



**CLAUDIO A. CONTRERAS  
ADRIÁN PÉREZ**  
(COMPILADORES)

# Reformas electorales y democracia

prometeo  
libros



## REFORMAS ELECTORALES Y DEMOCRACIA



Claudio A. Contreras y Adrián Pérez  
(compiladores)

# Reformas electorales y democracia

prometeo)  
libros

Contreras, Claudio

Reformas electorales y democracia / Claudio Contreras ; compilación de Claudio Contreras ; Adrián Pérez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Prometeo Libros, 2022.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-816-229-4

1. Procesos Electorales. 2. Sistema Electoral . I. Pérez, Adrián, comp. II. Título.  
CDD 324.6

Colección: Democracia, partidos y elecciones

Armado: Eleonora Silva

Corrección: Germán Andrea Giri

© De esta edición, Prometeo Libros, 2022

Pringles 521 (C1183AEI), Buenos Aires, Argentina

Tel: (54-11) 4862-6794 / Fax: (54-11) 4864-3297

distribuidora@prometeoeditorial.com

www.prometeoeditorial.com

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723.

Prohibida su reproducción total o parcial.

Derechos reservados.

# Índice

Introducción .....	11
<i>Claudio A. Contreras y Adrián Pérez</i>	

## 1. Reformas electorales para una mejor democracia

1.1. Un largo proceso hacia un amplio consenso. La reforma del financiamiento de los partidos .....	21
<i>Adrián Pérez</i>	
1.2. El camino hacia la ley de paridad de género en listas legislativas.....	31
<i>Danilo Degiustti y Natalia del Cogliano</i>	
1.3. ¿Pero qué PASO? Balance del uso y los efectos de las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias a 10 años de su implementación.....	43
<i>Facundo Cruz</i>	
1.4. El debate presidencial obligatorio. Una nueva práctica democrática .....	73
<i>Adrián Pérez</i>	
1.5. El fin de las “listas colectoras”. Un avance significativo para el régimen electoral argentino .....	79
<i>Gerardo Scherlis</i>	
1.6. Herramientas para una mayor transparencia, celeridad y fiscalización en el nuevo recuento provisional de resultados.....	91
<i>María del Luján Finocchio y Adrián Pérez</i>	

1.7. “Voto en Casa”. La experiencia ecuatoriana de inclusión para la integridad electoral.....	107
<i>Ana Marcela Paredes</i>	

## 2. Las reformas electorales en las provincias

2.1. Santa Fe pionera en innovaciones electorales. De la ley de lemas a la implementación de la boleta única de papel.....	119
<i>Oscar Blando</i>	

2.2. Revisión crítica de la evolución de la boleta única de sufragio en Córdoba .....	155
<i>José M. Pérez Corti</i>	

2.3. Sistema de boleta única electrónica. Experiencia y balance de su aplicación en Salta .....	173
<i>Teresa Ovejero Cornejo</i>	

2.4. Los desafíos del primer Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	207
<i>Florencia Zulcovsky</i>	

2.5. Génesis del primer Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	231
<i>Diego Marías</i>	

2.6. Constitución y reforma constitucional en la provincia de Mendoza. Una nueva oportunidad luego de 104 años .....	251
<i>Victor Enrique Ibáñez Rosaz</i>	

2.7. Reforma constitucional y electoral de Mendoza. La despolitización como motor del proyecto .....	259
<i>Juan Ignacio Serrano</i>	

## 3. Las reformas pendientes

3.1. Retomando la discusión sobre el instrumento de sufragio. La opción de boleta única .....	273
<i>Claudio A. Contreras y Gerardo Scherlis</i>	

3.2. La distribución territorial de la representación en la Cámara de Diputados. Distorsiones actuales y aportes para posibles reformas.....	293
<i>Gerardo Scherlis y Danilo Degiusti</i>	

#### 4. **Gobernanza electoral: actores y competencias**

4.1. La capacitación y la información electoral como garantía de calidad de los procesos electorales .....	315
<i>Paola Costabella y Alejandro Tullio</i>	

4.2. Las autoridades electorales federales en la República Argentina. Descripción del proceso electoral nacional y heterodoxias del sistema .....	345
<i>Adrián González</i>	

4.3. Los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo en materia electoral. Fundamentos, alcances y control .....	357
<i>Virginia Bianchi</i>	

Los autores .....	371
-------------------	-----



## Introducción

*Claudio A. Contreras y Adrián Pérez*

Para que un régimen sea considerado democrático debe garantizar ciertas libertades individuales e instituciones de control; no obstante, la característica definitoria de la democracia es la inclusión del pueblo en la creación y aplicación de normas generales e individuales. Para que esta finalidad sea cumplida, es necesario que la voluntad popular sea respetada al máximo posible, y no existe mejor herramienta para eso que sistemas electorales que reflejen madurez democrática.

El jurista alemán Hermann Heller afirmaba que la designación de representantes es la fase más importante de la dinámica política. Esta aseveración tiene una gran vigencia, al menos en nuestro país, ya que en años electorales el único tema del que se habla es sobre quién va a ser el ganador de la contienda y qué se necesita para ello. Por esta razón, el sistema de designación tiene que ser constantemente perfeccionado para que sea dotado de mayor legitimidad. Precisamente, este tipo de reformas electorales son las analizadas en la presente compilación.

