

Provincia de La Pampa

**Consejo Federal de
Inversiones**

**Propuesta de Reforma
Electoral para la
Provincia de La Pampa**

Informe Final

Experto: Dr. Carlos Alberto Gallego

INDICE

BREVE INTRODUCCIÓN REFERIDA AL DERECHO ELECTORAL.....	1
El Derecho Electoral	1
SISTEMAS ELECTORALES	13
Clasificación de los sistemas electorales de acuerdo al método de conversión de votos en bancas	14
Sistemas electorales mayoritarios	15
Sistemas electorales proporcionales	16
Sistemas electorales mixtos	19
Ley de lemas. Combinación de selección de candidatos y sistema electoral.....	19
LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL ARGENTINO.....	21
La elección del Poder Ejecutivo.....	21
Los sistemas electorales para la conformación de los Poderes Legislativos provinciales	22
Legislaturas unicamerales	22
Legislaturas bicamerales	24
Cuadro resumen.....	25
OBJETO DEL TRABAJO	27
NORMAS JURÍDICAS VIGENTES EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA EN MATERIA ELECTORAL	27
PARTICIPACIÓN FEMENINA Y PARTIDOS POLÍTICOS PAMPEANOS.....	30
Los primeros datos sobre el Partido Justicialista	30
Las Unidades Básicas	32
El Concejo Provincial del Partido.....	36
El Congreso Provincial del Partido	37
Conclusiones.....	37
RESULTADOS ELECTORALES REGISTRADOS EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA	39
REFORMA POLÍTICA, PROCESO ELECTORAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS	40
Introducción.....	40
Reflexiones previas.....	41
Diagnóstico preliminar	42

Sistema Político: Falencias Actuales.....	43
<i>a) Clase Dirigente</i>	44
<i>b) Anomia y Sociedad</i>	45
<i>c) Crisis de la educación como pauta cultural</i>	46
Proceso Electoral: Objeciones y Críticas.....	46
La tecnología tornada como un fin en sí mismo	48
CUESTIONES PREVIAS A CUALQUIER REFORMA POLÍTICA	48
Sistema Político. Alternativas de Cambio.....	49
<i>a) Una renovada clase dirigente</i>	49
<i>b) Sociedad, cultura y derecho</i>	51
<i>c) La Educación como pauta cultural y política</i>	51
Proceso Electoral. Adecuación Política y Legislativa	52
<i>a) Convocatoria a elecciones</i>	52
<i>b) Registros y Padrones electorales</i>	53
<i>c) Plazos electorales</i>	55
La Tecnología como un medio	56
EL PROCESO ELECTORAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS	57
Principios Organizacionales.....	58
<i>a) De Adecuación Estructural</i>	58
<i>b) De Racionalidad Económica</i>	60
<i>c) De Autonomía o Autosustentación</i>	61
<i>d) De seguridad</i>	61
<i>e) De Integración Progresiva</i>	62
PROYECTO DE REFORMA ELECTORAL ELEVADO AL CONGRESO POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL EN EL AÑO 2.016	64
DISTRITOS CON SISTEMAS DE BOLETA UNICA (BU) O BOLETA UNICA ELECTRONICA (BUE).....	67
REFLEXIONES RESULTANTES DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS	68
CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	79
SOPORTE DIGITAL DEL INFORME	81

BREVE INTRODUCCIÓN REFERIDA AL DERECHO ELECTORAL

El Derecho Electoral

Partimos de la premisa que el Derecho Electoral es una rama del Derecho Público.

Comenzaremos señalando que resulta importante poner de relieve que la Ciencia Política es “una disciplina científica que se caracteriza por su capacidad multidisciplinaria y de integración interdisciplinaria” al decir del Profesor Dieter Nohlen, ya que estudia la Política desde diferentes enfoques, lo cual conduce a su necesaria vinculación con disciplinas como la filosofía política, la historia, el derecho, la sociología, la economía, entre otras, con una profunda capacidad de integrarlas, retroalimentándose una y otras.

Desde el enfoque entonces del Derecho Electoral, debemos advertir que se orienta, por un lado, a los estándares normativos que conviene cumplir para que se realicen elecciones libres y honestas; por otro, al aparato administrativo-judicial llamado a organizar elecciones acorde con las ideas que nutren el concepto mismo de la justicia electoral.

Se ha hablado también de Poder Electoral para marcar su independencia frente a los demás órganos del Estado, ejecutivo, legislativo y judicial, entendiéndose que se trata más que de “un servicio del Estado para que la constitución de sus órganos emanen de la voluntad popular; en otros términos, para que se realice la Democracia.

También se emplea el concepto de “función electoral” como el conjunto de actividades que realiza el Estado para preparar, organizar, calificar y sancionar los procesos electorales, actividades a garantizar el ejercicio libre, secreto, universal y directo del voto, y de la conversión de los votos efectivamente emitidos en escaños y puestos de elección popular, las que solamente pueden realizarse de manera legítima en apego al principio de legalidad.

Al respecto, conviene diferenciar cuatro dimensiones de la función electoral; a saber:

- 1) **La registral**, que alude a los procesos a través de los cuales los ciudadanos adquieren el derecho de participar en los procesos electorales de manera legítima, y también a los procedimientos previstos por el Estado para acreditar la personalidad política de las personas morales que tienen derecho a participar individualmente o como colectivos (partidos políticos) en las contiendas electorales;
- 2) **La organizativo-gerencial**, que se refiere a todas las actividades fijadas por la ley y la reglamentación, destinadas a la organización de los procesos electorales, como ser, mesas, boletas, recintos, urnas, escrutinios y mecanismos de control;

- 3) **La de control y fiscalización**, que se refieren a las condiciones de competencia, contralor del financiamiento de los partidos políticos, aportes a las campañas electorales, candidatos y partidos, medios de comunicación, etc.
- 4) **La jurisdiccional** que precisamente se refiere a la sanción jurídica de los actos electorales, ya sea de manera directa, “de oficio”, mediante los procedimientos y las atribuciones otorgadas por la ley a los órganos encargados de impartir justicia, o mediante procesos a “instancia de parte” en virtud de impugnaciones y querellas promovidas por los propios participantes en los procesos electorales.

Las recientes tendencias a ampliar atribuciones del Derecho Electoral se vinculan directamente a la mayor y creciente importancia que actualmente se le asigna al desarrollo de la Democracia y a su consolidación como sistema político.

Se percibe en las distintas sociedades democráticas, la necesidad de garantizar elecciones libres y honestas.

En las antípodas, se encuentran los datos históricos de elecciones fraudulentas que ponen en evidencia la impureza de los procesos electorales, lo cual es, justamente, el objeto de estudio de la ciencia política.

Se supone que el desarrollo de un sistema político hacia una democracia estable es dependiente no sólo de la participación de la ciudadanía sino también de la contestación, de elecciones libres y pluralismo político.

Diversas definiciones intentan abarcar en un solo concepto “los diversos y múltiples enfoques existentes sobre esta rama del Derecho Constitucional”.

Adherimos a la siguiente definición: *“un conjunto sistematizado de principios científicos, jurídicos y normativos destinados al estudio y a la regulación de los procedimientos democráticos de conformación del poder político del Estado, y de la participación y legitimación de la ciudadanía en el ejercicio de los derechos y facultades que el sistema democrático de designación y renovación de autoridades y de toma de decisiones políticas por naturaleza le reconoce y asigna como titular natural de la voluntad popular”*.

Voluntad Popular: Precisamente de la definición esbozada, surge necesaria e inevitablemente, la noción de voluntad popular como un elemento que hace a la esencia del Derecho Electoral, y que se vincula con presupuestos del Derecho Público como lo son, La Democracia y La República.

Siguiendo los principios del Abate Emmanuel-Joseph Sieyès volcados en su obra *“Que es el Tercer Estado?”* en donde expone sus pensamientos

sobre la organización constitucional de la nación, resulta importante recordar los tres estadios que recorre toda sociedad político en el proceso de su mismo formación.

Dicho curso de formación se inicia cuando los individuos aislados de un determinado territorio deciden *unirse* y por ese simple hecho, conforman una Nación, única y distinta de otras, produciéndose de esta manera, la asociación propia del acoplamiento de las voluntades individuales, situación que el autor define como ***el estado de naturaleza***.

En una segunda fase se genera la voluntad común de los asociados orientada a dar consistencia a su unión, en aras de alcanzar los fines propuestos, conformando la *voluntad general*.

El tercer estadio nace cuando comienza a actuar una *voluntad común representativa* surgida de la necesidad de confiar el ejercicio de esta porción de voluntad, y por lo tanto de poder, a algunos miembros de la comunidad, dando origen a un gobierno ejercido por procuración.

Vanosi formula un importante aporte en la materia cuando expresa que en estas tres etapas señaladas por Sieyès se destacan: “*en la primera, la nación ES (Estado de Naturaleza); en la segunda, la nación HACE (Voluntad General), y en la tercera, la nación HACE HACER al gobierno por ella creado (Representación Política)*”.

Citando nuevamente a Sieyès, se desprende de sus argumentaciones que la Soberanía Popular reside en el poder constituyente del pueblo, el que puede delegar parte del ejercicio de dicha *potestas* en las autoridades constituidas, aunque siempre conserva para sí mismo el poder constituyente.

En este orden de ideas, puede diferenciarse claramente dos principios o conceptos esenciales a la hora de la construcción de la “teoría constitucional”, que permite distinguir entre Poder Constituyente y Poder Constituido:

- a) Partimos de la premisa que la Soberanía se divide y reparte separadamente entre las diversas autoridades constituidas, su unidad indivisible queda retenida en el pueblo;
- b) El Pueblo no queda obligado por la Constitución puesto que es siempre DUEÑO de cambiarla.

Se ha dicho que la Voluntad Popular es la heredera natural de la noción de soberanía popular.

Soberanía Popular: Esta expresión aparece como contraposición dialéctica al concepto “monarquía”, manifestando sus claras y rotundas diferencias con ella.

El art. 3º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente Francesa del 26/08/1789 –uno de los documentos esenciales de la Revolución Francesa- proclama la Soberanía de la Nación, en tanto que la Declaración de Virginia del 12/06/1776 –considerada como la primera declaración de derechos humanos moderna de la historia- y la Constitución Norteamericana del 17/09/1787, prescinden del término soberanía y se limitan a establecer que TODO EL PODER EMANA DEL PUEBLO.

Fue a su turno *Rousseau* resignifica el término en estudio orientándolo hacia una concepción popular y democrática, esto es, como *“el poder que tiene el pueblo de darse sus propias leyes, de organizarse políticamente y de gobernarse por sí mismo”*.

Y precisamente para evitar que se confunda al verdadero titular del poder, el Pueblo, con los Funcionarios elegidos por éste para ejercer el Gobierno, establece dos principios esenciales, a saber: *“1º. El poder soberano pertenece, abstractamente, alenté colectivo sociedad, y concretamente, al pueblo, el cual la ejerce directamente mediante el sufragio; 2º. Las cualidades de este poder soberano pueden enunciarse así: es inalienable, indelegable, indivisible y supremo”*.

Dichos caracteres intrínsecos resultan esenciales para comprender al sistema democrático de gobierno.

Recurriendo nuevamente a Sieyès se advierte que la voluntad popular en su ejercicio reíste dos condiciones: a) *originaria* cuando como unidad indivisible queda retenida en potencia por el pueblo, quien ostenta la calidad de titular natural y único facultado para su ejercicio y b) *derivada* en aquellos casos en los que el pueblo ha delegado parte de su ejercicio en quienes revisten la condición de sus representantes, para que la ejerzan dentro del marco del régimen que les fijan la constitución y las leyes.

De esta manera el Pueblo se somete a los designios de sus mandatarios sin que eso signifique la renuncia a la titularidad y ejercicio exclusivo y excluyente de la voluntad popular originaria.

Es así que dicha perspectiva política hace viable el régimen democrático.

La voluntad popular originaria justifica la existencia de un régimen representativo dado su carácter soberano lo cual se traduce en la posibilidad concreta de actuación directa que tiene el pueblo sobre determinadas cuestiones que hacen a la vida del Estado en circunstancias específicas.

Se trata de dos aspectos que hacen a una única cuestión como dos caras de una misma moneda.

En efecto, por un lado, al investir de autoridad a los gobernantes elegidos, el pueblo no pierde en modo alguno su derecho fundamental a

gobernarse; por el otro, los gobernantes tienen un derecho a mandar y a ser obedecidos, no revistiendo la calidad de meros instrumentos de una voluntad popular quimérica sino la de verdaderos gobernantes del pueblo, que tienen que adoptar sus decisiones –gestión de gobierno- de conformidad con el marco legal que regula su funcionamiento, aún si al hacerlo incurren en el desagrado popular.

De la Representación Política: En un célebre párrafo de su *Contrato Social* Rousseau afirmaba “... el pueblo inglés cree ser libre, pero está completamente equivocado; sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento; tras la elección el pueblo es un esclavo, no es nada...”, y no menor es la apreciación de *Berlía* cuando refiere a los riesgos que los *representantes del pueblo soberano se conviertan en los soberanos representantes del pueblo*.

Adentrándonos en nuestra historia constitucional apreciamos que existieron desde temprano, tensiones entre las influencias ideológicas de Rousseau por un lado, haciendo centro inspirador en el ideario de la Revolución de Mayo con Mariano Moreno como su abanderado poniendo énfasis en la democracia directa como ámbito de expresión de la “voluntad general”. Por el otro, la corriente que se apoya en *Montesquieu* defendiendo la división orgánica del poder, justificando tanto la instauración del sistema representativo, como la forma federal del Estado.

La influencia de *Montesquieu* sobre la Constitución de los Estados Unidos fue trasladada posteriormente a nuestro país, y así, a propuesta de Echeverría y la generación del 37, quedó consagrado en el art. 1º de nuestra carta Magna que se adopta la forma de gobierno *representativa, republicana y federal*.

Por su parte el art. 22º consagra que “El Pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución, precepto que según explica Alberdi en la nota respectiva a su *“Proyecto de Constitución para las Provincias del Río de la Plata”* estaba destinado a prevenirse de las “asonadas” o “puebladas” tan frecuentes en aquellos tiempos.

Ahora bien, resulta claro que el pueblo cede a favor de quienes han de ser sus representantes electos a dichos fines en virtud del principio del ejercicio de la voluntad popular originaria, reconociéndose el derecho de su *retroversión* ante circunstancias que así lo justifiquen.

El pueblo delega un cúmulo de facultades que le son propias (originarias) a sus representantes para que éstos las ejerzan dentro del marco de un régimen jurídico predeterminado, pero se reserva la potestad de volver a ejercer por sí mismo esas mismas facultades cuando lo considere necesario.

A lo largo de la historia, la crítica realizada al sistema representativo en general, se centraba en el concepto de entenderlo como un mecanismo

de tipo elitista, destinado a asegurar los derechos e intereses de la burguesía ascendente post-revolucionaria, a favor de las clases ilustradas y en desmedro de los desposeídos, toda vez que las masas populares carecían de la preparación cultural, del tiempo disponible y de los recursos indispensables para la gestión pública.

El Profesor español Antonio Torres del Moral, ha sintetizado en tres, las teorías legitimadoras del sistema representativo:

- 1) *La teoría británica de la confianza* expuesta por Burke y Locke que parte de la idea de que los diputados son elegidos porque inspiran confianza (*trust*) a los electores, quienes les otorgan un cheque en blanco para la defensa de los intereses generales;
- 2) *La teoría francesa del mandato representativo* defendida por Montesquieu, Condorcet y Sieyès que se sustenta sobre la soberanía nacional: el pueblo ejerce su soberanía eligiendo a sus diputados y éstos una vez elegidos, ejercen la soberanía nacional como un poder indiviso;
- 3) *Las teorías idealistas de la representación* que reflejan la justificación germánica frente a los criterios pragmáticos ingleses y los criterios ideológicos franceses. Kant, Fichte y Hegel ahondan sobre la interpretación Rusoniana de la voluntad general: Los representantes se deben al Estado, de quien reciben su mandato según el principio de identidad en lugar del concepto aristocrático típico de la representación con lo que se desemboca en un Estado plebiscitario en el que la sociedad política se identifica con la sociedad civil.

Regresando al sistema implementado en nuestra constitución nacional, cabe acotar que ya Sarmiento en el mismo año del dictado de la Carta Magna, 1.853, expresaba sus comentarios al respecto, señalando que “... *no pudiendo todos los habitantes de un país reunirse en un punto y en un día señalado a expresar su voluntad, nombran representantes, que vaya uno por cada cierto número de habitantes, a expresar en una asamblea la voluntad de sus representados, mediante su ciencia y conciencia propia de los intereses generales*”.

Como puede advertirse, **comienza a reconocerse la íntima e indisoluble relación existente entre Representación-Mandato Popular-Cantidad de Habitantes Representados o Mandantes-Gestión de Gobierno, tema central sobre el que *ut-infra* habré de explayarme.**

Sarmiento –expositor privilegiado del sistema constitucional estadounidense- enlazaba la noción de representación con el *régimen federal*, cuando sucede que “*los pueblos o fracciones de un mismo pueblo, independientes antes o separados por la disolución de una anterior asociación, quisiesen gobernarse en común...*”, constituyéndose así “... *la forma con que se presenta la república representativa federal de los Estados*

Unidos de América, el único modelo de esta forma de gobierno en los tiempos modernos”.

Para el Gran Maestro, la República Argentina había adoptado ese sistema porque: 1) la *forma republicana* le viene de la carencia de dinastías, mientras que 2) “... la *forma representativa, de la condición de las repúblicas modernas y de la dilatada extensión territorial*”.

Resulta ahora importante adentrarnos a la problemática del ejercicio del poder, toda vez que la necesidad de dirección inherente a todo agrupamiento humano, estructurado o no, se satisface mediante el poder, entendido éste como un fenómeno social producto de la interacción humana y consistente en la relación de subordinación en que se colocan recíprocamente los seres humanos.

Bidart Campos sostiene que el poder del estado o poder político es el centro de gravedad de la política porque exterioriza, impulsa, conduce y despliega la dinámica política que es propia y esencial de todo estado o régimen político. Y agrega que como concepto, el poder es la aptitud, capacidad, energía, fuerza o competencia de que dispone el estado para cumplir su fin.

Poder y Derecho como principios de la realidad política, se encuentran ligados estrechamente de modo tal que advertimos que en la solución política de todo régimen existen principios jurídicos y principios de poder o políticos.

Como lo expresa González García, “*una organización constitucional no es nada, oes el conjunto sistemático de la vida política de un país*”.

El tema en tratamiento nos conduce necesariamente a la consideración de la relación entre dos conceptos, Mando y Obediencia, vinculados con el Poder y la Autoridad.

Maritain señala que se trata de dos cuestiones distintas. El Poder es la fuerza por medio de la cual se puede obligar a obedecer a otros, mientras que la segunda es el derecho a dirigir y mandar, a ser escuchado y obedecido por los demás. En todo grupo social existe una función de mando y gobierno encaminada al logro del bien común, por lo que esta función es un imperativo del derecho natural e implica un derecho a mandar y gobernar.

Y como necesario contrapeso de dichas potestades, debe todo régimen político organizado, prever un sistema eficaz para enmarcar *las responsabilidades de los encargados de ejercer el Poder*.

Responsabilidad de los encargados de ejercer el Poder: Juan Bautista Alberdi señalaba que “... el que es depositario o delegatario de una parte de la soberanía popular debe ser responsable de infidelidad o abusos cometidos en su ejercicio. Para que la responsabilidad sea un hecho verdadero y no una palabra mentirosa, debe estar determinada por la ley con

toda precisión; deben existir penas señaladas para los abusos de los mandatarios, jueces que las apliquen y leyes que reglen el procedimiento del juicio político. Sin estos requisitos la responsabilidad es ineficaz y el abuso, alentado por la impunidad nacida del vicio de la legislación, viene muy tarde a encontrar su castigo en la insurrección, remedio más costoso a la libertad que lo aplica, que al poder que lo recibe...”

En el marco de un régimen republicano como tiene nuestro país, los agentes del Estado revisten simplemente la condición de administradores de la *res pública* y, consecuentemente, la de depositarios de la confianza que la comunidad les ha dispensado en el cuidado y manejo de los asuntos de interés común; por lo que en estas condiciones se impone al funcionario la obligación de actuar con diligencia y honestidad.

Esta responsabilidad les cabe a todos los funcionarios sin distinción de órganos y jerarquías, y al decir de Bielsa “... *ello consecuencia más que del régimen republicano, del principio representativo fundado en la soberanía del pueblo, del cual los gobernantes por él elegidos o designados por los elegidos, son sus mandatarios, agentes o gestores...*”.

Se trata esencialmente de un principio de origen profundamente democrático y republicano que persigue afirmar el derecho de los ciudadanos a estar debidamente informados por sus representantes políticos y a exigirles explicaciones relativas a su gestión de gobierno durante el ejercicio del mandato con el que fueron investidos por aquellos.

Este principio fue consagrado en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en su artículo XV: “*La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración*”.

Solicitar y exigir este tipo de informes y de explicaciones en cualquier momento y circunstancia, configura un derecho inalienable e irrenunciable de la ciudadanía. Rendirlos en tiempo y forma respondiendo por la actividad desarrollada en tanto mandatario temporal a cargo de la administración de la cosa pública es una obligación ineludible que hace a la esencia del régimen republicano y democrático, y que se traduce en una responsabilidad de tipo administrativa y política que resulta esencial a los fines de una representación responsable.

Representación y Sistemas Electorales: Suele caracterizarse a los sistemas electorales diciendo que son *mecanismos para convertir votos en bancas*”.

A mediados del siglo XIX tuvo lugar una célebre polémica entre Walter Bagehot y John Stuart Mill en el Parlamento británico, en la que el primero defendía la fórmula mayoritaria y el segundo una versión del sistema proporcional.

De tal polémica, surgió una temprana regla: los sistemas mayoritarios tienden a asegurar la gobernabilidad del sistema político a partir de la fácil

conformación de mayorías en los cuerpos colegiados, en tanto los sistemas proporcionales tratan de reflejar con mayor exactitud la representatividad del espectro político en los cuerpos colegiados de una determinada sociedad política, buscando que el parlamento en su caso, sea como un espejo, reflejo o “caja de resonancia” de esa sociedad.

Cabe puntualizar que **ningún sistema electoral es neutro o inocente.**

Todos tienen una tendencia que tienden a favorecer uno u otro resultado, esto es, la representación o la gobernabilidad.

Resulta importante poner de relieve que los sistemas electorales tienen diversos elementos, como ser, la forma de selección de candidatos, la forma de candidaturas y votos, la magnitud del distrito, las fórmulas electorales y el umbral, entre otros.

A su vez, cada uno de dichos elementos presenta distintas características y posibilidades.

Respecto a la *forma de selección de candidatos* se refiere a la existencia o no del monopolio de las candidaturas por parte de los partidos políticos y a los modos partidarios de selección de sus candidaturas en su caso.

En nuestro país el artículo 2º de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298 establece claramente que sólo a través de los partidos se pueden presentar candidaturas, y la salvedad es que los candidatos de los partidos no necesariamente deben ser afiliados a la organización política que los propone.

Cierto es que la constitucionalidad de dicho precepto ha sido cuestionada, existiendo dos pronunciamientos judiciales al respecto: uno, el caso “*Ríos, Antonio Jesús s/oficialización candidatura diputado nacional – Corrientes-*”, que llegó hasta la Corte Suprema de Justicia, y el segundo “*Padilla, Miguel M. s/inconstitucionalidad del art. 2º de la ley 23.298*”, posterior a la reforma.

En ambos casos, la Cámara Nacional Electoral, luego de asentar la doctrina que reconoce a los partidos políticos la calidad de órganos vitales de la democracia representativa y que al reglamentarlos en su funcionamiento el Estado democrático precisamente, cuida una de sus piezas principales y más sensibles de su complejo mecanismo vital.

Así fue que se consideró que el monopolio de los partidos políticos respecto de la postulación de cargos públicos electivos no transgredía el art. 28 de la C.N. y que ello no varió con la incorporación del art. 38 después de la reforma constitucional de 1.994.

