

¿Diagnóstico o relato? De la competencia
electoral a un proyecto de reforma política.

*Draft**

Juan Pablo Ruiz Nicolini[†]

14 de julio de 2017

*Este es un trabajo en proceso. **Por favor no citar.** Ponencia para el *XXVII Congreso Internacional de Estudios Electorales: Los desafíos globales de la Gobernanza Electoral*. Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (22 al 25 de agosto de 2017, Ciudad de México)

[†]Máster en Ciencia Política (Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina).
juan.ruiznicolini@mail.utdt.edu

Abstract

Buena parte de la discusión alrededor del proyecto de reforma electoral en Argentina se ha concentrado en torno a la implementación de una nueva tecnología electrónica de votación. Sobre todo a las posibles vulnerabilidades que el sistema podría traer aparejado y, con menor énfasis, sobre la influencia que los distintos diseños de la oferta electoral pueden tener sobre el comportamiento de los electores. Sin embargo, poca atención se ha prestado hasta ahora sobre el diagnóstico sobre que se basan quienes impulsan este proyecto de reforma. En este trabajo proponemos una hipótesis a partir de lo acontecido a lo largo del ciclo electoral 2015 y presentamos argumentos para desarrollar una agenda de investigación.

Palabras clave: Reforma Electoral - Voto Electrónico - Argentina - Integridad Electoral

Introducción

La victoria de Mauricio Macri (PRO) en el balotaje presidencial de 2015 de Argentina significó un punto de quiebre en el que, por primera vez en la historia post transicional, un candidato de una fuerza distinta que al Partido Justicialista (PJ) o la Unión Cívica Radical (UCR) llega a la presidencia (Freytes y Niedzwecki, 2016). El camino a la Casa Rosada fue largo y no exento de polémicas sobre la integridad de los procesos electorales.

Si bien estos reclamos no son un elemento extraño durante los comicios en Argentina, en general no están asociados a denuncias formales o judiciales¹. Más bien se trata de exclamaciones de algunos de los actores de cara a la opinión pública. En este sentido, Oliveros (2017) muestra que la percepción sobre la integridad del voto de muchos votantes en Argentina es relativamente alta (mayor al 30 por ciento) y concluye que la acusación de delitos electorales por parte de la oposición puede pensarse como una posible estrategia racional.

El ciclo electoral 2015 no fue una excepción. Más bien todo lo contrario. La discusión pública al respecto llegó a ocupar buena parte de la agenda de campaña.

Siguiendo esta idea, nuestra hipótesis es que el equipo de campaña de Cambiemos (la alianza que el partido del presidente Macri integra con la UCR y otras fuerzas menores) encontró en la denuncia de fraude un discurso que sirvió como instrumento para fortalecer su estrategia electoral. Pero, además, una vez en el gobierno este relato sirvió para promover la necesidad de avanzar con propuestas para modificar la tecnología de emisión del voto.

En este trabajo proponemos describir el proceso electoral de Argentina en 2015 y su vínculo con el (por ahora frustrado) proyecto de reforma política que el nuevo gobierno impulsa².

¹“Lo que faltó fueron las denuncias,” Página12, 8 de Agosto de 2015; “Ningún candidato formalizó denuncias por robo de boletas,” Infobae, 9 de Agosto de 2015 (Citadas por Oliveros, 2017).

²La media sanción de Diputados contó con apoyos de un amplio abanico de fuerzas

Creemos que las persistentes imputaciones sobre el sistema electoral cumplen un rol en este vínculo y que el “diagnostico” sobre la falta de integridad electoral en los comicios responde más a una estrategia para sustentar un relato y promover determinadas políticas que a evidencia concreta sobre el supuesto mal funcionamiento de las instituciones electorales vigentes.

En una primera sección describiremos someramente algunos eventos destacados del calendario electoral de 2015 y pondremos el acento en unas pocas elecciones que fueron marcando el tono y la creciente importancia que se dio a la posibilidad del fraude en el debate público. En una segunda sección presentaremos con más detalle algunos análisis sobre la integridad del voto en Argentina. En tercer lugar presentaremos algunas implicancias del proyecto de reforma política. En las conclusiones procuramos reunir todos los elementos de esta historia y plantear algunos interrogantes.

1 El Proceso Electoral

El proceso electoral de Argentina en 2015 se caracterizó por su extensión e intensidad. Un cálculo sencillo a partir del calendario de elecciones nacionales y provinciales arroja que hubo comicios en uno de cada tres domingos del año (el 27 por ciento), aproximadamente. El cómputo incluye las tres vueltas para cargos nacionales (primarias, generales y balotaje) y elecciones

provinciales que no fueron desdobladas, también para las tres etapas³.

La secuencia de este calendario es relevante. Siguiendo a Malaum (2015), podemos pensar los procesos electorales provinciales como una “primera vuelta”, que se suma a las tres que corresponden a la serie nacional de votaciones. Su argumento reside en que los resultados de esos comicios sub nacionales sirven como señales que permiten ordenar las campañas y procesos (conformación de alianzas y candidaturas, por ejemplo) del resto de las contiendas.