La primera parte incluye capítulos destinados al análisis de reformas a nivel nacional impulsadas e implementadas en los últimos años que abordan una amplia gama de temas electorales, desde la paridad de género en las listas hasta el recuento de votos.

El monopolio de la representación popular lo tienen los partidos políticos, considerados como instituciones fundamentales dentro del sistema democrático. Por eso Adrián Pérez explica, en el primer artículo de esta compilación, el proceso de reforma del financiamiento de los partidos

políticos. Este proceso prácticamente comenzó en el año 2002 con la ley 25600 de financiamiento, y culminó en el año 2019 con la sanción de la ley 27504. Los objetivos de estas reformas fueron, según el autor, por un lado evitar el financiamiento proveniente de dinero ilícito y la cooptación de partidos por parte del poder financiero, y, por el otro, garantizar un marco de competencia equilibrado entre las distintas fuerzas políticas.

Sería una obviedad afirmar que en nuestro país existe la misma cantidad de hombres que de mujeres, pero esta verdad no se ve reflejada en la representación legislativa. Por esta razón, se puede afirmar que otra reforma electoral de gran envergadura fue la causada por la ley 27412, que instituyó la paridad de género en las listas legislativas nacionales y en los órganos partidarios. Danilo Degiusti y Natalia del Cogliano abordan el camino hacia la sanción de esta ley y analizan su contenido, al igual que su decreto reglamentario.

Las elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) fueron una de las reformas políticas implementadas de mayor impacto en las últimas décadas. En el medio del debate sobre su utilidad, Facundo Cruz se adentró en el estudio de su uso y de sus efectos sobre el sistema partidario. Sumándose a la tendencia mundial en lo que a democratización del proceso de selección de candidatos se refiere, Argentina presenta un sistema único de primarias con elementos propios muy particulares.

Por otro lado, los debates presidenciales tienen categoría de costumbre en distintos países del mundo, ya que son un espacio donde los candidatos brindan respuestas y explicaciones ante las críticas de sus contrincantes. En nuestro país, explica Adrián Pérez en el tercer capítulo, la especulación electoral fue moneda corriente, y el candidato que dominaba las encuestas optaba por no participar. Esto fue así hasta la sanción de la Ley de Debate Presidencial Obligatorio en el ámbito nacional, que se desarrolla en dicho artículo.

Gerardo Scherlis analiza el fin de las listas colectoras, una de las prácticas argentinas más espurias que ha tenido nuestra democracia. Explica que la ley no negaba explícitamente su uso (de ahí el aprovechamiento por determinadas fuerzas políticas) y también examina la jurisprudencia más relevante de la Cámara Nacional Electoral. Asimismo, recuerda ciertas anécdotas de la política argentina que tenían que ver con esta práctica (por ejemplo, cuando el peronista Celso Jaque y el radical César Biffi compitieron por la gobernación de Mendoza con la misma fórmula presidencial Fernández-Cobos), y analiza sus efectos y su punto final con el decreto 259/2019. Se pregunta el jurista, y con razón, cómo fue posible que estas prácticas hayan subsistido tanto tiempo con tan pocas voces que se alzaran a defenderlas.

Luego, en el artículo de María del Luján Finochio y Adrián Pérez, se analizan distintas herramientas para dotar de mayor transparencia y agilidad al recuento provisional de resultados. Explican que en ciertas elecciones ingresaban primero resultados electorales cercanos a centros urbanos, donde había mayor preferencia por ciertas agrupaciones, y luego ingresaban los que estaban ubicados a mayor distancia, en los cuales se preferían otros actores políticos. Esto llevó a que durante el recuento provisorio la carga no fuera homogénea, con tendencias cambiantes durante la jornada. Por tal razón, los autores explican el cambio que se produjo para las elecciones presidenciales de 2019, dotando de tecnología, celeridad y capacitación de personal al proceso, implementando un sistema único de alcance nacional que nunca había tenido lugar en Argentina.

Para cerrar la sección apelamos a una reforma de otro país de la región, pero que podría servir de antecedente para el nuestro. Ana Marcela Paredes analiza la experiencia ecuatoriana de integración de personas con discapacidad en las jornadas electorales. La autora explica el funcionamiento de este programa, que se llama “Voto en Casa”, que consiste en identificar a electores con una discapacidad física considerable para que se les puedan garantizar sus derechos políticos.

En la segunda parte de esta compilación se analizan distintas reformas electorales realizadas o en proceso de realizarse en las provincias argentinas. Oscar Blando analiza las innovaciones electorales llevadas a cabo en la provincia de Santa Fe. Explica que dicha provincia fue la primera en implementar el sistema de boleta única de papel y también las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias. Afirma, a su vez, que la llamada *crisis de representación* llevó a propiciar cambios y reformas electorales, como la eliminación de la ley de lemas, y explica el contexto político en el cual fue implementada. Tan absurda ha sido la política argentina en sus experimentos electorales que en Santa Fe, afirma el autor, “de cuatro elecciones en las que rigió la ley de lemas, en tres ganó el candidato individualmente menos votado (...), pese a que la Constitución santafesina dice que el ganador lo será ‘a simple pluralidad de sufragios’”. Por otro lado, analiza las ventajas de la implementación de la boleta única, su convivencia con las elecciones nacionales y la incorporación de la tecnología, y concluye que tal provincia ha avanzado hacia un sistema más representativo, transparente y democrático.

