ferreira Rubio, D. (2005), *Rendición de cuentas partidarias*. ONPE. Perú.
- Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T (2009), *La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea*. América Latina Hoy , Vol 51.
- Hernández, H. (2011), *Fiscalización Informática del Voto Electrónico. Guía para la actuación profesional*. Argentina. Tinta Libre Ediciones.
- Herrero, F. y León, P. (2011), *Guía para la Organización de Debates*. Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales. Disponible en: <http://www.debatesinternational.org/sites/default/files/NDI-Colombia-Debate-Manual.pdf>
- IFES (2007), *Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas*.
- International IDEA (2007), *Voting from Abroad: The International IDEA Handbook*.
- International IDEA (2015), *Certification of ICTs in elections*.
- International IDEA. *Elections and Technology*. Disponible en: [http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD\\_CS\\_Information\\_Technology.pdf](http://www.idea.int/publications/emd/upload/EMD_CS_Information_Technology.pdf)
- Jaramillo, J. (1998), “Los Órganos Electorales Supremos” en el *Tratado del Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México. FCE.
- Krauskopf, D. (1998), “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”, en *Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia*. San José. Fondo de Población de Naciones Unidas.
- Krimmer, R. (2006), *Electronic voting*. Austria, Brenz. GI-Edition.
- López Pintor, R. (2000), *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York. PNUD.
- Organización de los Estados Americanos (2014), *Tecnologías aplicadas al proceso electoral*. Secretaría de asuntos políticos (SAP), Departamento para la cooperación y observación electoral. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Tecnologias_s.pdf)

• Orozco Henríquez, J. (2007), “El contencioso electoral, La calificación electoral”, en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica.

• Picado, S. (2007), “Los derechos políticos como derechos humanos”, en *Treatise on Compared Electoral Law of Latin America*. Estocolmo. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).

• Pavese, R. (2012), *Observación Electoral en Latinoamérica en Perspectiva Comparada: Una primera aproximación*. Buenos Aires. Poder Ciudadano.

• Pavese, R. et al (2012), *Análisis y Recomendaciones de la observación electoral. Elecciones generales, Salta, 17 de mayo de 2015*. Poder Ciudadano. Disponible en: <http://poderciudadano.org/sitio/wp-content/uploads/2015/06/Informe-final-Observaci%C3%B3n-Electoral-Salta-2015.pdf>

• Perícola, M. A. (2015), “El derecho de sufragio de los extranjeros” en *Pensar en Derecho*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, UBA.

• Picado León, H. (2009, *Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica*. Universidad de Salamanca.

• Pomares, J., Page, M., Zárate, S. y Abdala, B. (2004), *¿Quién cuida los votos?*, Observatorio Electoral Argentino, CIPPEC.

• Rodríguez Gustá, A. (2008), “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en *Revista Temas y Debates*. Año 12, Nº 16. Facultad de Ciencia Política y RR.II, Rosario, UNR Editora.

• Sobrado, L. (2006), *Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos*.

• Torres García, I. (2010), “Derechos políticos de las mujeres, acciones afirmativas y paridad”, en *Revista de Derecho Electoral*. Tribunal Supremo de Elecciones, Núm. 10º, Costa Rica.

• Woldenberg, José (2003). “Relevancia y actualidad de la contienda políticoelectoral”, en Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (coords.), *Dinero y contienda político-electoral*. Reto de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica.

• Zovatto, D. et al (2008), *Así No va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral de la provincia de Córdoba*. Universidad Católica de Córdoba.

<sup>1</sup> Definición adoptada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

<sup>2</sup> La Constitución de la Ciudad también establece que “*el sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo*”, pero, de igual manera que a los ciudadanos mayores de 70 años, no se prevén sanciones a los electores menores de 18 años que no emitieran su voto.

<sup>3</sup> A nivel subnacional sólo la provincia de Tierra del Fuego cuenta con padrón electoral propio

<sup>4</sup> El Registro Nacional de Electores consta de registros informatizados y de soporte documental impreso. El registro informatizado contiene por cada elector: apellidos y nombres, sexo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio, profesión, tipo y número de documento cívico, especificando de qué ejemplar se trata, fecha de identificación y datos filiatorios. Asimismo, se consigna la condición de ausente por desaparición forzada en los casos que correspondiere. El soporte documental impreso contiene además de los datos establecidos para el registro informatizado, las huellas dactilares y la firma original del ciudadano, y la fotografía. Los electores están facultados a pedir, hasta veinte días antes del comicio, que se subsanen los errores y omisiones existentes en el padrón.