Esta evolución fue imprimiendo también una creciente preocupación en la opinión pública sobre la integridad de los procesos electorales. En muchas ocasiones fogueada por los más destacados referentes de la política nacional de espacios opositores a los oficialismos nacional y provinciales⁴.

En este sentido, destacaremos acá tres elecciones de la mencionada “primera vuelta”. En orden cronológico estas son las P.A.S.O. provinciales de Salta (que inauguró el calendario el 12 de abril de 2015); la elección provincial de Santa Fe (que el 14 de junio definía un nuevo gobernador y la renovación de la legislatura provincial); y la más conflictiva de todas, la elección provincial de Tucumán del 23 de agosto, inmediatamente después a las P.A.S.O. nacionales.

³Las fechas de elecciones pueden consultarse en el *Atlas Electoral* de Andy Tow <http://www.andytow.com/blog/>

⁴Vale la pena destacar que distintos partidos políticos opositores, en distintas contiendas, protagonizaron las denuncias de fraude causados, supuestamente, por los oficialismos provinciales que no lograron derrotar.

Esos tres procesos guardan una similitud y algunas diferencias. El denominador común fue la denuncia de fraude por parte de sectores opositores al gobierno local. Entre las diferencias destacamos una: cada distrito votó con una tecnología de votación diferente (Figura 1).

Mientras que en Salta se utilizó un sistema electrónico de votación, en la provincia de Santa Fe se votó con un sistema de Boleta Única de papel (conocida en general como “boleta australiana”, similar a la que se utiliza en los comicios mexicanos); y, por último, en Tucumán, con el más tradicional instrumento de votación que se utiliza en Argentina: las boletas partidarias.



Figura 1: Tres modelos de boletas. Arriba: Boleta Única por categorías (Santa Fe). Izquierda: Pantalla de categoría Diputado (Salta). Derecha: boleta partidaria (Tucumán)

Sobre las denuncias de fraude, uno podría hacer el argumento que cuánto más competitiva la votación (menor diferencia entre los candidatos), es más esperable que exista conflicto alrededor de los resultados.

En palabras de Hartlyn (*et al*, 2009): *"Una medida de la «legitimidad» de una elección se centra en las opiniones de los actores políticos clave y determina que **una elección puede ser considerada «libre y justa» si «todos los partidos principales aceptan el proceso y respetan los resultados».** Esta medida tiene el beneficio de la simplicidad y un alto grado de confiabilidad; sin embargo, debido a las debilidades organizativas de los partidos o a sus cálculos políticos estratégicos, es posible que las valoraciones electorales de los partidos no correspondan a las que hagan los observadores independientes. **El liderazgo de un partido perdedor puede acusar al partido ganador de fraude en vez de admitir la derrota, como una manera de mantener su posición al interior del partido.***

Desde esta perspectiva, las sospechas y denuncias son más razonables en el caso de Santa Fe, dado lo cerrada que fue la competencia por el máximo cargo.

| Candidato (Alianza) – Elecciones Generales | Votos | % |
|--|--------------|----------|
| Lifschitz (FRENTE PROGRESISTA CIVICO Y SOCIAL) | 584.017 | 31,74 |
| Torres del Sel (UNION PRO FEDERAL) | 582.521 | 31,65 |
| Perotti (FRENTE JUSTICIALISTA PARA LA VICTORIA) | 558.571 | 30,35 |

Figura 2: Provincia de Santa Fe (2015). Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow - <http://www.andytow.com/atlas/totalpais/santafe/2015g.html>

Los resultados muestran que la distancia entre el oficialista Lifschitz, que resultó ganador de la contienda, y el tercero (Perott, más cercano al oficialismo nacional) fue de 1.5 puntos porcentuales (pp) de diferencia; y solamente 0.9 pp lo separaron de su competidor inmediato, Torres del Sel (candidato del presidente Macri).

Dados esos resultados, la disputa por cada uno de los votos en el conteo es una actitud racional⁵.

Vale la pena recordar que en esta elección los votos se emitieron con un sistema en el que el Estado es garante de la oferta electoral y no los partidos, como sucedió en el caso de Tucumán. Esto es relevante porque es en el instrumento de votación dónde se argumenta se encuentra el núcleo de los problemas de los procesos electorales. Pero éste no era novedad en la provincia; el sistema ya se había utilizado en elecciones previas desde 2011 sin mayores inconvenientes.

