



ARIADNA GALLO*

Colaboró con la investigación Sol Sebastián *

LA NUEVA REFORMA POLÍTICA EN DEBATE

La agenda de reforma actual parte del diagnóstico de que las falencias a corregir se hallan en el desarrollo del acto electoral que, como tal, ha mostrado incapacidad para constituir representantes. Sin embargo, no se ocupa de los partidos políticos, órganos encargados de ejercer la representación, dejando de lado el modo en el que estos construyen las opciones que se le ofrecen a los ciudadanos y los requisitos que se impone a las alianzas entre ellos.

Síntesis del informe:

- Con la reforma de 2009 se intentó solucionar el déficit de representatividad, la fragmentación y la volatilidad partidaria que el sistema político argentino padecía desde las últimas décadas y que se habían agravado a partir de 2001. Para eso, se procuró consolidar el sistema de partidos y unificar la oferta, democratizar y fortalecer a las fuerzas políticas, evitando la traslación de la competencia interna a una instancia general.
- En las elecciones hay dos grandes momentos: el primero, desde que el votante comienza a configurar sus preferencias políticas, toma la decisión del voto y efectivamente lo emite; y el segundo, que va desde que el elector emite el voto hasta que el sistema lo procesa. El primero es un proceso eminentemente político y el segundo, es un proceso técnico.
- La reforma de 2009 privilegió la primera parte de este proceso, que abarca una amplitud mayor de instancias, mientras que la de 2016 se enfatiza en la segunda, modificando el modo y procedimiento que se utiliza para votar.

* Dra. en Ciencia Política. Investigadora Adjunta de CONICET/ IEALC, miembro de OBLAT, email: doctoraag75@hotmail.com.

* Estudiante de Sociología, miembro de OBLAT.

- La reforma político electoral que se está discutiendo actualmente reposa sobre tres ejes centrales: 1) el formato y la estructura de la papeleta, 2) el calendario electoral y 3) la autoridad de aplicación. Los objetivos de esta reforma electoral consistirían en: reemplazar las boletas de papel como instrumentos de votación por una boleta única, uniformar los calendarios electorales provinciales y separar la administración de las elecciones de la estructura central del Poder Ejecutivo Nacional. Luego se agregó la propuesta de incorporar la obligatoriedad del debate entre los aspirantes presidenciales para exponer sus propuestas de gobierno.

1. Boleta única (electrónica o papel). Un instrumento que exhibe por separado a cada categoría de cargos para elegir (ya sea en pantallas o boletas) aumenta la probabilidad de que los electores emitan un voto cruzado; mientras que uno que presente la oferta electoral por partido se tiende a fomentar un voto más unificado. Es plausible que la boleta única favorezca la volatilidad del voto entre categorías y que, por lo tanto, relegue el rol del partido y promueva la personalización de las opciones.

2. Ordenamiento del cronograma electoral. Se sostuvo que un calendario uniforme, con fechas inmodificables por los gobiernos provinciales, podría contribuir a moderar las tendencias centrífugas del sistema de partidos, otorgando previsibilidad a los candidatos y a los votantes.

3. Creación de un ente electoral autónomo. El propósito abstracto sería desplazar la potestad del Poder Ejecutivo por la del Poder Judicial. Sin embargo, el sistema electoral argentino actual es completamente federal. Una reforma político-electoral integral efectiva requeriría no sólo una modificación que afectara a la esfera nacional, sino también la coordinación con las provincias.

- En las elecciones de 2015 se pusieron de manifiesto problemas preexistentes (falta de representatividad de los partidos políticos), fallas no resueltas con la ley actual (oferta excesivamente amplia, profusa e indefinida) y subproductos no deseados de la implementación (armado de coaliciones cruzadas, oportunistas y antinaturales).
- Con la reforma actual, teóricamente se busca incorporar mecanismos para subsanar falencias advertidas en el diagnóstico anterior y para paliar efectos no calculados de la aplicación de la última legislación incorporada.
- Sin embargo, esta enmienda no solucionaría muchos de ellos (ya que no se involucra en el crucial tema de las coaliciones interpartidarias) y agravaría algunos otros (relativos a la personalización de las opciones políticas).
- En definitiva, el diseño resultante provendría de un ensamble de dos reformas políticas divergentes, en el que se incorporan elementos contradictorios y antitéticos, sin que se llegue a arribar a una síntesis entre eficacia y representatividad; en el cual se deja en un plano completamente relegado al partido político, núcleo central y elemento nodal de una democracia electoral representativa.