En cuanto a la *forma de las candidaturas y votos* alude a las siguientes alternativas: a) Candidaturas individuales, se vota a las personas vs. Listas abiertas (se puede tachar candidatos de la lista) o cerradas (usada en Argentina) en la que no se puede modificar la lista en nada; b) Voto ordinal en el que el votante puede ordenar los candidatos o partidos según sus preferencias vs. Categórico, el que solamente expresa una decisión a favor de un candidato o lista.

La *magnitud del distrito* es lo que conocemos como la “circunscripción electoral”, entendida como la unidad dentro de la cual los votos se traducen en cargos; casi siempre es una unidad geográfica que importa concretamente el número de cargos que en esa unidad se eligen, que puede variar entre uno y el número total de cargos a elegir en una elección.

Se dividen en *uninominales* y *plurinominales*; la primera, cuando se elige un solo candidato entre varios, como sucede en nuestro país para la elección de Presidente y Vice, ya que hay una sola circunscripción, uninominal, pues la magnitud es igual a 1. Circunscripción única (todo el territorio del país), y la segunda, cuando se elige a más de un representante, como ocurre en nuestro país para la elección de diputados nacionales por circunscripciones cuya magnitud es diferente.

A dichos fines se utiliza el promedio aritmético resultante de dividir el número total de bancas a ocupar en la legislatura por el número de cargos, pero cuando hay elementos tales como “umbrales”, miembros adicionales o más de un nivel, deben introducirse ciertos ajustes y llegar a lo que se llama “magnitud efectiva”.

Los sistemas electorales están formalmente contenidos en normas constitucionales y legales específicas, y se encuentran conformados por un conjunto de principios, reglas y procedimientos técnicos vinculados entre sí, los cuales permiten a la ciudadanía expresar su voluntad política a través del voto y convertirla en poder público.

Si entendemos que las elecciones cumplen tres funciones esenciales: producir representantes, gobierno y legitimidad, comprenderemos más claramente la esencia y razón de ser de los sistemas electorales y de su concreta implementación en cada caso.

El principal objeto del proceso electoral es el de materializar la representatividad de una sociedad política determinada, para que se intente arribar a un resultado en el que se exprese una delegación de facultades políticas a favor de determinados ciudadanos de manera tal que ese conjunto de representantes reproduzca como colectivo los rasgos esenciales que caracterizan al conjunto de ciudadanos sea en el ámbito de su orientación ideológica y partidaria, sea en lo que se refiere a su composición de género, social o profesional.

El sufragio por su parte, importa una manifestación pacífica y ordenada de la competencia por el Poder en la que, al momento de emitir el

voto, nadie debe ser discriminado y todos pueden expresar libremente y sin temores sus demandas de acción política. Las minorías reclamando que su voz se deje oír y las mayorías triunfantes garantizando que así sea.

La voluntad de participar prepara y educa a todos para la aceptación de los resultados por más que no sean los perseguidos al emitir el voto.

De esta manera podemos definir que un sistema electoral es el conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configuran el proceso de designación de titulares del poder, cuando éste se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una comunidad política determinada.

En relación a la *fórmula electoral* podemos reconocer que existen varias alternativas para traducir votos en cargos, que generalmente se las agrupa en fórmulas mayoritarias o de representación proporcional.

Las fórmulas *mayoritarias* pueden a su vez, ser de *mayoría absoluta*, cuando se utiliza la selección contabilizando la mitad de los votos, usualmente, válidos y positivos; de *voto alternativo*, con lista única del partido que obtiene la mayoría absoluta; de *pluralidad* cuando pueden concurrir a la segunda vuelta más de dos partidos venciendo el que obtiene más votos; *pluralidad con base mínima* cuando en la primera vuelta no hace falta obtener mayoría absoluta pero sí obtener un cierto porcentaje mínimo de votos y/o una cierta diferencial porcentual con el segundo y de *pluralidad* de mayoría relativa o simple, gana quien simplemente obtiene más votos que los demás individualmente considerados.

Las *fórmulas de representación proporcional* identifican a diversos métodos cuyas características comunes tratan de lograr la proporcionalidad entre votos y bancas, permitiendo ganar bancas a cualquier individuo o partido que logre cierto número de votos, aunque sea menor a la pluralidad. La idea es que el cuerpo a constituir sea como un espejo de las preferencias de los votantes.

Básicamente, encontramos dos subtipos: 1) el *voto único transferible*, en el que se vota por un candidato individual y 2) *la representación proporcional de lista* que admite diferentes métodos de cálculo para distribuir los cargos, *método del cociente* y *método del divisor*.

El *método del cociente* Hare, DroopóHagenbachBischoff, Imperiali.

El *método del divisor* Sistema D'Hondt que se trata de un sistema de listas de manera que los electores votan por una lista ordenada de candidatos que presenta cada partido; la totalidad de los votos alcanzados por cada partido se divide por uno, dos, tres y números sucesivos, determinándose una cifra repartidora o número base, por encima del cual se ubicarán tantas bancas como parciales haya obtenido cada partido.

Existen otros sistemas como el *semi-proporcional* y el de *voto acumulativo*.

Umbral: Se utiliza el término *barrera legal* cuando la participación de los partidos políticos en la asignación de bancas depende de que éstos obtengan un mínimo de votos, sea en relación con votos válidos emitidos, o ganan bancas de manera directa en las circunscripciones.

En nuestro país, la Cámara Nacional Electoral se pronunció sobre la constitucionalidad del Umbral de representación en la Argentina del 3%, señalando que tal *“restricción tiene como fundamento razonable el de preservar un adecuado funcionamiento del poder legislativo (...) evitando que un excesivo fraccionamiento conlleve a una atomización ilimitada de la representación y del debate que repercuta de manera negativa en la formación de la voluntad general”*. (CNE 3033/02)

La Representación Política y los Partidos Políticos: Hasta la Reforma Constitucional de 1.994, no existía referencia alguna a los partidos políticos en el texto constitucional. Desde entonces, y en función del texto del nuevo artículo 38, reconoce y garantiza su organización y funcionamiento democrático, el acceso a la información pública y a difusión de sus ideas, la representación de las minorías y la contribución del Estado en el sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes.

Dicho precepto señala que los partidos políticos “son instituciones fundamentales del sistema democrático, pluralista y republicano” de gobierno.

La Cámara Nacional Electoral, en distintas oportunidades, en forma reiterada, ha sostenido que *“...el art. 38 de la Constitución Nacional, es poco lo que añade a la tipificación de los partidos políticos como elementos e instrumentos necesarios para el funcionamiento de un sistema representativo de gobierno, complementada por las leyes reglamentarias que regulan su funcionamiento”*.

Cabe puntualizar que la estructura jurídica de los partidos, definida por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos N° 23.298, presenta dos ámbitos diferenciados. Uno de ellos es su carácter de asociación civil en los términos del art. 148 del Código Civil y Comercial de la Nación, como persona jurídica y que hace a la existencia del partido.

Y el otro, es la personería jurídico-política que le permite presentar candidatos e intervenir en elecciones.

Esta dualidad permite que la caducidad de la personería jurídica no conlleve la extinción de la capacidad civil.

Cada partido debe acreditar desde su misma fundación una serie de requisitos para su aprobación por ante la justicia federal con competencia electoral correspondiente al territorio, mientras que todo lo atinente a su vida “interna” se rige por las disposiciones de su Carta Orgánica que constituye

una verdadera constitución para su vida interior, la que debe respetar principios democráticos y republicanos.

La Cámara Nacional Electoral ha sostenido como *standard* el principio de “regularidad funcional” de donde surge la menor intromisión posible en la vida interna de los partidos correspondiendo a sus órganos de gobierno interpretar y actuar su funcionamiento, interviniendo la Justicia solamente ante casos graves o flagrantes de violaciones a las leyes.

La citada Ley 23.298 contempla cuatro categorías de asociaciones políticas susceptibles de ser reconocidas por el Estado: al partido de distrito, el partido nacional, las confederaciones y las alianzas. Cabe agregar el partido provincial que se superpone en su estructura funcional con el partido de distrito, que a su vez integra el nacional, el que a su turno puede integrar una alianza con otros partidos en todo el territorio del país, y que se trata de uniones de carácter transitorio dado que se constituyen para una elección y concluyen terminada la misma.

Ahora bien, en un régimen democrático, el orden se encuentra fundado en el principio de las mayorías, esto es, el acatamiento o subordinación del poder de decisión a la resolución de la mayoría de los integrantes del cuerpo electoral, entendido como *el conjunto de personas que integrando la población de un Estado determinado y cumpliendo los requisitos fijados por la legislación pertinente, revisten la condición de electores, y como tales, resultan titulares de derechos políticos, contando con la capacidad para ejercerlos en el marco legal vigente.*

Ello supone el sometimiento de la voluntad individual a las resoluciones de las mayorías expresadas de dicha manera.

Se trata entonces de definir cuál ha de ser la mecánica que se utilice para que una sociedad jurídicamente organizada, conforme los órganos de gobierno que deberán administrar la voluntad política del Estado, con el fin de gestionar una adecuada toma de decisiones durante un período determinado.

Los Sistemas Electorales procuran entonces, suministrar herramientas o técnicas que permitan establecer efectivamente de modo objetivo y fehaciente, quienes –a resultas de un proceso electoral-han logrado alcanzar esa Mayoría que los legitimará en el ejercicio del Poder.

SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales son los mecanismos que establece el Estado para estructurar la voluntad popular expresada mediante el sufragio, y traducirla en representaciones públicas en cargos de gobierno.

Dieter Nohlen (1994: 34) señala que: “*Los Sistemas Electorales contienen el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños*”. Y destaca que: “*...regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos de conversión de votos en escaños*”.

Conforme ya fuera expuesto, ningún sistema electoral resulta inocente o inocuo a las intenciones que se tenga para estructurar el poder, como así tampoco su utilidad teórica a veces no logra plasmarse en la realidad.

A partir de estos cuatro aspectos que describe Nohlen, se pueden realizar algunas distinciones respecto de los sistemas electorales:

a) *Distribución de las circunscripciones electorales*: comprende el territorio que se considera para la votación y el componente demográfico de los mismos, que en las elecciones de legisladores corresponde a la cantidad de ciudadanos a la que representa cada uno de ellos. Por otro lado, el tamaño de cada circunscripción electoral está dado por la cantidad de bancas que le corresponden. Según este criterio se distinguen dos tipos de circunscripciones: la circunscripción uninominal, donde se pone en juego una sola banca; y la circunscripción plurinominal, que implica elegir más de un representante.

b) *Candidaturas*: en este aspecto tenemos la candidatura unipersonal y el sistema de lista, la cuál puede ser cerrada y bloqueada, donde el orden de los candidatos es fijo; cerrada y no bloqueada, donde el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o reubicación en la lista; y abierta, lo que permite la libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre ellas.

c) *Procedimientos de votación*: son las distintas modalidades que adquiere el voto: el “voto único”, cada lector tiene un voto; el “voto preferencial”, cuando el elector expresa a través de su voto la preferencia por un candidato determinado; el “voto múltiple”, se da cuando el elector tienen tantos votos como los escaños disputados por circunscripción; entre otras.

d) *Conversión de votos en escaños*: Existen diferentes fórmulas para convertir los votos en representación, en este sentido se distinguen mayoría y proporción como principios de decisión. Dentro del principio mayoritario tenemos aquellas fórmulas que exigen una mayoría relativa, y los que exigen una mayoría absoluta o calificada. Dentro del principio proporcional, tenemos los diferentes métodos de cómputos, donde se encuentran los procedimientos del divisor, por el ejemplo el sistema D'Hondt y los procedimientos del cociente electoral.

Clasificación de los sistemas electorales de acuerdo al método de conversión de votos en bancas

Sistemas electorales mayoritarios

Poseen como elemento preponderante afianzar la mayoría de los cargos y representaciones a favor de quien obtenga la mayor adhesión de sufragios.

Encontramos entre ellos:

a) *de mayoría simple*: se adjudican el o los cargos al partido que mayor cantidad de votos obtiene, sin importar la diferencia con el resto de los partidos. Es el habitual para la elección de los Poderes Ejecutivos de las provincias o para cargos legislativos cuando son circunscripciones uninominales.

Para listas de candidatos plurinominales no permite ninguna representación de las minorías y además, si en una elección con tres listas la primera saca el 40% de los votos, la segunda y la tercera el 30%, la primera se llevará todos los cargos y las restantes no obtendrán ninguno pese a sumar el 60% de los votos, con lo que desvirtúa fuertemente la representación.

Se lo utilizó en el país para la elección de los Diputados Nacionales entre 1857 hasta 1902 y de 1904 a 1912.

b) *de mayoría absoluta*: se adjudican el o los cargos al partido que obtiene al menos la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

c) *ballotage o doble vuelta*: es la alternativa al sistema anterior, cuando en primera vuelta ningún partido político obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos. Si ningún partido obtiene la mitad más uno de los votos se debe realizar una segunda elección con los dos partidos más votados.

La Constitución Nacional adopta para la elección presidencial un sistema de ballotage pero que no exige la mayoría absoluta, sino el cuarenta y cinco por ciento de los votos positivos válidamente emitidos para proclamar al presidente y vicepresidente de la Nación. También se evita la segunda vuelta si la fórmula hubiere obtenido el cuarenta por ciento o más de los votos y existiere una diferencia igual o mayor a diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos, de la que sigue en el número de votos.¹

d) *mayoría tasada o tarifada*: el partido político que más votos obtiene se lleva una cantidad ya establecida de cargos, igual o superior a la mitad más uno de los cargos en disputa, sin que importe la cantidad de votos de diferencia con las otras listas. Los cargos restantes se distribuyen proporcionalmente o pueden estar tasados previamente.²

¹ Arts. 97 y 98 C.N.

² Utilizado por la Provincia de Córdoba para la Cámara de Diputados con anterioridad a su reforma del año 2001, el artículo 78 establecía: La Cámara de Diputados se integra por

Este sistema tiende a asegurar el principio de gobernabilidad en tanto aseguran una mayoría al partido que gana las elecciones de legisladores, asumiendo que será el mismo que el que gane para los cargos del Poder Ejecutivo.

e) *plurinominal de lista incompleta*: se adjudica al partido que ha obtenido la mayor cantidad de votos válidos emitidos los dos tercios de los cargos y el tercio restante a la agrupación que le sigue en el número de votos.^{3 y 4}

f) *circunscripciones uninominales*: consiste en dividir un determinado distrito en tantas circunscripciones como candidatos deban elegirse, reduciendo la elección a la de un representante en cada circunscripción, siendo designado el candidato más votado.⁵

Sistemas electorales proporcionales

Poseen como rasgo esencial establecer mecanismos que permitan una esencial proporcionalidad, una distribución aritmética y exacta —o al menos una aproximación— entre los cargos a distribuir y la cantidad de sufragios que obtiene cada partido político.

Son sistemas proporcionales:

a) *de cocientes*: luego de realizado el escrutinio se suman todos los votos positivos emitidos y se los divide por la cantidad de cargos, obteniéndose así el cociente electoral, para luego adjudicar los cargos tantas veces como esté incluido el cociente en los votos obtenidos por cada partido.

Supongamos el ejemplo de una elección para cubrir 12 cargos:

Partido	Votos
A	1279688
B	3525177

sesenta y seis representantes elegidos directamente por el pueblo de la Provincia, considerada ésta como distrito único. Del número expresado, treinta y seis corresponden al partido político que obtenga mayor cantidad de votos. Los treinta restantes se distribuyen entre los cuatro partidos políticos que sigan a aquél en orden a los votos obtenidos y que superen un mínimo del dos por ciento de los votos emitidos. La distribución entre las minorías se hace del siguiente modo, conforme al orden que surja del resultado de la elección: veinte representantes al segundo; cinco al tercero; tres al cuarto y dos al quinto. Si alguno de los cuatro partidos no alcanza el mínimo electoral exigido, el número de representantes que le corresponde por su orden, es adjudicado entre las minorías que han alcanzado ese mínimo en forma proporcional conforme lo establezca la ley.

³ Tercio excluido de la Ley Sáenz Peña, ley nacional 8871.

⁴ Este sistema actualmente se aplica en la elección de senadores nacionales art. 54 CN.

⁵ “Es el clásico sistema de los países anglosajones, donde se lo conoce con el nombre de “sistema mayoritario simple”, en cuanto a su origen, está incorporado a la tradición electoral inglesa desde el siglo XVI, continuando su aplicación sin cambios mayores al promulgarse en Inglaterra la primera Reform Act en 1832” (Carlos Fayt, 2003: 161).

C	883155
D	907345
Total Votos	6595365
Cargos	12
Cociente electoral (total votos / cargos)	549613,75

El cociente resultante de la división se constituye en el “ piso electoral” por lo que los partidos políticos que hubiere obtenido una cantidad inferior de votos no podrán acceder a ningún cargo. En el ejemplo todos superan el piso.

Luego de obtener el cociente repartidor, se dividen los votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos por el cociente repartidor (votos del partido / cociente electoral), resultando en el caso:

Partido	Coeficiente
A	2,3283
B	6,4139
C	1,6069
D	1,6509

Luego de esta segunda operación, se adjudican los cargos según la cifra entera que hubiere obtenido cada partido: Lista A: 2 cargos; Lista B: 6 cargos; Lista C: 1 cargo; y Lista D: 1 cargo.

Para cubrir los cargos restantes se utilizan los residuos —se llama así a los decimales que arrojó la división, prescindiendo de la cifra entera—, adjudicándose de acuerdo a los residuos de mayor a menor, por lo que en nuestro ejemplo de 12 cargos ya tenemos que por cifra entera fueron cubiertos 10 cargos restando cubrir 2, que se adjudicarían al residuo “0,6508” de la Lista D y “0,6068” de la Lista C.

Finalmente, de acuerdo al ejemplo utilizado, con la aplicación del sistema electoral proporcional de cocientes el resultado final es: Lista A: 2 cargos; Lista B: 6 cargos; Lista C: 2 cargos; y Lista D: 2 cargos.

b) Sistema de divisor común o D'Hont⁶: consiste en dividir el número de votos obtenido por cada partido por 1, 2, 3 y hasta igual número a la cantidad de cargos a elegir. El cociente menor que se obtenga correspondiente a la cantidad de cargos, será utilizado como divisor común, adjudicándose a cada partido tantos cargos como su cifra de votos contenga al divisor común.

Supongamos una elección para cubrir ocho cargos en la que participan 5 partidos que obtienen los votos detallados:

⁶ Creado por Víctor D'Hont (1841-1901) en 1878.

Partido	Votos
Blanco	57986
Negro	32567
Verde	12354
Azul	6590
Amarillo	23441
Total	132938

El cuadro con las divisiones de los votos de cada partido por los cargos, quedaría de la siguiente manera:

Partido	1	2	3	4	5	6	7	8
Blanco	57986,00	28993,00	19328,67	14496,50	11597,20	9664,33	8283,71	7248,25
Negro	32567,00	16283,50	10855,67	8141,75	6513,40	5427,83	4652,43	4070,88
Verde	12354,00	6177,00	4118,00	3088,50	2470,80	2059,00	1764,86	1544,25
Azul	6590,00	3295,00	2196,67	1647,50	1318,00	1098,33	941,43	823,75
Amarillo	23441,00	11720,50	7813,67	5860,25	4688,20	3906,83	3348,71	2930,13
Total	132938,00	66469,00	44312,67	33234,50	26587,60	22156,33	18991,14	16617,25

Ordenando los mayores ocho cocientes correspondientes a los cargos en juego, obtenemos los resultados que se observan en la siguiente tabla:

Partido	Votos
Blanco	57986,00
Negro	32567,00
Blanco	28993,00
Amarillo	23441,00
Blanco	19328,67
Negro	16283,50
Blanco	14496,50
Verde	12354,00

El cociente divisor sería 12.354, y la cantidad de veces que está incluido —considerando números enteros— en los votos obtenidos por cada partido corresponde a los cargos que se le otorgan a cada uno de ellos.

Por ejemplo, al partido Blanco corresponderían: $57.986 / 12.354 = 4,69$ esto es 4 cargos.

De cualquier modo, esta operación de dividir la cifra repartidora por los votos de cada partido no resulta necesaria, toda vez del orden de los mayores cocientes y la lista a la que pertenecen, surge a quién corresponde cada cargo.

Generalmente, se establece un porcentaje mínimo de votos —piso electoral— que deben obtener los partidos para acceder a la distribución de los cargos.

Este sistema es adoptado por el Código Electoral Nacional para la elección de Diputados Nacionales, que exige para participar del reparto de cargos que el partido político alcance un 3% de votos del padrón electoral.

c) de voto acumulativo: reconoce al elector el derecho de disponer de tantos votos como representantes se elijan, pudiendo dar sus votos a un solo candidato o distribuirlo entre dos o más, o darle un voto a cada candidato resultando electos aquellos candidatos que hayan obtenido la mayoría relativa.

Sistemas electorales mixtos

Este tipo de sistemas tiende a combinar elementos de sistemas de mayoría y proporcionales. Pretenden adoptar los aspectos más positivos o favorables de cada uno de los sistemas, lo que no significa que siempre se consiga. A veces se logra el efecto contrario y su combinación resulta en sistemas que eliminan la representación de las minorías.

Se encuentran entre ellos:

a) mixtos plurinominales: confieren a la mayoría una representación superior a la que resultaría de la aplicación del sistema proporcional integral, existen múltiples variantes en su aplicación, en algunos predomina el sistema de premios a la mayoría de las circunscripciones combinando la media mayor con el mayor residuo, en otros casos se beneficia a las mayorías nacionales;

b) mixto uninominal: consiste en dividir al territorio en circunscripciones uninominales destinadas a elegir la mitad de los representantes por el sistema de mayoría relativa y la otra mitad de los representantes se asignan a las listas presentadas por los partidos políticos proporcionales a los votos que cada uno haya obtenido, de manera que el elector tiene dos votos, uno para la elección en circuito uninominal y otro para la elección proporcional.

Ley de lemas. Combinación de selección de candidatos y sistema electoral.

Por otro lado, existen sistemas que conjugan ambas características, por cuanto establecen un procedimiento de selección de candidatos y simultáneamente, constituyen un sistema electoral⁷. Nos referimos al sistema de lemas o ley de lemas.

En este sistema, cada partido político constituye un lema, y cada uno de ellos puede tener varios sublemas, constituidos por las listas de candidatos de las fracciones internas del partido que decidan participar de la elección. Cada una de las listas de los sublemas se presenta con todos los candidatos que se eligen en el comicio.

⁷ Alberto Montbrun (2007) sostiene que se asemeja más a un sistema de nominación de candidaturas más que a un sistema electoral

Los electores votan por el sublema de su preferencia, pero luego, los votos que reciban los sublemas de un mismo lema se suman, y el lema que obtenga la mayor cantidad de sufragios será el ganador.

Si la elección es uninominal, el electo será el candidato que más votos haya obtenido, perteneciente al lema ganador.

En el caso de listas plurinominales, se usa un sistema proporcional. Se asignan los cargos según la cantidad de votos de los lemas y posteriormente dentro de cada lema se otorgan a cada sublema los correspondientes los sufragios obtenidos.

A modo de ejemplo, en la siguiente tabla se desarrolla el sistema para cubrir los cargos de un cuerpo colegiado de 5 miembros, aplicando un sistema proporcional de distribución.

LEMA A			LEMA B			LEMA C		
	Votos	Cargos		Votos	Cargos		Votos	Cargos
Sublema A1	87500		Sublema B1	93561		Sublema C1	71339	
Sublema A2	35086		Sublema B2	43775				
Sublema A3	89554							
Total	212140	3	Total	137336	1	Total	71339	1

Se observa en el ejemplo que el Lema "A" posee mayor cantidad de votos que los Lemas "B" y "C", pero que el sublema ganador dentro del lema "A", es el sublema "A3" con 89.554 votos contra el sublema "B1" que aun perdidoso en el proceso de acumulación total, por si sólo posee más votos.