En Córdoba, por su parte, luego de la crisis política desatada a raíz de los polémicos comicios del 2 de septiembre de 2007, la clase dirigente puso en marcha un proceso de reforma electoral. Entre algunos cambios, tomó mayor relevancia la sustitución de la tradicional boleta múltiple partidaria por una Boleta Única de Sufragio. Pérez Corti analiza las distintas

etapas que tuvo este proceso reformador, que fueron la búsqueda de legitimidad, las correcciones y reformas parciales hechas a medida de cada actor político y una denominada “contrarreforma electoral”, que vino a dejar sin efecto numerosas disposiciones que habían sido dictadas durante el transcurso de 20 años.

Asimismo, Salta también introdujo un sistema de boleta única pero concatenada con la innovación tecnológica. Ya desde el año 2004, explica Teresa Ovejero Cornejo, el Tribunal Electoral de Salta comenzó a evaluar la posibilidad de incorporar nuevas tecnologías al proceso electoral. En dicha provincia existe un novedoso sistema de Boleta Única Electrónica, que permite al elector realizar la selección de candidatos en una máquina en la que previamente se inserta la boleta de papel, para luego imprimirla con los candidatos elegidos y ser registrados en un chip. A diferencia de otros sistemas, la máquina no almacena la información, sino que solamente la registra y la imprime en la boleta. La autora explica los pasos para el sufragio, el escrutinio provisorio, las actividades previas, concomitantes y posteriores a la jornada electoral y realiza un análisis de las fortalezas de este sistema.

En cuanto a las reformas realizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Florencia Zulcovsky focaliza su atención en el proceso de sanción del nuevo Código Electoral. Explica que la CABA alcanzó un importante grado de madurez en cuanto a la autonomía local, ya que la ausencia de un código de este tenor era una deuda pendiente de la democracia porteña. En cuanto a los derechos incluidos, la autora analiza la reforma respecto de los migrantes, la introducción de la paridad de género, la observación electoral a los fines de priorizar el control de la sociedad civil y la institucionalización del debate electoral. Por otro lado, también analiza las distintas reformas estructurales en cuanto a la justicia y administración electoral y sus principales ejes, que son el voto informado, el calendario electoral, la creación del Instituto de Gestión Electoral y la boleta única, con la posibilidad de introducir elementos tecnológicos, entre otros.

Siguiendo con la CABA, Diego Marías también aporta su análisis sobre el proceso de elaboración, discusión y sanción de la ley que consagró el primer Código. El artículo explica cómo se logró un plexo de normas que recoge disposiciones de vanguardia al incorporar las nuevas tecnologías en todas las instancias del proceso electoral, la ampliación de derechos al considerar el caso de los ciudadanos migrantes o la imposición de componer listas con varones y mujeres en forma paritaria. Asimismo, analiza la emergencia de nuevas instituciones, como el Instituto de Gestión Electoral, y la creación del primer Tribunal Electoral de la Ciudad. Por último, estudia la importancia de la participación ciudadana a través de las organizaciones y

la academia, que adquieren estatus formal en la ley y la transparencia en el financiamiento de las campañas, y genera nuevos resortes para los partidos políticos. El tema es de absoluta actualidad, ya que el Código en cuestión regirá plenamente en las próximas elecciones de 2021.

Finalmente, se aborda una reforma provincial en marcha, de gran envergadura: el proyecto de reforma constitucional de la provincia de Mendoza. En primer lugar, el Dr. Víctor Ibañez Rosaz, luego de indagar sobre el concepto de constitución y sus significados, analiza los orígenes de la constitución provincial y propone, fundadamente, los cambios necesarios para adaptarla a nuestros tiempos, ya que el texto vigente data de 1916. El desafío entonces es, respetando la tradición institucional de la provincia, impulsar una reforma que logre un Estado más eficiente y cercano a la ciudadanía. En este sentido, una de las novedades que aparece es la incorporación del principio de equilibrio fiscal como derecho de los ciudadanos. Como señala el autor (Ibañez Rosaz, 2021: 256), no se buscan cambios radicales sino

Mantener todo lo que durante más de 100 años de vigencia ha demostrado su valía como herramienta político-institucional e incorporar solo lo que, o bien resulta estrictamente necesario desde el punto de vista jurídico, o bien indudablemente conveniente por las modificaciones que se han operado en la provincia por el transcurso del tiempo.

Desde otra perspectiva del mismo proceso, Juan Ignacio Serrano presenta una mirada crítica del proyecto que se está discutiendo en la provincia de Mendoza. Luego de analizar la Constitución y sus reformas, presenta sus objeciones sobre la eliminación del sistema legislativo bicameral y las elecciones de medio término. A su vez, introduce al análisis los conceptos de crisis de representatividad y de los partidos políticos.