INFORME:

Durante todo el año 2015, tuvo lugar el proceso eleccionario más complejo, intrincado y también más conflictivo del que se tenga registro en Argentina, por lo menos desde la recuperación democrática hasta la actualidad. Se celebraron eleccio-

nes en todo el país, a través de un extendido ciclo escalonado, que comenzó a desarrollarse en febrero y que se prolongó hasta fines de noviembre.

Se trató del tercer proceso eleccionario sucedido desde la sanción de la *Ley de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral* (Nro. 26.571) en 2009. Y, paradójicamente, dejó en evidencia la vulneración de los principios de representatividad, transparencia y equidad.¹

La incorporación de aquella ley de reforma político-electoral había sido precedida por un diagnóstico acerca del desenvolvimiento de los procesos electorales argentinos. Con ella, **se había intentado dar solución a las diversas problemáticas vinculadas con el déficit de representatividad, la fragmentación y la volatilidad partidaria que el sistema político argentino padecía desde las últimas décadas y que se habían agravado a partir de 2001; procurando consolidar el sistema de partidos y unificar la oferta, democratizar y fortalecer a las fuerzas políticas, evitando la traslación de la competencia interna a una instancia general.** Sin embargo, en las elecciones de 2015, se llevó al extremo una práctica iniciada a principios de los años noventa –el desdoblamiento de los comicios provinciales– llegando a haber durante este año, elecciones en algún lugar del territorio argentino en 30 de los 52 domingos del año², produciendo un estado de campaña permanente y una multiplicación de las opciones partidarias. Por otro lado, si bien con la ley se había terminado con las listas colectoras y espejo (Decreto 443/2011), éstas fueron camufladamente reflatadas, primero mediante la figura de acuerdos de adhesión (Pomares *et al*, 2011: 4), y en la última elección, con el título de “acoples”; lo cual terminó provocando una transferencia de los conflictos internos partidarios al electorado neutral (Gallo, 2015), reforzando la personalización de las opciones y la fragmentación de los partidos políticos.

Los acoples fueron particularmente conocidos por el caso de Tucumán (aunque han estado presentes en otras provincias), en cuyas elecciones provinciales hubo irregularidades, denuncias de fraude y quema de urnas. En efecto, el caso tucumano fue la piedra de toque que desencadenó la necesidad de realizar nuevas modificaciones en lo concerniente a las reglas electorales.

Así llegamos a la reforma electoral discutida actualmente, la cual buscaría subsanar las falencias halladas respecto de la *representatividad*, la *transparencia* y la *equidad electoral*.

¹ En 2007 hubo una resolución de la Cámara Nacional Electoral que decía que había que salir del sistema de Boleta Múltiple e ir hacia uno de Boleta Única y, en 2009, distintas fuerzas políticas firmaron un proyecto común de Boleta Única (Pérez, 2016).

² En aquel diagnóstico se mencionó críticamente que en 2003 se había votado en 14 domingos distintos (Tullio y Álvarez Travieso, 2015: 11). Doce años después, y reforma electoral mediante, el número de elecciones celebradas resultó ser más del doble que en aquella oportunidad.

Elecciones, reglas electorales y reforma político-electoral:

Empecemos por subrayar que en una democracia electoral-representativa, la estructura encargada de ejercer la representación es el **partido político** (Muñoz, 2003), a través del desempeño de *funciones sociales*³, como organización intermediaria entre la sociedad civil y el Estado, e *institucionales*⁴, como organización pública, formando parte de la estructura gubernamental (Sartori, 1968; Alcántara Sáez, 2002). **Las elecciones, además de ser un mecanismo de rendición de cuentas, son el momento en el que se cristaliza de determinado modo el nexo de representación. O lo que es lo mismo en el que los representados invisten a los potenciales representantes de atributos representativos.**

En ese sentido, podríamos decir que existen **dos grandes momentos que atañen a la conformación del nexo representativo** (que, a su vez, constituyen áreas susceptibles a introducir modificaciones). El primero de ellos está constituido por todo el proceso que abarca desde que el votante comienza a configurar sus preferencias políticas, toma la decisión del voto y efectivamente procede a emitirlo⁵; y la segunda fase es la que va desde que el elector emite el voto hasta que el sistema lo procesa, dejándolo registrado en la base de datos oficial. El primero es un proceso eminentemente político –y en éste, la faz del partido que prevalece es la de organización de la sociedad civil– y el segundo, es un proceso técnico, aunque su funcionamiento, obviamente, responde a motivaciones políticas (ya que cualquiera de sus variantes tiene un efecto potencial sobre los resultados) y es el momento en el que el partido se inviste de organización destinada a ejercer funciones institucionales.