Ese es el principal obstáculo de legitimación del sistema de lemas, nótese que si la elección fuera para un solo cargo, se le adjudicaría al candidato del sublema "A3", pero individualmente, obtuvo menos votos que sublema "B1".

Además se pueden señalar otras notas positivas y negativas.

Entre las ventajas:

- ✓ Elimina la confrontación de los grupos internos, que resulta siempre desgastante y genera heridas internas y personalismos.
- ✓ Logra que cada candidato tenga su nivel propio de votos, personalizando la elección.
- ✓ Facilita a los pequeños grupos de afiliados de un partido la presentación de una lista.
- ✓ Ayuda a una renovación de las clases dirigentes.

Podemos citar entre las desventajas:

- x Atomiza a los partidos políticos con sublemas que expresan pequeños grupos personalistas.
- x El elector no sabe por quién vota, porque su sufragio se acumula a favor del que más votos obtiene.
- x Desnaturaliza la representación electoral con resultados, frutos de la alquimia electoral de sumar votos ajenos.
- x Debilita la disciplina partidaria en orden a postura políticas orgánicas, generando la proliferación de posturas personales.

LOS SISTEMAS ELECTORALES EN EL DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL ARGENTINO

Por el sistema de organización federal que adopta nuestro país a partir de la sanción de la Constitución de 1853, los Estados provinciales gozan de autonomía, que incluye los aspectos institucional y político⁸ por lo cual cada provincia puede establecer su propio régimen electoral.

En ejercicio de la potestad política, cada Provincia ha reglamentado su propio régimen electoral, dentro del cual han adoptado diversos sistemas electorales para la elección de sus autoridades. En el presente capítulo, se analizan los sistemas utilizados para elegir los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo.

La elección del Poder Ejecutivo

Las 23 provincias argentinas establecen a cargo del Poder Ejecutivo a un Gobernador, que es electo en forma conjunta con un Vice Gobernador, y con una duración del mandato de cuatro años.

En todos los casos la fórmula se elige por el voto directo del pueblo tomando a la Provincia como distrito electoral único. Sin embargo, hay diferencias en el sistema electoral utilizado.

1. El sistema más utilizado es el de mayoría simple, es decir que la fórmula que obtiene la mayor cantidad de votos es la ganadora.

Recurren a este sistema: Buenos Aires, Catamarca, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, San Juan, San Luis, Salta, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.⁹

⁸ Artículos 1, 5 y 121 CN.

⁹ Respectivamente, los artículos de las constituciones de las provincias mencionadas en donde se adopta el sistema referido son: Art. 134; 130; 146; 140; 135; 73; 135; 107; 114; 185; 120; 172; 135; 126; 202; 173; 142; 70; 157; y 99.

Además, algunas de las Constituciones de estas provincias establecen el procedimiento de elección en caso de empate.

En San Luis, San Juan, Entre Ríos y Jujuy se debe hacer una nueva elección entre los postulantes que obtuvieron la misma cantidad de votos; por su parte, en las provincias de Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán la decisión final se asigna al Poder Legislativo.

2. Por su parte, Corrientes¹⁰ y Tierra del Fuego¹¹ poseen un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta, por lo que si ninguna de las fórmulas alcanza la mitad más uno de los sufragios, se hará una segunda elección entre las dos más votadas.

3. Finalmente, Chaco¹² posee un sistema de ballottage similar al establecido en la Constitución Nacional para la elección del Presidente. Cuando la fórmula que resulte ganadora en la primera vuelta hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados Gobernador y Vicegobernador. También si hubieren obtenido el cuarenta por ciento o más de los votos y además existiere una diferencia igual o mayor a diez puntos porcentuales respecto del total de los votos positivos válidamente emitidos, sobre la que sigue en el número de votos.

En caso contrario, deberá hacerse una nueva elección entre las dos fórmulas más votadas.

Los sistemas electorales para la conformación de los Poderes Legislativos provinciales

En este aspecto hay una diversidad mayor en las provincias argentinas que en el sistema para la elección del poder ejecutivo.

En primer lugar, hay dos organizaciones del poder legislativo: el sistema bicameral, que divide a la Legislatura en Cámara de Diputados y Cámara de Senadores¹³; y el unicameral, adoptado por la mayoría de las provincias,¹⁴ con una sola cámara, de Diputados o Representantes.

Legislaturas unicamerales

a. Las provincias de Chaco, La Pampa, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero y Tierra del Fuego¹⁵ toman para la elección de los legisladores a la provincia como distrito único y utilizan el sistema proporcional D'Hont.

¹⁰ Art. 108 Const. Pcial.

¹¹ Art. 202 Const. Pcial.

¹² Art. 133 Const. Pcial.

¹³ Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santa Fe, San Luis.

¹⁴ Chaco, Chubut, Córdoba, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Santiago del Estero, San Juan, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, Tucumán.

¹⁵ Respectivamente, los artículos de las constituciones de las provincias mencionadas en donde se adopta el sistema referido son: Art. 90 inc. 4; 53; 48 inc. 5; 161; 118 —Sin perjuicio de adoptar el sistema de distrito único, el artículo constitucional santiagueño

b. La provincia de Chubut¹⁶ posee un sistema mixto, que combina el de mayoría tasada, adjudicando al ganador 16 de las 27 bancas de la Legislatura y el proporcional D'Hont, utilizado para distribuir las 11 bancas restantes entre los demás partidos políticos.

c. Por su parte, San Juan, Córdoba, Santa Cruz y Río Negro¹⁷ tienen un sistema mixto con una representación regional y otra de todo el territorio provincial.

Las dos primeras provincias eligen un representante por cada departamento por el sistema de mayoría simple y el resto considerando a la provincia como distrito único, mediante el sistema proporcional D'Hont.

Santa Cruz utiliza para la representación regional a los municipios, cada uno de los cuales elige un representante por mayoría simple y con el sistema de lemas; y el D'Hont, sin lemas, para la elección que toma a la provincia como un solo distrito.

En tanto que en Río Negro se eligen tres por cada sección electoral y los demás en una lista provincial, tomando su territorio como distrito electoral único. En ambos casos se utiliza el sistema proporcional D'Hont.

d. La Rioja¹⁸ divide el territorio en departamentos, y en la Constitución se establece la cantidad de legisladores que se eligen en cada uno. En los departamentos que tienen una sola banca se adjudica por simple mayoría de sufragios. En el resto, se aplica el sistema D'Hont, con una novedosa disposición que limita a la mayoría, pues se establece un límite de bancas al que puede acceder el partido ganador, aunque de acuerdo al sistema de reparto le correspondan más. Por ejemplo, el partido que obtenga la mayoría sólo podrá adjudicarse hasta un máximo de cinco bancas en el departamento Capital —se eligen ocho legisladores— y tres bancas en el departamento Chilecito —cuatro legisladores—.

Asimismo, se establece que nunca podrán las minorías tener un porcentual menor al equivalente a ocho bancas.

e. Las provincias de Formosa¹⁹ y Jujuy²⁰ toman al territorio como distrito único y adoptan el sistema de Lemas. Ambas utilizan el sistema D'Hont, pero en el caso de Formosa primero entre lemas a fin de determinar la cantidad de cargos que corresponde a cada uno de ellos, y luego entre Sub-Lemas de cada Lema a fin de establecer a qué candidatos pertenecen dichos cargos.

establece que la ley asegurará la participación de los ciudadanos del interior de la Provincia en no menos del 50% de las postulaciones expectables y de las suplencias—; y 201 inc. 4.

¹⁶ Art. 124 Const. Pcial.

¹⁷ Art. 123 Const. Pcial. Respectivamente, los artículos de las constituciones de las provincias mencionadas en donde se adopta el sistema referido son: Art. 131; 78; 85; y 123.

¹⁸ Art. 85 Const. Pcial.

¹⁹ Art. 103 Const. Pcial.

²⁰ Art. 104 Const. Pcial.

En cambio, la ley electoral de Jujuy establece que primero se ordenarán los sublemas a fin de establecer la lista del lema, y luego se distribuyen los cargos legislativos entre los distintos lemas.

El resultado debiera ser el mismo.

f. Tucumán²¹ divide a su territorio en 3 secciones a las que la Constitución le asigna la cantidad de legisladores que le corresponden a cada una. La asignación de los cargos en cada sección se realiza por el sistema D'Hont.

Legislaturas bicamerales

Ante la existencia de dos cámaras, varias provincias asignan distintas bases de representación a cada una de ellas, otras, en cambio, asignan la misma base territorial de representación a diputados y senadores.

a. Las provincias de Catamarca²², Entre Ríos²³ y Santa Fe²⁴, eligen los diputados tomando a la provincia como distrito único y a los senadores uno por cada uno de los departamentos en que se divide su territorio.

Santa Fe adopta para la composición de la Cámara de Diputados un sistema mixto con una mayoría tasada para el partido que obtiene más votos, al que se le adjudican 28 diputados de los 50 que componen la Cámara; y proporcional para los 22 cargos restantes que se reparten entre los demás partidos con el sistema D'Hont.

Entre Ríos utiliza el sistema proporcional de cocientes para los diputados, pero la Constitución entrerriana garantiza al ganador la mayoría absoluta de la representación, por lo que, cuando por el sistema de proporcionalidad el triunfador alcanza a la mitad más uno de las bancas, se le adjudica dicha mayoría y el resto de las bancas al o los partidos de las minorías por el sistema de cocientes.

Finalmente, Catamarca utiliza para la Cámara de Diputados el sistema D'Hont.

b. San Luis²⁵ y Salta²⁶ eligen los diputados por departamentos con listas plurinominales, mediante el sistema D'Hont; y un senador por cada departamento por mayoría simple.

²¹ Art. 44 Const. Pcial.

²² Arts. 72 y 79 Const. Pcial.

²³ Arts. 90 y 91 Const. Pcial.

²⁴ Arts. 32 y 36 Const. Pcial.

²⁵ Arts. 102 y 109 Const. Pcial.

²⁶ Arts. 94 y 100 Const. Pcial.

c. En Corrientes tanto para la elección de diputados y como de senadores se toma a la provincia como distrito único, y se utiliza para la distribución de los cargos el sistema D'Hont.

d. Buenos Aires²⁷ y Mendoza²⁸ dividen el territorio en secciones electorales y utilizan sistemas plurinominales proporcionales para ambas Cámaras, mediante listas de candidatos de cada sección.

La provincia cuyana utiliza el sistema D'Hont, en tanto la bonaerense recurre al sistema de cocientes o, como se lo llama en su ley electoral: de cuocientes.

Cuadro resumen

Todo lo expuesto, puede sintetizarse en los siguientes cuadros:

Composición de las legislaturas unicamerales y su sistema electoral

PROVINCIA	Cantidad	Sistema Electoral
La Pampa	26	Distrito único D'Hont piso 3%
Misiones	39	Distrito único D'Hont (sin piso)
Neuquén	35	Distrito único D'Hont con piso 3%
Santiago del Estero	40	Distrito único D'Hont con piso 2%
Tierra del Fuego	15	Distrito único D'Hont con piso 5%
Chaco	32	D'Hont sin piso
Chubut	27	Mixto (16 para el ganador y 11 entre los demás por sistema D'Hont sin piso)
Formosa	30	Ley de Lemas - D'Hont
Jujuy	48	Ley de Lemas - D'Hont distrito único 5%
Tucumán	49	Secciones Electorales - D'Hont sin piso
La Rioja	36	Departamentos uninominales y plurinominales (D'Hont con piso del 3%)

²⁷ Arts. 61, 69 y 75 Const. Pcial.

²⁸ Arts. 69 y 75 Const. Pcial.

PROVINCIA	Distrito Único - Departamento	Cantidad	Sistema Electoral
San Juan	Distrito Único	15	D'Hondt con piso del 3%
	Departamento	19	Uno por departamento
Santa Cruz	Distrito Único	10	D'Hondt
	Departamento	14	Uno por departamento con Ley de Lemas
Córdoba	Distrito Único	44	D'Hont sin piso
	Departamento	26	Uno por departamento
Río Negro	Distrito Único	19	D'Hondt con piso del 5%
	Departamento	24	Tres por departamento - D'Hont con piso del 22%

Composición de las legislaturas bicamerales y su sistema electoral

PROVINCIA	Cámara	Cantidad	Sistema Electoral
Santa Fe	Diputados	50	distrito único tasado
	Senadores	19	uno por departamento
Catamarca	Diputados	41	distrito único D'Hont sin piso
	Senadores	16	uno por departamento
Entre Ríos	Diputados	28	distrito único cociente con mayoría absoluta
	Senadores	17	uno por departamento
Salta	Diputados	60	Departamentos D'Hont con piso 5%
	Senadores	23	uno por departamento
San Luis	Diputados	43	Departamentos D'Hont con piso 3%
	Senadores	9	uno por departamento
Mendoza	Diputados	48	Secciones Electorales D'Hont 3%
	Senadores	38	Secciones Electorales D'Hont 3%
Buenos Aires	Diputados	92	Secciones Electorales cocientes
	Senadores	46	Secciones Electorales cocientes
Corrientes	Diputados	26	Distrito único D'Hont con piso del 3%
	Senadores	13	Distrito único D'Hont con piso del 3%

OBJETO DEL TRABAJO

Luego de haber citado el precedente marco contextual, debemos atenernos al objeto y fin de este trabajo; esto es, contemplar la posibilidad de proponer a las autoridades provinciales competentes, un proyecto de ley de reforma electoral.

Para ello, no debe olvidarse que una reforma electoral no es más que una parte de la reforma política, entendiendo por tal aquella que propone modificaciones de normas y de estructuras institucionales que definen las reglas de juego en el campo de la política.

En líneas generales se puede afirmar que las reformas suelen ser reclamadas por la sociedad a partir de la existencia de lo que suele denominarse como “crisis de representación” o bien, generalmente como “crisis dirigencial”, tendiendo a lograr un mayor margen de control por parte de la sociedad sobre sus representantes.

Y resulta válido recordar que un “sistema electoral” determinado condiciona las estrategias de los partidos políticos, de los candidatos y del electorado mismo.

A lo largo de nuestro trabajo, analizaremos la situación en la que se encuentra la Provincia de La Pampa con referencia al “sistema electoral” vigente, a partir de conocer las normas jurídicas que rigen la materia, establecer un claro diagnóstico de la realidad político-institucional y político-partidaria exponiendo las últimas estadísticas, para entonces luego formular las propuestas de reforma que resulten consecuencia de este estudio.

NORMAS JURÍDICAS VIGENTES EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA EN MATERIA ELECTORAL

➤ Constitución de la Provincia

La Constitución de la Provincia de la Pampa fue sancionada en el año 1.952, un año después de provincializado el territorio, denominado entonces, EVA PERÓN.

Podemos destacar que los convencionales que intervinieron en su redacción, se inclinaron por la “sistema electoral de circunscripciones uninominales de mayoría simple”, mediante el cual la ciudadanía elegiría a los legisladores provinciales, en tanto que se estableció el sistema de “mayoría relativa” para la elección de cargos Ejecutivos, con prohibición expresa de su reelección.

De tal modo, se instituyó un a) un Poder Legislativo Unicameral de veintiún (21) miembros que se implementó por primera vez en el año 1.953;

b) los legisladores resultaban electos directamente por el pueblo a razón de uno por cada 8.000 habitantes o fracción no menor a 4.500; c) se estableció como número mínimo de legisladores 21 y como máximo, 30.

En el año 1.955 y como consecuencia de la caída del Gobierno de Juan D. Perón, la dictadura militar que implementó la Revolución Libertadora, modificó el sistema adoptando el de “representación proporcional”.

Por su parte, la Convención Constituyente de 1.960 reforma la Carta Magna provincial, y por Ley Electoral se implementa un sistema de “lista incompleta” para el legislativo de 14 miembros para la mayoría y 7 para la minoría que lo siguiera.

La nueva serie de golpes militares que asolaron a nuestro país, trajo algunos cambios al régimen electoral de la provincia, hasta que con la llegada de la democracia en el año 1.963 se vuelve a implementar el sistema de representación proporcional conocido como sistema D'Hont para la distribución de bancas.

La Convención Constituyente que se vuelve a reunir ese año, con el propósito de reformarla constitución; el oficialismo redactó un proyecto que contemplaba el cambio del sistema electoral, del D'Hont a uno de lista incompleta, con un sistema mixto de elección departamental por una parte, que se completaba con la de lista por distrito único.

Debemos mencionar al denominado “Pacto de Villa Elvina” en mérito del cual las fuerzas políticas dominantes acordaron la reelección del Gobernador de la Provincia por un período y constitucionalizar el sistema de representación proporcional por distrito único, con un umbral del 3% de los votos.

Llegamos al año 1.994 con la reforma electoral que permitió la sanción de la Ley Electoral N° 1.593.

“Capítulo III - Régimen Electoral.

Artículo 49°.- *Se sancionará una ley electoral uniforme para toda la Provincia, de acuerdo a los siguientes principios: a) la representación política tendrá por base la población; b) el sufragio será universal, secreto y obligatorio; c) asegurará el pluripartidismo. Los diputados se elegirán con arreglo al siguiente procedimiento: 1) el total de los votos obtenidos por cada lista que haya alcanzado como mínimo el tres por ciento (3%) del padrón electoral del distrito será dividido por uno (1), por dos (2), por tres (3) y así sucesivamente hasta llegar al número total de los cargos a cubrir; 2) los cocientes resultantes, con independencia de la lista de que provengan, serán ordenados de mayor a menor en número igual al de los cargos a cubrir; 3) si hubiere dos o más cocientes iguales se los ordenará en relación directa con el total de los votos obtenidos por las respectivas listas y si éstas hubieren logrado igual número de votos el ordenamiento resultará de un sorteo que a*

tal fin deberá practicar la autoridad electoral competente; 4) a cada lista le corresponderá tantos cargos como veces sus cocientes figuren en el ordenamiento indicado en el apartado 2); 5) para la elección de los miembros de la rama deliberativa de los municipios se aplicará el sistema indicado en los puntos precedentes, considerando al ejido municipal como distrito único. d) establecerá la fiscalización facultativa a cargo de los partidos políticos reconocidos; e) asegurará la libertad e igualdad política.

Artículo 50°.- *La Cámara de Diputados, mediante la sanción de una ley especial aprobada por los dos tercios de la totalidad de sus miembros, y la rama deliberativa de los municipios con igual mayoría, podrán someter a referéndum o consulta popular todo asunto o decisión de interés general provincial o comunal, respectivamente, cuyo resultado será vinculante para el órgano o Poder a que se refiere el mismo, de acuerdo a lo que determine la ley.*

Artículo 51°.- *Se creará un Tribunal Electoral permanente, integrado por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General de la Provincia y el Juez de Primera Instancia de la Capital que se designe por sorteo.*

Artículo 52°.- *El Poder Ejecutivo sólo podrá suspender la convocatoria a elecciones en caso de conmoción, insurrección, invasión, movilización de milicias o cualquier accidente o calamidad pública que las haga imposibles, dando cuenta a la Cámara de Diputados dentro del tercer día, para cuyo conocimiento la convocará si se hallare en receso”*

➤ **Ley N° 1593 “Ley Electoral Provincial” (Sancionada el 1°/12/1994 – BO. 23/12/1994)**

La Ley 1.593 dictada en consecuencia de la reforma constitucional referida sentó las siguientes bases:

- 1) El territorio de la provincia se considera como “distrito único” para la elección de legisladores, así como también respecto de la elección del Gobernador y Vice Gobernador;
- 2) La asignación de bancas de los legisladores se realiza mediante el sistema D'Hont con un umbral legal del 3% de votos válidos emitidos;
- 3) El procedimiento de elección directa a simple pluralidad de sufragios para la elección del Gobernador y Vice (art.73) con reelección por otro período (art.74);
- 4) Se pasó a un aumento de la “magnitud” del distrito, pasando de 21 miembros a 26 con el mismo máximo de 30, llegando el “quórum” para sesionar en el número de 14 miembros (art. 54);

- 5) Se determina que las listas que sean presentadas por ante la Justicia Electoral para poder entrar en la contienda, deben respetar el mínimo de mujeres en los cargos expectantes;
- **Decreto Ley N° 1176** “De los Partidos Políticos Provinciales” (Norma Jurídica De Facto, Sancionada el 27/12/1982 - BO. 31/12/1982);
 - **Ley N° 270** “Reglamentando la elección de Jueces De Paz en La Provincia” (Sancionada el 30/11/1961 - BO. 29/12/1961);
 - **Ley N° 2.042** “Sistema de Elecciones Internas Abiertas de los Partidos Políticos reconocidos en La Pampa” (Sancionada el 4/4/2003 – BO. 16/4/2003);
 - **Ley Provincial N° 1.197** “Otorgando el Derecho de Votar a los extranjeros en las Elecciones para Autoridades Municipales y de Jueces De Paz” (Sancionada el 30/11/1989 – BO. 29/12/1989);
 - **Decretos N° 521/91 y 523/95** “Inscripción de Extranjeros para participar en la Elección de Autoridades Municipales y Jueces de Paz”;
 - **Decreto N° 104/15** -Modifica el Decreto N° 859/2003 reglamentario de la ley N° 2.042 referida a Elecciones Internas Abiertas, Obligatorias y Simultáneas-;
 - **Ley N° 1.485** reglamentada por Decreto N° 940/98 “Ley Reglamentaria de Consulta Popular Provincial”;
 - **Ley N° 1.597** “Ley Orgánica de las Municipalidades y Sociedades de Fomento” (Sancionada el 15/12/1994 – BO. 6/1/1995);
 - **Ley N° 2.201** “Creación del Registro Provincial Deudores Alimentarios” (Sancionada el 29/9/2005 – BO. 28/10/2005);

“ARTÍCULO 7°: *El Tribunal con competencia electoral debe requerir del Registro la certificación respectiva en relación a los postulantes a cargos electivos. Es motivo de inhabilitación de toda candidatura la existencia de deudas alimentarias”.*

PARTICIPACIÓN FEMENINA Y PARTIDOS POLÍTICOS PAMPEANOS

Los primeros datos sobre el Partido Justicialista

Datos de la realidad de los partidos políticos pampeanos poniendo la atención en la participación cuantitativa de las mujeres en los cargos partidarios. Las fuentes de información han sido tres: documentos partidarios (fichas de afiliación, actas de los órganos de gobierno, estatutos y resoluciones), padrones electorales, expedientes radicados en los juzgados

con competencia electoral (provincial y federal) y sujetos informantes ubicados en posiciones orgánicas claves. En el año 2011 existían 20 partidos provinciales con personería jurídica vigente, de los cuales 7 fueron dados de baja ese mismo año.

Según datos oficiales del Ministerio de Justicia de la Nación, La Pampa cuenta actualmente con 545 cargos elegibles²⁹ y con 250.334 electores hábiles sobre una población de 318.951 personas, el 50,53% de las cuales son mujeres.

Se ha comenzado con la recopilación de información relativa al Partido Justicialista (PJ) dado que puede ser considerado como la entidad que ha determinado la vida política de la provincia de La Pampa en las tres décadas de democracia que se cumplirán en el año 2013. Es el partido con mayor cantidad de afiliados en toda la provincia, con un número cercano al doble de todos los demás considerados en conjunto. En el expediente examinado, la última actualización del padrón data de 1994 y da cuenta de 54.640 afiliados (22% del padrón provincial), el 48,41% de las cuales son mujeres. Es el partido que ha proveído todos los cargos del poder ejecutivo provincial desde la existencia del distrito político y casi todos los cargos de los departamentos ejecutivos de las ocho ciudades que aglutinan el 90% de la población urbana: Santa Rosa, General Pico, Intendente Alvear, Realicó, General Acha, Eduardo Castex, Toay y Quemú Quemú. En los casos de Realicó y Santa Rosa, capital provincial, sólo uno de los 8 períodos de gobierno ejecutivo ha pertenecido a otra fuerza política, y dos en el caso de E. Castex. Los períodos de gobierno totales desde 1983, considerando la provincia y los ocho municipios suman 64, de ellos 60 (94 %) han sido provistos por el PJ y 4 (6%) por otras formaciones políticas. Este predominio se replica en los cuerpos deliberativos municipales y provincial a lo largo del tiempo, aunque la relación es más baja debido a que en éstos se utilizan sistemas electorales proporcionales y no mayoritarios simples y completos³⁰, como en las candidaturas ejecutivas. Todo lo cual implica, en síntesis, que el PJ ha ocupado el 94 % de los cargos ejecutivos (y una proporción similar, pero menor, de los cargos legislativos), tanto de la provincia como de los ocho municipios que comprenden el 90 % de la población urbana a lo largo de 30 años de democracia.