Habiendo analizado las distintas reformas en las provincias junto a Gerardo Scherlis, analizamos, en el tercer apartado -destinado a las reformas pendientes-, la boleta única a nivel nacional, solamente utilizada para el voto en el extranjero y para las personas privadas de libertad en unidades penitenciarias. Estados como Australia (el creador), Canadá, Reino Unido o Nueva Zelanda implementaron dicho sistema en el siglo XIX; una boleta que es impresa y distribuida por la autoridad estatal y no por cada uno de los partidos políticos. Los expertos coinciden en que produjo prácticamente en todos los países una drástica reducción en los niveles de coerción sobre los votantes, así como de las irregularidades en el proceso de votación. Se considera como una medida fundamental para garantizar la libertad del sufragio y, además, se ha convertido en el modelo predominante. Por otro lado, analizamos los distintos modelos existentes de boleta única y el

problema de su instrumentación en Argentina, con el proyecto paralizado en el Senado y la situación de dicho sistema en cada provincia del país.

En el segundo capítulo de esta tercera parte, Gerardo Scherlis y Danilo Degiusti analizan la composición de la Cámara de Diputados de la Nación en relación con la distribución de diputados por distrito. Explican que la asignación de bancas no ha sido actualizada desde 1983 y que ha ido incrementando sus distorsiones a lo largo del tiempo. Ello tiene como consecuencia el fenómeno del *malapportionment*, que consiste en la sobre-representación distrital, en la cual, por la desproporción entre el nivel de población y la cantidad de bancas, la gran perjudicada es la provincia de Buenos Aires, y, en el otro extremo, la mayor beneficiada es Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur. En definitiva, “el voto de los ciudadanos que habitan distritos sobre-representados vale varias veces más que el de quienes viven en distritos sub-representados” (Scherlis *et al.*, 2021: 296), lo que pone en discusión el principio constitucional según el cual el sufragio es igual. Por otro lado, analizan los distintos proyectos presentados que buscan reducir esta brecha, el tamaño del Congreso argentino, la situación de distintos países sobre este fenómeno y un fallo de la Cámara Nacional Electoral del año 2018 en el cual se insta a la Cámara de Diputados a actualizar la distribución de la representación luego de cada censo, tal como manda la Constitución.

En la última parte de este libro, se analizan los actores y competencias de la gobernanza electoral. Paola Costabella y Alejandro Tullio analizan en un artículo muy interesante la importancia de la información en el proceso electoral. Con el ataque constante del fenómeno de las *fake news*, afirman que el nuevo enemigo por combatir es el desapego democrático y la sospecha de la ilegitimidad de los gobernantes, alimentada sistemáticamente por fenómenos de tinte populista, ya sean de derecha o izquierda. Las estrategias actuales están dirigidas a minar directamente la confianza de los sistemas electorales y la certeza de los resultados: “En definitiva, generar dudas encaminadas a afectar la legitimidad de los poderes públicos surgidos de la expresión de la voluntad popular” (Costabella y Tullio, 2021: 317). Por tal razón, entienden que la capacitación partidaria, cívica, electoral, las escuelas de gobierno y otras instituciones afines son herramientas necesarias para combatir la desinformación generada por ciertos actores políticos.

En otro orden de ideas, Adrián González describe las autoridades electorales federales de la República Argentina y sus respectivos funcionamientos. Además de los órganos administrativos como la Dirección Nacional Electoral y el Correo Oficial, Argentina tiene un fuero electoral constituido por 24 juzgados federales con competencia en cada uno de los distritos

electorales. El autor explica las funciones de la administración electoral y su incidencia en el proceso electoral.

En el penúltimo capítulo, Virginia Bianchi examina los decretos reglamentarios dictados por el Poder Ejecutivo en materia electoral. La Constitución Nacional tiene una reserva legal obstaculizadora cuando se trata de reglamentaciones electorales. La autora analiza el fundamento histórico de la reglamentación en general, para explicar su incidencia en materia electoral. Explica que distintos gobiernos emplearon estos decretos para delinear el sistema electoral por razones de oportunidad, mérito y conveniencia, llevados en muchos casos al control judicial. La autora afirma que hay que distinguir el control judicial del político, y que muchas veces, bajo el amparo de “cuestiones políticas no justiciables”, se critica la incidencia de la Justicia en el control de legalidad. A su vez, entiende que el control del juez debe ser armónico, finalista, *pro homine* y progresivo, y es ajeno a la revisión del núcleo político, que está vedado del control judicial.

Esperemos que esta compilación de artículos sirva para enriquecer la calidad de nuestra democracia y seguir profundizando las reformas que aún tenemos pendientes.



1.

## **Reformas electorales para una mejor democracia**



1.1.

## **Un largo proceso hacia un amplio consenso**

### **La reforma del financiamiento de los partidos**

*Adrián Pérez*

## **Introducción**

La regulación del financiamiento político es uno de los aspectos más delicados y a su vez más frecuentemente objeto de reformas legales en las democracias contemporáneas. El motivo fundamental que los analistas identifican como el origen de este activismo reformista refiere al hecho de que las campañas electorales consumen cada vez mayores cantidades de dinero, lo cual genera una multiplicidad de preocupaciones que derivan en la necesidad de contar con regulaciones en esta materia.

Esas preocupaciones pueden resumirse en tres grupos principales: evitar que la política se financie con dinero de origen ilícito, especialmente el proveniente del crimen organizado; evitar la cooptación de partidos y candidatos por parte de grupos reducidos de financistas; y garantizar un marco de competencia equilibrado entre las fuerzas políticas.