⁵Dada la mínima diferencia de votos entre las primeras tres fuerzas en competencia, el recuento se transformó en una controversia judicial (ver: <http://www.lanacion.com.ar/1802489-rechazan-en-santa-fe-el-recuento-voto-a-voto>)

Muy distinta fue la situación en las provincias de Salta y Tucumán. En ambos casos la distancia entre la primera y segunda fuerza superó los 10pp. Una diferencia de votos que difícilmente podía explicarse por el fraude electoral.

| Candidato (Alianza) – Elecciones P.A.S.O. | Votos | % |
|--|--------------|----------|
| Urtubey (FRENTE JUSTICIALISTA RENOVADOR PARA LA VICTORIA) | 292.311 | 47,23 |
| Romero (FRENTE ROMERO + OLMEDO) | 208.508 | 33,69 |
| Nanni (FRENTE UCR - UNEN - PS) | 45.173 | 6,67 |

Figura 3: Provincia de Salta (2015). Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow - <http://www.andytow.com/atlas/totalpais/salta/2015pg.html>

De nuevo, es relevante tener en cuenta cómo votaron los salteños. En el año 2009 el gobierno de Salta firmó un convenio con el Tribunal Electoral de la provincia a partir del cual se dio inicio a una prueba piloto de un cambio en el sistema de votación. En marzo de ese año, se estableció un convenio con la Universidad Tecnológica Nacional para la utilización de un sistema de urna electrónica. Sin embargo, cinco meses después, a raíz de las modificaciones en los cronogramas electorales a nivel nacional y provincial, se cambió de estrategia (y de sistema). Para ello se convocó a la empresa Magic Software Argentina (Grupo MSA) -que ya había sido contratada para proveer sus servicios de escrutinio en los comicios- para que lleve adelante una primera prueba piloto con su propio sistema en el municipio de San Lorenzo y unas pocas mesas de la ciudad de Salta, los dos distritos que componen el Departamento Capital. En este caso se trata de un sistema electrónico

popularizado luego como Boleta Única Electrónica (BUE).

Dos años después comenzó el proceso gradual que, según se manifestaba en ese momento, incorporaría la totalidad del padrón electoral de a tercios cada dos años. Este objetivo inicial fue dejado de lado y, ya en las elecciones de 2013, toda la provincia votó con la nueva tecnología para todas las categorías provinciales en disputa en cada una de las localidades (Page et. al., 2016).

La implementación del voto electrónico en Salta cumplió con buena parte de las recomendaciones que proponen los expertos en gobernanza electoral (Tula: 2008, 2012)⁶. A pesar de ello, las elecciones salteñas de 2015 fueron fuertemente cuestionadas. Las quejas y advertencias provenían de dos frentes. Por un lado, por parte del principal candidato opositor que competía por la gobernación (Juan Carlos Romero, ex gobernador, quien representa una facción del peronismo no oficialista). Por otro lado, ONGs y expertos informáticos independientes levantaron la voz argumentando que los sistemas electrónicos de votación como el utilizado en Salta (y que se proponía utilizar en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) eran una amenaza a los principios básicos de integridad, igualdad y secreto que deberían estar garantizados en

⁶Tula (2008) enumera Ocho requisitos básicos para la adopción de sistemas de votación electrónica: (1) Fuerte presencia del Estado como garante del derecho de sufragio y como regulador del proceso de modernización, (2) Modernización previa de las primeras fases del proceso electoral, (3) Gradualidad en su implementación, (4) Infraestructura de telecomunicaciones mínima, (5) Extensa e intensa campaña de difusión pública, (6) Transparencia, (7) Incorporación de un comprobante físico del voto, (8) Actualización de las normas existentes en materia de seguridad.

los procesos electorales democráticos (Chaparro, 2015).

Ante la presión y las reclamos la autoridad electoral accedió a hacer un conteo manual de todas las urnas, a pesar de que la ley contempla que en el escrutinio definitivo se contabilizan los resultados reflejados en las actas del escrutinio provisorio y solo una pequeña fracción de las urnas (5 por ciento) son abiertas al azar para validar el proceso y seguir con el computo de actas en el escrutinio definitivo (Page, *op cit*). El resultado que arrojó el escrutinio definitivo no modificó sustantivamente lo que había adelantado el escrutinio provisorio.

Por último, el resonante caso de Tucumán. Los comicios que definían la sucesión en la gobernación, la renovación total de la legislatura y de los cargos locales (intendentes y concejales) sucedieron solo dos semanas después de las P.A.S.O. nacionales en la provinci. Mientras que el proceso electoral nacional aconteció sin mayores conflictos, la elección para cargos locales estuvo signada por numerosos incidentes. Por ejemplo, recién durante la madrugada anterior a la jornada electoral se confirmaron los integrantes de la Junta Electoral Provincial, árbitro del proceso electoral. A ello se le sumaron incidentes – aislados, pero graves- en los que, entre otros, se quemaron urnas, por lo que se suspendieron las elecciones en algunos centros de votación.

| Candidato (Alianza) – Elecciones Generales | Votos | % |
|---|--------------|----------|
| Manzur (ALIANZA FRENTE PARA LA VICTORIA) | 491.951 | 53,68 |
| Cano (ALIANZA FRENTE ACUERDO PARA EL BICENTENARIO) | 380.418 | 41,51 |
| Bussi (FUERZA REPUBLICANA) | 29.904 | 3,26 |

Figura 4: Provincia de Tucumán (2015). Fuente: Atlas Electoral de Andy Tow - <http://www.andytow.com/atlas/totalpais/tucuman/2015g.html>

No obstante, la raíz de muchos de los conflictos debe buscarse, no en el instrumento de votación sino en el diseño institucional que determina la oferta electoral: la posibilidad que tienen los partidos de presentar candidaturas para cargos legislativos y “engancharse” de una fórmula que compite para los cargos ejecutivos (los llamados acoples)⁷. Si a ello se le suman los requisitos poco exigentes para la formación de etiquetas partidarias, resulta un sistema que es difícil de administrar, poco inteligible para los electores y que propicia el conflicto y la faccionalización en las entrañas de los partidos.