De acuerdo con la carta orgánica, el PJ cuenta con los siguientes órganos de gobierno: Unidades Básicas (UB), Concejo Local de Unidades Básicas de Santa Rosa (CLSR), Concejo Provincial del Partido (CCP), y Congreso Provincial del Partido (CGP).

²⁹ Un gobernador, un vice, tres senadores nacionales, tres diputados nacionales, treinta diputados provinciales -a partir del 2012-, 58 intendentes, 22 presidentes de comisiones de fomento, 300 concejales, 66 vocales de comisiones de fomento y 61 jueces de paz.

³⁰ En los sistemas mayoritarios simples los cargos en disputa se adjudican al partido que obtuvo mayor cantidad de votos, aunque no sea más de la mitad. Si se adjudican la totalidad de los cargos (gobernador y vice, por ejemplo) se denomina "completo" (Constitución Provincial, art. 73 y Ley Electoral Provincial n° 1.593, art. 3). Si se adjudicara uno o algunos cargos por mayoría simple y otro u otros por otro sistema sería incompleto.

Según la fuente documental consultada, obran tres registros interanuales de afiliados que se expresan en la siguiente tabla:

	1988	1992	1994
Varón	22.506 (53%)	31.861 (51%)	28.188 (52%)
Mujer	19.963 (47%)	30.318 (49%)	26.452 (48%)
Total	42.469	62.179	54.640

Los datos indican que la participación afiliatoria en el partido se distribuyó casi por mitades entre varones y mujeres y se mantuvo con muy poca variación proporcional a lo largo de los años, aunque disminuyó la cantidad tanto en mujeres como en varones.

Las Unidades Básicas

Para la conformación de una UB se requiere un mínimo de 50 afiliaciones, la autoridad es el Concejo de UB que se elige por voto directo y secreto y está compuesto por Presidente, Vice y 5 u 11 vocales, dependiendo del tamaño de la UB (hasta 250 afiliados o más de ese número). Los cargos de Presidente y Vice se adjudican por el sistema mayoritario simple completo, y los de vocales por sistema proporcional D'Hont, entre las listas que obtengan como mínimo un 20% de votos emitidos. A la fecha de la investigación, 71 UB estaban o habían estado constituidas, entre 80 localidades de toda la provincia.

En el expediente "Partido Justicialista s/personería", n° 187/83 se encuentra documentación que da cuenta de tres oficializaciones de autoridades de UB, una con fecha 23 de marzo de 1986, otra del 29 de abril de 1996 y la última del 16 de junio de 2005. En la primera de ellas se conformaron autoridades de 64 UB incluyendo Santa Rosa, dado que todavía contaba con una UB. Veintitrés de ellas se integraban con 11 vocales además de presidente y vice, y el resto (41) con 5.

El CLSR se integra por un presidente y un vice, que se adjudican por el sistema mayoritario simple completo; y 15 vocalías compuestas de la siguiente manera: cuatro vocales adjudicados por sistema proporcional D'Hont entre las listas que obtienen el 20% de los votos emitidos; uno por cada rama del movimiento (política, sindical, juvenil y femenina) y uno por cada UB local (Zona Norte, Villa del Busto, Villa Alonso, Zona Centro, Colonia Escalante, Villa Parque y Villa Santillán).

Teniendo en cuenta la variable de género, se verificó que los varones ocuparon 60 presidencias (95%), 56 vicepresidencias (87%) y 345 vocalías (77%); en tanto que las mujeres lograron 4 presidencias (5%), 8 vicepresidencias (13%) y 113 vocalías (23%). Como excepciones a la regla se destacan las localidades de Carro Quemado y Jacinto Arauz, donde las presidencias correspondieron a mujeres, aunque en el primer caso la vicepresidencia y las cinco vocalías correspondieron a varones; y Dorilla y

Eduardo Castex, donde las mujeres obtuvieron la mayoría de las vocalías (3/5 y 6/11 respectivamente). A partir de estos datos se pueden inducir algunas ideas preliminares, la primera, más evidente, es el abrumador predominio masculino ya que los hombres acapararon 461 cargos (79%) de un total de 586, mientras que las mujeres se quedaron con 125 (21%). En segundo lugar se observa que el pequeño incremento en la participación femenina es inversamente proporcional a la jerarquía de los cargos, presidente, vice y vocal. En tercer término, se ve que las pocas excepciones a la regla que se dan, ocurren en localidades con muy poca población urbana, con la excepción de Eduardo Castex. Asimismo, se observa que en uno de los dos únicos casos donde una mujer ganó la presidencia de la UB, todos los demás cargos correspondieron a hombres (Carro Quemado).

En la siguiente renovación de autoridades de UB que obra en un acta del expediente mencionado -de fecha 29 de abril de 1996- 27 de esos organismos celebraron elecciones, incluyendo Santa Rosa, caso en el cual ya se había subdividido en 7 UB que conformaban el Concejo Local de UB de la capital provincial. En esta ocasión 24 presidencias y 20 vicepresidencias (89% y 74% respectivamente) correspondieron a hombres, en tanto que 3 presidencias (11%, Miguel Siglos, Bernardo Larrondo y Monte Nievas) y 7 vicepresidencias a mujeres (26%, Zona Centro, Zona Norte y Villa Alonso de Santa Rosa; Sarah, General Acha, Victoria y Anguil). En los cuerpos deliberativos las proporciones se repartieron 61% para los varones (160/261) y 39 % para las mujeres (101/261). Si se tienen en cuenta la totalidad de los cargos en disputa (315), el 65% fueron adjudicados a hombres (204) y el 35% a mujeres (111).

De acuerdo a la tercera acta que acredita la homologación de autoridades de UB, celebrada el 16 de junio de 2005, 31 de ellas celebraron elecciones. Los máximos cargos ejecutivos correspondieron en un 81% a hombres (25 presidencias) y en un 19% a mujeres (6 presidencias), por otro lado, los hombres acapararon el 65% de las vicepresidencias (20) y el 56% de las vocalías (127); en tanto que las mujeres se quedaron con el 35% de vicepresidencias (11) y el 44% de las vocalías (101). De la totalidad de cargos en juego (290), las mujeres se adjudicaron 41% (118) y los hombres 59% (172). La excepción a la regla la constituye la UB de La Humada, donde la presidencia, la vicepresidencia y tres vocalías de un total de 5, se adjudicaron a mujeres.

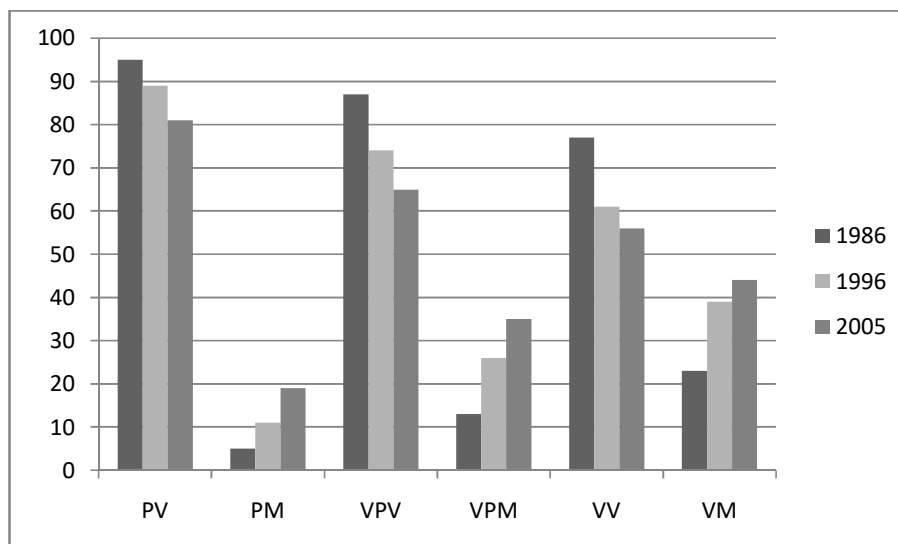
Si se observa detenidamente, se verá que en la segunda elección analizada se renovaron 27 UB y en la tercera 31, sin embargo en el primer caso las autoridades totales renovadas fueron 315 y en el segundo 290. Es decir, comparando ambos casos, en uno se renovaron menos UB pero más cargos totales y en el otro a la inversa. La aparente anomalía se explica porque no todas las UB tienen la misma cantidad de vocalías, unas tienen 5 y otras 11 dependiendo de la cantidad de afiliados.

Tabla 1: PJ-UB-1986/2005: Evolución de la renovación de autoridades según la variable género, expresado en porcentaje salvo excepción.

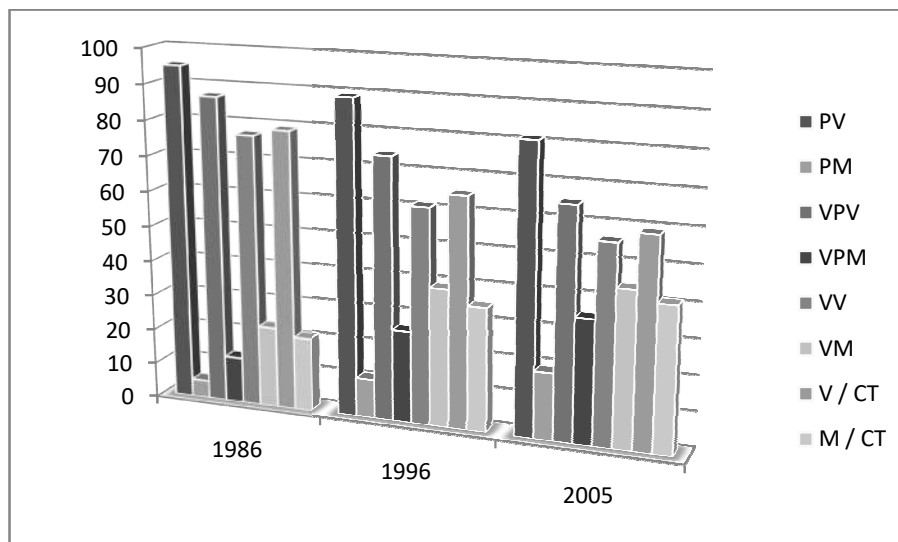
	1986	1996	2005
--	------	------	------

UBR*	64	27	31
PV	95	89	81
PM	5	11	19
VPV	87	74	65
VPM	13	26	35
VV	77	61	56
VM	23	39	44
V / CT	(461/586) 79	(204/315) 65	(172/290) 59
M / CT	(125/586) 21	(111/315) 35	(118/290) 41
CTA*	586	315	290

Elaboración propia en base a datos del expediente "Partido Justicialista s/ Reconocimiento de Personería", n° 187/83, Tribunal Electoral Provincial, La Pampa.



Elaboración propia en base a datos del expediente "Partido Justicialista s/ Reconocimiento de Personería", n° 187/83, Tribunal Electoral Provincial, La Pampa.



Elaboración propia en base a datos del expediente "Partido Justicialista s/ Reconocimiento de Personería", n° 187/83, Tribunal Electoral Provincial, La Pampa.

Referencias:

UBR*: unidades básicas que renuevan autoridades, en términos absolutos
PV: presidencia varón
PM: presidencia mujer
VPV: vicepresidencia varón
VPM: vicepresidencia mujer
VV: vocalía varón
VM: vocalía mujer
V/CT: varones sobre cargos totales
M/CT: mujeres sobre cargos totales
CTA*: cargos totales absolutos

Una vista retrospectiva arroja una serie de inducciones a tener en cuenta.

Si tomamos el período 1983-2012, las autoridades de UB se han renovado a razón de una vez cada diez años, según la fuente de información utilizada. Por otro lado, dicha renovación ha sido parcial. De las 77 UB constituidas al menos una vez en tres décadas, se renovaron 64 en la primera ocasión (49%), 27 en la segunda (35%) y 31 en la tercera (40%), desconociéndose hasta el momento la existencia de hechos o criterios que determinen esta selección. Finalmente, de las 77 UB, 42 eligieron autoridades una sola vez en tres décadas, 21 dos veces y 14 tres.

Si bien se advierte un ascenso general de la participación femenina, la evolución de cada caso y del conjunto, merece una reflexión particular. El aumento en la participación es inversamente proporcional a la importancia del cargo, de modo tal que se verifica mayor incremento en las vocalías y menor en las presidencias y vicepresidencias. En el caso de las presidencias, la diferencia menor en el predominio masculino es prácticamente insignificante, ya que pasó del 95 al 80% en el lapso de treinta años. Algo similar sucede con las vicepresidencias, que pasaron del 87% al 65% en el mismo período.

El incremento más importante en la participación de las mujeres en las UB se dio a nivel de las vocalías, donde pasaron de tener 1/5 en 1986 a casi la mitad en 2005. Es probable que esta diferencia haya sido influida por la vigencia de la ley provincial de cupos, que comenzó a regir a partir de 1995³¹, aunque la prescripción legal está dirigida a los puestos legislativos y no a las autoridades partidarias.

Al mismo tiempo, el aumento en la participación en los cargos partidarios debe correlacionarse con la disminución del número de renovaciones. Es decir, en el momento en que se renovaron la mayor cantidad de autoridades (1986, 586 cargos, 461 para hombres y 125 para mujeres), las mujeres obtuvieron el 21% del total, mientras que en el momento en que se renovó la menor cantidad (2005, 290 cargos, 172 para hombres y 118 para mujeres), obtuvieron el 41%. En consecuencia, cuando obtuvieron mayor proporción de cargos sobre el total, lograron a la vez, la menor participación en términos absolutos.

³¹ Ley provincial n° 1995, sancionada el 15 /08/02, y publicada en el B.O. n° 2493 el 20/ 09 / 02.

El Concejo Provincial del Partido

El CCP es la autoridad ejecutiva del partido, comprende 41 miembros integrados de la siguiente manera: un presidente, un vice, un secretario general³², doce secretarías, un representante por cada una de las cuatro ramas del partido (política, juventud, sindical y femenina), y un representante por cada uno de los veintidós departamentos provinciales. La presidencia, vicepresidencia y secretaría general se adjudican por sistema mayoritario simple y completo, al igual que los representantes departamentales y los de las ramas del partido, en tanto que las 12 secretarías se adjudican por sistema D'Hont entre las listas cerradas³³ y bloqueadas³⁴ que cuenten como mínimo de un 20% de los sufragios emitidos. El quórum para sesionar se obtiene con la mitad más uno de sus miembros, pero no se tiene en cuenta para su cómputo a los representantes departamentales, según lo expresa el art. 16 de la CO, con lo cual, el número mínimo para sesionar es de 10 miembros.

De acuerdo a la fuente, se registran cinco homologaciones de autoridades de Concejo: 23.3.86; 8.04.88, 29.04.96; 17.07.03 y 17.07.05, solamente en la primera de ellas se celebraron elecciones internas, mientras que en las demás, por aplicación del art. 56 de la CO³⁵, se homologó la única lista oficializada en la Junta Electoral Partidaria. Es preciso diferenciar las tres primeras de las dos últimas en cuanto a conformación y datos disponibles. En las de 1986, 1988 y 1996 no se elegía todavía un secretario general y en las actas analizadas no se dejaba constancia de los delegados por rama y por departamento. En la institución de autoridades de 2003 y 2005 ya se elegía un secretario general y se dejaba constancia de los delegados departamentales, aunque no así de los delegados por rama.

En todos los casos la presidencia y vicepresidencia correspondieron a varones, y también la secretaría general en las dos oportunidades en que se eligió. Por otro lado, de las cinco consagraciones de autoridades, los varones obtuvieron una vez 12 secretarías sobre 12 posibles, dos veces obtuvieron 11, y otras dos 8. Con relación a las delegaciones departamentales, hay dos registros de datos (2003 y 2005) de los que se observó que una vez los varones obtuvieron 19 delegaciones sobre 22 posibles, y la otra 16. De las entrevistas abiertas realizadas con un integrante de la Junta Electoral Permanente del Partido, cada uno de los 22 delegados departamentales se corresponde con la persona que salió elegida intendente de la ciudad capital de departamento de que se trate, o bien con el presidente del bloque de concejales o el presidente de la unidad básica, en el caso de que no se hubiera ganado la intendencia.

³² El cargo de Secretario General se incorporó al CCP a partir del año 2003.

³³ No se permite agregar ni quitar candidatos.

³⁴ No se permite alterar el orden de los candidatos.

³⁵ Carta Orgánica.

Se puede decir en consecuencia que a lo largo de los años se registraron tendencias similares en el CCP y en las UB. Hasta 1996 hay un predominio casi absoluto de los hombres ya que acapararon el 100% de los cargos, si bien considerando sólo aquellos de los que se disponen datos. En los otros dos casos, si bien aumenta la participación, la diferencia es menor y sólo en aquellos cargos de menor jerarquía.

Concejo Provincial										
	VP	VV	VSG	VS	VDD	MP	MV	MSG	MS	MDD
23.3.86 (con EI)	1	1	0	11		0	0	0	1	
8.04.88 (art. 56 CO)	1	1	0	12		0	0	0		
29.04.96 (art. 56 CO)	1	1	0	11		0	0	0	1	
17.07.03 (art. 56 CO)	1	1	1	8	19	0	0	0	4	3
17.07.05 (art. 56 CO)	1	1	1	8	16	0	0	0	4	6

Elaboración propia en base a datos del expediente "Partido Justicialista s/ Reconocimiento de Personería", n° 187/83, Tribunal Electoral Provincial, La Pampa.

Referencias:

VP: Varón presidente
VV: Varón vicepresidente
VSG: Varón secretario general
VS: Varón secretario
VDD: Varón delegado departamental
MP: Mujer presidente
MV: Mujer vicepresidente
MSG: Mujer secretaria general
MS: Mujer secretaria
MDD: Mujer delegada departamental

El Congreso Provincial del Partido

El CGP es formalmente la autoridad suprema del partido, se integra por 1 congresal por cada 100 afiliados o fracción mayor a 50 de cada localidad. El candidato se elige por combinación de sistemas mayoritarios y proporcionales. Un tercio del total de los elegibles se adjudica a la lista que obtuvo mayor cantidad de votos (sistema mayoritario simple incompleto) y los otros 2/3 se otorgan por sistema D'Hont entre las listas que obtengan como mínimo un 20% de sufragios. La información documental disponible da cuenta de la celebración de dos congresos provinciales con delegados de todos los departamentos 23.03.86 y 29.04.96, y un acta donde se registran los congresales por Santa Rosa el 16.07.05. En el primero se acreditaron 288 miembros, 54 de ellos mujeres (18%); mientras que en el segundo lo hicieron 463, aquí fueron mujeres 127 miembros (27%). El registro de congresales por Santa Rosa, de fecha 16.07.05 da cuenta 169 congresales, donde 54 fueron mujeres (32%).

Conclusiones

Si bien el proyecto de investigación se encuentra promediando su ejecución, se pueden ir delineando algunas conclusiones de modo provisorio.

En cuanto a la recopilación de información se han debido superar algunos obstáculos. Fue necesario realizar intensas gestiones ante la Secretaría Electoral del Poder Judicial de la Provincia a fin de obtener el acceso a los expedientes de reconocimiento de los partidos políticos, pero una vez logrado, la disposición para la obtención de información fue la mejor. Los datos disponibles en dichos expedientes son bastante fragmentarios y en ocasiones incompletos y confusos. Esta situación obedece a distintas causas. La existencia paralela de una jurisdicción electoral provincial y una federal, facilita tanto la duplicación de registros de información cuanto la generación de lagunas de datos. Por otro lado, el marco legal de partidos políticos es asistemático. La ley orgánica provincial de partidos políticos es la norma jurídica de facto 1176 de diciembre de 1982, en tanto que la ley que rige el sistema electoral pampeano es la n° 1593 del año 1994. La primera modificación sustancial data del año 1995 (ley n° 1995, cupo femenino) y las siguientes del 2003 (ley 2042, sistema de elecciones internas abiertas, modificada por leyes 2051, 2155 y 2155). Durante las primeras décadas de la recuperación democrática, y fundamentalmente hasta la sanción de la ley nacional 26.571 (llamada ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral), regía el hábito judicial y partidario de considerar que la determinación de las autoridades era un "asunto interno" de los partidos, según refirió el informante del Partido, motivo por el cual la formalidad de los procedimientos en la jurisdicción electoral se aplicaba con bastante laxitud.

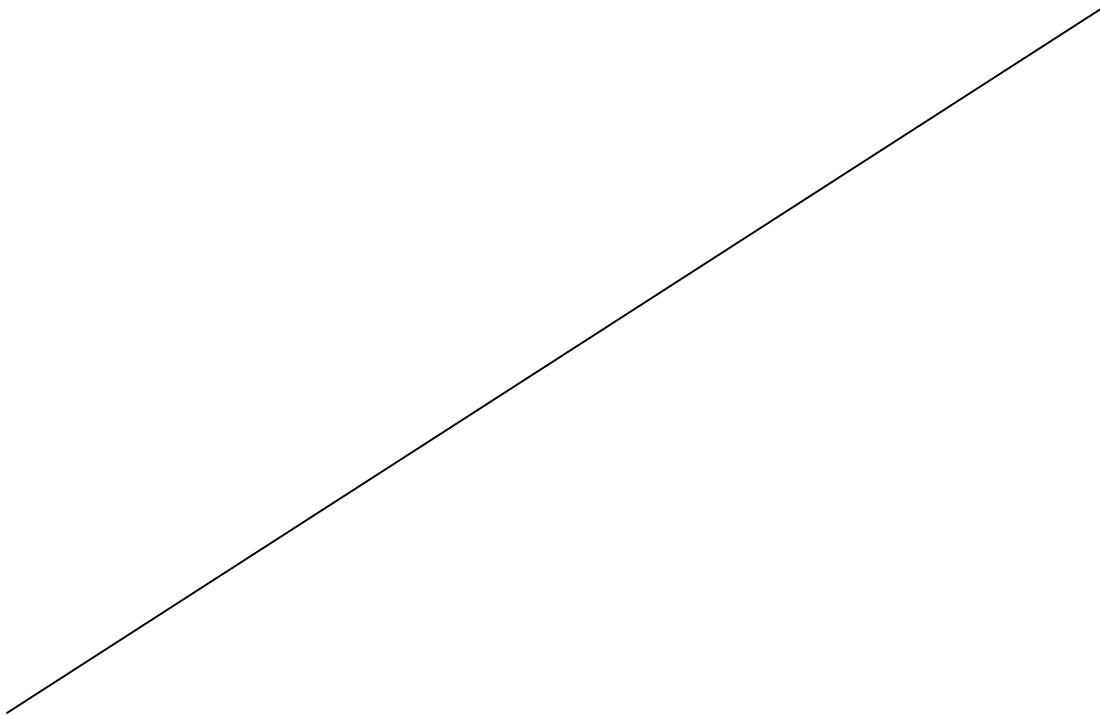
Teniendo en cuenta esta circunstancia, se acudió a las autoridades del Partido Justicialista con el fin de compulsar la documentación existente en sus archivos, pero allí nos encontramos con un problema similar, no existen hábitos ni criterios rigurosos para conservar y registrar documentos que hacen a la legalidad de su funcionamiento. Por tal motivo ha resultado dificultosa la recopilación de información que permitiera reconstruir acabadamente la distribución de género en las autoridades desde 1983 a la fecha. Con todo, quedan todavía por observar los expedientes radicados en la jurisdicción federal, entrevistar a otros informantes y completar la compulsas de los documentos partidarios, con lo que se espera poder superar las dificultades encontradas hasta el momento.