<sup>5</sup> Fuente: sitio web del ACE Electoral Project. En 20 de estos países la edad mínima es 21 años.

<sup>6</sup> En Eslovenia, para aquéllos jóvenes que tienen empleo y en Hungría para quienes contraen matrimonio antes de los 18, porque adquieren derechos legales plenos y por lo tanto pueden votar. (Fuente: [www.Voteat16.ie](http://www.Voteat16.ie)).

<sup>7</sup> Son estimaciones del cuestionario ampliado del Censo 2010, el cual utiliza una muestra representativa de los distritos de más de 50.000 habitantes, con un intervalo de confianza del 95%,

donde se pregunta específicamente el lugar de residencia de la persona de hace 5 años atrás.

<sup>8</sup> Esto se debe a que la privación del derecho al voto por comisión de delitos mayores afecta de manera desproporcionada en EE.UU. a los hombres y mujeres de origen afroestadounidense y latino, grupos que votan mayoritariamente a los demócratas, favoreciendo así la posición del Partido Republicano. Esto adquiere una relevancia aún mayor si se tiene en cuenta que alrededor de 5,3 millones de ciudadanos estadounidenses no tienen derecho a votar debido a la ley de privación del derecho al voto por la comisión de delitos mayores. Esta periodista afirma incluso que la victoria de George W. Bush en las elecciones del año 2000 fue gracias a que Ralph Nade cosechó alrededor de 97.000 votos en Florida, lo que le permitió ganar el Estado. Una cantidad diez veces superior a la de los votantes de Nader en Florida sufrió la prohibición de votar en ese estado, ya que más de 1.100.000 habitantes de Florida están condenados por haber cometido un delito mayor y, por lo tanto, no se les permite votar.

<sup>9</sup> El abordaje integral de una Ley específica de Partidos Políticos representará una segunda etapa del Dialogando BA

<sup>10</sup> A partir de las modificaciones introducidas por la Ley nacional 26.571, durante la vigencia del reconocimiento provisorio, los partidos políticos serán considerados en formación. No pueden presentar candidaturas a cargos electivos en elecciones primarias ni en elecciones nacionales, ni tienen derecho a aportes públicos ordinarios ni extraordinarios. Esta actualización, como fuera mencionado, no se aplica en la Ciudad.

<sup>11</sup> Cabe destacar que la Ciudad tampoco cuenta con un registro propio de partidos, por lo cual habilita a todos los partidos políticos que cuenten con el reconocimiento provisorio del Juzgado Federal Electoral.

<sup>12</sup> Datos de junio de 2016 de la Cámara Nacional Electoral: [http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos\\_reconocidos.pdf](http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf)

<sup>13</sup> Dentro de esa jurisdicción, un órgano similar pero a nivel municipal que funciona regularmente y tiene injerencia sobre las decisiones funciona en Villa Carlos Paz.

<sup>14</sup> En el caso de Bolivia la ley establece que debe ser reglamentado por el órgano electoral, sin embargo, esta reglamentación aún no existe

<sup>15</sup> Producto de una alianza entre Poder Ciudadano y Pol-it, permitía a los electores enviar su experiencia o reportar eventuales inconvenientes al momento de emitir el voto, los cuales eran geolocalizados en un mapa para su visualización pública en el sitio web de La Nación y Clarín.

<sup>16</sup> Distintas OSC con el apoyo de VozData, perteneciente al diario La Nación, promovieron una herramienta para que los ciudadanos pudiera participar de forma colaborativa en el chequeo de información pública. En este caso, el foco se orientó a la revisión de los telegramas extraídos del sitio oficial de resultados para detectar posibles inconsistencias en su confección.

<sup>17</sup> **Artículo 2º:** Alcance de la obligatoriedad. La obligatoriedad fijada en el artículo anterior comprende a los candidatos a gobernador cuyas agrupaciones políticas, sumando los votos de todas las listas que compitieron en el seno del mismo, hubiesen obtenido al menos el cinco por ciento (5%) de los votos válidamente emitidos en las elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias reguladas por la ley 7141. En el caso de que los candidatos a diputados que superen el tres por ciento (3%) de los votos, sean menos de cuatro (4), la obligatoriedad comprenderá a los cuatro (4) candidatos en primer término cuyas agrupaciones políticas reúnan la mayor cantidad de votos en las elecciones primarias.

