

BOLETA ÚNICA, ORGANISMOS ELECTORALES Y FINANCIAMIENTO PARTIDARIO – APORTES PARA EL DEBATE¹

Gerardo SCHERLIS²

Introducción

Las siguientes líneas ofrecen una serie de propuestas básicas dirigidas a garantizar la realización de elecciones libres, limpias, y equitativas, paso elemental que, como se ha demostrado recientemente, todavía es necesario recorrer en Argentina a efectos de consolidar el sistema democrático. En tal sentido, se hace referencia en primer lugar, y en el marco de la discusión propuesta por diversas fuerzas políticas, a la reforma del formato de boletas. Se plantea luego la necesidad de crear instituciones autónomas, profesionalizadas y con los recursos suficientes para organizar y fiscalizar la actividad electoral. Finalmente, se presentan sugerencias sobre el régimen de financiamiento partidario necesario para garantizar la equidad en la competencia.

El Robo de Boletas y la Boleta Única Estatal

El último proceso electoral que culminó con las elecciones presidenciales del pasado mes de octubre de 2007 puso en evidencia que, a 25 años de la recuperación de la democracia, y más allá de las celebraciones retóricas, las mínimas reglas del juego democrático son severamente cuestionadas en la práctica política argentina. En particular, el robo de boletas electorales en forma masiva y sistemática constituye un atentado contra los más elementales derechos políticos garantizados por la Constitución. La gravedad de esta situación no puede exagerarse. Por citar tan sólo un ejemplo, en palabras del director del diario tucumano La Gaceta, el fraude se impone como una “ley de hierro” en aquellas de las 2.300 mesas de Tucumán que la oposición no logra cubrir con aguerridos fiscales.³ La misma problemática se extiende, aunque en intensidad variable, a las más diversas latitudes del país.

Resulta urgente por tanto la adopción de medidas que tiendan a revertir esta situación que pone en riesgo el derecho a elegir y ser elegido, pilar esencial de la democracia. En dicho contexto, la adopción del régimen de boleta única por cargo electivo, para todos los partidos en competencia, e impresa y distribuida por el estado, implica una medida positiva.

¹ Borrador de trabajo elaborado como aporte de la Asociación Civil Carlos Sánchez Viamonte al debate público sobre el sistema electoral. Es publicado por [âDA con autorización de la citada Asociación y del autor.

² Abogado y politólogo graduado de la Universidad de Buenos Aires, en cuya Facultad de Derecho se desempeña como docente en la materia Teoría del Estado desde 1998. Actualmente se encuentra finalizando sus estudios de doctorado en ciencia política en la Universidad de Leiden, Holanda, con el apoyo del programa Alban de la Unión Europea. En el departamento de ciencia política de dicha universidad participa de un proyecto de investigación sobre los vínculos entre organizaciones partidarias y estructuras estatales en países de democratización reciente. Asimismo, dicta diversos cursos sobre política latinoamericana y democratización. Ha trabajado en proyectos de reforma política e institucional en Argentina para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y redactó la normativa correspondiente al área Derecho Político en el proyecto Digesto Jurídico Argentino. Sus trabajos más recientes sobre organizaciones partidarias han sido publicados en revistas científicas especializadas como *Government and Opposition* y *European Review*. Ha colaborado también en numerosas publicaciones en español dirigidas por especialistas argentinos en partidos políticos. Recientemente ha obtenido una beca del DAAD (Deutscher Akademischer Austausch Dienst) para participar en un proyecto con sede en el GIGA (Instituto Alemán de Estudios Globales y Regionales) en Hamburgo, sobre legislación y regulación partidaria. Es miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político y de la Asociación Civil Carlos Sánchez Viamonte.

³ Abrehu, Carlos (2007), “No quiere que le hagan sombra”, en La Gaceta, Tucumán, 30.09.2007

En rigor, Argentina constituye junto con Panamá el único caso en toda América Latina en el que cada partido presenta una boleta individual, y el único en donde los partidos cargan con la responsabilidad de imprimir y distribuir sus boletas electorales.⁴ En Brasil, la introducción de la boleta oficial ha sido considerada “una de las reformas más importantes en la historia electoral” del país, mientras similares resultados se aprecian en Colombia y Perú, los otros países que pasaron en las últimas décadas de un régimen de boleta por partido a otro por boleta única estatal.⁵

A la fecha, no existen argumentos sustanciales para mantener el actual sistema. Es evidente que la boleta única oficial por cargo electivo no extirpa el peligro y la posibilidad del fraude electoral, prácticas que exceden en mucho la cuestión del formato y hasta del propio recuento de las boletas. Sin embargo, la boleta única oficial sí elimina el flagelo del robo de boletas, a la vez que tiende a morigerar algunas de las formas más burdas y groseras del clientelismo, como la del “voto cadena”. Impide asimismo la utilización de boletas adulteradas, o “truchas”, que en numerosos distritos del país han sido empleadas deliberadamente para confundir al elector propiciando luego la anulación de los votos. Al reducir la complejidad del escrutinio la boleta única tiende también a facilitar la fiscalización.