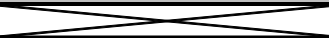
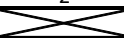

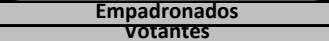

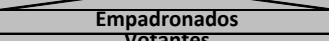

No obstante las limitaciones referidas, a partir de la información lograda se pueden observar algunas tendencias. La primera de ellas es que en los últimos años, ha ido aumentando la ocupación femenina de los cargos partidarios. Sin embargo, esta participación se encuentra reducida a los espacios con menor poder de decisión, típicamente las vocalías o secretarías, no así las presidencias o vicepresidencias. Se debe tener en cuenta además que el CCP es, de hecho, el órgano que ejerce el máximo poder del partido, según lo expresado por el informante y más allá de la letra de la CO, que reserva ese lugar para el CGP. Se trata de una visión que compartimos, especialmente teniendo en cuenta el marco teórico adoptado

y, en particular, los escritos clásicos de Weber con relación al funcionamiento de la democracia de masas. En éste órgano es donde el desbalance entre los géneros en la ocupación de cargos es más notorio y persistente a lo largo de los años, a tal punto que, de acuerdo a la información relevada hasta la fecha, las mujeres nunca han conseguido una presidencia o vicepresidencia, en tanto que la vez que más cargos lograron fueron 4/12 secretarías (33%) y 6/22 delegaciones departamentales (27%), probablemente por efecto de la aplicación indirecta de la ley de cupos. Inversamente, si se considera que las UB son los organismos con menor poder en la estructura partidaria, es también el ámbito donde las mujeres han logrado un avance más significativo en la consecución de puestos de mando.

En cuanto a la participación general en la dinámica interna del partido, se observa que ha ido decayendo a través del tiempo. Ello así en virtud de que por rara excepción se realizan elecciones internas competitivas para la consagración de autoridades y, donde más se lo hace, otra vez, es en aquellos organismos que detentan menores facultades, las UB, inversamente a lo que sucede con el de mayor poder, el CCP. Por otro lado, el 56% de las autoridades de UB se consagraron en 1986, mientras que el 25% en 1996 y el 32% en 2005. En consecuencia, así como aumenta la cantidad de mujeres en puestos y organismos partidarios de menor relevancia, también disminuyen los usos y actos eleccionarios dentro del partido.

RESULTADOS ELECTORALES REGISTRADOS EN LA PROVINCIA DE LA PAMPA



LA PAMPA																				
PODER LEGISLATIVO	Unicameral 30 Legisladores Cupo Femenino Sistema Electoral		Mandato de 4 años (renovación total junto a los cargos ejecutivos) 30% (en proporciones con posibilidad de resultar electas) D'hont con umbral																	
	SISTEMA DE PARTIDOS		Partidos reconocidos: 16 De distrito que forman parte de uno nacional: 10 De distrito que no forman parte de uno nacional: 6 Afiliados (al 30/06/2017): 77.441 (27,46 % de los electores del distrito) A un partido nacional: 70392 A uno de distrito: 7049 Electores: 282013																	
ELECCIONES 2017		Total de electores: 283.245 (Según acta de escrutinio 23/11/2017) Cargos electivos a renovar: 3 Titulares / 3 Suplentes																		
		<table><tr><th>Elección</th><th>Paso</th><th>General</th></tr><tr><td>Alianzas participantes</td><td>3</td><td>3</td></tr><tr><td>Partidos en alianzas</td><td>9</td><td>9</td></tr><tr><td>Partidos individuales</td><td>3</td><td>3</td></tr><tr><td>No participan</td><td>4</td><td>4</td></tr></table>				Elección	Paso	General	Alianzas participantes	3	3	Partidos en alianzas	9	9	Partidos individuales	3	3	No participan	4	4
Elección	Paso	General																		
Alianzas participantes	3	3																		
Partidos en alianzas	9	9																		
Partidos individuales	3	3																		
No participan	4	4																		
ELECTORES EN EL EXTERIOR Registrados para votar (cuyos votos se imputan al distrito La Pampa)		<table><tr><th>2011</th><th>2013</th><th>2015</th><th>2017</th></tr><tr><td>128</td><td>103</td><td>111</td><td>1283</td></tr></table>				2011	2013	2015	2017	128	103	111	1283							
2011	2013	2015	2017																	
128	103	111	1283																	
ELECCIONES PRIMARIAS			2011		2013	2015	2017													
	Agrupaciones participantes		7		6	6	6													
	Listas internas		10		17	8	10													
	Agrupaciones que alcanzaron el 1,5%		5		6	4	6													
	Agrupaciones que no alcanzaron el 1,5%		2		-	2	-													
REGISTRO DE SANCIONES				Multa		Suspensión		Pérdida												
		Sub-total		198		148		141												
		Total		487																
LÍMITES DE GASTOS DE CAMPAÑA		Primarias 2015		Generales 2015		Primarias 2017		Generales 2017												
		\$1.348.000,00		-		-		-												
		\$1.348.000,00		\$2.696.000,00		\$2.357.500,00		\$4.715.000,00												
ELECCIONES PRIMARIAS (Cuyos votos se imputan a La Pampa)			2011		2013	2015	2017													
	Empadronados votantes		93		91	126	173													
			41		34	47	69													
			2011		2013	2015	2017													
	Empadronados votantes		72		104	135	168													
			36		36	49	85													
% DE PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN ELECCIONES GENERALES		2011		2013	2015	2017														
		82,68		79,40	82,01	76,93														
ELECTORES (% RESPECTO DEL TOTAL DEL PAÍS)			2011		2013	2015	2017													
	Total		250.334		262.070	274.152	283.245													
	%		0,86		0,85	0,85	0,85													

* Información obtenida de la Cámara Nacional Electoral

REFORMA POLÍTICA, PROCESO ELECTORAL Y NUEVAS TECNOLOGÍAS

Introducción

En nuestro país hablar de reforma política es sinónimo de anhelo y frustración. El primero traducido en una clara expresión de deseo (Mentada hacia el cambio). El segundo, consecuencia inmediata de la falta de concreción real de un proceso que por ahora sólo reviste caracteres formales, pero ninguna consecuencia cierta y palpable para el sistema político y para el ciudadano común.

Paralelamente a la situación descrita, advertimos a diario y cada vez con mayor intensidad, el advenimiento de la informática como herramienta imprescindible de los procesos electorales. En un principio con la incorporación de esta tecnología para el procesamiento de los denominados escrutinios provisorios y su difusión en tiempo real a través de Internet. Casi simultáneamente con la formulación de sondeos de opinión, los que avanzaron hasta convertirse en las hoy conocidas encuestas a boca de urna. En la actualidad con el fuerte avance de la captación informática del sufragio a través de sistemas denominados genéricamente urnas electrónicas.

En el marco descrito, cabe destacar que mientras la reforma política hace al fondo de la cuestión, el otro es sólo un aspecto instrumental cuya funcionalidad dependerá de los objetivos que se le fijen al momento de su formulación y diseño.

Lejos estamos de pretender agotar esta delicada problemática. Simplemente intentaremos desarrollar algunos ejes de discusión que entendemos resulta imprescindible profundizar para arribar a una reforma política seria. Sólo una vez alcanzadas estas definiciones será posible comenzar a trabajar concretamente sobre las distintas alternativas en la instrumentación de nuevas tecnologías en cada una de las etapas del proceso electoral.

Reflexiones previas

Por definición, cualquier reforma radica en modificar algo, y en general, con la intención de mejorarlo. A partir de este concepto hemos de acordar, entonces, que necesariamente su puesta en marcha reconoce como punto de partida la identificación de las falencias y debilidades de aquello sobre lo que pretendemos introducir modificaciones para lograr su mejoría. Pero al mismo tiempo requiere también definir con precisión los objetivos perseguidos con la reforma propuesta. En pocas palabras, nos impone un ejercicio previo de especulación intelectual sobre el principio y el fin a partir de los cuales hemos de trabajar para lograr transformar la realidad de la que partimos. Algo así como “evaluar el antes y el después para poder definir correctamente cuanto, cómo y cuándo”.

La reforma política —cualquiera sea su rango y contenido— no escapa a las reglas expresadas. Por lo tanto, hablar seriamente de ella y su contenido nos enfrenta con una realidad pocas veces considerada al menos públicamente. Y es la relativa a la identificación concreta de las falencias de nuestro actual Sistema político en su sentido más vasto. Sin este paso

previo de análisis, evaluación y diagnóstico, sólo estaremos ante especulaciones vacías de realismo aún en el caso de aquéllas en las que la buena voluntad desborde optimismo. Si a esto le añadimos la ausencia de objetivos y de pautas metodológicas para la implementación de las posibles modificaciones, el cuadro se extravía en un vacío proceso de reformas legislativas, ineluctable e inoperante a la hora de obtener resultados concretos y previsibles que permitan ordenar adecuadamente nuestro actual sistema político.

La situación descripta produce en la ciudadanía una frustración que se traduce en el peligroso estado de *anomia* que reina actualmente en nuestro país. No es una cuestión menor advenir sus causales, y mucho menos prevenir su agravamiento.

En consecuencia, y para preservar la coherencia de nuestros juicios, hemos de iniciar esta investigación con un breve y concreto diagnóstico sobre lo que —desde nuestro enfoque— conforma el cuadro de situación actual, para posteriormente evaluar la posibilidad de introducir algunas modificaciones es cuestiones concretas que atañen a nuestro sistema político.

Diagnóstico preliminar

Cuando hablamos de reforma política, ya nos hemos acostumbrado a hacer referencia a nociones comunes y soluciones repetidas, sin preguntarnos a que problemáticas se pretende dar respuesta con esas alternativas que manipulamos con tanta naturalidad.

Hablamos de eliminar las listas sábanas, de modificar o cambiar sistemas electorales y de imponer diversas restricciones o exigencias a los procesos partidarios internos y al manejo de fondos por parte de dichas agrupaciones. Sin embargo, rara vez interrogamos a nuestros interlocutores sobre las causas que le han dado origen a dichas especulaciones, como así también los estudios concretos sobre nuestra realidad como sociedad política para proponer esas alternativas de solución y descartar otras.

Procuraremos no recorrer ese camino. Y para evitarlo hemos de comenzar por circunscribirnos a las diferentes debilidades de nuestro sistema político para poder valorar adecuadamente las alternativas de solución que están a nuestro alcance. Para ello debemos identificar aquellas de manera concreta y precisa.

En primer lugar, es posible afirmar que cualquier sistema político se compone de elementos sustanciales e instrumentales. Dicha diferenciación es a la vez que metodológica, estructural. Nos facilita tanto comprender los roles que desempeña cada uno de ellos dentro de cualquier sistema al momento de su análisis o estudio; o cómo advertir la trascendencia de las funciones que les competen en la dinámica del sistema político.

Así, los que hemos identificado como elementos sustanciales son aquellos que determinan el contenido o esencia del mismo, encontrando dentro de ellos lo que generalmente se denomina régimen electoral, esto es la normativa electoral vigente, el sistema electoral, el de partidos políticos, los organismos electorales y los institutos de democracia semidirecta.

Por su parte conforman los elementos instrumentales todos aquellos que tienen por fin facilitar el desarrollo de los procesos que implica la puesta en marcha de los elementos sustanciales. Entre ellos es posible traer a colación los registros electorales, los padrones, los procesos electorales, la oficialización de listas, las boletas de sufragio, el procedimiento de emisión y captación del sufragio, los escrutinios, la aplicación del sistema electoral a través de la adjudicación de bancas y cargos y de la proclamación misma de los electos, sólo por citar algunos.

Antes de seguir avanzando, cabe destacar una importante característica de estos elementos instrumentales. Ellos, a pesar de su carácter secundario en el marco del sistema político, resultan imprescindibles para garantizar su adecuado funcionamiento. Y el grado de eficiencia con el que operen es vital a efectos de viabilizar adecuadamente el cumplimiento de las funciones y objetivos de sus pares de carácter sustancial. Por lo tanto, cualquier reforma o modificación de éstos últimos no se traducirá en resultado alguno en la medida en que aquellos continúen fallando o implementándose de manera deficiente.

En atención a lo expresado en párrafos anteriores y retomando la intención de hacer un adecuado diagnóstico, hemos de comenzar analizando las falencias actuales del sistema político y su posible vinculación con algunos de los elementos instrumentales.

Para ello partiremos de la premisa de que el proceso electoral es el momento crítico del sistema político en el cual tanto los elementos sustanciales como los instrumentales se articulan de manera progresiva, continua y concatenada para viabilizar la dinámica del sistema democrático en su máxima expresión, esto es como único método aceptable de transmisión del poder dentro de un régimen representativo y republicano.

Sistema Político: Falencias Actuales

En la actualidad entendemos que parte de las falencias de nuestro sistema político se asientan en cuestiones relativas a la falta de renovación de nuestra clase dirigente y a su escasa representatividad; sumado ello a una preocupante anomia cívica que pone en crisis la organización institucional y el régimen de convivencia del grupo social. Finalmente, y a nuestro criterio la más importante de todas, una crisis del sistema educativo integral (instituciones formales, familia y sociedad) nunca antes vista en nuestro país.

Intentaremos analizar brevemente cada una de ellas con aspectos genéricos que seguramente admiten supuestos de excepción.

a) Clase Dirigente

Comenzaremos por nuestra clase dirigente. En primer lugar, hicimos mención a su falta de renovación. Y este es uno de los problemas graves que afecta nuestro sistema representativo, no sólo por los efectos negativos que irradia en la sociedad, sino por las escasas muestras de cambio que se advierten en este sentido.

Entre las posibles causales que dieron origen a esta situación, advertimos tres factores esenciales: a) La falta de voluntad de la misma clase dirigente para facilitar los procesos de renovación; b) La falta de interés de la sociedad en intentar forzar esa renovación a través de su participación en política; y c) La falta de una nueva clase dirigente que debió haber sido la sucesora natural de la dirigencia actual.

El primero de los factores enunciados, es el producto y el resultado natural de las pugnas por el poder, las que terminan justificando la sistemática alteración de las reglas de juego en el ámbito de la política, proyectándose con muy serias consecuencias sobre el Poder Judicial y la sociedad civil. Aunque cabe recalcar también que sólo es factible este afianzamiento y permanencia cuando no existen actores sociales que se legitimen políticamente para demandar dicha renovación.

En el segundo caso, nos encontramos con una situación que es consecuencia de una profunda falta de cultura política por parte de nuestra sociedad, consecuencia de numerosos períodos de interrupción forzada del sistema democrático en manos de los nefastos “golpes militares”, pero además, por un fuerte cansancio civil producto de sucesivas frustraciones surgidas de los infructuosos esfuerzos empeñados en cada instancia de cambio que se produjo en nuestro país.

Finalmente, y el más importante desde nuestro punto de vista, radica en la pérdida de vanas generaciones de jóvenes que hoy debieran conformar una renovada dirigencia en nuestro país. Esas generaciones hoy ausentes como consecuencia de un pasado violento (guerrilla-terrorismo de estado y guerra de Malvinas), son las que deberían estar pujando por su acceso democrático al poder, garantizando la renovación institucional de nuestra clase dirigente y sirviendo de hilo conductor de las demandas de cambio de la sociedad civil. Es este uno de los aspectos más difíciles de superar en la vida de cualquier nación, puesto que forma justamente la materia prima del cambio.

Hicimos alusión también a la insuficiente representatividad de la actual dirigencia política. Y aquí hemos de distinguir algunas particularidades del caso argentino, puesto que esta falta de representatividad no hace ya a su origen, legítimo y formalmente legal desde 1983 a la fecha; sino que se

concentra en una peculiar falta de identificación entre el ciudadano y el representante, producto de una persistente negación de aquél a reconocer en éste sus propias virtudes y defectos.

A lo largo de nuestro proceso de decadencia social y política, es posible advertir como la sociedad ha implementado un sistema de defensa consistente en la metódica negación de la realidad, especialmente cuando esa realidad era la muestra patente de nuestra particular forma de ser. Y el sistema político no ha sido la excepción en este senado.

Cabe destacar sin embargo, que dicha negación de la realidad es, también, la que le permitió a la sociedad civil sobrevivir a los complicados y virulentos procesos políticos y económicos que se han venido produciendo en nuestro país desde hace más de cincuenta años a la fecha. Aunque el elevadísimo costo que habrá de pagar por ello está hoy a la vista de todos.

b) Anomia y Sociedad

Es este uno de los temas de mayor actualidad, aunque su tratamiento viene siendo relegado en el tiempo. Su enfoque requiere de una delicadeza extrema para alcanzar una adecuada comprensión.

Hablamos al principio de esta investigación del sistema político, haciendo referencia al conjunto de instituciones públicas, organizaciones de la sociedad, comportamientos, creencias, normas actitudes y valores que mantienen o subvierten el orden. Esta perspectiva comprende también —necesariamente— el concepto de "control social", al que sociológicamente podríamos definir como lo opuesto a la anarquía, y que por ello conforma un requisito de existencia de cualquier sociedad, desde la más autoritaria hasta la más democrática. Un sistema de control social no es más que un conjunto de normas de todo tipo (éticas, morales, religiosas, mágicas, de costumbres, de usos, jurídicas, etc.) que como tal, presenta modelos de conducta con sanciones de algún tipo, en caso de incumplimiento de sus prescripciones.

Lo expresado nos conduce a afirmar que cualquier sociedad que carezca de control social, y por lo tanto padezca una ausencia absoluta de normas, sería equivalente a un grupo humano sin pautas de ningún tipo, en el cual nadie supiera identificar el bien o el mal, lo debido y lo indebido; deviniendo en una sociedad imposible. Podrán existir sociedades sin derecho o sin religión, pero simplemente porque otras normas ocupan su lugar. Es inconcebible una sociedad a-normativa y desprovista de control social alguno.

Sin embargo, la sociedad argentina de nuestros días linda con esta situación; aunque no por falta de normas, sino por la existencia de modelos de control social que resultan contradictorios e insuficientes. Esto se traduce en que mientras unas normas prescriben ciertas conductas, otras señalan lo contrario: lo que unas castigan las otras premian, y viceversa.

Esta situación de anomia que reina en nuestra sociedad, también reconoce entre sus causales el modelo de permanente e inacabada reforma legislativa implementado por la clase dirigente desde hace ya algunos años. Nos referimos al erróneo concepto socialmente difundido según el cual los males de la sociedad se solucionan con la introducción de modificaciones en las normas vigentes.

Es evidente que esta mecánica maquiavélica de cambio para asegurar la permanencia, genera consecuencias sumamente graves para cualquier sociedad". La primera de ellas, y la más importante de todas, el profundo descreimiento social en el sistema institucional y en la clase dirigente a cargo del mismo que debiera ser respetado por todos. La segunda, el inevitable estado de anomia reinante.

Para cambiar esta situación es necesario que las personas (no sólo los jueces) crean firmemente en el estado de derecho. Los que violan la ley en virtud de sus objetivos personales deberían quedar marginados. Pero en realidad, está institucionalizado en el país que el derecho es subalterno de los intereses políticos y económicos, y también de los meros caprichos.

c) Crisis de la educación como pauta cultural

Ingresamos aquí a un aspecto muy delicado del análisis que venimos desarrollando, puesto que el problema que nos depara la crisis de nuestro sistema educativo integral en tanto pauta cultural aceptada y valorada por la sociedad en su conjunto, es uno de los más complejos y difíciles de superar.

Esta crisis comprende no sólo la educación formal (estructuras e instituciones de formación escolar y científica en sus distintas jerarquías), sino además a los procesos básicos y naturales de educación, como los es el que se desarrolla en el ámbito familiar; y los generales que tienen lugar a nivel social. Nunca antes hemos visto en nuestro país esta situación, agravada por la formulación de políticas públicas de educación que gradualmente se han traducido en meros procesos administrativos de diplomatura ciudadana, a pesar de sus magros contenidos, y aún sin ellos.

Proceso Electoral: Objeciones y Críticas

Partiendo de la noción básica de proceso electoral y recorriendo sus componentes principales -esto es actores políticos y elementos esenciales-, analizaremos la situación de este importantísimo componente de cualquier régimen democrático.

Creemos sin temor a equivocarnos, que en la actualidad este es uno de los factores del sistema político que menos objeciones merece, aunque no está exento de ellas. Sin embargo, entendemos que las mismas recaen sobre aspectos meramente instrumentales cuyas soluciones resultan relativamente simples, pero con consecuencias sumamente trascendentes a

la hora de diseñar reformas que afecten elementos sustanciales del sistema político, o al evaluar la introducción de nuevas tecnologías para eficientizar el desarrollo de los comicios.

Comenzaremos por el primer acto formal de cualquier proceso electoral, esto es la convocatoria a elecciones, esta facultad es generalmente ejercida por los poderes ejecutivos sin mayores restricciones en cuanto a la discrecionalidad de su concreción. En algunos casos se han contemplado algunas limitaciones temporales y en otros la libertad para su determinación es absoluta.

Esto afecta seriamente la actividad partidaria interna y coloca en una situación de preeminencia a quienes revisten la condición de oficialismo en relación con las restantes fuerzas políticas, para las cuales rige una injustificada desigualdad de condiciones. Además influye negativamente en la ciudadanía en tanto se encuentra sometida a los designios del poder político de lomo para el ejercicio del derecho político por excelencia, como lo es el sufragio; limitando seriamente la posibilidad de integrarse activamente y a tiempo a las estructuras partidarias, o, en su defecto, para conformar nuevos partidos políticos con los cuales concretar la aspiración de participar en dichos procesos.

También es posible advertir que existen algunas falencias en lo atinente a los registros y a los padrones electorales, generalmente centradas en su falta de actualización y en situaciones preocupantes como la duplicación de inscripciones o los errores de registración; los que además reconocen parte de sus causales en el sistema de documentación del ciudadano.

En relación a los procesos de oficialización de listas de candidatos, basta hacer referencia a la brevedad de los plazos actuales contemplados por la ley para que los organismos electorales realicen un adecuado control de los requisitos condiciones vigentes; lo que también perjudica a los partidos políticos ante las objeciones que reciben sus candidatos, ya sea limitando sus reemplazos a decisiones que deben adoptarse en forma inmediata, vulnerando en algunos casos los procesos partidarios internos, y en otros impidiéndoles la posibilidad de recurrir judicialmente tales impugnaciones con esperanza de obtener un pronunciamiento definitivo dentro de términos electoralmente útiles.

Esta injustificada brevedad de los plazos electorales también proyecta sus efectos negativos sobre el trámite de presentación de los modelos de boletas de sufragio y de su aprobación definitiva, colocando a las distintas fuerzas políticas en situaciones operativas límites, aún a riesgo de impedir su participación en los comicios.

Cerramos aquí esta mera enunciación que hemos realizado, para poder avanzar en otros aspectos del análisis que venimos desarrollando.

La tecnología tornada como un fin en sí mismo

Desde el año 1995, aproximadamente, somos testigos silentes de un pobre debate en lo que hace a la aplicación e incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales. Naturalmente la discusión se centra en los defensores a ultranza de las nuevas tecnologías, entre las que se lleva todas las palmas el voto electrónico; y aquellos detractores intransigentes de todo lo relacionado con la modernización de procesos que implique correr posibles riesgos.

Se han oído voces de especialistas de todo tipo, algunos de los cuales carecen de destino cierto luego de producidos cambios de gobiernos en distintos niveles estaduales; con lo cual la seriedad de sus opiniones dista de ser la necesaria en este tipo de discusiones.

Tanto unos como otros, esto es defensores y detractores a ultranza de ambas posiciones, nunca han acercado al debate otros argumentos que los que subjetivamente aportan, confundiendo la tecnología con un fin en sí mismo y desplazando —consecuentemente— cuestiones que entendemos resultan centrales a la hora de llevar adelante una discusión seria fundada en la férrea voluntad de mejorar el sistema político vigente.

De esta forma se ha presentado a la urna electrónica en cualquiera de sus versiones, como la verdadera solución de todos los problemas que afectan nuestro régimen político; o por el contrario, como un elemento en el que se amparan los más oscuros y deleznable intereses de la política. Han convertido a las nuevas tecnologías en el centro del debate, proyectando sobre ellas todos los argumentos a favor y en contra que han considerado oportuno esgrimir, sin importar su procedencia o no.