<sup>18</sup> Hay otros dos casos particulares. En primer lugar, Catamarca tiene un decreto-ley. En segundo lugar, Chubut tiene delimitadas las funciones del Tribunal Electoral en su Constitución y en una ley a tal efecto, a las que sumó una Ley Orgánica de Partidos Políticos, con lo que terminó de conformar su régimen electoral.

<sup>19</sup> Entre las específicas se cuentan la Ley de Regulación y Financiamiento de Campañas Electorales, la Ley de Registro de Electores Extranjeros, la Ley de Voto Joven, y las reglamentaciones de las PASO y de la Boleta Única Electrónica.

<sup>20</sup> De hecho, la Constitución alienta la creación vía ley de un Tribunal Electoral que relevaría de responsabilidades – a este respecto - al TSJ, que asumió la organización por competencia originaria vía su acordada 1/2000 y tomó como normativa a complementar al Código Nacional Electoral. Esa ley no se ha sancionado aún.

<sup>21</sup> Algunos distritos de los analizados reflejan que sus autoridades electorales provienen de mandatos constitucionales, tal es el caso de las provincias de Santa Fe y Mendoza. Ello implica que algunas de sus características requieren de modificaciones de las constitucionales para ser alteradas. Las restantes encuentran origen en normativa infra-constitucional consecuentemente su proceso modificadorio es más sencillo.

<sup>22</sup> Cuando las elecciones de la CABA son simultáneas; la organización, ejecución y fiscalización son competencia exclusiva de la Justicia Nacional Electoral.

<sup>23</sup> Con elecciones simultáneas, compartiría su organización con la Junta Electoral Nacional del distrito, que se erigiría en máxima autoridad del acto. En ese caso, el Juzgado Federal con

Competencia Electoral culminaría el proceso de oficialización de listas, se encargaría de todo lo relacionado con las urnas/ máquinas de votación y designaría los locales de votación, mientras que la Junta oficializaría las boletas, designaría las autoridades de mesa y proclamaría las autoridades electas, además de resolver los conflictos que se susciten. Si bien por Ley las elecciones no pueden ser simultáneas desde 2002, el procedimiento está previsto.

<sup>24</sup> Hugo Picado León, “Diseño y transformaciones de la gobernanza electoral en Costa Rica”, Universidad de Salamanca, 2009.

<sup>25</sup> En numerosos países, particularmente en Europa, los comicios son organizados por el gobierno sin que esto implique desconfianza en el proceso.

<sup>26</sup> Las provincias seleccionadas, encuentran su justificación en las similitudes poblacionales y socio demográficas.

<sup>27</sup> Argentina es un caso particular, ya que el empadronamiento es automático en base a los datos del Registro Nacional de las Personas. Todos los ciudadanos, que no incurran inhabilitaciones, a partir de los 16 años son integrados al padrón de electores.

<sup>28</sup> Por lo general, las provincias que utilizan el padrón confeccionado por el Juzgado Federal con competencia electoral que les corresponde realizan la elección provincial en la misma fecha en que se realiza la nacional, generando así otro tipo de sinergias logísticas referentes, por ejemplo, al desarrollo del escrutinio provisorio.

<sup>29</sup> Es el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que, como se expuso en el capítulo de derechos políticos, si bien no tiene Ley o Código Electoral, utiliza el padrón nacional, al agrega extranjeros con empadronamiento voluntario.

<sup>30</sup> Lo que refiere a la existencia y organización de los partidos políticos actualmente se encuentra bajo la órbita de la Justicia Nacional Electoral debido a la ausencia de una normativa específica en la Ciudad. La misma será abordada en una segunda etapa del Dialogando BA.

<sup>31</sup> En la Ciudad son electores los argentinos nativos y por opción desde los 16 años (entre los 16 y los 18 no tienen sanción si se abstienen de concurrir), los naturalizados desde los 18 años y los extranjeros que se empadronen voluntariamente en el Registro previsto a tal efecto. Eso surge de la definición del Código Electoral Nacional, a la que se suma la Ley Nº334 (de Registro de Electores Extranjeros). En la mencionada elección general de 2015, aproximadamente 40.000 votantes eran jóvenes de entre 16 y 18 años y 14.211 eran extranjeros. Sufragaron además 295 personas privadas de su libertad.

<sup>32</sup> Efectivamente, la división tiene un nivel de ecuanimidad aceptable, ya que esa cifra representa un 3,1% del total de los electores.

<sup>33</sup> Ley 4894/2013 y Decreto Nº441/2014.