La oferta electoral del ciclo 2015 para los cargos provinciales es sug-
erente al respecto. Casi un millar de partidos estaban registrados para la
contienda local (entre nacionales, provinciales y municipales); unos 30.000
candidatos (cerca de 3 por ciento del padrón provincial) fueron habilitados
para competir por 347 cargos en la provincia; había 390.000 afiliados a al-
gún partido (casi un tercio del padrón). Además, cerca de 80 acoples fueron

⁷Esta normativa fue incorporada en la reforma de la Constitución provincial en el año 2006. El gráfico de la Figura 1 muestra cabalmente como a partir de entonces la competencia efectiva para cargos legislativos crece exponencialmente.

oficializados entre las dos principales fuerzas.

El Número Efectivo de Partidos (NEP) nos permite tener una medida más precisa del volumen real de esta oferta sobredimensionada, en función de una ponderación de los votos que efectivamente recibió cada una de las listas.

TUCUMAN: Número Efectivo de Partidos (NEP). Categorías Diputados y Gobernador

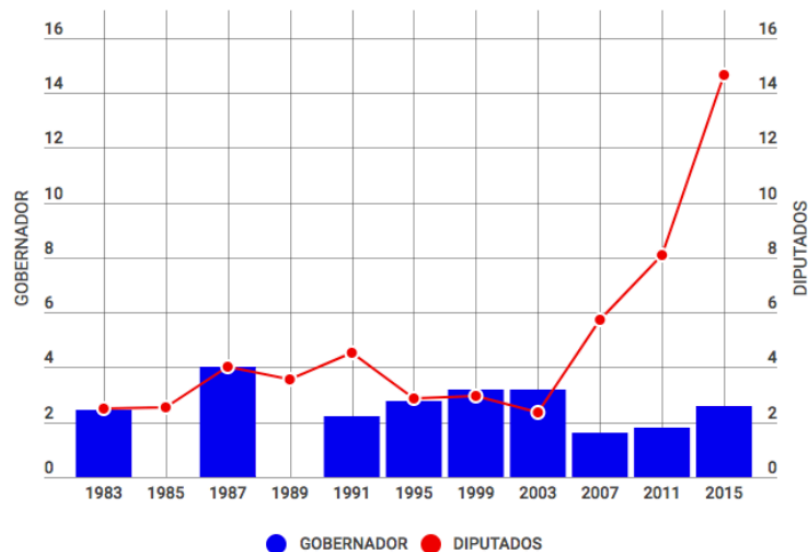


Figura 5: Provincia de Tucumán (1983 - 2015). Fuentes: Atlas Electoral de Andy Tow y Observatorio Electoral Argentino (OEAR) - CIPPEC

Entre 1983 y 2003, el NEP registra que la competencia efectiva por las bancas se daba en un rango de entre dos y cuatro partidos. Desde entonces la tendencia fue creciente, hasta que en el último turno electoral este valor fue cercano a 15.

La atomización de la competencia política, sobre todo para las categorías inferiores a nivel local (concejales municipales), que se define por muy pocos votos, promovió un escenario propicio a la volatilidad. La creación de nuevas etiquetas para participar por fuera de las estructuras partidarias y competir por cargos menores generó un crecimiento exponencial de la oferta electoral. La intuición es que los conflictos más graves de la elección (la quema de urnas y suspensión de la elección en algunos establecimientos responde a este fenómeno.

Pero, incluso, estos no son tipificados como fraude, sino como otros delitos. La autoridad encargada de administrar justicia tiene herramientas y procesos para lidiar con ello. De hecho, en los establecimientos donde ocurrió, la elección fue anulada y se programó una nueva fecha de comicios.

Sugerir que las diferencias entre telegramas y la carga de datos del escrutinio provisorio son muestra de fraude, tampoco es sensato. El proceso de validación legal de los comicios incluye una cadena de elementos en la cual los certificados de escrutinio de fiscales y la carga de datos son los últimos eslabones. Hayan sido causados por error o por mala administración de las autoridades de mesa, estas diferencias (presentes en casi cualquier proceso electoral) nunca podrían explicar la diferencia de los resultados.

En medio de la jornada electoral, los principales dirigentes de la oposición decidieron escalar judicialmente lo que ellos consideraron era fraude. El proceso judicial recayó en la Cámara en lo Contencioso Administrativo que

declaró la nulidad de las elecciones y sentenció que era necesario convocarlas nuevamente.