Por último, si bien sería una ingenuidad creer que el cambio en el esquema de boletas puede dar lugar a la recreación de partidos sólidos, orgánicos, y programáticos, sí cabe esperar que un sistema de boleta única por categoría de cargo electivo limite la proliferación de las así llamadas “listas espejo”, o “colectoras”, alentando en cambio la recuperación del valor de las etiquetas partidarias.

En consecuencia, creemos que debe promoverse y apoyarse toda iniciativa que tienda a reemplazar el actual sistema de boleta partidaria por el de boleta única por cada categoría de cargos electivos.

En aquellas categorías donde se elija más de un cargo, se inscribirá en la boleta el nombre del partido y el de los dos candidatos que encabezan la lista. Se expondrán asimismo en los lugares de votación y en forma visible para los electores, los listados con los nombres de todos los candidatos partidarios.

La Necesidad de un Instituto Federal y de un Fuero Judicial Electoral

Sin embargo, para que una reforma en este sentido sea efectiva, debe ir acompañada por la creación y puesta en funcionamiento de un organismo electoral autónomo, a cargo del proceso de impresión y distribución de boletas. El debate sobre los formatos de las boletas, así como el cuestionamiento a los mecanismos para su impresión y distribución, permiten poner en evidencia la ausencia de un cuerpo independiente dotado de facultades, capacidades, y presupuesto necesario para organizar y fiscalizar la totalidad del proceso electoral. Esta carencia pone a la Argentina a la zaga de las democracias de la región en lo que concierne a los institutos electorales. La creación de un organismo de esta naturaleza, como así también la de un fuero judicial electoral independiente constituye una premisa esencial de cualquier proyecto reformista orientado a la consagración de garantías para la celebración de elecciones libres, justas, y equitativas.

Las enormes incumbencias que el poder ejecutivo ostenta en la materia en Argentina, que van desde la convocatoria a las elecciones por parte del presidente hasta la distribución de los elementos necesarios para el día de la elección, no tienen

⁴ En Uruguay y Colombia los partidos son responsables de la distribución, pero no de la impresión. Véase Clemente, Ana, “Las Boletas Electorales”, en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, México, 2007, pp. 900-916.

⁵ Jaramillo, Juan, “Los órganos electorales supremos”, en D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson, *Op. Cit.*, pp. 371-476.

parangón en el derecho electoral comparado de las democracias establecidas. Es particularmente insostenible que la entrega de los fondos correspondientes a los partidos constituya una función a cargo del ministerio del interior, organismo directamente dependiente del presidente de la nación.⁶

Todas estas tareas, así como las de reconocimiento y cancelación de la personería partidaria, de confección y actualización de los padrones, la convocatoria y organización de las elecciones, la capacitación de los fiscales y su designación, el control del comicio, la práctica del escrutinio, la asignación de bancas, el control sobre los gastos partidarios y de campaña incluyendo especialmente los de propaganda en los medios de comunicación, entre las más importantes, deben recaer en un organismo especializado, autónomo, jerarquizado (en casi todos los países de la región tiene rango constitucional), y con los recursos suficientes como para desarrollar sus tareas con libertad y eficiencia. Muy en particular la cuestión del control eficaz del acceso a y el uso del dinero requiere contar con una autoridad independiente y profesional capaz de llevar a cabo dicha tarea fundamental.

Vale la pena referir brevemente a la reciente experiencia mexicana en la materia. A diferencia de lo ocurrido en el resto de los países de América Latina, la transición a la democracia en México no tuvo que ver con el pasaje de un gobierno militar a uno civil, sino con la consagración de elecciones libres, limpias, y equitativas, garantizadas por instituciones electorales adecuadas y efectivas.

No es sorprendente por tanto que a la cabeza de estas medidas estuviera la creación en 1990 del Instituto Federal Electoral (IFE), encargado de la organización y fiscalización de la elección, desde la inscripción y financiamiento de los partidos, las campañas, y hasta el escrutinio definitivo. El IFE fue dotado a su vez de los medios necesarios como para hacer efectiva su autonomía, y eficaz su tarea.⁷ Las posteriores reformas de 1994 y 1996 crearon un terreno de juego tendiente a la equidad entre los partidos, garantizando un generoso financiamiento público, así como restricciones y controles al financiamiento privado.