En ese sentido, como podremos observar, la reforma de 2009 privilegió primordialmente la primera parte de este proceso, que abarca una amplitud mayor de instancias; mientras que con la de 2016 se enfatiza en la segunda, modificando el modo y procedimiento que se utiliza para votar.

¿Qué son las reglas electorales y qué función han de cumplir?

Las normas electorales definen las condiciones en las que se compite por el poder (Pomares y Page, 2016; Mustapic, 2016). Estas reglas no son política ni axiológicamente neutras, sino que provocan efectos específicos en cuanto a la distribución del mismo y a la adjudicación de espacios institucionales, asignando ganadores y perdedores; por tal razón, su adopción sigue criterios divergentes en función

³ Estas son: canalización de la opinión pública, agregación de preferencias ciudadanas, transformación de las demandas societales en alternativas políticas, etc.

⁴ Esto es reclutamiento de líderes, nombramiento y designación del personal que ocupa cargos públicos, etc.

⁵ Para el cual se tienen en cuenta las preferencias individuales, el posicionamiento de los actores políticos, su conformación concreta en el momento de la entrada estratégica, el impacto de la campaña electoral, etc.

de los resultados esperados. Los dos principios cardinales habitualmente utilizados en materia electoral son: 1. *Principio de eficacia*: se procura fomentar el voto partidario y la rendición de cuentas, reducir la fragmentación y generar un sistema con pocos partidos, cohesivos electoralmente fuertes y de orientación nacional. 2. *Principio de la representación*: apunta a que se represente con precisión las líneas de fractura presentes en la sociedad y se privilegia el voto personalizado por sobre el partidario, procurando dotar a los votantes de mayor empoderamiento y de instrumentos de discernimiento político.

Existe una relación inversa entre ambos principios, que imposibilita que una regla electoral maximice una dimensión sin afectar negativamente a la otra (Negretto, 2007). Por lo general, **las propuestas que buscan fortalecer a los partidos, tratan de atenuar todo tipo de control directo de los ciudadanos, restringiendo la participación, y aquellas que ponen el énfasis en una representación personalizada apuntan doctrinariamente a socavar el control partidario de los candidatos, debilitando la gobernabilidad y la eficacia** (Calvo y Escolar, 2003).

Aquí, encontraremos contradicciones en los propósitos específicos de cada una de estas dos reformas. En el caso de la ley aprobada en 2009, los objetivos explícitos de sus propulsores responden a distintos principios (por ejemplo, con la cláusula de las PASO se buscaba fortalecer a los partidos, pero a la vez, dar más opciones a los ciudadanos en detrimento de aquellos). Y con la reforma discutida en la actualidad, se parte de diagnosticar la existencia de una falencia en términos de funcionamiento partidario (tanto a nivel sistémico, como en lo concerniente a los partidos como organizaciones), pero se dejan intactos los factores que operaron como agravantes de esta situación, generados (o potenciados) por la reforma previa.

Reforma 2016:

La reforma político electoral que se está discutiendo actualmente reposa básicamente sobre tres ejes centrales: 1) el formato y la estructura de la papeleta (*ballot structure*), 2) el calendario electoral y 3) la autoridad de aplicación.

Veamos en detalle, de qué se trata cada uno y cómo funciona actualmente en nuestro país:

En primer lugar, el formato que adquiere la **papeleta electoral** refiere directamente al instrumento de votación, el cual constituye una regla fundamental del juego electoral. Aquí, a nivel nacional, el instrumento de votación que actualmente se utiliza es el tradicional sistema con boletas de papel; el cual depende mucho del despliegue territorial y la capacidad de fiscalización de las fuerzas políticas (beneficiando a aquellas con más recursos) y acrecienta los costos electorales (particu-

larmente en impresión de boletas) y de logística; pero también implica una manera específica de militar (permitiendo la utilización de la boleta como material de campaña y como medio de interlocución con potenciales votantes). Si bien, con este instrumento se puede cortar boleta y realizar un voto cruzado (o sea, sufragar por partidos distintos para cada categoría de cargos en juego), se establece un *voto conjunto inducido*; en la medida en que mediante una única papeleta, se elige en forma conjunta a diversos órganos.

En segundo término, con respecto al “**calendario electoral**” o “ciclo electoral” —o sea, la forma en que se organizan temporalmente las elecciones (Shugart y Carey, 1992: 226)— en nuestro país, los comicios presidenciales se celebran cada cuatro años, concomitantemente con los de gobernadores, autoridades locales y con la renovación parcial de las cámaras (la de diputados se renueva por mitades y la de senadores por tercios, teniendo lugar cada dos años).