Un mes después, con la posibilidad de una intervención federal latente, dado que la provincia no cuenta con una ley de acefalía que pudiera resolver la sucesión al finalizar el mandato del gobierno, la Corte suprema provincial rechazó la nulidad y validó los resultados.

Una nueva apelación por parte del espacio opositor llegó luego a la Corte Suprema de Justicia. Casi dos años pasaron desde la elección hasta que en julio de 2017 el máximo tribunal rechazó nuevamente el planteo.

En resumidas cuentas, puede decirse que las elecciones locales de Tucumán fueron desprolijas; hubo muchos inconvenientes y se cometieron varios delitos electorales. En ese contexto el *challenger* provincial (José Cano) lanzó las primeras denuncias de fraude en las elecciones. Pocos días después, casi todos los pre candidatos presidenciales de la oposición (Macri, Massa, Stolbizer y Sanz) acompañaron en una conferencia de prensa en la Ciudad de Buenos Aires a Cano, apoyando su reclamo⁸.

No importaba para esas denuncias ante la opinión pública lo que dijera la autoridad judicial competente; tampoco se hacían eco de la opinión de ONGs especializadas en temas electorales. La diferencia de votos que obtuvo Juan Manzur (candidato oficialista de Tucumán) sobre Cano en el escrutinio

⁸Ver: “*Juntos, Macri, Massa y Stolbizer reclamaron “transparencia” para octubre*” (Diario Clarín, 26/08/2015).

provisorio fue relativamente similar a la del definitivo (el legal, que determina el resultado final y lleva a la proclamación de los candidatos). La denuncia de fraude ya se había instalado como tema.

2 La Integridad Del Voto

La suspicacia es inherente a cualquier sistema de votación; está bien que así sea. Es tarea de la *Gobernanza Electoral* lidiar con esas preocupaciones. En palabras de Marcelo Escolar (2010) ésta “*se ocupa de diseñar, gestionar, administrar y certificar el proceso mediante el cual se accede al poder en contextos políticos democráticos*”; y, como la imagen espejada de un sentido común que pone el énfasis sobre la confianza, se trata de la administración de la desconfianza (de los actores hacia el proceso electoral) y de la incertidumbre (falta de sesgos) en los resultados. El autor señala también, que *la política* juega un rol de importancia, en tanto son actores centrales con capacidad de (des)legitimar los procesos electorales y son, en alguna medida, co responsables de la *Gobernanza Electoral*(p.66). La legitimidad de los procesos electorales guardan relación con cómo los actores políticos actúan antes los resultados.

Como vimos, la integridad de las elecciones fueron un tema recurrente y creciente a medida que avanzaba el calendario electoral de 2015. No obstante, a pesar de la progresiva preocupación al respecto, casi no hay evidencia sobre

procesos que hayan sido susceptibles al fraude⁹.

Page (*et al*, 2017) sostienen en un reciente análisis forense ¹⁰ de la última elección en la provincia de Buenos Aires (principal distrito electoral del país) que *“el conteo provisorio fue exhaustivo y preciso; que hay pocas mesas y circuitos con valores atípicos (que se salen del patrón) (...) que por su baja frecuencia y poca magnitud ninguna de las anomalías detectadas podría haber afectado el resultado de la elección para ninguno de los cargos estudiados; y que hay valores atípicos para cada uno de los tres principales partidos, de modo que no hay un sesgo sistemático en favor de alguno de los principales contendientes”*.

Oliveros (2017) analiza el tema poniendo el foco en la percepción de los votantes. A partir de un análisis de encuestas de panel para ese ciclo electoral¹¹, la autora concluye que la percepción de los votantes sobre el secreto del voto (una de las características fundamentales de la integridad) no es estática.

⁹Page (*et al*, 2017) señalan que son pocos los estudios de este tipo que analizan elecciones en Argentina. Entre ellos destacan y citan un trabajo de *“Cantú y Saiegh (2011) sobre el fraude durante la llamada “década infame”, de Casas, Díaz y Trindade (2017) sobre la elección presidencial de 2011 y uno de Levin, Pomares y Álvarez sobre la elección de 2015 en la provincia de Buenos Aires (2016)”*.

¹⁰*“El estudio analiza la cobertura, la precisión y la consistencia de los datos de de cada mesa electoral, como una medida aproximada de la calidad y la integridad de la votación”* (Page, *op cit*).

¹¹La primera ola de encuestas (Wave 1) se realizó previo a las P.A.S.O. nacionales del mes de agosto (dos semanas antes de la elección de Tucumán) y la segunda ola (Wave 2) con posterioridad a la segunda ronda presidencial (la última elección del calendario). En un punto, este diseño de investigación nos permite compatibilizar las conclusiones de Oliveros (2017) con la secuencia temporal establecida en este trabajo.

Los resultados de su análisis sobre el ciclo electoral 2015 en Argentina le permiten concluir, en primer lugar, que la percepción sobre la falta de integridad es sensible al hecho de que el candidato preferido de los entrevistados gana o pierde la elección. En el gráfico de coeficientes (Figura 6) ello está ilustrado por la variable “Scioli” (el perdedor de la contienda). Sustantivamente quiere decir que mientras en la primera ola de entrevistas (a la izquierda), quienes habían votado por Scioli confiaban en la secrecía del voto, ante la misma pregunta una vez terminado el ciclo electoral, la estimación disminuye y no se puede distinguir el efecto (el intervalo de confianza de la estimación está superpuesto con la línea punteada).