Entre las normas votadas entonces en México y todavía inexistentes en la Argentina se hallaba la obligación de los medios de comunicación de informar la totalidad de publicidad electoral y política vendida a los partidos, tanto en lo que hace a los minutos como a los costos. Sin embargo, a la luz de las dificultades que pudieron observarse al momento de controlar los gastos en publicidad durante la campaña para las elecciones de 2006, recientemente el Congreso mexicano aprobó una reforma prohibiendo en forma total la compra de espacios para publicidad política. Se busca de este modo que cortar de cuajo con la inequidad en el acceso a los medios de comunicación. Será el IFE, de acuerdo con la ley, quien distribuirá y fiscalizará dicho acceso en base a criterios claramente establecidos en la norma.

Más aún, se han tomado recientes medidas para combatir la publicidad clandestina. La compra de propaganda política en los medios adopta en muchas ocasiones un carácter subterráneo: se pagan espacios que no aparecen como publicidad sino que se pretenden informativos. El medio y/o el periodista recibe una paga por cubrir las actividades de tal o cual candidato o partido simulando que lo hace

⁶ Argentina es el único país de América Latina en el que, existiendo financiamiento público de los partidos, la distribución de los fondos está en manos del poder ejecutivo.

⁷ Por ejemplo, el IFE desplegó en las elecciones de julio de 2000 16.000 agentes previamente entrenados, en los diferentes lugares de votación, atendiendo a los inconvenientes que pudieran surgir, y dando respuesta al 97.4% de los reclamos surgidos en forma inmediata. Andreas Schedler, "Mexico's Victory. The Democratic Revelation", *Journal of Democracy*, 11:4, 15-19, 2000.

atendiendo al interés periodístico de la actividad.⁸ Al respecto, el IFE mexicano evalúa en forma permanente el tiempo de cobertura que recibe cada partido y candidato en los medios, denunciando los casos de inequidad evidente y propiciando así una cobertura equilibrada.⁹

Por cierto, merece discutirse el mecanismo de designación de los consejeros del propuesto Instituto Federal. En breve síntesis de lo que merecería un más vasto desarrollo, creemos que debe evitarse la participación del poder ejecutivo y consagrarse un mecanismo con participación del Congreso (teniendo especial cuidado en la inclusión de gobierno y oposición en partes exactamente iguales), con la posibilidad de que participen también otras instancias (como magistrados y entidades académicas). Los consejeros deberán contar con probados requisitos de idoneidad para el cargo.

Finalmente, un sistema electoral moderno y transparente requiere de la existencia, junto al Instituto Federal, de un fuero electoral abocado en forma permanente y específica a la resolución judicial de las controversias electorales. Del mismo modo, deben crearse los fiscales electorales, encargados de la persecución de las infracciones y delitos de naturaleza electoral. También en este punto la Argentina se destaca por su singularidad: es el único país de la región donde la resolución judicial de conflictos electorales está en manos de jueces federales, a quienes, en nombre de una excepcionalidad que ha devenido en permanente, se les adjudican competencias electorales.

Sólo una vez establecidas las instituciones adecuadas, capacitadas y con los recursos suficientes para hacer efectivo el derecho electoral y de los partidos políticos, pueden pensarse reformas de fondo que permitan consolidar una democracia de mayor calidad, garantizando la equidad entre las diferentes organizaciones políticas y la participación ciudadana.¹⁰ El paso siguiente en ese sentido refiere necesariamente a los mecanismos de financiamiento de la actividad política. En las siguientes líneas esbozamos algunos lineamientos generales que debería contemplar una reforma en ese terreno.

El Financiamiento de los Partidos

Los gastos electorales han experimentado un crecimiento exponencial en los últimos años. Más allá de los juicios de valor al respecto, es un hecho comprobado que las campañas electorales son cada vez más dependientes del acceso a cuantiosas fuentes de financiamiento. La participación de militantes y simpatizantes ha perdido incidencia frente a la propaganda en los medios y la contratación de consultoras de marketing y comunicación.¹¹ La existencia de una competencia equitativa entre los partidos requiere por tanto de un financiamiento que también lo sea, así como de controles estrictos sobre la cuestión. Tal como lo señala Beatriz Sarlo, en el

⁸ La periodista argentina María O'Donnell ha descrito profusamente estas prácticas en la Argentina reciente. Véase M. O'Donnell, *Propaganda K*, Planeta, 2007. Por supuesto, en este campo la Argentina no ostenta exclusividad alguna.