<sup>34</sup> En total se pusieron a disposición 10.200 máquinas de emisión de sufragio, aunque algunas fueron apartadas previamente en controles de calidad. <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/uploads/resoluciones/OAT-06252015201406.pdf>

<sup>35</sup> Ley 875/2002.

<sup>36</sup> Con elecciones simultáneas, compartiría su organización con la Junta Electoral Nacional del distrito, que se erigiría en máxima autoridad del acto. En ese caso, el Juzgado Federal con Competencia Electoral culminaría el proceso de oficialización de listas, se encargaría de todo lo relacionado con las urnas/ máquinas de votación y designaría los locales de votación,



mientras que la Junta oficializaría las boletas, designaría las autoridades de mesa y proclamaría las autoridades electas, además de resolver los conflictos que se susciten. Si bien por Ley las elecciones no pueden ser simultáneas desde 2002, el procedimiento está previsto.

<sup>37</sup> Esto lo haría también en caso de elecciones simultáneas.

<sup>38</sup> El convenio no es claro respecto de qué dependencia del GCBA debe hacerse cargo de estos ítems. Presumiblemente, en la práctica se reparten entre la Dirección General Electoral y la Unidad de Organización Electoral.

<sup>39</sup> También se encarga de la capacitación de autoridades de mesa

<sup>40</sup> Aunque puedan agruparse en dos categorías, es conveniente aquí utilizar la taxonomía más exhaustiva a fin de dar a esta parte de la exposición ese mismo grado de detalle.

<sup>41</sup> La Junta Nacional Electoral reemplazaría al TSJ en caso de elecciones simultáneas.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

<sup>43</sup> La Junta Nacional Electoral también participaría en caso de elecciones simultáneas.

<sup>44</sup> La Junta Nacional Electoral reemplazaría al TSJ en caso de elecciones simultáneas.

<sup>45</sup> El art. 6 de la Ley 9840 instituye el Tribunal Electoral ad-hoc en el mes de Febrero correspondiente sólo a los años que observarán procesos electorales.

<sup>46</sup> Al margen de que la representación de los partidos puede ser deseable, tiene que ser parte de los requisitos tener los funcionarios aptos, con estabilidad para desarrollar su trabajo, el cual será evaluado y plausible a remoción ante el mal desempeño de funciones.

<sup>47</sup> Una definición más extensa, involucra el flujo de fondos que se utiliza en cuestiones relacionadas con la política en general, por ejemplo, el dinero relacionado a actividades de lobby. De acuerdo con esta segunda definición la complejidad del financiamiento de la política es tal que la convierte en una actividad muy difícil de controlar mediante leyes y organismos de control oficiales. En [http://www.poderciudadano.org/up\\_downloads/temas/91\\_1.pdf](http://www.poderciudadano.org/up_downloads/temas/91_1.pdf)

<sup>48</sup> Compromete al Estado a contribuir “al sostenimiento económico de sus actividades y la capacitación de sus dirigentes”.

<sup>49</sup> **Artículo 61 Constitución CABA.** “La ciudadanía tiene derecho a asociarse en partidos políticos, que son canales de expresión de voluntad popular e instrumentos de participación, formulación de la política e integración de gobierno. Se garantiza su libre creación y su organización democrática, la representación interna de las minorías, su competencia para postular candidatos, el acceso a la información y la difusión de sus ideas. La Ciudad contribuye a su sostenimiento mediante un fondo partidario permanente. Los partidos políticos destinan parte de los fondos públicos que reciben a actividades de capacitación e investigación. Deben dar a publicidad el origen y destino de sus fondos y su patrimonio. La ley establece los límites de gasto y duración de las campañas electorales. Durante el desarrollo de éstas el gobierno se abstiene de realizar propaganda institucional que tienda a inducir el voto.”

<sup>50</sup> Es probable que producto de esta carencia, el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) elija como sanción a los partidos que no respetan las normas vigentes para la campaña y el financiamiento electoral, obligaciones vinculadas al desarrollo de activi-

dades ordinarias. Más concretamente, cuando no cumplen con los requisitos sobre las actividades proselitistas y electorales el TSJ suele sancionarlos con la obligación de realizar actividades ordinarias. Este patrón de sanción es evidente en las últimas resoluciones sobre el financiamiento de los partidos del TSJ (ie: resolución XX; XX; XX; y ver Acuerdos, allí una de las sanciones que se programan para los partidos es que hagan actividades de capacitación, eventos y charlas orientadas a ello.