Las dificultades que supone lidiar con estos problemas han derivado en escándalos de corrupción que, en diferente grado y con distintos matices, han afectado a las democracias contemporáneas casi sin excepción. Los problemas derivados de un financiamiento espurio de la actividad política contribuyen a su vez a horadar la legitimidad del sistema democrático. Por eso es que contar con una legislación adecuada, en términos de equidad,

transparencia y eficacia, no es solo necesario en términos de justicia normativa, sino también constituye un imperativo a los efectos de reconciliar a la ciudadanía con la democracia en general y con la actividad política en particular.

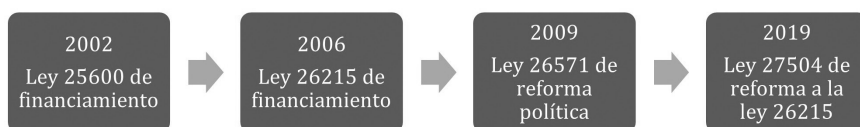
Alcanzar las herramientas adecuadas en este campo constituye un desafío de escala global, pero en el que cada país debe buscar las respuestas específicas que sirvan a sus características particulares.

El nuestro, la República Argentina, ha tenido sucesivas reformas en la materia, las que en términos generales han implicado avances en diferente grado a la hora de pensar en soluciones para cada una de esas preocupaciones señaladas al comienzo. También la Justicia Electoral ha tenido un rol protagónico, al plantear en diversos fallos la necesidad de regular especialmente en la materia. Al respecto, suele destacarse la sentencia considerada como *leading case* de la Cámara Nacional Electoral en la materia el fallo número 3010/2002, de autos “Incidente de control patrimonial Partido Nacionalista Constitucional –orden nacional– (expte. 3486/01 CNE).<sup>1</sup> Además de resolver el incidente planteado en el caso en particular, la Cámara Nacional Electoral manifestó en la sentencia la necesidad imperiosa de establecer regulaciones a los fines de que “la ciudadanía tome debido conocimiento del origen y destino del dinero de los partidos políticos”. Cuestión que, por otra parte, y como el propio fallo remarca, surge clara y explícitamente del mandato constitucional, incorporado por la reforma de 1994 en el artículo 38: “Los partidos políticos deberán dar publicidad del origen y destino de sus fondos y patrimonio”. Este imperativo constitucional no estaba debidamente reglamentado por las normas legales. Los camaristas señalaron entonces que “las normas vigentes, a todas luces, no aportan los elementos necesarios para develar la realidad material de los estados contables de los partidos políticos”.

En concordancia con el fallo mencionado, el Congreso de la Nación sanciona en 2002 la primera ley 25600 de financiamiento. Esta fue luego reemplazada en 2006 por la hasta hoy vigente ley 26215, la que a su vez recibió importantes modificaciones en la reforma de 2009. Muchas de las disposiciones incorporadas en cada caso implicaron avances sustantivos.

<sup>1</sup> Dalla Vía, A. (29 de julio de 2015). La transparencia, el control de los gastos electorales y la lucha contra la corrupción. *La Ley*, 140.

**Gráfico 1.** Evolución de la normativa nacional de financiamiento



A efectos de controlar el origen de los fondos que se destinan a la actividad político-partidaria se estableció que cada agrupación deba tener una cuenta bancaria única y se incorporaron diversos mecanismos de rendición de cuentas ante la justicia electoral.

Para evitar la cooptación de partidos y candidatos por parte de financistas particulares se impusieron topes a los aportes que cada persona puede realizar.

Para garantizar un marco de competencia equitativo se definieron una serie de medidas, como la distribución de aportes estatales para campañas y para la impresión de boletas, fijación de límites a los gastos totales que cada agrupación puede realizar durante una campaña electoral y se aseguró el acceso de todos los competidores a la publicidad gratuita en medios audiovisuales.

En términos generales, puede decirse que estas medidas siguieron las tendencias normativas que en esos años se expandieron por la región latinoamericana.

Sin embargo, con el correr del tiempo y de los procesos electorales, las falencias del régimen vigente se volvieron también evidentes. De este modo, se tornó habitual que, elección tras elección, primara la sensación de que el financiamiento de la actividad política continuaba siendo un ámbito donde prevalecía la opacidad y donde muchas situaciones comprometían seriamente la equidad en la competencia. Claramente, la naturalización de esta sensación supone un fuerte menoscabo a la integridad de los procesos electorales y, en definitiva, afecta gravemente la legitimidad de nuestra democracia.

Por ello es que entre las prioridades fijadas en materia de reforma institucional por la gestión de gobierno de Cambiemos se encontró desde el primer momento la reforma al régimen de financiamiento de los partidos políticos.

La ley 27504, sancionada en el mes de mayo de 2019, incorpora modificaciones sustantivas a la ley 26215, pero también al Código Electoral Nacional en lo que hace al régimen de campañas, a la ley 26571, sobre el financiamiento de primarias abiertas, y a la ley 19108, sobre la organización de la justicia electoral.

En este capítulo se describen las principales reformas incorporadas y se argumenta por qué su aprobación por parte del Congreso de la Nación supone un avance importante en materia de la regulación del financiamiento político.