El tercer elemento, se refiere al cómo y quién organiza las elecciones —uno de los aspectos de la regulación electoral vigente que afecta la equidad (Pomares, 2016)—. Actualmente, el **organismo electoral** nacional es la Dirección Nacional Electoral (DINE), que depende del Ministerio del Interior y la Cámara Nacional Electoral que depende del Poder Judicial.

En suma, los **objetivos de esta reforma electoral** consistirían en: **reemplazar las boletas de papel como instrumentos de votación por una boleta única, uniformar los calendarios electorales provinciales y separar la administración de las elecciones de la estructura central del Poder Ejecutivo Nacional**. Posteriormente, se le agregó la propuesta de **incorporar la obligatoriedad del debate entre los aspirantes presidenciales para exponer sus propuestas de gobierno**⁶, y de abolir la obligatoriedad del voto en las PASO nacionales (este punto finalmente fue dejado sin efecto⁷).

1) Boleta única (electrónica o de papel)

El instrumento de votación propuesto es la *boleta única*, ya sea en versión papel (en la cual han de marcarse las opciones) o electrónica (que implica que el voto se emite de modo electrónico, pero que tiene algún respaldo en papel)⁸.

⁶ Hasta ahora ha habido unanimidad en los bloques respecto de la idea de que el debate presidencial constituye un “bien público”; por lo tanto, que a la obligatoriedad del voto de los representados le debe corresponder la obligatoriedad del debate de los representantes, equiparando derechos entre unos y otros.

⁷ Incluso, en el Centro Cultural Kirchner se presentó un borrador que incluye el voto en las primarias por agrupación (que cada elector deberá elegir entre los candidatos de un mismo espacio). Hasta ahora, las modificaciones con respecto a las PASO no cuentan con suficiente aval de los otros sectores.

⁸ Artículo 62 – Sistema de emisión de sufragio con boleta electrónica. Se denomina sistema de emisión del sufragio con boleta electrónica al procedimiento mediante el cual la selección de los precandidatos y/o candidatos se lleva a cabo a través de un dispositivo electrónico que permite la impresión y el registro de esa se-

El objetivo buscado con la incorporación de la boleta única es que el Estado garantice que la oferta electoral esté presente permanentemente, con independencia de la capacidad de control que tengan los partidos. En efecto, con este cambio en el instrumento de votación se busca, por un lado, que todas las opciones estén todo el tiempo disponibles en todas las mesas (Leiras, 2016) y, por otro, que la organización de las elecciones se establezca por medio de la colaboración entre los órganos de poder público y los partidos políticos, transmitiendo el peso organizativo exclusivamente al Estado.

Es decir, esta modificación responde a dos principios justificatorios que también habían sido esbozados durante el proceso de reforma precedente: por un lado, al **principio de equidad en las condiciones de competencia política** y, al mismo tiempo, a la **idea de fortalecimiento del rol del Estado**.

Veamos cómo es la casuística respecto del tema del instrumento de votación en otras partes del continente:⁹

Tabla 1. Instrumento de votación utilizado en América Latina:

Instrumento de votación		País
Sistema clásico con boleta múltiple de papel		Argentina, Uruguay, Venezuela
Boleta única	Con diferenciación por categorías	Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana
	Sin diferenciación por categorías	Perú y Bolivia
Voto electrónico		Brasil

Fuente: elaboración propia.

Volviendo a Argentina, en 2015, para las elecciones locales, ciertos distritos ya pusieron en funcionamiento el sistema de boleta única.

En la **Ciudad de Buenos Aires** se usó la Boleta Única Electrónica (BUE) y en **Córdoba**, la Boleta Única de Sufragio (BUS). En este último caso, fue incluida durante la reforma de 2010, en la que también se incorporó un organismo autónomo del Poder Ejecutivo, y tiene

lección en una boleta única en papel que posee tecnología, la cual el elector introduce en la urna a fin de perfeccionar la emisión de su voto.

⁹ En países europeos como Alemania y Holanda, el voto electrónico se dejó de aplicar y hasta se declaró inconstitucional (Matos Peychaux y Radonjic, 2016), con el argumento de que no había suficiente conocimiento técnico como para garantizar su buen funcionamiento.

instrumentación gradual del voto electrónico. Otros casos provinciales fueron el de **Salta**¹⁰ y el de **Santa Fe**.