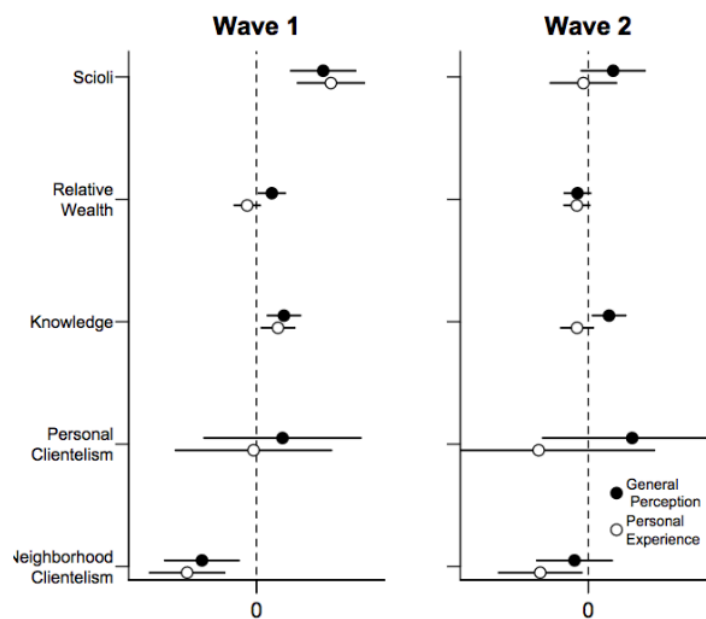


Figura 6: Determinantes individuales sobre la percepción del secreto del voto.
Fuente: Oliveros (2007, p.28).

En segundo lugar, sus resultados muestran que la percepción sobre la falta de integridad está menos alimentada por experiencias personales que lo que buena parte de literatura supone. En el gráfico esto está representado por la diferencia de color de los puntos (negro corresponde a una “percepción general” y blanco a la “experiencia personal”).

La pregunta que queda responder, tal como señala Oliveros (*op cit*) es, si la percepción de los votantes no se explica por experiencias personales, ¿cuál es la fuente que la nutre? La autora señala, mas no desarrolla, que es plausible pensar en que las acusaciones vertidas en la opinión pública por la oposición y el tiempo que los medios de comunicación le dedicaron corresponden a una estrategia de campaña. Presentarse como la “opción limpia” podría redundar en ganancias políticas (p.32).

3 El Proyecto De Reforma

Cumpliendo con la promesa de una campaña en la que la integridad de las elecciones ocuparon un lugar de relevancia, el presidente Macri anunció durante la inauguración de sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa que enviaría al Congreso un proyecto de ley de reforma política. La responsabilidad del mismo recayó en el secretario de Asuntos Políticos y Fortalecimiento Institucional, Adrián Pérez.

Según el mismo Pérez explicitaba, la propuesta original del proyecto pretendía avanzar en tres sentidos¹²: el sistema de votación, el calendario electoral y la autoridad de aplicación. De los tres ejes, el único que sobrevivió en la redacción del ante proyecto fue el primero. Modificar el instrumento de votación fue en todo momento la primera preferencia del gobierno. El proyecto que finalmente se presentó en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación (dónde obtuvo media sanción) incluyó también otros aspectos sustantivos a ser reformados; como la restricción a listas colectoras y la paridad de género en la oferta electoral.

Pero fue el instrumento de votación (un sistema equivalente a la BUE implementada en Salta desde 2009 y al que el gobierno de Macri en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en medio del proceso electoral de 2015) el principal eje de debate y lo que causó que el resto de la reforma no llegara siquiera a debatirse en comisiones en el Senado, por intransigencia a hacer modificaciones por parte del oficialismo. La idea del gobierno de modificar el instrumento de votación para el ciclo electoral de 2017 quedó trunca, y con ello el resto de las reformas incluidas en el proyecto.

3.1 ¿Por Qué Enchufar Los Votos?

Hacia el año 2009 varias provincias de Argentina avanzaron en modificaciones de su forma de votar. Nuevos instrumentos aparecieron a partir

¹²Ver “*El voto tiene que ser rápido, ágil y seguro*”, <http://elestadista.com.ar/?p=9729>

de la discusión -a nivel nacional- de un proyecto de reforma política que derivaría en la sanción de la ley 26.571 de *Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral*. La norma, que se proponía ordenar el “colapsado” sistema de partidos de Argentina (Ruiz Nicolini, 2015), incluyó modificaciones en el padrón electoral, en la selección de candidaturas (las P.A.S.O.), la publicidad audiovisual garantizada por el Estado y un rediseño de las boletas partidarias. Pero no se suplantó el instrumento de votación. A nivel sub nacional, en este contexto, nuevos sistemas de boleta única se implementaron en Córdoba, Salta y Santa Fe. Con ello estatizaron la oferta electoral, que hasta entonces se presentaba en las tradicionales boletas partidarias, cerradas y bloqueadas (como las utilizadas en 2015 para los comicios nacionales y los caso de Tucumán y de la Provincia de Buenos Aires acá mencionados).