<sup>51</sup> La ley 23.298 prevé la existencia de partidos de distritos y partidos nacionales y establece los requisitos que deben cumplir para ser reconocidos como tales. El partido de distrito cuenta con personería jurídico-política para actuar exclusivamente en el distrito en el que es reconocido como tal. El partido nacional, es considerado como tal cuando un partido de distrito es reconocido en cinco o más distritos con el mismo nombre, declaración de principios, programa o bases de acción política y carta orgánica (artículo 8).

<sup>52</sup> Las resoluciones del Ministerio de Justicia y Seguridad resuelven que la Dirección General Electoral se encarga de la forma de distribución de los espacios de publicidad en la vía pública. Para ello se realizan sorteos de asignación de los espacios de publicidad en la vía pública que consideran el nivel de exposición de cada cartelera y su ubicación (artículo 1, 2 y 3 de la resolución 451/2015). La fórmula de distribución de los espacios en la vía pública, es equitativa, es decir, todas las agrupaciones reciben el mismo número de pantallas, transiluminados y carteleras en refugios peatonales.

<sup>53</sup> Cabe destacar que, asimismo, en elecciones simultáneas la normativa local ha entrado en contradicción con la legislación nacional, lo cual impulsa en mayor medida la necesidad de una homologación. Luego de una serie de pedidos encabezados principalmente por SUMAR I + D y por Confianza Pública en las elecciones legislativas del año 2013, la Cámara Nacional Electoral decidió otorgar un treinta por ciento del espacio gratuito de publicidad en radio y televisión para todos los partidos políticos que se presenten en Octubre para competir por la Legislatura porteña y no postulen candidatos para cargos nacionales.

<sup>54</sup> En Brasil el subsidio puede ser utilizado indistintamente para gastos ordinarios o de campaña.

<sup>55</sup> En caso de que una agrupación retire sus candidaturas deberá devolver los montos asignados dentro de los 5 días de efectuada la declinación.

<sup>56</sup> Actualmente sólo Chile, Paraguay y Uruguay mantienen una fórmula de distribución basada exclusivamente en el desempeño electoral. En el caso de Uruguay, la fórmula es proporcional a la votación presidencial, aumentando así la barrera de acceso para los partidos.

<sup>57</sup> Asimismo, explica la reducción del aporte público entre 2011 y 2015.

<sup>58</sup> Según la CNE 295 aportantes de las elecciones 2015 eran monotributistas que pueden facturar como máximo 48000 anuales y donaron hasta 60000.

<sup>59</sup> Para la campaña del 2015, según el informe de la DNE el aporte privado no podía exceder \$ 3.459.054 para personas físicas y \$ 1.729.527 para personas jurídicas.

<sup>60</sup> Esto significa que si un partido recibe un subsidio estatal para la campaña de 15 millones de pesos y el tope de gastos es de 28.3 millones, sus contribuciones privadas no pueden ser superiores a 13.3 millones de pesos.

<sup>61</sup> Ver Anexo I, Límite de Gastos de Campaña 2015, DNE en: [http://www.electoral.gov.ar/pdf/limite\\_gastos\\_montos\\_maximos\\_generales\\_2015.pdf](http://www.electoral.gov.ar/pdf/limite_gastos_montos_maximos_generales_2015.pdf)

<sup>62</sup> Ley 13.235-- Incorpórese a la ley N° 12080 - De las Campañas Electorales -el Capítulo IV - Título I -Artículo 23.-”...Asimismo, las emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción, no podrán emitir publicidad electoral que no sea la distribuida y autorizada por el Tribunal Electoral Provincial”. En Santa Fe, la ley 13461 en su artículo 8 resalta que las prohibiciones en la materia no son aplicables para las precandidaturas o candidaturas a ocupar comisiones comunales.

<sup>63</sup> Ley 8619/13 - Artículo 17 - Prohibición de contratación: Las agrupaciones políticas, y sus listas internas, tanto para las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) como para la elección General, no pueden contratar en forma privada, por sí o por terceros, publicidad en emisoras de radiodifusión televisiva o sonora abierta o por suscripción, en vía pública ni en medios gráficos.

<sup>64</sup> Ley 9571 - Artículo 216 - Prohibición para terceros. QUEDA expresamente prohibida la contratación de espacios publicitarios en los medios electrónicos de comunicación -radio y televisión-, públicos y privados, provinciales y locales, para la publicidad y propaganda electoral por cuenta de terceros. Sólo pueden contratar los espacios publicitarios destinados a propaganda y publicidad electoral, el Juzgado Electoral y los Responsables Políticos de Campañas Electorales de los partidos, alianzas o confederaciones políticas que participen en la compulsa electoral. Queda prohibido a los medios electrónicos de comunicación, la venta de espacios o segundos de aire a quienes no ostenten las calidades señaladas.