## **El camino hacia la reforma**

En el mes de julio de 2016 se realizó la primera actividad convocada por la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior para comenzar a plantear los ejes de una reforma al financiamiento político. Además del ministro Rogelio Frigerio, participaron en dicha actividad diversos especialistas con amplio reconocimiento en la materia, como Daniel Zovatto, de IDEA Internacional, Julia Pomares, de CIPPEC y Argentina Elige, y Pablo Secchi, de Poder Ciudadano, con la moderación de Marcos Novaro, investigador del CONICET. De este modo, y con sucesivos encuentros en los que participaron académicos, jueces, representantes de organizaciones de la sociedad civil y dirigentes de distintas fuerzas políticas, se fue definiendo un diagnóstico y la agenda que llevaría a la redacción del proyecto. A fines de febrero de 2017, en un seminario llevado a cabo en la Casa Rosada, se presentaron los principales lineamientos de la propuesta del gobierno. Allí se destacaban:

- una completa bancarización de los aportes;
- el fortalecimiento de la capacidad de control de la Justicia Electoral, mediante el crecimiento sustantivo del cuerpo de auditores, para garantizar la facultad de la Justicia para acceder a la información en manos de otros organismos públicos, y estableciendo procedimientos más expeditivos, entre otros puntos;
- la incorporación de un sistema de registro de aportes y gastos en tiempo real;
- la creación de un registro de proveedores de bienes y servicios para campañas;
- la habilitación de personas jurídicas para hacer aportes de campaña, a efectos de poder efectivamente controlarlos y evitar las contribuciones no registradas;
- ampliación del período previsto para hacer campaña, para adaptarlo a las condiciones reales de la competencia y permitir así un mejor control;

- una regulación más estricta de la publicidad oficial y de actos de gobierno en período preelectoral; y
- la incorporación de sanciones para el uso de fondos públicos con fines partidarios.

Estos puntos centrales fueron compartidos por varios de los principales especialistas del país en la materia, incluyendo a la presidenta de Transparencia Internacional, Delia Ferreira Rubio, y al ya mencionado Daniel Zovatto, más allá de que cada uno de ellos pudiera a su vez plantear también otras propuestas.

Finalmente, tras casi dos años de este trabajo de diálogo y genuino intercambio con todos los actores interesados, en julio de 2018 el Poder Ejecutivo envió el proyecto a la Cámara de Diputados de la Nación, incluyendo todos los puntos antes mencionados. Mientras tanto, en el Senado también se mostraba un especial interés por abordar el tema, en el marco de lo cual se produjo la presentación de un proyecto de reforma promovido por el entonces presidente del bloque del Partido Justicialista, el senador Miguel Ángel Pichetto. Se dio entonces una nueva etapa de diálogo y negociación entre los bloques, que tuvo especial consideración por armonizar las propuestas enviadas por el Poder Ejecutivo y las incluidas en el proyecto del Partido Justicialista. Esto derivó en la aprobación de un dictamen de reforma por parte del Senado, hacia fines de aquel año 2018.

Al comenzar las sesiones ordinarias del siguiente año el tema fue retomado. Se introdujeron modificaciones al anterior dictamen y se aprobó uno nuevo, que fue votado favorablemente por ambas Cámaras, y se convirtió en ley en mayo de 2019.

## **Los cambios incorporados por la ley 27504**

Para analizar los cambios introducidos en el régimen de financiamiento es preciso relacionarlos con el diagnóstico del cual surgen, que por su parte está en relación con las preocupaciones vinculadas al financiamiento político que se mencionaron al comienzo de este capítulo.

En primer lugar, la necesidad de conocer el origen del dinero que financia la actividad política requería de instrumentos legales más apropiados que los establecidos en la ley 26215. En particular, de acuerdo a los expertos, resultaba problemático el hecho de que los aportes pudieran realizarse mediante dinero en efectivo. Precisamente de este modo tenían lugar la gran mayoría de las contribuciones de los particulares a los partidos, según los informes de la Justicia Electoral.

A los fines de terminar con esta situación y de asegurar la trazabilidad del dinero se estableció la prohibición de los aportes en efectivo. Este es un cambio fundamental para cortar de raíz la posibilidad de que ingresen al sistema político fondos originados en actividades ilícitas, ya que la bancarización asegura la identificación fehaciente del aportante y la trazabilidad del dinero. Asimismo, como resultado de los aportes de diferentes legisladores, se incorporó la obligación para los aportantes de efectuar una declaración jurada ante la Justicia Electoral respecto al libre consentimiento del aporte y a que este no está contemplado en ninguna de las prohibiciones legales. Como contraparte, al verificar quiénes son sus aportantes, los partidos podrán solicitar la reversión del aporte en caso de que sea un aportante prohibido o no deseado.

Un segundo punto vinculado al conocimiento del origen del dinero de la política refiere a la posibilidad de que puedan aportar a las campañas electorales las personas jurídicas, algo que fue prohibido en 2009 por la ley 26571. De esta forma, las personas jurídicas solo quedaban habilitadas a aportar para el desenvolvimiento institucional de los partidos. Sin embargo, de acuerdo con numerosos especialistas y a la propia dirigencia política, esto no impidió que las empresas continuaran aportando a las campañas, sino que, por el contrario, contribuyó a que esos aportes se hicieran por debajo de la mesa o a través de testaferros o “presta nombres”. Ciertamente, es jurídica y filosóficamente válida la discusión respecto a la posibilidad de que las empresas puedan aportar a las campañas. Pero en todo caso resulta claro que mantener esos aportes en la clandestinidad no contribuye a la transparencia del sistema, tal como coincidieron numerosos especialistas en la materia. La habilitación de los aportes de personas jurídicas, en cambio, contribuye a que estos sean públicos, visibles y controlables.