Con estas experiencias en mente, la discusión en torno a la variante electrónica más extendida, la Boleta Única Electrónica, se viene planteando desde distintos lados: respecto a los niveles de seguridad del sistema (vulnerabilidad y secreto del voto); sobre los procesos de implementación (licitaciones y capacitaciones); y, con menor énfasis, sobre sus efectos políticos¹³.

¹³Unos pocos trabajos han empezado a indagar sobre la influencia que los distintos diseños de la oferta electoral pueden tener sobre el comportamiento de los electores y su efecto sobre los resultados (Katz, *et al*, 2011; Leiras y Calvo, 2011). Mientras algunos otros pusieron especial énfasis en evaluar el impacto de la implementación de este sistema electrónico de votación en algunas provincias argentinas (Antenucci y Abdala, 2016; Barnes, *et al*, 2017; Ruiz Nicolini, 2017; Dodyk y Ruiz Nicolini, 2017). Pero poca atención se ha prestado hasta ahora sobre las motivaciones que pueden tener quienes impulsan estas reformas, en general, y la BUE en particular.

Sabemos que uno de los argumentos principales para avanzar con una modificación del instrumento de votación fue que con el sistema tradicional la posibilidad de fraude era mayor a la de alguna variante en la que el Estado fuera garante de la oferta electoral. Esto se expresaba, principalmente, en la falta de seguridad en la provisión de toda la oferta electoral en los centros de votación causado, supuestamente, por el robo sistemático de boletas.

En línea con esta discusión, Burdman (2015) argumenta que lo que sucedió fue que la forma de emitir el voto permaneció sin modificaciones sustantivas a pesar de los profundos cambios en los partidos políticos: *“los partidos de militantes y con organización interna, como los que prevé la legislación electoral, funcionaron entre nosotros hasta principios de los años 90”*. Los partidos políticos reciben fondos para poder imprimir las boletas y son los responsables de que éstas estén presente en los centros de votación. Y añade que *“en las últimas décadas la situación cambió sustancialmente. Hoy, nuestros partidos no tienen capacidad alguna de (co)organizar elecciones. Campañas y comicios deben “estatizarse” porque hay partidos que solo tienen candidatos, asesores y colaboradores”* (Burdman, *op cit*). La falta de fiscales partidarios es vista entonces como un problema a solucionar.

La tecnología con la que se emite el voto puede solucionar algunos inconvenientes (el faltante de boletas) pero puede agregar otros (la dificultad del control ciudadano sobre procesos informáticos). El freno a la reforma en el Senado de la Nación respondió principalmente a estos cuestionamientos

del sistema electrónico de votación propuesto.

¿Por qué no considerar entonces otras alternativas disponibles en las que el Estado garantiza la oferta electoral, como las utilizadas en las provincias de Santa Fe y Córdoba desde 2011? Ernesto Calvo (2016) sostuvo un par de argumentos al analizar el proyecto del ejecutivo nacional: *“Porque tenemos ya en el país un par de elecciones que utilizaron este tipo de dispositivo en forma exitosa, como en Salta; porque como muestran los trabajos de CIPPEC los votantes tienen un cierto fetiche por el voto informático; y, desde el lado político, porque el ejecutivo tiene expectativas de que este sistema de votación va a disminuir los costos de fiscalización para su partido y administrar los efectos de arrastre de la boleta a su favor”*.

A ello podríamos sumarle que el oficialismo encontró en el discurso reformista un soporte para transitar la última parte de la campaña presidencial de 2015. Presentar la nueva tecnología electrónica como un “cambio modernizador” contra los “poderes feudales” era parte de esta línea discursiva.

Los eventos de Tucumán le permitieron denunciar una supuesta manipulación del proceso electoral que prometían se podía solucionar con las reformas. Notoria fue la exclusión de los casos de Salta y Santa Fe antes expuesto de estos argumentos. La clave de ello está en el instrumento de votación con el que se emitieron los votos en cada distrito.

Esas maniobras no eran inocentes. El día siguiente a esos comicios, en el que los principales candidatos a la presidencia (Scioli y Macri) viajaron

a acompañar a sus candidatos locales, el equipo de campaña del PRO ya era consciente de que Tucumán se convertiría en un punto de inflexión. En *Cambiamos*, libro que narra los entretelones de la campaña presidencial, Iglesias Illia (2016) destaca la reacción de unos de los conductores del equipo, el ahora jefe de Gabinete de Ministros Marcos Peña, apenas terminada la jornada electoral de Tucumán: “*lo que hicimos anoche con Cano permitirá que Cano trabaje más en octubre para Mauricio Macri*”, relata Illia.