⁹ Con esto no se pretende que el sistema mexicano carezca de problemas, tal como las elecciones presidenciales de julio de 2000 pusieron en evidencia. En todo caso, no es este el espacio para debatir el posible proceso de relativa degradación del IFE (al respecto véase, por ejemplo, F. Estévez, E. Magar, y G. Rosas, "Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico's Federal Electoral Institute", *Electoral Studies*, XX:1-15, 2007). Sí se trata en cambio de señalar algunas herramientas, utilizadas en otros países latinoamericanos en forma exitosa para resolver problemas asimilables a los que aquí se discuten.

¹⁰ El mecanismo habitual en la práctica argentina ha sido el inverso. Se dictan normas para las cuales no existe la institución capaz de hacerlas cumplir o de sancionar su incumplimiento. El ejemplo reciente más evidente es el de las reiteradas leyes de financiamiento.

¹¹ En los términos de la literatura, son cada vez más *capital intensivas* y menos *mano de obra intensivas*.

financiamiento de la política está la clave de la verdadera reforma de las prácticas políticas en Argentina.¹²

Estamos por la prohibición de los aportes de personas jurídicas y por la severa restricción de los de personas físicas, abogando por un sistema de financiamiento predominantemente estatal. Sabemos por otra parte que el control a las restricciones al financiamiento privado conlleva extremas dificultades. En la práctica, como lo muestran los escándalos sobre este tema a lo ancho y largo del planeta, resulta difícil impedir que alguien haga entrega de dinero a un candidato o partido. A su vez, la realidad política argentina señala que, en muchos casos, el financiamiento es en efecto mayoritariamente público, pero no transita por las vías legales.

Dos son entonces los criterios a seguir en este tema.

En primer lugar es sabido que las mayores erogaciones de dinero en las campañas electorales refieren a la compra de espacios en los medios masivos de comunicación, especialmente en la televisión. Es preciso adoptar el criterio de países latinoamericanos como Brasil, Chile, y más recientemente México, así como de numerosas democracias europeas, que consiste en suprimir la compra de publicidad televisiva. Si bien la norma argentina ha planteado algunas restricciones menores en la materia, los intereses de los grandes medios de comunicación, en connivencia con los actores políticos con acceso a mayores recursos han abortado los intentos de avanzar en este sentido. No hay otra forma de garantizar la equidad en el acceso a los medios que la distribución de todos los espacios a utilizar por los partidos. La ley debe establecer, tal como lo hace en los casos mencionados, el número de horas, la franja horaria, y un criterio equitativo para su distribución, para que los partidos difundan sus mensajes en todos los medios, públicos y privados.¹³

El segundo punto refiere a la utilización de presupuestos públicos de diferentes oficinas estatales para la promoción electoral de candidatos del oficialismo. Esta cuestión requiere de medidas que trascienden el derecho político y electoral, fundamentalmente ligadas al reforzamiento y profesionalización de los organismos de auditoría. En particular, debe avanzarse en la fiscalización y penalización de la utilización de fondos y recursos públicos con fines partidistas.

Como señala un trabajo reciente, en casi todos los países los partidos han devenido cada vez más dependientes de los recursos materiales que pueden obtener del estado. Existe no obstante una enorme diferencia entre aquellos países en los cuales el acceso y distribución están basados en sistemas relativamente inclusivos y universales de financiamiento y regulaciones, y aquellos otros en los que los recursos estatales son monopolizados por aquellos que controlan los cargos de gobierno, generando así condiciones de manifiesta inequidad en el sistema político.¹⁴ Pasar del segundo grupo, en el que incuestionablemente la Argentina se encuentra actualmente, al primero, constituye un desafío central para nuestra democracia.

Las ideas esbozadas hasta aquí no pretenden agotar los temas necesarios de una reforma política. Por el contrario, se presentan como requisito, como un paso previo necesario para comenzar a debatir las cuestiones de fondo, vinculadas a los mecanismos de participación y representación. Sin embargo, como aquí se ha sugerido, ello será posible a partir de establecer estas condiciones mínimas que garanticen la posibilidad de ejercer los derechos políticos fundamentales.

Gerardo Scherlis – Asociación Civil Carlos Sánchez Viamonte
gscherlis@fsw.leidenuniv.nl

¹² Beatriz Sarlo, "¿El último avatar?", *Punto de Vista*, 87, Abril 2007

¹³ Un criterio equitativo, similar al brasilero, podría consistir en un 50% del tiempo igual para todos los competidores, mientras el otro 50% se distribuye proporcionalmente a los votos de la elección anterior.

¹⁴ Paul Webb y Stephen White, *Party Politics in New Democracies*, Oxford University Press, 2007