A su vez, se incluyeron mayores restricciones respecto a los posibles aportantes, al incorporar a quienes tienen vedado contribuir a las campañas –además de los ya previstos concesionarios de servicios u obras públicas– a los permisionarios, a los contratistas y a los proveedores de la Nación, las provincias, los municipios o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La preocupación por evitar la cooptación de las campañas por parte de un número reducido de financistas se cristaliza en la definición de un tope para los aportes de las personas jurídicas, que se fijó tanto para las personas humanas como para las jurídicas en el dos por ciento de los gastos permitidos para cada agrupación. La habilitación de los aportes para personas jurídicas se complementa así con esta drástica restricción, la cual garantiza que una campaña no será costeadada por una única o por un por un pequeño grupo de empresas.

La reforma también amplió el período de campañas, que pasó de 30 a 50 días en el caso de las PASO y de 35 a 50 en el caso de las elecciones generales. Tal como antes se mencionó, este punto estaba ya previsto en el proyecto del Poder Ejecutivo, y tuvo como objetivo establecer condiciones legales más realistas respecto a lo que efectivamente ocurre durante un proceso electoral. Los plazos vigentes no limitaban efectivamente las actividades proselitistas ni se condecían con lo que los actores consideraban como un plazo de campaña razonable. En todo caso, dejaban en situación inequitativa al partido de gobierno, que de algún modo realiza campaña permanente publicitando la gestión, con respecto a los partidos opositores, que hasta los 30 días previos a las PASO tenían legalmente vedado publicitar sus propuestas. De todos modos, al ser letra muerta en los hechos, la disposición legal dificultaba el control de los gastos de campaña, ya que los partidos no debían rendir cuentas por lo realizado fuera del período legal permitido. El plazo de 50 días establecido por la reforma, que por otra parte coincide con el plazo previsto para la presentación de candidaturas, resulta más razonable y equitativo, mientras por otro lado continúa cumpliendo con el objetivo de evitar la campaña permanente y restringir los gastos electorales.

Otro cambio incorporado a partir de las discusiones legislativas estuvo dado por la modificación de plazos y tiempos destinados a la publicidad electoral en medios audiovisuales. La experiencia indicaba que el diez por ciento de programación establecido en 2009 por la ley 26571 había generado la fatiga de los electores, muchos de los cuales se sentían saturados por la abrumadora cantidad de publicidad en los días previos a las elecciones. Esto tenía por consecuencia el efecto contrario al buscado: en lugar de contribuir a la difusión de las propuestas entre los ciudadanos, se había generado una actitud de rechazo, que llevaba a gran parte de la ciudadanía a eludir esta publicidad. La reforma buscó retomar el objetivo inicial: mantener el criterio de equidad en la distribución de los espacios, pero buscar una fórmula que no sature al elector y permita una mejor difusión de las propuestas. Para ello, por un lado, se redujo el porcentaje de programación de cada medio audiovisual destinado a la publicidad, del diez al cinco por ciento, para que los días en los que se transmitiera publicidad esta no “invadiera” a los ciudadanos. Por otro lado, para compensar esta reducción en el porcentaje de programación, se incrementó el número de días en los que se transmitían los avisos publicitarios. De los 20 días para las PASO y los 25 para las generales (es decir, un total de 45 días), se pasó a 35 días en ambos casos (un total de 70).

Otro de los ejes centrales de la reforma estuvo orientado a “nivelar la cancha” y avanzar en términos de equidad en la competencia entre

oficialismo y oposición. Para ello, en primer lugar, al extenderse el período de campaña a 50 días tanto para las elecciones primarias como para las generales, se extendió también el período durante el cual la publicidad oficial no puede contener elementos que promuevan o desincentiven el voto hacia algún candidato.

Asimismo, se extendió el plazo de prohibición, de 15 a 25 días antes de las elecciones, para la realización y difusión de actos inaugurales de obras públicas, de lanzamientos de programas o planes y en general de todo acto de gobierno que pueda tender a la captación del voto. Esta restricción impide la utilización de herramientas con las que tradicionalmente contaban los candidatos de las agrupaciones del partido o partidos de gobierno y que por razones obvias no podían utilizar sus competidores.

La reforma innovó por otra parte al regular específicamente por primera vez, aun de modo tímido e incipiente, la publicidad en internet y, más puntualmente, en un intento por controlar la difusión de noticias falsas. En tal sentido, dispuso la creación de un registro (administrado por la Cámara Nacional Electoral) de las cuentas de redes sociales, sitios de internet y demás canales digitales de comunicación de los precandidatos, candidatos, agrupaciones políticas y máximas autoridades partidarias. Al momento de rendir cuentas sobre sus gastos, las listas y agrupaciones políticas deben acompañar el material audiovisual generado para internet, redes sociales y cualquier otra plataforma digital.