<sup>65</sup> Cabe destacar que en el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo Nacional en el 2016 plantea algunas modificaciones para fortalecer el Cuerpo de Auditores Contadores de la Cámara Nacional Electoral, como por ejemplo, que éste cuente con “un auditor coordinador y una cantidad de miembros no inferior a un auditor contador por cada distrito electoral” (art. 4, inciso d).

<sup>66</sup> Ver resolución 11739- Partido Bandera Vecinal.

<sup>67</sup> Haremos referencia a tecnologías en un sentido específico de “tecnologías electrónicas”

<sup>68</sup> Fandiño Casas, Leidy Johana; “*Análisis de los alcances y limitaciones de la implementación del voto electrónico en América Latina, lecciones para Colombia*”

<sup>69</sup> Proyecto de estudio comparado sobre las reformas al sistema de registro civil e identificación de las personas. IFES 2007

<sup>70</sup> Se pueden revisar estas impresiones para ver si el elector votó

<sup>71</sup> Observatorio del voto-e en Latinoamérica. 2011 “Reporte. Automatización del Proceso Electoral.Argentina. Disponible en: <http://www.voto-electronico.org/images/reportes/Argentina%20nuevo.pdf>

<sup>72</sup> El Registro Nacional de Electores consta de registros informatizados y de soporte documental impreso. El registro informatizado contiene por cada elector: apellidos y nombres, sexo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio, profesión, tipo y número de documento cívico, especificando de qué ejemplar se trata, fecha de identificación y datos filiatorios. Asimismo, se consigna la condición de ausente por desaparición forzada en los casos que correspondiere. El soporte documental impreso contiene además de los datos establecidos para el registro informatizado, las huellas dactilares y la firma original del ciudadano, y la fotografía. Los electores están facultados a pedir, hasta veinte

días antes del comicio, que se subsanen los errores y omisiones existentes en el padrón.

<sup>73</sup> Ley N° 344 del 2000, Artículo 6°. - El Tribunal Electoral mantendrá actualizado el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros incorporando las novedades correspondientes a fallecimientos, cambios de domicilio, duplicados de documento, correcciones de los datos contenidos en el mismo y cualquier otra concerniente al registro electoral de cada extranjero/a inscripto/a.

<sup>74</sup> Dialogando BA, Mesa Sobre Incorporación de tecnologías en el proceso electoral. Grupo de Trabajo N° 2 Julio 2016.

<sup>75</sup> Observatorio del voto-e en Latinoamérica. 2011 “Reporte. Automatización del Proceso Electoral, Brasil. Disponible en: <http://www.voto-electronico.org/images/reportes/Brasil.pdf>

<sup>76</sup> Brunazo, Amílcar. <>. En Tula, María Inés. Voto Electrónico: entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales. Buenos Aires: Ariel, 2005

<sup>77</sup> Indra Sistemas S.A. se comprometió, mediante un Convenio con la Municipalidad de Ushuaia, a provee 105 máquinas de votación, más los accesorios que aseguren el normal desarrollo del comicio; desarrolló los programas del sistema de votación, de consolidación y difusión; diseñó las pantallas electrónicas de acuerdo a los parámetros entregados por el juzgado electoral; desarrolló el primer nivel de formación a personal del Poder Judicial y el material de capacitación para el elector y efectuó una prueba de simulación general.

<sup>78</sup> Cabe aclarar que de las 105 urnas electrónicas utilizadas, un 25% de las mismas contó con una impresora

<sup>79</sup> Así se dispuso en la acordada electoral 17-15 del Tribunal Superior de Justicia donde en su Artículo 2 del anexo, señala: “Si una agrupación política no presenta candidato en alguna categoría figura en blanco el sector correspondiente a la foto y se indica que no tiene candidato en la categoría en cuestión”.

<sup>80</sup> Como aclaramos, en las elecciones generales del 5 de julio, un último porcentaje se vio demorado por errores en el diseño de la página de carga.

<sup>81</sup> Dialogando BA, Mesa Sobre Incorporación de tecnologías en el proceso electoral. Grupo de Trabajo N° 2 Julio 2016.

<sup>82</sup> Disponible en: <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/uploads/resoluciones/OAT-06252015201406.pdf>