En esta carrera por imponerlas o por descartarlas definitivamente, rara vez se han planteado los ejes centrales sobre los que debe desarrollarse el debate. Pocas veces estos personeros de una y otra postura han fundado sus argumentos en demostraciones científicas y en análisis políticos, técnicos, sociales e institucionales serios y objetivamente evaluables.

Aunque justo es reconocer, como podemos apreciar más adelante, que en la actualidad se advierten algunos trabajos encaminados a lograr un adecuado tratamiento de la cuestión; lo que nos alienta a seguir de cerca su evolución y sus conclusiones en procura de alcanzar los conocimientos necesarios para el adecuado tratamiento de una problemática tan delicada.

CUESTIONES PREVIAS A CUALQUIER REFORMA POLÍTICA

El diagnóstico preliminar que hemos realizado no necesariamente nos conduce hacia una reforma política de las características de las que hasta ahora se ha venido presentando a la sociedad. Al menos desde nuestra

perspectiva, lo primero será dar respuesta a las objeciones enunciadas, las que en algunos casos se circunscriben a una instancia previa a cualquier proyecto de reforma; en la que deberán ser depuradas las verdaderas fallas del régimen vigente, favoreciendo posteriormente un análisis certero de las reales necesidades que atañen a los elementos sustanciales del sistema político.

Evidente resulta que en la actualidad la crisis de representación que nos afecta como sociedad encuentra gran parte de sus causales en las falencias ya descritas, las que en su mayoría interesan o afectan elementos instrumentales del sistema político vigente. Nos avocaremos entonces, al análisis de propuestas o alternativas superadoras en procura de eliminadas. Para ello seguiremos la misma estructura que utilizamos para su análisis crítico.

Sistema Político. Alternativas de Cambio

a) Una renovada clase dirigente

La falta de renovación de nuestra clase dirigente sólo podrá allanarse asumiendo que las causales que le han dado origen imponen una amalgama de medidas que sólo producirán efecto si son implementadas en forma conjunta y articuladas entre sí.

El objetivo central de las mismas habrá de ser la progresiva formación e incorporación de nuevos referentes políticos, capacitados para el cumplimiento de las funciones a su cargo, y con una clara visión de liderazgo.

Ello impone asumir, entonces, que el logro de este objetivo dependerá de dos cuestiones esenciales. La primera radica en crear los espacios de renovación en el seno de la actual clase dirigente. La segunda, en capacitar a la nueva dirigencia y a la ciudadanía en general para que se encuentren en condiciones de ocupar y controlar satisfactoriamente los espacios creados.

La generación de nuevos espacios de renovación de la dirigencia sólo habrá de concretarse mediante la implementación de normas reglamentarias que a mediano plazo promuevan una dinámica de crecimiento y perfeccionamiento político, lo que en una primera instancia habrá de traducirse en restricciones de índole electoral.

No es difícil advertir que si lo que procuramos es favorecer la movilidad dirigencial, la normativa electoral que regula el ejercicio del sufragio pasivo deberá establecer estrictos límites a la posibilidad de postularse para cargos de base electiva.

Duverger señala este aspecto como uno de los tres elementos que conformaban la teoría democrática de las antiguas ciudades griegas y romanas. Afirma dicho autor que en estas democracias se procuraba la

rotación de las funciones, favoreciendo así que cada ciudadano tuviese muchas posibilidades de ejercer al menos una vez en su vida alguna función gubernamental. De este modo, la identidad entre los gobernantes y los gobernados estaba realmente asegurada, y se respetaba mejor la igualdad de todos los ciudadanos. Para esto —continúa diciéndonos Duverger— multiplicaban los puestos de gobernantes, dividían en extremo las funciones, daban a la magistratura una duración muy corta (generalmente un año) y prohibían con frecuencia la renovación del mandato.

Además de este tipo de limitaciones, también tendrá que contemplar la situación de aquellos dirigentes que habiendo resultado electos por un tiempo determinado; renuncien a dichos cargos sin finalizar el mandato popular con el que fueron investidos para asumir cargos políticos o postularse en nuevos procesos electorales. En estos casos no parece factible ni prudente limitar la libertad de opción por otros cargos, pero nada obsta a que el uso de la opción se traduzca en la imposibilidad de volver a ocupar el cargo al que se renuncia, en concordancia con la exigencia de renovación a la se procura dar respuesta efectiva.

En nuestro régimen constitucional, ningún derecho reviste la condición de absoluto, y en consecuencia el ejercicio de cualquiera de ellos debe estar siempre supeditado a la obtención del bien común de la sociedad, antes que al del interés individual de su titular. Y el contenido de ese bien común se encuentra determinado por la realidad imperante en cada etapa del proceso social de conformación histórica de una nación.

Finalmente entendemos también que los tiempos que corren imponen eliminar la posibilidad de conceder amnistías, indultos y conmutaciones de penas surgidas de procesos judiciales relativos a defraudaciones y estafas al Estado y a la administración pública, como así también cuando se tratare de delitos de corrupción, inobservancia de los deberes de funcionario público y de todos aquellos que afecten el desempeño de la función para la que han sido elegidos o designados.

El objetivo de medidas como las enunciadas es imprimirle a la clase dirigente la necesaria dinámica que la sociedad está reclamando en la actualidad. Éstos, y no otros, son los motivos por los cuales la ciudadanía observa con preocupante desinterés la actividad política y partidaria, y la solución no radica en multiplicar la cantidad de partidos políticos, sino en perfeccionar los mecanismos de participación ciudadana mediante la generación de espacios adecuados para su concreción.

A su vez, esto habrá de traducirse en un importante desafío para los nuevos dirigentes y para la misma sociedad civil, toda vez que de ella dependerá que la renovación que se produzca resulte adecuada y esté a la altura de las circunstancias. Pero hemos de referirnos a esta problemática en el título que sigue.

b) Sociedad, cultura y derecho

Hablamos ya de la preocupante anomia que se viene imponiendo en el inconsciente colectivo de nuestra sociedad civil como política. Y dejamos en claro que ello solo conduce a la anarquía y a la des-institucionalización absoluta de nuestra organización social y estadual.

La solución a la que hicimos mención es tan simple como cumplir las normas. Por más justas o injustas que nos parezcan, pero cumplidas al fin. Y el secreto de esta premisa se encuentra en que la ciudadanía toda comprenda que el sistema normativo tiene por objetivo principal poner límites al ejercicio del poder por aquellos en quienes lo hemos delegado por un período de tiempo limitado.

Sin embargo, la realidad jurídica de nuestro país conspira a diario contra este objetivo. Pero a pesar de ello, el único cambio posible radica en comprender que en la medida en que cada uno de nosotros se convierta en un acérrimo defensor de la legalidad y se limite a cuestionarla a través de las vías y alternativas constitucionalmente contempladas para ello, indefectiblemente esa realidad negativa habrá de desaparecer.

Es aquí donde entra en escena el comportamiento de la clase dirigente, en su doble condición, activa y pasiva. El primero de ellos a modo de modelo observado y seguido por la sociedad, lo que le impone asumir la responsabilidad de que sus pautas de conducta deberán reflejar necesariamente su profundo respeto por el cumplimiento de la normas vigentes, por sobre toda aspiración de índole personal o política. Indefectiblemente habrá de asumir que las instituciones están siempre por encima de cualquier otro objeto y actividad.

Como comportamiento pasivo en cuanto el contenido del mismo es fiel reflejo del que adopta sistemáticamente la sociedad a la que pertenecen y de la cual provienen. Surge aquí, otro de los aspectos de nuestro sistema político que fuera objeto de cuestionamiento: la educación.

c) La Educación como pauta cultural y política

A través de una educación adecuada será factible alcanzar el verdadero cambio que nuestra sociedad requiere. No es posible esperar la transformación del sistema político con la mera modificación de normas formales. La realidad social condiciona severamente cualquier proyecto institucional y político. Por lo tanto debemos asumir que la formación de los recursos humanos en toda estructura social configura la piedra angular sobre la que habrá de proyectarse el éxito o el fracaso de cualquier reforma.

En el caso particular de nuestro país, es necesario volver a convertir nuevamente a la educación en su más amplio sentido- en una pauta socialmente válida, identificándola como la única alternativa de crecimiento posible junto con la cultura del esfuerzo y el trabajo personal.

Evidentemente esto comprende no solo la educación formal, sino además los procesos de educación básicos como la familia y la sociedad. Aquí radica gran parte de nuestra actual crisis, la que podrá superarse en la medida en que el concepto de educación en sentido amplio cobre la importancia y la relevancia que necesariamente debe tener.

Para ello es imprescindible incorporar en los procesos formales los conceptos de responsabilidad individual y social; la promoción del perfeccionamiento a través de la cultura del esfuerzo con conciencia colectiva; y la adecuada implementación del concepto de formación ciudadana partiendo del principio fundamental de que es el ciudadano común el futuro dirigente político que habrá de asumir la responsabilidad de continuar un proyecto viable de nación y de sociedad.

Y en el marco de estos procesos educativos, la incorporación de nociones relativas al valor de la norma, juntamente con el de las consecuencias que implican tanto su cumplimiento como su violación; deben conformar pautas centrales de la organización escolar y educativa formal, esto es a nivel institucional.

Proceso Electoral. Adecuación Política y Legislativa

En su momento manifestamos que la modificación de algunos aspectos instrumentales en el marco del proceso electoral, resulta relativamente simple aunque sus consecuencias se proyecten también sobre elementos sustanciales.

a) Convocatoria a elecciones

Iniciábamos nuestra enunciación con los decretos de convocatoria a elecciones. Y en este sentido señalamos la inconveniencia del sistema vigente en la actualidad, fundado principalmente en la discrecionalidad del poder ejecutivo.

Entendemos que la determinación objetiva, sistemática y estable de la fecha de los comicios para cada cargo electivo es la única alternativa válida de adecuación de las estructuras electorales, partidarias y políticas en general, a efectos de garantizar el principio electoral básico de la igualdad de posibilidades de participación que debe regir todo proceso electoral.

En consecuencia —y como sucede en otros países, verbigracia, los Estados Unidos de Norteamérica—, la fecha de los comicios deberá establecerse en forma precisa, de modo tal que la organización del proceso electoral, tanto desde la perspectiva partidaria y ciudadana como desde la visión de los organismos electorales, resulte previsible para todos los actores del proceso comicial, evitando desigualdades que repercuten seriamente en el ejercicio de los derechos políticos constitucionalmente reconocidos.

Por otra parte, esto redundaría en beneficio de los controles que los organismos electorales —tanto provinciales como nacionales— deben llevar a cabo, permitiéndoles desarrollar estrategias de capacitación de sus recursos humanos y de adecuación planificada de su infraestructura. Esta situación también se trasladará al funcionamiento interno de los partidos políticos, a los cursos de formación ciudadana y a programas de enseñanza formal, contemplando la posibilidad de implementar un servicio cívico ciudadano.

Sin embargo celebramos con cierta satisfacción que el Congreso de la Nación haya comenzado a revertir esta situación al sancionar la Ley N° 25.938 que unifica los comicios nacionales en una misma fecha, retrotrayendo el diseño del Art. 53 del Código Electoral Nacional según el cual la convocatoria para dichos comicios había sido asignado como facultad de los poderes ejecutivos, tanto nacional como provinciales.

b) Registros y Padrones electorales

Hicimos referencia también a las insuficiencias y limitaciones que padecen los registros de electores y los padrones electorales.

Los primeros, por la obsolescencia de los procedimientos, herramientas y criterios utilizados para su elaboración y permanente actualización; lo que repercute seriamente en el contenido de la información en ellos asentada. Falta de informatización del sistema y de capacitación de sus recursos humanos, ausencia de manuales de procedimiento uniformes y adecuadamente elaborados, criterios contradictorios y hasta inexistencia de los mismos, dejando librada la resolución de los diversos inconvenientes surgidos durante el tratamiento de la información a la discrecionalidad absoluta de cada empleado, ausencia de controles reales de productividad y de un sistema de premios y castigos destinado a promover la responsabilidad en el cumplimiento de dichas tareas, como así también la falta de una carrera administrativa que fomente el perfeccionamiento de quienes tienen a su cargo estas funciones.

Evidentemente, el padrón electoral, en tanto resultante directo de los registros antes mencionados, sólo habrá de reflejar dichas falencias en cada proceso comicial. De allí que en forma reiterativa nos encontremos siempre con denuncias similares ante cada elección: inscripciones duplicadas, altas y bajas no consignadas o erróneamente asentadas, existencia de fallecidos que aún permanecen inscriptos en el padrón, tan sólo por citar algunas pocas.

Sin embargo y en relación a las primeras falencias señaladas, cabe destacar que en la actualidad se está llevando a cabo un ambicioso proyecto de informatización en red de las secretarías electorales de la Justicia Federal de todo el país, lo que redundará en la eficientización de sus funciones y de la verificación del trámite que la información ha seguido a lo largo de su derrotero administrativo. No es la solución al resto de los problemas

señalados, pero si al menos el inicio de un nuevo criterio de administración que permitirá arribar de manera más eficiente a alternativas superadoras de aquellos.

En relación a las otras falencias indicadas, es posible señalar alternativas relativamente simples para encarar la solución de algunas de ellas.

En este sentido, y comenzando por la inscripción en el registro electoral, cabe destacar que los documentos nacionales de identidad revisten la doble condición de documento de identidad y documento electoral. Por lo tanto, resulta incomprensible -al menos desde nuestro punto de vista- que la gestión y otorgamiento de los mismos se encuentre en manos de intendentes municipales o jefes comunales. Evidentemente, si quien tiene a su cargo la emisión de los documentos de identidad advierte que le han dado la facultad de registrar electores, poco tardaría en sentirse tentado de asegurar el resultado de los próximos comicios recurriendo a la incorporación de electores que voten por su candidatura.

Por lo tanto no debería causarnos sorpresa o estupor advertir que las duplicaciones de electores o el aumento de los padrones en determinados circuitos o circunscripciones varían conforme quien sea el que se encuentre a cargo del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.

La solución que se impone con lógica conduce a una adecuada reformulación de las estructuras y delegaciones del Registro Civil. Para ello es necesario advertir que en tanto el documento cumpla el doble rol de instrumento cívico y electoral, su función registral no sólo es de índole civil y social, sino además esencialmente política, con lo cual quien se encuentra al frente de tan delicada labor no puede ni debe ser quien se beneficie de manera directa con ella. No es posible avanzar seriamente en proyectos de reforma política ignorando la crítica situación que presenta esta institución.

Si a este cuadro de situación le sumamos el problema de los fallecidos que continúan inscriptos en el registro electoral y que, por lo tanto, elección tras elección figuran en los padrones habilitados para concurrir a sufragar; la gravedad del cuadro se advierte en su verdadera dimensión. A pesar de ello, en este caso la solución también es relativamente simple.

Partiendo de la excepción contemplada en el inciso "a" del artículo 12 del Código Electoral Nacional, según la cual el carácter obligatorio del sufragio no rige para los mayores de setenta años, y a efectos de evitar la permanencia en padrones de inscripciones correspondientes a fallecidos; los registros a cargo de las distintas secretarías electorales del país debieran proceder a dar la baja automática de quienes revisten la condición de mayores de setenta años, los que en caso de pretender ejercer su derecho de sufragar, deberán tramitar su alta respectiva y la reinscripción en padrones para cada elección.

Con esta mecánica, no sólo se evitaría el registro de fallecidos como electores habilitados para sufragar, sino que además se sincerarían los porcentajes de sufragantes en cada proceso comicial, toda vez que en la actualidad las estadísticas que manejamos no realizan el corte etano correspondiente a los mayores de setenta años al momento de evaluar los niveles de presentismo y/o ausentismo electoral.

La implementación de esta clase de disposiciones no requiere de mayores consensos políticos que los que la lógica y la racionalidad misma del sistema conllevan. Y entendemos que si realmente existe la voluntad de llevar a cabo una verdadera reforma política, la introducción de este tipo de reglamentaciones no significaría mayores inconvenientes que los pertinentes al tratamiento de cualquier modificación legislativa.

Sin embargo, es preciso recalcar que la seriedad y trascendencia de las objeciones formuladas radican en que este tipo de situaciones no serán superadas mediante la incorporación de nuevas tecnologías en el proceso electoral (v.gr. informatización de registros electorales, voto electrónico, etc.) o mediante el rediseño de los sistemas electorales vigentes (v.gr. introducción del voto por circunscripciones uninominales, como lo propone la reforma política a nivel nacional). A lo sumo, la introducción de estas variantes en nuestro sistema político sólo agravará la situación descrita, abortando una vez más la posibilidad de llevar a cabo una reforma seria y con resultados palpables para la ciudadanía.

c) Plazos electorales

Relacionados con todo lo que hasta aquí venimos describiendo se encuentran los plazos electorales. Para su adecuado tratamiento, comenzaremos por definirlos brevemente.

Según ya lo hemos expresado en otras oportunidades, los plazos electorales están conformados por el término o espacio de tiempo dentro del cual deberán producirse determinados actos destinados a cumplimentar los requerimientos fijados por la ley de fondo, o para el ejercicio o el decaimiento de la vía recursiva prevista por la ley adjetiva.

Dichos plazos electorales -no tanto los que identificamos bajo la designación de procesales o judiciales como aquellos que denominamos ordenatorios u operativos- cuentan con algunas notas características que les confieren un perfil propio. Se conforman a partir de un dato previo, necesario, futuro y cierto como lo es la fecha en que debe concretarse el acto comicial.

Asimismo, y por propia naturaleza, son derivados y retroactivos, exiguos e improrrogables, a la vez que su vencimiento produce efectos jurídicos con carácter preclusivo, resultando determinantes para la prosecución de los fines de cada uno de los actores del proceso electoral

mismo. Es por estas razones que su contenido y su cómputo resultan de suma importancia.

Retomando la problemática que nos convoca, hemos de acordar que en la actualidad los plazos ordenatorios u operativos contemplados por la legislación vigente, no resultan del todo adecuados en relación a las modificaciones que el proceso electoral ha sufrido tanto desde la perspectiva del incremento del padrón electoral como en lo que hace a la diversificación de las opciones partidarias o la aplicación simultánea de diversos sistemas electorales.

Un aporte tendiente a solucionar sólo en parte esta problemática es el que esbozamos con relación a la facultad de convocatoria a elecciones y la consecuente fijación de la fecha de los comicios. Es fácil advertir que un calendario electoral fijo y estable permitirá a los organismos electorales optimizar sus funciones en procura de superar las limitaciones temporales que acabamos de señalar.

Sin embargo, la adecuación de los plazos electorales mediante su reformulación en orden a la actual complejidad que caracteriza al proceso electoral, no deja de ser la solución de fondo más adecuada.

De este modo las distintas etapas que lo conforman podrían ser cumplidas con mayor efectividad disminuyendo los márgenes de error que repercuten negativamente en los comicios, afectando el principio de legalidad durante su desarrollo y el de legitimidad en relación a quienes resulten electos a través de ellos; fomentando también una más amplia participación de la sociedad al tomar conocimiento adecuadamente de quienes integran las listas.

La Tecnología como un medio

Finalmente arribamos a la problemática que nos depara la tecnología como herramienta de aplicación a los procesos electorales. En tanto tal, hemos de definirla como un medio y no como un fin en sí misma. Efectivamente, su incorporación o no a los procesos electorales no cumplirá otra función que la de afianzar las fortalezas garantizadas por el actual sistema vigente, y deberá facilitar la superación de aquellas debilidades que lo afectan y para las cuales no se han encontrado soluciones adecuadas hasta el momento.

Por lo tanto, la implementación de nuevas tecnologías deberá ser, como ya hemos tenido oportunidad de expresarlo, el resultado de un proceso regido por cinco principios generales, como lo son el de adecuación estructural, el de racionalidad económica, el de autonomía o autosustentación, el de seguridad y finalmente el de integración progresiva.

Una problemática extra nos depara nuestro régimen federal, puesto que agrega el ingrediente ineludible de la compatibilidad de sistemas

informáticos a efectos de permitir la vinculación de los distintos niveles estaduales existentes en nuestro país, para permitir la simultaneidad de procesos electorales en caso de aplicarse el régimen contemplado en la Ley N° 15.262. Aunque al final de cuentas esto no deja de ser un aspecto relativo a los principios de adecuación estructural y de integración progresiva.

Retomando la problemática que nos depara la tecnología en lo que hace a su aplicación al proceso electoral, adelantamos ya que existen algunos proyectos muy interesantes al respecto. En este sentido, desde el año 1999 el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales viene llevando a cabo numerosos talleres y seminarios destinados al tratamiento de esta temática. Por su parte, la Dirección Nacional Electoral a través del Grupo de Trabajo a cargo de la confección de un proyecto de "Plan Estratégico de Incorporación de las Nuevas Tecnologías al Proceso Electoral", ha llegado a interesantes conclusiones luego de realizar un acabado estudio de las diferentes variantes a las que han tenido acceso.

También la actividad desplegada por el CIPPEC a través de una profusa labor como observadores independientes de las diferentes experiencias que se han llevado a cabo en nuestro país, resulta un importante referente de consulta al respecto.

Otro proyecto que en su momento despertó especial interés entre los especialistas y estudiosos del tema, es el que desarrolló la Dirección General Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre los años 2002 y 2005, llegando a concretar una interesante prueba piloto de varios sistemas en paralelo durante los comicios del 23 de Octubre de 2005; aunque luego el proyecto se viera lamentablemente truncado por cuestiones de orden político.

Como es posible advertir, poco a poco y con suerte diversa, esta problemática está comenzando a recibir un tratamiento adecuado, al menos por parte de algunos de los actores de nuestra democracia.

EL PROCESO ELECTORAL Y LA IMPLEMENTACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS

Es fácil advertir que en todos los ámbitos de la vida es posible reconocer la presencia de nuevas tecnologías y especialmente, de las tecnologías de la información como herramientas imprescindibles destinadas al mejoramiento de los procedimientos y de las mismas actividades que el hombre desarrolla tanto en su rol familiar como en el político, en lo laboral y en lo social. Por su parte, dichas tecnologías resultan ser el resultado de un largo proceso de investigación, desarrollo, elaboración y prueba, teniendo especialmente en cuenta el destino proyectado por el hombre para su aplicación concreta.

En lo concerniente a la materia en estudio, cabe analizar la aparición de tales tecnologías en su impacto con el marco jurídico dentro del cual se desarrolla el proceso electoral.

Sin lugar a dudas, corresponde primero examinar los procedimientos en vigencia y su grado de aplicación y eficacia para una sociedad determinada, tomando en especial consideración sus particularidades, antecedentes históricos, políticos y sociales en el desarrollo del proceso electoral.

Suele y resulta conveniente, evaluar experiencias externas en función de sus resultados recientes, para proyectar reformas que incorporen estas modernas tecnologías, en las que no podrán estar ausentes las connotaciones típicas de cada sistema.

En líneas generales debe procurarse potenciar a los ciudadanos más que a servirlos, de perfeccionar el sistema en aras de facilitar el desarrollo y control del proceso electoral, siendo su objetivo básico y primordial, esto es, la realización de elecciones libres y transparentes que garanticen a las autoridades que surjan de ellas, el goce de la legitimidad y legalidad necesarias a todo gobernante para poder llevar adelante su plan de gobierno.

Sin embargo, no siempre es posible desarrollar políticas de modernización puesto que resulta indispensable comenzar por determinar si el proyecto es viable teniendo en cuenta las condiciones reales y actuales de la administración electoral.

Nos lleva ello necesariamente a concluir que es fundamental responder al interrogante de en qué condiciones debe ser llevada a cabo la incorporación de nuevos conocimientos y recursos tecnológicos, ya que si no es posible su adecuación al marco legal, técnico, a la infraestructura con que cuenta el Estado y en definitiva, a la receptabilidad de la ciudadanía, podría generarse un resultado contrario al perseguido, desencadenando consecuencias sumamente negativas para el sistema democrático.