Si bien la mayor parte de los cuestionamientos a este sistema han sido de índole técnica¹¹, más que política, no obstante corresponde resaltar que con **un instrumento que exhibe por separado a cada categoría de cargos para elegir (ya sea en pantallas o boletas) aumenta la probabilidad de que los electores emitan un voto cruzado; mientras que uno que presente la oferta electoral por partido tiende a fomentar un voto más unificado**¹² (Pomares y Page, 2016). Al mismo tiempo, el instrumento de votación posee gran influencia sobre los resultados electorales (Cox, 1997: 120), favoreciendo a quienes ya están posicionados y tienen un mayor grado de exposición pública (especialmente a los *incumbents*); lo cual estimula la personalización de las alternativas políticas y el desdibujamiento de las identificaciones más abstractas. Por todo esto, **es plausible que la boleta única favorezca la volatilidad del voto entre categorías, el gobierno dividido**¹³ y que por lo tanto actúe en desmedro del sello partidario y facilite la personalización de la opción electoral (Varetto, 2016).

2) Ordenamiento del cronograma electoral

Frente a la situación anteriormente descripta generada a partir de los desdoblamientos de las elecciones provinciales, la idea del gobierno nacional ha sido unificar lo máximo posible el cronograma electoral, procurando que todas las provincias celebraran sus elecciones el mismo día o bien junto con las nacionales¹⁴. Para ello, se propuso el establecimiento de cuatro grandes fechas: primarias nacionales, primarias provinciales, comicios generales nacionales y comicios generales provinciales¹⁵.

Se sostuvo que un calendario uniforme, con fechas inmodificables por los gobiernos provinciales, podría contribuir a moderar las tendencias centrífugas del sistema de partidos, otorgando previsibilidad a los candidatos y a los votantes (Leiras, 2016). De todos modos, corresponde señalar que la Constitución Nacional establece que cada uno de los 24 distritos define su modelo institucional, conservando el poder no delegado al gobierno federal

¹⁰ Allí hubo un reclamo de apertura de urnas que se resolvió favorablemente.

¹¹ Uno de los puntos está referido al software. Se presentan ciertas dudas respecto de si es aceptable que la misma empresa sea la que se encargue de todas las elecciones en todo el país, que podría llevar a cuestionar la fidelidad del mecanismo.

¹² De todos modos, el “efecto arrastre” (la transferencia de votos de los candidatos presidenciales hacia los partidos que los apoyan) también posee efectos negativos. En nuestro país, había dado lugar a la incorporación de las listas ‘espejo’ y ‘colectoras’ (para que las boletas presidenciales de dirigentes populares traccionaran sufragios en los niveles institucionales inferiores), que con la Ley 26.571 se buscaba eliminar.

¹³ Este escenario fue el que emergió en Santa Fe, donde el gobierno provincial socialista no cuenta con mayoría en la legislatura provincial.

¹⁴ Con respecto a la experiencia continental, tenemos que en Brasil y México, los dos países más federales de América Latina, todas las unidades territoriales secundarias (estados, allí) eligen sus cargos el mismo día.

¹⁵ En el anteproyecto de la reforma se estableció la modificación del artículo 1 de la Ley 15.262, que quedaría redactado así: “Las provincias que hayan adoptado o adopten en el futuro el Registro Nacional de Electores, podrán realizar sus elecciones primarias y generales, provinciales y municipales simultáneamente con las elecciones nacionales, bajo el mismo sistema de emisión de sufragio y las mismas autoridades de comicios y de escrutinio, en la forma que esta ley y su reglamentación establecen”.

(Art. 5, 121,122 y 123) y elige sus autoridades sin intervención del gobierno nacional¹⁶ (Tullio, 2015).

En efecto, el manejo del calendario electoral en un distrito implica disponer del arbitrio de mover la primera pieza del tablero electoral; con lo cual, constituye una herramienta reiteradamente utilizada por muchos gobernadores de modo oportunista, con el objeto de ocasionar realineamientos favorables y reducir competidores opositores (Gallo, 2015). Además, cuando las elecciones de distinta índole se hacen en fechas separadas, los votantes tienen la potestad de poder asignar responsabilidades selectivamente, juzgando a cada tipo de gobierno por separado. Esto favorece a los oficialismos provinciales con alta popularidad pero enfrentados al Gobierno Nacional. Por todo esto, difícilmente los gobernadores acepten resignar ese inestimable recurso, que tan redituable les ha resultado desde 1993 hasta la actualidad.

Calendario electoral 2015 y PASO en las provincias argentinas (según lo estipulado por la ley):

Calendario electoral	Primarias abiertas			
			Con PASO	Sin PASO
	Desdobladas (por ley)		CABA*, Chaco*, Salta	
	Unificadas (por ley)		Buenos Aires	Santa Cruz**
	Sin especificaciones	Desdobladas	Mendoza, Santa Fe	Córdoba, Neuquén , Río Negro, Tucumán
		Unificadas	Chubut, Entre Ríos, San Juan, San Luis	Catamarca, Corrientes*, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones**, Santiago del Estero, Tierra del Fuego*

* Estos distritos además tienen sistemas de doble vuelta electoral.