Tal como muestra el especialista costarricense Kevin Casas Zamora en su artículo del *New York Times* del 26 de julio de 2019,<sup>2</sup> la legislación sobre financiamiento es importante, pero más importante aún es garantizar su cumplimiento. Por eso resulta primordial fortalecer la aplicación de los controles existentes. Para ello es preciso contar con organismos sólidos, profesionales y bien equipados.

En atención a estas premisas se adoptaron distintas disposiciones, que buscaban el fortalecimiento de la Justicia Electoral para que pueda efectivamente controlar y sancionar los ilícitos. A tal efecto, se duplicó el número de auditores contadores de la Cámara Nacional Electoral, de 8 a 16, para que puedan realizar las auditorías en tiempo y forma. A su vez, se introdujo un procedimiento más expeditivo para las auditorías, con plazos definidos para las evaluaciones, los traslados, las contestaciones y las resoluciones, de modo de poder resolver las sanciones antes del inicio de un nuevo período electoral. Esto busca evitar la situación vigente, tantas veces denunciada,

<sup>2</sup> Casas, K. (26 de julio de 2019). El financiamiento de la política: la caja negra de nuestras democracias. *New York Times*. Recuperado 22 de enero de 2021 de <https://www.nytimes.com/es/2019/07/26/financiamiento-campanas/>

por la cual los expedientes de rendición de cuentas de las agrupaciones quedaban sin resolver durante años.

Para dotar a la Justicia Electoral de mejores herramientas para el control y la investigación, se incluyó la obligación –dirigida a todos los organismos estatales que puedan contar con información relevante para la fiscalización (como la AFIP, el Banco Central, la Unidad de Información Financiera, la Oficina Anticorrupción)– de proporcionarla en forma expeditiva a la Justicia Electoral.

Finalmente, se incorporó un nuevo procedimiento para la tramitación de las causas por ilícitos electorales. Hasta el momento, este tipo de ilícitos no contaba con un procedimiento específicamente reglado, por lo que se lo dejaba en manos de la discrecionalidad del juez. La inclusión de este procedimiento garantiza la aplicación de un trato uniforme para todas las partes, siendo a su vez un procedimiento que ofrece mayores garantías para los imputados.

En otro orden, la reforma introdujo la opción de que las provincias adhirieran al régimen nacional de financiamiento cuando celebren elecciones en forma simultánea a las nacionales. La realización de elecciones simultáneas deriva a menudo en un aumento de la opacidad en materia de financiamiento, ya que operan en simultáneo campañas paralelas, las de los candidatos nacionales y las de los candidatos provinciales, que se rigen por normativas diferentes. En el caso de numerosas provincias, la normativa es sustantivamente más laxa que la nacional, y en algunos casos los controles son prácticamente inexistentes. Esto ha sido planteado reiteradamente por los especialistas como uno de los principales problemas de nuestro régimen legal a la hora de controlar el financiamiento de campañas. La posibilidad de que las provincias puedan adherir al régimen nacional abre las puertas a la resolución de este problema.

## Conclusiones

La modificación de las normas electorales no es un asunto sencillo. La Constitución Nacional dispuso muy razonablemente que este tipo de reformas requieran de una mayoría especial: la mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras (artículo 77). La imposición de una reforma en este campo por parte de una única fuerza política, por más mayoritaria que fuese esta, implicaría un problema de legitimidad para el régimen político. Es por eso que el diálogo, la negociación y los acuerdos se imponen como una restricción virtuosa en este terreno.

El proceso que derivó en la sanción de la ley 27504 muestra acabadamente las dificultades que este tipo de reformas normalmente tienen,

y es a su vez ejemplo ilustrativo de las ventajas que esas dificultades y restricciones suponen. Asimismo, ilustra que, cuando la política está a la altura de las circunstancias, puede actuar responsablemente para avanzar en cuestiones que son de interés común y tienden a mejorar las instituciones, aun cuando para ello deba quizá resignar un interés particular, o no todas las propuestas sean admitidas. Como pudimos ver, esta reforma modificó aspectos sustanciales del régimen de financiamiento. La reforma comparte los principales lineamientos del proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo durante el año 2018, pero no es una reforma que recoja uno por uno los puntos de dicho proyecto. Ciertamente, algunos elementos de aquel no fueron receptados finalmente por los legisladores. Por ejemplo, la creación de un registro de aportes y gastos en tiempo real, de otro registro de proveedores de publicidad en vía pública, la imposición de mayores sanciones por uso partidario de recursos públicos o la tipificación del clientelismo como un ilícito específico fueron dejadas de lado en distintos momentos del tratamiento parlamentario. En cambio, otras propuestas surgieron del debate en las comisiones del Congreso, enriqueciendo el texto. Tal es el caso de la antes descripta regulación de la publicidad en internet y redes sociales, así como la imposición de una cuota de la publicidad digital destinada a sitios periodísticos nacionales y provinciales, además de la definición de campañas de concientización y formación cívica digital a cargo de la Cámara Nacional Electoral.

En cualquier caso, es motivo de celebración y una muestra de madurez el haber alcanzado el consenso legislativo necesario para aprobar esta ley, y de esta forma avanzar en aquellos puntos claves que aseguren un financiamiento de la actividad política en general y de las campañas en particular, más transparente, equitativo y bajo el escrutinio efectivo de la justicia electoral.