Principios Organizacionales

Se alude a la existencia de diversos *Principios Organizacionales* que deben ser considerados al tiempo de impulsar la incorporación de nuevas tecnologías al proceso electoral:

a) De Adecuación Estructural

Medios tecnológicos de punta sin la necesaria y correlativa estructura jurídica, científica, técnica, de recursos materiales y humanos, y de conciencia política, no siempre son sinónimos de legitimidad ni de eficiencia para el correcto desarrollo de la actividad electoral.

Estimo que resulta imperioso que la autoridad gobernante, agote todos los mecanismos y recaudos a su alcance, para conocer cabal y exhaustivamente, no sólo “el parecer” de los electores, de sus organizaciones políticas, sino esencial y fundamentalmente, de las posibilidades concretas y materiales de su adecuada implementación en pos de los altos objetivos que se imponen.

En el juego de las competencias de los distintos órganos y poder de gobierno que establece la Constitución, en el supuesto caso que se decida por la incorporación, en dicho escenario político, será el Legislativo en el proceso de formación y sanción de las leyes, luego del debate que se suscite entre las distintas fuerzas políticas que lo integran, en representación de la ciudadanía, quien habrá de establecer el “nuevo marco legal” que modifique al anteriormente vigente.

Promulgada por el Ejecutivo la nueva ley, corresponde a éste su debida Reglamentación, delegando en los organismos electorales competentes su implementación.

No obstante ello, cabe destaca que en toda legislación electoral, existe un conjunto de valores innegociables que caracterizan al sufragio como *universal, igual, libre, secreto y personal*, a los que en nuestro caso debemos agregarle *obligatorio*, que deben ser cuidadosa y rigurosamente respetados sea cual fuere el sistema tecnológico que se pretenda implementar, antes bien, debe su utilización acrecentar.

Es por demás claro que toda innovación desde el punto de vista técnico, debe ser planteada a partir de la realidad existente y teniendo en cuenta los objetivos perseguidos para su implementación, observando cuestiones como compatibilidad, obsolescencia, versatilidad, seguridad e infraestructura a la hora de evaluar, planificar, desarrollar y aplicar modernas tecnologías.

Y sin lugar a dudas, además de la evaluación de los distintos estándares tecnológicos de toda la administración a la cual estará destinado, la problemática más importante a considerar: la infraestructura material y humana con la que cuentan actualmente los organismos electorales, sin perjuicios peyorativos pero si con un alto grado de realismo.

Resulta obvio que los niveles de capacitación informática y tecnológica de los distintos recursos humanos devienen determinantes a la hora de adoptar decisiones al respecto así como para garantizar el funcionamiento y la articulación de los cambios que se introduzcan.

Habrà que tener mucho cuidado con equilibrar la política tentadora de incorporar nuevas tecnologías al proceso electoral, con la correlativa capacitación de los empleados y funcionarios que resultarán los operadores de los nuevos sistemas, garantizando la adecuada articulación y

compatibilización de los estándares tecnológicos de los organismos o reparticiones con quienes habrá de coordinarse la actividad a desarrollar.

Resulta interesante poner de relieve que en el *metier* se tiene como un hecho sabido el que la evolución tecnológica genera lo que se denomina **gap tecnológico**, esto es, una barrera que separa a los que tienen acceso y capacitación para manejar la moderna tecnología, de quienes no pueden.

b) De Racionalidad Económica

También debe apreciarse que toda incorporación de nuevas tecnologías debe necesariamente ir acompañada de la correspondiente infraestructura material acorde.

No debe minimizarse la consideración de los costos económicos que conlleva encarar un proyecto de reforma que implemente la incorporación de nuevas tecnologías.

Partiendo del hecho que resulta el Estado (Nacional, provincial o comunal) quien debe atender a costear los gastos que ello importe, resulta necesario y obligatorio poner en marcha los procesos de contratación y compra que las legislaciones prevén para las administraciones públicas.

Desde comenzar por prever la existencia de los fondos estimados en la partida presupuestaria pertinente, al llamado a licitación pública internacional o nacional según sea el caso del o de los proveedores, para arribar a los resultados de adquisición requeridos.

En nuestra realidad política institucional, ello presupone la necesidad de efectuar los acuerdos con las distintas fuerzas políticas con representatividad parlamentaria, que permitan obtener las mayorías legislativas que consagren el ley tales determinaciones, proceso que nunca resulta fácil ni mucho menos lineal.- Predominando en nuestra actualidad política el principio de racionalidad económica y en función del desgaste que supone la concertación de dichos “acuerdos” en los que siempre las concesiones resultan ser mayores a las previstas, debe sopesarse la conveniencia de implementar dichos cambios, con los esfuerzos que ello demanda.

Es sabido que la tecnología de avanzada no es garantía, por sí misma, que conduzca al normal desarrollo de la faz operativa del proceso electoral y si a ello le sumamos el costo que representa su implementación resulta incuestionable su inconveniencia de pretender aplicarla de manera descontextualizada.

El principio en examen supone una adecuada valoración de la relación “costo/beneficio”.

Deben proyectarse asimismo sus efectos al futuro, esto es, su proyección en el tiempo y su perdurabilidad política y jurídica.

c) De Autonomía o Autosustentación

Hace ello mención a la necesaria implementación de un “diseño estratégico de procedimientos y la operación de una significativa magnitud y volumen de documentación y tareas.

Resulta imperioso que exista *autonomía o autosustentación* de parte de los organismos que deben implementar y operar estas tecnologías a fin de garantizar el desarrollo independiente de sistemas propios –programas (*software*) y equipos (*hardware*)-, lo que económicamente puede significar una INVERSIÓN INICIAL CONSIDERABLE que como posible contrapartida, debe pensarse que permite la independencia tecnológica del proveedor.

d) De seguridad

Es éste uno de los principios de mayor importancia en cuanto a la consideración que se formula al momento de pronunciarse por la conveniencia de incorporar nuevas tecnologías.

Partiendo de la premisa que la actividad desarrollada por la Administración Electoral debe contar siempre con la legitimidad y la legalidad que servirán de sustento al resultado comicial, deben entonces extremarse los recaudos a efectos de lograr un armonioso equilibrio entre los principios garantistas de legalidad y sus partes de eficiencia, efectividad y celeridad que deben regir el desarrollo de los comicios, dependiendo ello del grado de seguridad que el proceso genere.

Su aplicación debe darse en un marco de de garantías ciertas respecto de este tema, la seguridad; si ello no fuere así, la incorporación debe ser dejada de lado hasta tanto se alcancen estándares similares al sistema actual tradicional.

Existen opiniones de notables en ambos sentidos; Andreu Riera (1) DAVID CASACUBIERTA “Voto Electrónico: Entrevista a Andreu Riera”, pub. En el sitio de Internet de Kirpotópolis, dijo que “en cuanto alguien afirme que un sistema informático –del tipo que sea- es cien por ciento seguro, no sabe de lo que está hablando, ya que de hecho el mismo mundo en el que vivimos no es ideal ni los sistemas convencionales de votación están exentos e problemas, por lo tanto, mucho menos los informáticos tendrían por qué estarlo”.

Una opinión coincidente han expresado Andrés Merino Espiñeira y Blanca Palacios Rizzo en su trabajo “La Tecnología aplicada a la Administración Electoral Chilena” en donde sostienen que “...no existe una experiencia generalizada en la actualidad que permita establecer sin lugar a

dudas que nuestro sistema manual ofrece una seguridad menor para la pureza y transparencia del acto electoral ...". (2) Ponencia presentada en la "IV Seminario sobre organización y ejecución de procesos electorales. Aplicación de las modernas tecnologías a la gestión de los procesos electorales en Iberoamérica", Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 12 al 15 de diciembre de 2.000".

Desde el punto de vista técnico el principio de seguridad comprende aspectos tales como la fiabilidad del sistema a implementar mediante la aplicación de controles y testeos; el respaldo que debe poseer ante las concretas posibilidades de fallo que existan. La transparencia que garantiza la salvaguarda contra cualquier tipo de fraude u otras formas de abuso y la facilidad y la accesibilidad de las funciones del sistema sin necesidad de amplios conocimientos técnicos.

e) De Integración Progresiva

Se relaciona ello con la cuestión del cómo llevar a cabo la implementación en el marco del proceso electoral.-

Se considera este punto como a calve del éxito o del fracaso de cualquier ensayo de modernización fundamentalmente sin tener en cuenta los graves riesgos que implicaría un fallo o un error en la tramitación de las tareas y en el procesamiento de datos de una elección, como así también sus gravísimas consecuencias para el sistema político, pudiendo citar como ejemplos y al sólo título informativo los siguientes antecedentes:

- **1.968 – Condado de Missoula, Montana (EE.UU.).** Por un error de programación los votos para Nixon fueron computados para Humphrey y viceversa.
- **1.970 – Los Ángeles, California (EE.UU.).** El ordenador central se cayó seis veces y con posterioridad se pudo advertir que alrededor de quinientas circunscripciones habían sido omitidas.
- **1.980 – Condado de Orange, California (EE.UU.).** Nuevamente un error de programación fue el responsable de que en las elecciones primarias del Partido demócrata cerca de quince mil (15.000) votos fueran a parar a manos de Jimmy Carter o Edward Kennedy en lugar de ser asignados a sus legítimos destinatarios, Lindon La Rouche y Jerry Brown.
- **2.000 – Florida (EE.UU.).** Cerca de diecinueve mil (19.000) votos se perdieron por las dificultades de uso de las papeletas basadas en tarjetas perforadas (Sistema Vote-O-Matic utilizado en quince condados de Florida) y dos (2) votos por correo aparecieron en Dinamarca.

Resulta oportuno, necesario y conveniente poner de relieve que mientras los sistemas tradicionales son sumamente descentralizados, los electrónicos resultan intrínsecamente centralizados, circunstancia que incrementa los efectos de un potencial error por insignificante que este fuera desde el punto de vista tecnológico, pudiendo –incluso- llegar a modificar el resultado final.

El aludido sistema tradicional para poder ser vulnerado, requiere – para poder ser manipulado- de un verdadero ejército de cómplices y de operadores para poder proyectar sus efectos sobre el total de la votación, justamente por estar organizado el sistema electoral en base a un criterio esencialmente descentralizado.

Hay quienes sostienen, como el *Profesor Cambridge Needham* “*que la automatización no es otra cosa que reemplazar lo que funciona por algo que casi funciona, pero que es más rápido y cuesta más barato*”.

Es por ello que se considera razonable y conveniente, llevar a cabo un proceso gradual en el que las innovaciones vayan integrándose al sistema vigente, de una manera progresiva, permitiendo la verificación de su funcionamiento en las distintas etapas que lo conforman y que pueden ser objeto de esa tecnificación con requisitos y parámetros muy diversos en cada caso concreto.

No debe perderse de vista que una de las más importantes características del proceso electoral radica en su *irrepetibilidad*.

Efectivamente una vez desarrollado el acto electoral no es susceptible de una nueva realización en iguales condiciones, puesto que el pronunciamiento de la voluntad popular operado entonces, afectará sin lugar a dudas a la nueva convocatoria que se convoque en los eventuales supuestos de impugnación o anulación judicial.

Además, también debe observarse que una vez puesto en marcha, no puede detenerse para rectificar errores. Una vez en marcha, sólo la finalización de los comicios permite que la maquinaria electoral se detenga legítima y legalmente hablando.

Cabe poner de relieve las conclusiones arribadas por la *California Internet Voting Task Force* en su reporte respecto de la facilidad del voto por Internet, en donde sugiere la implementación en estudio, en dos fases:

- *Fase Uno: Utilización supervisada de las máquinas de votar por Internet:* en el mismo lugar de votación del elector en las mesas en las que se encuentran inscriptos.
- *Fase Dos: Voto Remoto a través de Internet:* Mediante la provisión de una clave o de una señal digital permitiendo el voto remoto desde cualquier conexión a Internet pública o privada.

Finalmente corresponde citar la recomendación del *Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*: “Incorporar a los procesos electorales en forma paulatina y con seguridad, medios modernos que faciliten la emisión del voto, el cómputo rápido de los mismos y la comunicación inmediata del resultado de las elecciones de manera que sea confiable”.

Para cerrar este punto diremos que la valoración de los extremos antes enunciados decidirá el camino a seguir.

PROYECTO DE REFORMA ELECTORAL ELEVADO AL CONGRESO POR EL PODER EJECUTIVO NACIONAL EN EL AÑO 2.016

Resulta oportuno traer a colación en este Informe, el fallido intento de Reforma Electoral elevado al Congreso de la Nación por el Poder Ejecutivo Nacional el pasado año 2.016, que entre otras cuestiones, pretendió incorporar el sistema de Voto Electrónico.

No obstante los esfuerzos realizados por los bloques de legisladores de la Coalición Política Oficialista “Cambiemos” en conjunción con otras fuerzas políticas aliadas en este tema puntual como ser, el Frente Renovador , el Proyecto no pudo convertirse en ley a pesar de haber obtenido media sanción en Diputados.

Es la prueba clara y evidente que todo “cambio” sea de la índole que fuere, requiere de un proceso complejo que insume tiempo y esfuerzos (humanos y materiales), hasta lograr el consenso en la sociedad primero, por sus distintas fuerzas vivas, Partidos Políticos y/o Alianzas, ONG, etc., para poder entonces ser instrumentada por los representantes del pueblo, mediante el mecanismo legislativo de rigor, en el que se impone el debate amplio y enriquecedor, para gestar una Ley que sea la resultante de todos estos conceptos.

Evidentemente, a la luz de los resultados obtenidos por este ensayo, los errores de implementación fueron más que los aciertos.

Falta de difusión en los medios y de debate previo entre los diferentes actores del proceso electoral, motivaron el fracaso referido, generando una resistencia al cambio sin siquiera haber formulado un cálculo de probabilidades en el proceso de formación de la ley, demostrando improvisación y falencias políticas notorias.

Al respecto rezaba la **publicación de Infobae del 20 de octubre de 2016**:



*“Con **152 votos a favor y 75 en contra**, luego de un debate de 11 horas, el proyecto de Reforma Electoral que impulsó el Gobierno fue aprobado en la Cámara de Diputados. Entre otros puntos, establece el uso de la **Boleta Única Electrónica** en las próximas elecciones legislativas QUE FUE RECHAZADO en el Senado.*

*Los votos que el oficialismo necesitaba en la Cámara Baja para lograr el aval a la iniciativa los garantizó el Frente Renovador, conducido por **Sergio Massa**, y el bloque Justicialista, referenciado en el ex titular del ANSES, **Diego Bossio**.*

El Frente de Izquierda y el Frente Para la Victoria, en tanto, rechazaron la implementación de la boleta electrónica que ya se utiliza en Salta y en la ciudad de Buenos Aires.

*En este sentido, la diputada **Diana Conti** argumentó que el nuevo sistema es “caro, inseguro, preparativo de fraude, negocio, robo del voto ciudadano, robo económico y corrupción”, y advirtió que si bien no hay datos fehacientes de su costo demandaría una inversión de 4.500 millones de pesos.*

Por su parte, en la Cámara Alta, una amplia mayoría de los gobernadores del PJ se expresó en contra de los cambios; argumentaron que el sistema presenta “vulnerabilidades” y el bloque del FPV postergó sin fecha el debate; resignación y bronca en el oficialismo”

*Por su parte, el 18 de agosto, publicaba el **Diario La Nación** en su versión digital:*

“El decano de la Facultad de Informática de la Universidad Nacional de La Plata, Armando De Giusti, afirmó ayer que la implementación del voto electrónico hubiera aportado rapidez al disputado conteo de sufragios en las recientes PASO y consideró que <<haciendo las cosas bien, el sistema no

puede vulnerarse>>, afirmación que va en contra de lo que consideran muchos especialistas del sector.

<<No hay ningún sistema que no se pueda vulnerar. Han vulnerado a la NSA (Agencia de Seguridad Nacional de Estados Unidos)...>>, ejemplificó Alfredo Ortega, doctor de Informática del ITBA e investigador en ciberseguridad de la firma checa Avast, para quien todo "depende del costo: con los suficientes recursos, se puede vulnerar cualquier cosa".

Así disintió con De Giusti, que tras el controversial recuento de votos de las elecciones del domingo pasado analizó en diálogo con Télam lo que hubiera ocurrido si en la provincia de Buenos Aires se empleaba algún sistema de voto electrónico o boleta única electrónica.

<<El sistema tecnológico podría tener diferentes formas: máquinas de voto con registro directo, boleta única electrónica con diferentes sistemas de registro, lectura automática o mediante un dispositivo ad-hoc en la mesa de autoridades>>, detalló, y planteó que <<el efecto concreto sería que la 'cuenta' de todas las opciones en curso en las PASO estaría digitalizada y resuelta automáticamente al cerrar los comicios, en cada mesa>>.

Para el decano, el uso de estos sistemas agilizaría los tiempos de conteo: <<con los datos digitales y sin carga manual de los mismos, el sistema de centralización de votos podría procesar todos los resultados en forma simultánea, sin priorizar una carga u otra. En un tiempo muy corto, supongamos 30 minutos, el resultado total de la provincia, mesa por mesa y distrito por distrito se podría tener totalizado>>, dijo De Giusti, que ya había dado su apoyo al sistema el año último.

<<En síntesis, la tecnología nos permitiría tener resultados confiables, en forma transparente y en un tiempo máximo de una a dos horas, reduciendo costos, trabajo de las autoridades de mesa y también tensiones sociales cuando la elección es compleja y reñida como la del domingo pasado>>, afirmó.

Acerca de las debilidades del sistema, De Giusti aseguró que <<haciendo las cosas bien el sistema no puede vulnerarse>>, y evaluó que <<además quedaría la constancia en cada máquina de cada mesa, sumada a la información que posee cada fiscal partidario>>.

Esto <<no tiene otra dificultad desde la vulnerabilidad que la transmisión de los datos al centro de cómputo central, por lo cual sería tan vulnerable como es hoy>>, sostuvo.

Vulnerable o no

En tanto, dijo que <<desde el software, es imposible violar la seguridad de la máquina externamente porque no trabajaría conectada a Internet durante el momento de la votación ya que se sabe que todo lo que

está conectado a Internet durante la elección puede sufrir más ataques que lo que no está conectado>>.

Para Ortega, no se puede afirma que un sistema es invulnerable, <<a lo sumo se puede decir que es difícil vulnerar>>, aunque eso depende de cuántos recursos se vuelquen para ese fin.

<<Los que tenemos experiencia en ataques sabemos que no hace falta que la computadora esté conectada a Internet para atacarla. Porque, por ejemplo, se puede insertar un software malicioso directamente en los sistemas de los desarrolladores, por lo que las máquinas ya vendrían vulneradas>>, explicó, y recordó que esto es lo que se cree que pasó en las elecciones presidenciales de 2016 en Estados Unidos.

Durante las audiencias en las que se discutió el voto electrónico en el Congreso, a principios de año, <<probamos cómo se puede leer el voto -por el chip de radio que tiene la boleta- desde una distancia de tres metros. Se lo mostramos a todo el mundo, funcionando. Leímos el voto a la distancia. Era una vulnerabilidad que solucionaron, pero de no haberlo mostrado esa boleta seguiría así>>, recordó el especialista.

<<También mostramos la vulnerabilidad del multi-voto>>, que permitía emitir hasta 10 votos por boleta; <<Son todas cosas que descubrimos en nuestro tiempo libre, lo denunciarnos y después lo arreglan. Pero pueden haber muchas fallas que no vemos>>, advirtió.

Otro contrapunto reside en el control de los sistemas. Para De Giusti, <<las universidades podrían auditar los software>>, algo que para Ortega es imposible porque <<las universidades no tienen experiencia en seguridad informática ya que no es algo que se enseñe>>. Según afirmó, <<los sistemas son gigantescos hoy en día, tan complejos que no se pueden auditar en su totalidad en el tiempo que requiere>> obtener los resultados de una elección.

Además, <<las universidades no tienen gente capacitada para auditar las máquinas. Forman desarrolladores, no auditores. Son disciplinas totalmente distintas. Es como comparar un arquitecto con un ingeniero: si al arquitecto lo ponés a hacer el puente, se puede caer>>, graficó el doctor en Informática.

<<Cuando les preguntás sobre el tema piensan que la seguridad es la criptografía, y eso es solo una parte. Dicen esto porque lo creen, porque no hay hackers en las universidades. No saben de vulnerabilidades, no tienen el conocimiento y piensa que lo saben hacer", consideró."

DISTRITOS CON SISTEMAS DE BOLETA UNICA (BU) O BOLETA UNICA ELECTRONICA (BUE)

PROVINCIA	SISTEMA	LEGISLACION APLICABLE
SALTA	BUE	Ley N° 7730. Esta ley se sancionó el día 12 de Julio de 2012, promulgada por decreto M.G. N° 2401 del 25/07/12. Las elecciones provinciales que se realicen con el Sistema de Voto con boleta electrónica se rigen por la ley 7730; por la Ley N° 6.444 - Régimen Electoral de la Provincia y sus modificatorias, Ley 7.697 de Primarias, Abiertas Simultáneas y Obligatorias y demás leyes provinciales y nacionales aplicables.
CORDOBA	BU <i>Nota:</i> Se dispone de la implementación del voto electrónico a partir del 2019	Ley: 9571 (B.O.C. 29.12.2008) Código electoral provincial, modif.. por leyes 9838 y 10272 (Boleta única de sufragio en cap. IV) Se realizó una reforma electoral, la que fuera aprobada el 21/12/16 para la implementación del voto electrónico. Al respecto, no especifica qué <i>software</i> se usará, aunque se señaló que sería una pantalla táctil que reproducirá la boleta única que se emplea en Córdoba desde 2011. Los votantes marcarán a sus candidatos e imprimirán la boleta que irá a la urna. Para el recuento de votos se usará un lector de código de barras. Asimismo, la ley sancionada establece que el diseño y la aprobación del sistema estarán a cargo del Juzgado Electoral, y prevé una auditoría sobre el 5% de las mesas provinciales para garantizar el funcionamiento.
CABA	BUE	Ley N° 4894 (con decretos reglamentarios): Régimen normativo de Elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y de Boleta Única y Tecnologías Electrónicas Ley N° 5296 - Boleta Única Electrónica
SANTA FE	BU	Ley 13156 -Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral-. Y su decreto reglamentario N° 0086
NEUQUÉN	Boletas partidarias <i>Nota:</i> Se dispone de la implementación del voto electrónico a partir del 2019	El 21/12/16 fue aprobado en la legislatura neuquina el proyecto de reforma política impulsado por el oficialismo, el cual contenía como elementos más destacados el cambio de la herramienta de votación hacia el sistema de Boleta Única Electrónica (BUE) y la inclusión de la paridad de género en las listas de candidatos a cargos legislativos. La reforma entrará en vigencia a partir del 2019. El sistema de BUE adoptado será similar al ya utilizado en Neuquén capital, es decir, el que implica emitir un voto seleccionando las preferencias en una pantalla, las cuales quedan reflejadas en la boleta previamente introducida en la máquina, por un lado por su aparición escrita (impresa) y por otro, se incluye un elemento electrónico que guarda la información del voto emitido (chip o código QR). El orden de aparición de los candidatos en pantalla establecerá aleatoriamente, y el elector podrá optar por votar por lista completa o escoger por categoría. El escrutinio provisorio se realizará de manera electrónica, y al igual que en los casos de Salta y Capital Federal, al momento del conteo final, se establece la selección aleatoria de un 5% de las mesas como testigo, sobre las cuales se realizará un escrutinio manual de los votos en soporte papel que se cotejará con las actas de las mesas. El acta de escrutinio será realizada por el presidente de mesa y se entregará al delegado de la Justicia Electoral, junto con el certificado de transmisión de resultados, firmado por el presidente de mesa y los fiscales.

Fuente: Cámara nacional Electoral

REFLEXIONES RESULTANTES DE LOS ESTUDIOS REALIZADOS

Como primera cuestión, hemos dejado clara y expresamente sentado que por definición, cualquier reforma radica en modificar algo, y en general, con la intención de mejorarlo. A partir de este concepto hemos de acordar, entonces, que necesariamente la puesta en marcha de “los cambios” que se propongan, reconoce como punto de partida la identificación de las falencias

y debilidades de aquello sobre lo que pretendemos introducir modificaciones para lograr su mejoría. Pero al mismo tiempo requiere también definir con precisión los objetivos perseguidos con la reforma propuesta.