** Estas provincias también poseen ley de lemas. En ellas, con este sistema cada fuerza política puede dirimir su propia interna en la elección general (Pomares et al, 2016).

Fuente: elaboración propia.

3) Creación de un ente electoral autónomo

El tercer elemento básico de la reforma actualmente en discusión se refiere a la modificación de la autoridad de aplicación de los procesos electorales.

¹⁶ Además, como cada provincia paga sus elecciones, cuando éstas son simultáneas, la Nación absorbe casi todos los gastos; mientras que la separación electoral introduce un costo extra para la provincia así lo resuelve. Cuando las elecciones locales son simultáneas, son juzgadas por la junta electoral de distrito; mientras que si son separadas, por la junta electoral provincial.

En principio, desde el gobierno nacional se apuntaba a la creación de un órgano autárquico o ente autónomo que tuviera a su cargo la organización de los comicios, argumentando que la tendencia regional, seguida en casi todos los países del continente, había sido pasar de un sistema de órgano de gobierno a uno con autonomía¹⁷. De todos modos, aún falta discutirse cómo se elegirán sus autoridades, de quién dependerá la nueva oficina electoral y cuáles serán sus funciones, entre otras cuestiones¹⁸.

El propósito abstracto sería desplazar la potestad del Poder Ejecutivo por la del Poder Judicial. O sea, se buscar reemplazar el control político-técnico por una vigilancia judicial o sólo técnica, con el objeto de “despolitizar” el ejercicio de dicho control, recuperando así la credibilidad de los organismos electorales.

Sin embargo, el sistema electoral argentino actual es completamente federal: la Nación, las provincias –y en algunos casos los municipios– cuentan con sus propios órganos de administración electoral. Una reforma político-electoral integral efectiva requeriría, no sólo una modificación que afectara a la esfera nacional, sino también la coordinación con las provincias (Pomares, 2016) y la estipulación de un acuerdo explícito en tal dirección por parte de cada uno de los gobiernos provinciales de turno.

Conclusión:

En este informe hemos pretendido dar cuenta, en primera instancia, de las circunstancias específicas que dieron lugar a la modificación de las reglas eleccionarias a poco tiempo de haberse llevado a cabo la enmienda con mayor rango de abarcatividad en la materia de las últimas décadas. En segundo lugar, detallamos los elementos centrales que buscan modificarse con este cambio de normativas eleccionarias. Todo esto lo hicimos procurando establecer contrapuntos entre ambas reformas.

Señalamos que el proceso de cristalización del nexo representativo se divide en dos momentos discernibles. En relación a esto, observamos que la reforma político-electoral sancionada en 2009 se centró básicamente en la primera parte del mismo y la enmienda que actualmente se está discutiendo, se concentra en la segunda. En efecto, **la agenda de reforma actual parte del diagnóstico de que las falencias a corregir se hallan en el desarrollo del acto electoral que, como tal, ha mostrado incapacidad para constituir representantes**. Y, a partir de allí, procura subsanar tales fallas, restableciendo a ese acto como momento fundacional del nexo representativo.

Cabe señalar que muchos de los argumentos que respaldan sendas reformas tienen elementos comunes, que en una son aplicables primordialmente al proceso previo a la elección y que en la otra aluden al momento mismo de la votación. Sin embargo, muchos de

¹⁷ Por ejemplo, en Ecuador, con la Constitución de 2008, el Consejo Nacional Electoral (CNE) pasó a tener completa autonomía financiera y administrativa. En Venezuela, desde 1997, el Consejo Nacional Electoral (CNE) pasa a tener rango de Instituto Autónomo (organismo del Estado sin personalidad jurídica propia). En Perú, desde 1993, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) es un organismo electoral constitucional autónomo que forma parte de la estructura del Estado.

¹⁸ En el anteproyecto de la reforma se estipuló la modificación del artículo 5 de la ley 19.108, estableciendo que la Cámara Nacional Electoral es la autoridad superior en la materia (Art. 5°). Y el artículo 6 de la misma ley la Cámara Nacional Electoral es el tribunal de casación nacional en materia electoral (Art. 6°).

los aspectos no resueltos de la reforma anterior, pueden constituirse en obstáculos para la optimización del resultado de la enmienda que pretende establecerse actualmente.

Por ejemplo, uno de los propósitos comunes ha sido la búsqueda de incrementar la información otorgada al elector. En la reforma de 2009, se incorporó una instancia electoral filtrante (las PASO), con el objeto de que operara como predictor de las preferencias y que otorgara pistas fiables para los votantes (Tullio, 2011). En la actual, se enfatiza en establecer mecanismos para que la información que se ofrezca en el cuarto oscuro sea clara para todos los electores (Pomares, 2016), que estén todas las opciones electorales existentes, que se vote ágilmente (Pérez, 2016) y que el resultado electoral esté definido y públicamente difundido en un tiempo breve. Se argumenta que difícilmente, el ciudadano pueda discernir lo qué está votando en un cuarto oscuro repleto de múltiples listas alternativas (Pomares, 2016).

De todos modos, hay que señalar que **la existencia de una multiplicidad de alternativas es un síntoma de falencias en el funcionamiento del sistema político partidario y no sólo del instrumento de votación**. En este caso, la extrema fragmentación indicaría que el sistema no está agregando intereses ni organizando a los distintos grupos que existen en el electorado (Pomares, *et al*, 2016). En este contexto, la existencia de determinado instrumento –arcaico y poco ágil– puede llegar a potenciar ciertos caracteres ya existentes, pero para revertir la situación descrita, no basta con una modificación en esa área.

El argumento central vuelve a ser el mismo que el de 2009 (y de antes también): la existencia de una oferta compleja y opaca atenta contra la posibilidad de emitir un voto informado (Pomares *et al*, 2016). Es decir, si en una elección se presentan decenas de candidatos¹⁹, difícilmente, el votante pueda llegar a tener conocimiento respecto del contenido de las propuestas de cada uno.

Empero, si se siguen manteniendo las primarias abiertas –que, además no mostraron utilidad para la finalidad que habían sido estipuladas–, ¿qué garantía existe de que la oferta resultante luego de esta instancia cumpla con las exigencias previstas? En otras palabras, entendemos que la multiplicidad de opciones torna opaca a la oferta y no otorga pistas fiables al elector para que pueda emitir un voto informado; lo cual implica que si esto tiene lugar en la fase de las primarias, las opciones que hayan sido configuradas en esa instancia difícilmente cumplan con las condiciones de representatividad pretendidas.

Otro de los argumentos esgrimidos en los dos casos era la búsqueda de la igualdad partidaria y la equidad electoral que supuestamente podría lograrse, en ambos, al reducir la gravitación de los aparatos partidarios. Los patrocinadores de la reforma electoral de 2009 sostenían que con la utilización de las PASO como mecanismo de nominación de candidaturas, se desapodera a las cúpulas de ciertas funciones, quitándole peso a los aparatos partidarios (lo cual conduciría a la igualdad en la primera parte del proceso) y

¹⁹ Esto se agrava si muchos de los que aspiran a un cargo legislativo respaldan al mismo candidato a un puesto ejecutivo (Pomares *et al*, 2016). En este caso, el arrastre le proporciona sobrevida a los partidos sin vida ni funcionamiento interno que la reforma pretendía excluir.

los que respaldan la modificación actual arguyen que el reemplazo del instrumento de votación existente por la boleta única, posee un efecto igualador entre los partidos, los cuales ya no necesitarían un aparato importante para la organización de las elecciones, evitando los costos que implica la fiscalización descentralizada.

Sin embargo, si se le quitara la obligatoriedad del voto a las primarias abiertas –como se sugirió– se reduciría el universo de electores, con lo cual se incrementaría considerablemente el peso relativo de los votos movilizados por la maquinaria punteril. Es decir, se mantendría un mecanismo ineficaz, sumándole un elemento contrario a la igualación primigenia que aquél pretendía lograr.

Para finalizar, destacamos un punto fundamental: esta reforma deja de lado uno de los temas más relevantes en materia político-electoral, el del vehículo que se erige en el eje de la relación representativa, o sea el partido (o coalición de partidos). **La reforma actual no se ocupa ni de cómo los partidos construyen sus opciones electorales²⁰ ni tampoco se establece ningún tipo de regulación sobre la formación de coaliciones pluripartidistas (Pomares, 2016).** No busca subsanar el fracaso de la reforma anterior en su objetivo de lograr una unificación y nacionalización de la oferta partidaria, lo que implicaría establecer restricciones respecto de la forma implícita de forjar alianzas que se llevó a cabo durante el cuestionado proceso electoral de 2015.

Efectivamente, si entendemos que la configuración de alianzas cruzadas (entre partidos que son socios en algún nivel y compiten en otra instancia²¹) y de apoyos múltiples (sin criterios excluyentes de asociación) no ha sido producto del azar, sino una consecuencia directa de los requisitos impuestos con la reforma anterior; entonces este aspecto central no puede quedar afuera de una reforma inminente.