En pocas palabras, nos impone un ejercicio previo de especulación intelectual sobre el principio y el fin a partir de los cuales hemos de trabajar para lograr transformar la realidad de la que partimos. Algo así como “evaluar el antes y el después para poder definir correctamente cuanto, cómo y cuándo”.

Toda reforma política nos enfrenta con una realidad pocas veces considerada al menos públicamente. Y es la relativa a la identificación concreta de las falencias del actual Sistema Político en su sentido más vasto.

Habiendo realizado entonces, este paso previo de análisis, evaluación y diagnóstico, debemos circunscribirnos a determinar los objetivos que se procura alcanzar, dentro del contexto socio político que nos ocupa.

Así es que, partiendo de la existencia de lo que podríamos definir como “inquietudes” en la Sociedad, en sus Fuerzas Vivas” representativas, por conocer las implicancias que en la metodología del sistema electoral vigente, podrían tener las nuevas metodologías, debemos definir que en el balance de las compulsas efectuadas existe “MAYOR ESCEPTICISMO QUE CONFIANZA” en cuanto a las “bondades” que traerían aparejadas la aplicación e incorporación de nuevas tecnologías en los procesos electorales.

Existe un “efecto” generalizado en cuanto al “descreimiento de LA POLÍTICA” y en particular de “Los políticos” cuya mayor expresión ciudadana la vivimos en el contexto de la denominada “Crisis del año 2001”, cuando se hizo famosa la consigna esgrimida por la ciudadanía autoconvocada en las calles, especialmente, la “clase media”, el famoso **“que se vayan TODOS”**.

El proceso político sobreviniente a dicho lapso histórico, nos encuentra hoy padeciendo los efectos de la también complicada “GRIETA”, que enfrenta a dos sectores de nuestra sociedad con miradas tan diferentes respecto de los mismos hechos, que consecuentemente disparan definiciones y posibles soluciones tan equidistantes como la línea de “pensamiento político que las anida”.

En la Provincia de La Pampa también se advierte este fenómeno con características quizás, más atenuadas que en Buenos Aires, que aparecen

“despertarse” en momentos políticos puntuales, preferentemente de índole “electoral”, pero que también interfiere y obstaculiza la existencia de consensos sobre la fijación de políticas de Estado.

Las distintas Fuerza Políticas vigentes, no tienen una posición clara sobre la conveniencia de la incorporación de la tecnología electoral si bien a la hora de posicionarse adoptan la posición “de enfrente” respecto de la adoptada por sus adversarios, lo cual denota que no existe un convencimiento cierto y que se trata de meros oportunismos político partidarios.

Tampoco se aprecia una preocupación de dichos sectores que representan a la opinión pública local, acerca de la importancia o bien de la necesidad de producir una “reforma política”, debiendo entonces entenderse que es la comunidad la que no “encomienda” a sus representantes “ocuparse” de tales cometidos.

Puede traducirse ello en un estado de *anomia* sobre este tema, puesto que en los primeros sitios del “interés de la sociedad pampeana” se encuentran con absoluta e indiscutida prioridad, como centro de gran preocupación, el tema “económico” y la “inseguridad”.

En cuanto a la opinión concreta del “ciudadano común” conforme las encuestas realizadas, en su gran mayoría no conocen la reglamentación electoral que se aplica en su provincia y solamente se manifiestan en uno u otro sentido respecto de temas generales como ser, las denominadas “listas sábanas”, el desconocimiento y duda acerca de los fondos con que cuentan los partidos políticos en las campañas electorales, la corrupción general de los políticos, etc.

Sin embargo, no logran traducir ese estado de ánimo de descreimiento, en la visión de soluciones concretas que deberían implementarse; incluso, indagados acerca de los sistemas de boleta única electrónica y/o del voto electrónico, su desconocimiento les impide expresarse al respecto, denotando ello que no existe preparación para el debate por falta de información.

Y si ello acontece respecto de los ciudadanos considerados en su individualidad, en cuanto a las fuerzas políticas representativas, consultados sobre los “elementos instrumentales” de un proceso electoral, esto es, colación los registros electorales, los padrones, los procesos electorales, la oficialización de listas, las boletas de sufragio, el procedimiento de emisión y captación del sufragio, los escrutinios, la aplicación del sistema electoral a través de la adjudicación de bancas y cargos y de la proclamación misma de

los electos, sólo por citar algunos, también hemos comprobado o bien “falta de interés” o un conocimiento limitado de tales cuestiones.

En lo concerniente a las modernas tecnologías advertimos que naturalmente la discusión se centra en los defensores a ultranza de las nuevas tecnologías, entre las que se lleva todas las palmas el voto electrónico; y aquellos detractores intransigentes de todo lo relacionado con la modernización de procesos que implique correr posibles riesgos.

Hemos expresado que se han oído voces de especialistas de todo tipo, algunos de los cuales carecen de destino cierto luego de producidos cambios de gobiernos en distintos niveles estatales; con lo cual la seriedad de sus opiniones dista de ser la necesaria en este tipo de discusiones.

Tanto unos como otros, esto es defensores y detractores a ultranza de ambas posiciones, nunca han acercado al debate otros argumentos que los que subjetivamente aportan, confundiendo la tecnología con un fin en sí mismo y desplazando —consecuentemente— cuestiones que entendemos resultan centrales a la hora de llevar adelante una discusión seria fundada en la férrea voluntad de mejorar el sistema político vigente.

De esta forma se ha presentado a la urna electrónica en cualquiera de sus versiones, como la verdadera solución de todos los problemas que afectan nuestro régimen político; o por el contrario, como un elemento en el que se amparan los más oscuros y deleznable intereses de la política. Han convertido a las nuevas tecnologías en el centro del debate, proyectando sobre ellas todos los argumentos a favor y en contra que han considerado oportuno esgrimir, sin importar su procedencia o no.

En esta carrera por imponerlas o por descartarlas definitivamente, rara vez se han planteado los ejes centrales sobre los que debe desarrollarse el debate. Pocas veces estos personeros de una y otra postura han fundado sus argumentos en demostraciones científicas y en análisis políticos, técnicos, sociales e institucionales serios y objetivamente evaluables.

Arribamos a la problemática que nos depara la tecnología como herramienta de aplicación a los procesos electorales. En tanto tal, hemos de definirla como un medio y no como un fin en sí misma. Efectivamente, su incorporación o no a los procesos electorales no cumplirá otra función que la de afianzar las fortalezas garantizadas por el actual sistema vigente, y deberá facilitar la superación de aquellas debilidades que lo afectan y para las cuales no se han encontrado soluciones adecuadas hasta el momento.

Por lo tanto, la implementación de nuevas tecnologías deberá ser, como ya hemos tenido oportunidad de expresarlo, el resultado de un proceso regido por cinco principios generales, como lo son el de adecuación estructural, el de racionalidad económica, el de autonomía o autosustentación, el de seguridad y finalmente el de integración progresiva.

Es fácil advertir que en todos los ámbitos de la vida es posible reconocer la presencia de nuevas tecnologías y especialmente, de las tecnologías de la información como herramientas imprescindibles destinadas al mejoramiento de los procedimientos y de las mismas actividades que el hombre desarrolla tanto en su rol familiar como en el político, en lo laboral y en lo social. Por su parte, dichas tecnologías resultan ser el resultado de un largo proceso de investigación, desarrollo, elaboración y prueba, teniendo especialmente en cuenta el destino proyectado por el hombre para su aplicación concreta.

En lo concerniente a la materia en estudio, cabe analizar la aparición de tales tecnologías en su impacto con el marco jurídico dentro del cual se desarrolla el proceso electoral.

En líneas generales debe procurarse potenciar a los ciudadanos más que a servirlos, de perfeccionar el sistema en aras de facilitar el desarrollo y control del proceso electoral, siendo su objetivo básico y primordial, esto es, la realización de elecciones libres y transparentes que garanticen a las autoridades que surjan de ellas, el goce de la legitimidad y legalidad necesarias a todo gobernante para poder llevar adelante su plan de gobierno.

Sin embargo, no siempre resulta válido desarrollar políticas de modernización puesto que resulta indispensable comenzar por determinar si el proyecto es viable teniendo en cuenta las condiciones reales y actuales de la administración electoral.

Nos lleva ello necesariamente a concluir que es fundamental responder al interrogante de en qué condiciones debe ser llevada a cabo la incorporación de nuevos conocimientos y recursos tecnológicos, ya que si no es posible su adecuación al marco legal, técnico, a la infraestructura con que cuenta el Estado y en definitiva, a la receptabilidad de la ciudadanía, podría generarse un resultado contrario al perseguido, desencadenando consecuencias sumamente negativas para el sistema democrático.

Y en este caso, entendemos que no se encuentran reunidos los requisitos indispensables para implementar cambios en el proceso electoral, su actual régimen jurídico y especialmente, en cuanto a la aplicación de

sistemas electorales electrónicos, fundamentalmente porque tanto las instituciones estatales, como las privadas que representan a la opinión pública, y ésta en sí misma considerada, no han alcanzado el nivel de conocimiento, comprensión y consentimiento para que tales “cambios” puedan arrojar los resultados que se pretenden obtener.

Se alude a la existencia de diversos Principios Organizacionales que deben ser considerados al tiempo de impulsar la incorporación de nuevas tecnologías al proceso electoral:

Se alude a la existencia de diversos *Principios Organizacionales* que deben ser considerados al tiempo de impulsar la incorporación de nuevas tecnologías al proceso electoral:

De Adecuación Estructural. Medios tecnológicos de punta sin la necesaria y correlativa estructura jurídica, científica, técnica, de recursos materiales y humanos, y de conciencia política, no siempre son sinónimos de legitimidad ni de eficiencia para el correcto desarrollo de la actividad electoral.

Estimo que resulta imperioso que la autoridad gobernante, agote todos los mecanismos y recaudos a su alcance, para conocer cabal y exhaustivamente, no sólo “el parecer” de los electores, de sus organizaciones políticas, sino esencial y fundamentalmente, de las posibilidades concretas y materiales de su adecuada implementación en pos de los altos objetivos que se imponen.

Y sin lugar a dudas, además de la evaluación de los distintos estándares tecnológicos de toda la administración a la cual estará destinado, la problemática más importante a considerar: la infraestructura material y humana con la que cuentan actualmente los organismos electorales, sin prejuicios peyorativos pero si con un alto grado de realismo.

Resulta obvio que los niveles de capacitación informática y tecnológica de los distintos recursos humanos devienen determinantes a la hora de adoptar decisiones al respecto así como para garantizar el funcionamiento y la articulación de los cambios que se introduzcan.

Hay que tener mucho cuidado con equilibrar la política tentadora de incorporar nuevas tecnologías al proceso electoral, con la correlativa capacitación de los empleados y funcionarios que resultarán los operadores de los nuevos sistemas, garantizando la adecuada articulación y compatibilización de los estándares tecnológicos de los organismos o reparticiones con quienes habrá de coordinarse la actividad a desarrollar.

No hemos encontrado que tales extremos se cumplan como para poder avanzar en las modificaciones en estudio.

También advertimos que no se encontraría acompañada la actual infraestructura material con las modificaciones tecnológicas que demandan necesariamente de un completo ajuste y ensamble que hoy no existe.

No debe minimizarse la consideración de los costos económicos que conlleva encarar un proyecto de reforma que implemente la incorporación de nuevas tecnologías.

Partiendo del hecho que resulta el Estado provincial quien debe atender a costear los gastos que ello importe, resulta necesario y obligatorio poner en marcha los procesos de contratación y compra que las legislaciones prevén para las administraciones públicas, siempre y cuando existan las previsiones presupuestarias que resultan necesarias al efecto.

En nuestra realidad política institucional, ello presupone la necesidad de efectuar los acuerdos con las distintas fuerzas políticas con representatividad parlamentaria, que permitan obtener las mayorías legislativas que consagren en ley tales determinaciones, proceso que nunca resulta fácil ni mucho menos lineal.

Predominando en nuestra actualidad política el principio de racionalidad económica y en función del desgaste que supone la concertación de dichos “acuerdos” en los que siempre las concesiones resultan ser mayores a las previstas, debe sopesarse la conveniencia de implementar dichos cambios, con los esfuerzos que ello demanda.

Es sabido que la tecnología de avanzada no es garantía, por sí misma, que conduzca al normal desarrollo de la faz operativa del proceso electoral y si a ello le sumamos el costo que representa su implementación resulta incuestionable su inconveniencia de pretender aplicarla de manera descontextualizada.

El principio en examen supone una adecuada valoración de la relación “costo/beneficio”.

Su aplicación debe darse en un marco de garantías ciertas respecto de este tema, la seguridad; si ello no fuere así, la incorporación debe ser dejada de lado hasta tanto se alcancen estándares similares al sistema actual tradicional.

Desde el punto de vista técnico el principio de seguridad comprende aspectos tales como la fiabilidad del sistema a implementar mediante la aplicación de controles y testeos; el respaldo que debe poseer ante las concretas posibilidades de fallo que existan. La transparencia que garantiza la salvaguarda contra cualquier tipo de fraude u otras formas de abuso y la facilidad y la accesibilidad de las funciones del sistema sin necesidad de amplios conocimientos técnicos.

Resulta oportuno, necesario y conveniente poner de relieve que mientras los sistemas tradicionales son sumamente descentralizados, los electrónicos resultan intrínsecamente centralizados, circunstancia que incrementa los efectos de un potencial error por insignificante que este fuera desde el punto de vista tecnológico, pudiendo –incluso- llegar a modificar el resultado final.

El aludido sistema tradicional para poder ser vulnerado, requiere – para poder ser manipulado- de un verdadero ejército de cómplices y de operadores para poder proyectar sus efectos sobre el total de la votación, justamente por estar organizado el sistema electoral en base a un criterio esencialmente descentralizado.

Es por ello que consideramos razonable y conveniente, llevar a cabo un proceso gradual en el que las innovaciones vayan integrándose al sistema vigente, de una manera progresiva, permitiendo la verificación de su funcionamiento en las distintas etapas que lo conforman y que pueden ser objeto de esa tecnificación con requisitos y parámetros muy diversos en cada caso concreto.

Corresponde citar la recomendación del *Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*: “Incorporar a los procesos electorales en forma paulatina y con seguridad, medios modernos que faciliten la emisión del voto, el cómputo rápido de los mismos y la comunicación inmediata del resultado de las elecciones de manera que sea confiable”.

CONCLUSIONES

Podemos concluir que el desenlace final de cualquier reforma política se encuentra supeditado a su coherencia interna y a una adecuada implementación metodológica, asumiendo desde el momento mismo de su formulación, que se trata de una política de estado que deberá sustraerse a cualquier tipo de especulación que exceda el objetivo común oportunamente

fijado, debiendo ser el resultado de un serio y profundo consenso político y social.

No es posible pretender la ausencia de intereses políticos, puesto que eso desnaturalizaría su contenido. Admitir necesariamente que es imposible sustraerlos de este tipo de procesos, puesto que lo debatido en ellos es justamente la esencia de cualquier actividad política, ya es un paso significativo.

Sin embargo, por encima de dichos intereses por demás naturales, deberá concertarse el respeto de las pautas centrales acordadas como objetivo esencial de la reforma en la inteligencia de que el adecuado funcionamiento de un sistema político es el presupuesto previo e imprescindible para cualquier proyecto partidario.

Definimos ya como algunos de esos objetivos centrales, la adecuada identificación de las falencias de las que adolece el sistema político, la formulación de hipótesis alternativas de solución con sus respectivas pautas metodológicas, y finalmente el arribo a una decisión política consensuada destinada a poner en marcha como verdadera política de estado, este tipo de reforma.

Finalmente, hemos de llamar la atención sobre la importancia que en la actualidad ha cobrado la necesidad de no repetir estériles procedimientos de reforma. La sociedad ha aportado un gran esfuerzo personal en cada instancia de cambio propuesta por la dirigencia, y las sucesivas frustraciones a las que se ha arribado en no pocas ocasiones, se traduce en un inconducente y peligroso descreimiento que afecta las instituciones republicanas y democráticas de nuestro país, y en la profundización del grave estado de anomia en el que nos encontramos en la actualidad.

Son los representantes del pueblo de la Nación Argentina, en cumplimiento de pactos preexistentes y con el objeto de constituir la unión nacional, afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, promover el bienestar general, y asegurar los beneficios de la libertad, quienes tienen bajo su estricta responsabilidad no malograr más las oportunidades que nos da la historia para retomar el proyecto que nuestros constituyentes soñaron para nuestro país.

En este esquema, la tecnología deviene en una herramienta de suma utilidad a efectos de eficientizar la concreción de procesos cuya definición política sea adecuadamente formulada. Más esta ventaja desaparece conviniéndose en todo lo contrario, cuando la implementación de la tecnología no responde a un adecuado estudio de sus necesidades, costos y beneficios. Reiteramos lo que ya hemos dicho, sólo se trata de una herramienta, y como tal carece de virtudes mágicas. Por lo tanto, su incorporación debe responder a necesidades y objetivos concretos, y no sólo a la mera voluntad innovadora.

No debe olvidarse que el objetivo y finalidad esencial en esta materia, es que todo aquello que se incorpore al proceso electoral, debe garantizar ***la plena vigencia del carácter universal, igualitario, libre, secreto y personal del sufragio.***

No puede apartarse todo proyecto de modernización, de los resultados de un proceso de cuidadoso análisis de las necesidades y particularidades sociales, culturales, jurídicas y políticas en las que tendrá lugar su aplicación, para lo que habrán de evaluarse detenidamente los antecedentes históricos y la evolución electoral que la han precedido.

Primero corresponde obtener un acertado *diagnóstico* de la situación existente en la comunidad sobre la que se intenta aplicar la reforma, para recién luego efectuar una precisa identificación de los objetivos que se pretenden alcanzar con ella.

En tal sentido, debemos recordar que la tecnología es un medio o una herramienta más dentro de la complejidad que caracteriza al proceso electoral y no un fin en sí mismo.

Se persigue en la mayoría de los casos, simplemente facilitar las condiciones de la emisión y conteo de los votos, es decir, de hacer más eficiente el proceso electoral manteniendo los mismos estándares de seguridad, legalidad y legitimidad a los ya existentes.

En el supuesto de la Provincia de La Pampa, teniendo especialmente en cuenta los antecedentes históricos registrados, en función del marco jurídico existente, el nivel de formación y capacitación de los organismos encargados de llevar adelante el proceso electoral, la realidad de su infraestructura considerando los recursos humanos y materiales, y el grado de compromiso político de la sociedad en su conjunto, de los actores políticos, debería encararse un proceso gradual y planificado que, sin poner en riesgo el status quo de la organización electoral vigente, concertando con las distintas fuerzas políticas representativas, se conforme una Comisión de Reforma Política para que redacte un proyecto de ley que sea el resultado de la valoración de los principios y conceptos antes expuestos.

Estimamos de suma utilidad realizar un intenso proceso de concientización en la Sociedad Pampeana acerca de la importancia y trascendencia del Derecho Electoral, como herramienta para conocer el Proceso Electoral para que no se trata de meras cuestiones periódicas que cada dos o cuatro años se presentan en tiempos electorales, sino como parte de una temática que habrá de garantizar la transparencia y legitimidad de dichos procesos.

La Instrucción ciudadana debe ser uno de los objetivos más relevantes a la hora de concientizar a la ciudadanía.

Debe partirse del principio constitucional recogido por la Reforma de 1.994, en el art. 38° cuando reconoce a los “partidos políticos” la condición de instituciones esenciales del sistema democrático”.

Ello impone que los partidos políticos tengan un funcionamiento democrático mediante la elección de sus autoridades por voto de sus afiliados, que respeten a las minorías, permitan a sus afiliados la postulación para cargos públicos electivos, el acceso a la información pública y a la difusión de sus ideas, encontrándose amparados por las garantías que la constitución brinda.

De tal manera que si los partidos políticos como representantes de ideas políticas lograran concertar un “debate” abierto sobre la posibilidad y factibilidad de promover una Reforma Política en la Provincia, la modernización en función de la implementación de la moderna tecnología sería seguramente una de las cuestiones a tratar, con valoraciones que permitirán tomar un cabal conocimiento de las distintas posiciones existentes al respecto.

Sin perjuicio de ello, a nivel de organizaciones privadas y de los interesados en general, sugerimos la realización de “JORNADAS DE DERECHO ELECTORAL”, con profesores académicos, Magistrados del Fuero, Funcionarios Políticos, Dirigentes Políticos, Empresarios dedicados a la comercialización de sistemas electorales con uso de la moderna tecnología y otros.

Cuando se recojan los frutos de tales estudios, recién entonces corresponderá proyectar como Política de Estado, un proyecto de ley de reforma Electoral.

Sin ello, en una estimación personal consecuencia de los estudios realizados, podría frustrarse una vez más, el interés de la ciudadanía por todo lo concerniente a “La Política y Los Políticos”, con el riesgo que ello significa atento a las vivencias que ya ha tenido nuestra sociedad al respecto.

Dr. Carlos Alberto Gallego.-

BIBLIOGRAFÍA

- Cheli, Gabriela "La reforma política, el caso de La Pampa: un proyecto electoral y algunas propuestas" IV Jornadas de Jóvenes Investigadores. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2007.
- Atela, Vicente S. "Derecho Público Provincial y Municipal. Los sistemas electorales en el derecho público provincial argentino", ANALES N° 41 - Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. U.N.L.P. 2011
- Fayt, Carlos Santiago. *Derecho político*. Buenos Aires: LA LEY, 2003, t. 2.
- Fayt, Carlos Santiago. *Sufragio, representación y telepolítica*. Buenos Aires: LA LEY, 2008.
- Montbrun, Alberto. "Bases de representación legislativa y sistemas electorales en el derecho público provincial", En: Pérez Guilhou, Dardo (dir.). *Derecho público provincial y municipal*. Buenos Aires: LA LEY, 2007, v. 3.
- Nohlen, Dieter [et al.] (comps.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Nohlen, Dieter y Sabsay, Daniel. "Derecho electoral", En: Nohlen, Dieter [et al.] (comps.) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Pedicone De Valls, María. *Derecho electoral*. Buenos Aires: La Rocca, 2001.
- Pérez Hualde, Alejandro. "Las autonomías provincial y municipal y el desdoblamiento de las elecciones", En: *Diario LA LEY*, Buenos Aires, 01/04/2011, 1-4.
- AGACINSKI, S. (2000) "La paridad". En: Debate Feminista. México, Año II, vol. 21, abril 2000, Págs. 211-230.
- BUTLER, J. (2001) El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad. México, Paidós, PUEG y UNAM.
- FERNANDEZ DE LA MORA, G. (1977): La partidocracia. Madrid. Instituto de Estudios Políticos.
- FRASER, N. y HONNET, A. (2006): ¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político-filosófico. Madrid. Morata
- FRASER, N. (2008): Escalas de Justicia. Barcelona. Herder.
- MARANINI, G. (1958): Miti e realtà Della Democrazia. Milano. Comunità.

- OSTROGORSKI, M. [1912] (2008): La democracia y los partidos políticos. Madrid. Trotta.
- RANCIÈRE, J. (2007) El desacuerdo. Política y filosofía. Buenos Aires, Nueva Visión.
- WEBER, M. (2007) Política como profesión. Madrid. Biblioteca Nueva.
- **“Derecho Electoral Argentino - *Nociones*”** José M. Pérez Corti, Advocatus, Edición 2016 Actualizada y Ampliada.
- **“Se aprobó en Diputados la reforma electoral que introduce el uso de la boleta electrónica para 2017”**
www.infobae.com/politica/2016/10/20/se-aprobo-en-diputados-la-reforma-electoral-que-introduce-el-uso-de-la-boleta-electronica-para-2017/
- **“Vuelve el debate por el uso de voto electrónico en las próximas elecciones”** <http://www.lanacion.com.ar/2054473-vuelve-el-debate-por-el-uso-de-voto-electronico-en-las-proximas-elecciones>

SOPORTE DIGITAL DEL INFORME