Sucede que, según lo estipulado por la ley actual, las alianzas son agrupaciones políticas de carácter transitorio, constituidas al único efecto de participar en elecciones, postulando candidatos para cargos públicos (Art. 6º); las cuales deben establecerse dos meses antes de las PASO y mantenerse, sin modificaciones, de ahí en adelante, hasta el final del proceso electoral definitivo (Gallo, 2015). Vemos que esta ley, ideada para fortalecer a los partidos, presentaba una contradicción, en la medida en que la alianza/coalición, como unidad de competencia privilegiada en el juego electoral, adquiría una entidad y fisonomía ambivalente: por un lado, operaba como sustituto equivalente del partido político, en términos de agregación de intereses colectivos²², pero al mismo tiempo, se sustentaba sobre un acuerdo completamente débil y pasajero. En este contexto, los desdoblamientos electorales pusieron de relieve el carácter inconsistente y localista de los acuerdos establecidos. El resultado de la combinatoria entre la última legislación electoral y las antiguas atribuciones de las autoridades provinciales ha sido la conformación de coaliciones estricta-

²⁰ En ese sentido la ley 26.571 hacía referencia a las reglas que regulan el ciclo vital de un partido político (cómo surge y cuándo caduca) y las alianzas entre esos partidos.

²¹ En Mendoza, Entre Ríos y Jujuy, el Frente Renovador y GEN, de Margarita Stolbizer, se sumaron al frente del PRO y la UCR. Y en Salta y en Neuquén, Libres del Sur, miembro integrante de la alianza nacional Progresistas, apoyó al candidato del FPV J. M. Urtubey y Rioseco, respectivamente.

²² Uno de los argumentos para incorporar el piso del 1,5% de los votos válidamente emitidos en las PASO era que los partidos que defendieran intereses comunes podrían fusionarse o unirse en una misma alianza.

mente electorales y programáticas entre fuerzas divergentes (algunas aliadas a nivel nacional y contrincantes en las provincias o viceversa); instando a la ambigüedad, al oportunismo y a la disminución del rol de los partidos en el marco de la competición política.

Así, una reforma a realizarse en las circunstancias actuales debería haber tenido dentro de sus prioridades la adopción de algún mecanismo que lograra una verticalización de las alianzas (exigiendo congruencia en los diversos niveles subnacionales) y que terminara con la gran permisividad de las reglas para el armado electoral (Pomares, et al 2016).

En cuanto al vínculo Estado-partidos-elecciones, vimos que las dos reformas han procurado, en algún punto, el establecimiento de una regulación estatal sobre la vida partidaria. En 2009 se había sostenido que ante un mal funcionamiento partidario, la ley debía “actuar ortopédicamente” (Abal Medina, 2016) para lograr mínimos niveles de eficiencia y representatividad, amparándose en el carácter de los partidos en tanto organizaciones públicas paraestatales. Sin embargo, como expusimos al principio, la parte del proceso de conformación del lazo representativo en el que se concentraba la primera reforma es la que atañe a los partidos ejerciendo sus roles sociales. En la reforma actual, la atribución que se le endilga al Estado en materia electoral es menos cuestionable²³ que la de la anterior (en la medida en que ésta se centra en el segundo momento, interpelando a los partidos en tanto instrumentos de gobierno); de todos modos, se sigue manteniendo la injerencia ejercida por el Estado sobre el modo en el que los partidos se organizan, desdibujando el rol de éstos como instituciones provenientes de la sociedad civil.

Para concluir, **en las elecciones de 2015 se pusieron de manifiesto problemas pre-existentes (falta de representatividad de los partidos políticos), fallas no resueltas (oferta excesivamente amplia, profusa e indefinida) y subproductos no deseados de la implementación (armado de coaliciones cruzadas, oportunistas y antinaturales).** Con la reforma actual, teóricamente se busca incorporar mecanismos para subsanar fallencias advertidas en el diagnóstico anterior y para paliar efectos no calculados de la aplicación de la última legislación incorporada. Sin embargo, esta enmienda no solucionaría muchos de ellos (ya que no se involucra en el crucial tema de las coaliciones interpartidarias) y agravaría algunos otros (relativos a la personalización de las opciones políticas). En definitiva, el diseño resultante provendría de un ensamble de dos reformas políticas divergentes –establecidas con tal sólo siete años de diferencia–, en el que se incorporan elementos contradictorios y antitéticos, sin que se llegue a arribar a una síntesis entre eficacia y representatividad; en el cual se deja en un plano completamente relegado al partido político, núcleo central y elemento nodal de una democracia electoral representativa.

Buenos Aires, 23/06/2016. OBLAT, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

²³ Aquí se justifica la regulación, entendiendo que con el instrumento de votación actual se está afectando el derecho a elegir (con información y opciones claras) y a ser elegido (Mustapic, 2016).