Más de un año después, el ministro del Interior Frigerio (a la sazón, responsable de la cartera ministerial encargada de la reforma electoral) arengaba ante dirigentes provinciales de Cambiemos sobre el asunto y mantuvo la línea discursiva que cuestiona la legitimidad del proceso electoral provincial.

Decía Frigerio: “*Cuando se conformó este espacio político, muy pocos apostaban a que íbamos a llegar a la elección juntos. Muchos menos a que podíamos ganar. Pero se ganó a nivel nacional y, digan lo que digan, ¡se ganó acá también, en la provincia de Tucumán*¹⁴”.

A pesar de la evidencia contraria, el discurso de recelo sobre la elección de Tucumán se mantuvo como un eje de campaña en 2015; y sirvió, una vez en el gobierno, como fuente de legitimidad del proyecto de reforma electoral a nivel nacional; aunque el problema de Tucumán tuviera sus raíces en la normativa electoral provincial (la multiplicación de sellos y la posibilidad de acoplar listas). Puede argumentarse además estos defecots difícilmente

¹⁴ “*Se ganó la elección a nivel nacional y, digan lo que digan, también en Tucumán*”, arengó Frigerio!. Diario La Gaceta, 29/19/2016

puedne arreglarse con un cambio en el instrumento de votación. Sea con el sistema tradicional de boletas partidarias, con un sistema de Boleta Única de papel o uno electrónico, el problema central está en las regulaciones respecto de la oferta electoral.

Dice Leiras (2016) al respecto: *“Hay un límite a la inteligibilidad de la información electoral que es político, y no tecnológico. Deriva de la frecuencia con la que los partidos argentinos hacen alianzas cruzadas, presentan listas colectoras, acoples, lemas y otras variantes raras que esconden una variedad inabarcable de listas ignotas atrás de candidaturas de gente conocida”*. Encontramos allí un diagnóstico más preciso sobre qué es necesario reformar en los sistemas electorales de Argentina¹⁵. La intransigencia del gobierno en modificar el aspecto “electrónico” de la reforma hizo que el resto de las modificaciones que el proyecto incluía tampoco fueran aprobadas.

¹⁵Es de utilidad recordar que en Argentina existen 25 sistemas electorales: uno nacional (sobre el que aplicaría la reforma acá discutida) y los 24 correspondiente a cada uno de los distritos sub nacionales que conservan para si la potestad de auto regular sus propios procesos. Al respecto, Casullo (2016) sostiene que *“en el mejor de los casos las reformas electorales que se apliquen exclusivamente sobre las elecciones nacionales tenderán, en cierto sentido, a mejorar lo que ya es bueno, dado que ellas se han realizado de manera razonablemente adecuada desde 1983 hasta hoy. El nudo de la cuestión son los sistemas electorales provinciales”*. Si bien es cierto que la legislación nacional es perfectible (y de hecho, el proyecto del gobierno avanzaba sobre en varios de esos aspectos), el argumento de Casullo aplica también sobre la justificación del proyecto basado en lo sucedido en comicios de orden provincial. El ejemplo de Tucumán -con elecciones de distinto nivel en unas pocas semanas- resulta muy ilustrativo de ello.

4 Conclusiones y trabajo a futuro

El largo proceso electoral de 2015 estuvo determinado por una creciente preocupación alrededor de la integridad del voto. Mantuvimos acá que, más allá de que la opinión de los votantes puede tomar como cierta esa inquietud, (i) no se encuentra evidencia de fraudes que puedan explicar los resultados de los procesos electorales y (ii) la denuncia del mismo se utilizó estratégicamente para moldear un relato que sirviera a los fines de la campaña presidencial. Una vez en el gobierno este discurso funcionó también como “diagnostico” para justificar la necesidad de una reforma electoral. Y, si bien es cierto que la institucionalidad electoral de Argentina tiene aspectos para mejorar, también lo es que no hay registros de dificultades mayores en elecciones nacionales. Más problemas se pueden encontrar en los sistemas políticos provinciales, sobre los cuales no se aplicaría la legislación que se propone aprobar en el Congreso de la Nación.

Un interrogante que queda pendiente es el por qué de la intransigencia del oficialismo respecto de un sistema electrónico de votación: ¿qué es lo que el gobierno espera ganar con un sistema como éste? Si su diagnóstico es que el mayor problema reside en el tradicional sistema de boletas partidarias, ¿por qué no avanzar con una variante de papel, sobre la cual es más fácil construir consensos legislativos para aprobar el proyecto? Respuestas que quedan para un trabajo futuro.

Un avance de investigación en esta línea podría beneficiarse también con (i) la extensión de una análisis forense de los procesos electorales más controvertidos acá reseñados, para poder descartar con mayor seguridad las hipótesis de fraude en esos comicios y (ii) un análisis empírico de cómo puede haber afectado en la opinión de los votantes los crecientes cuestionamientos de actores políticos centrales de la competencia electoral.

5 BIBLIOGRAFÍA

Antenucci, P. y B. Abdala (2016): “Evaluación de efectos de la boleta electrónica. Evidencia experimental de las elecciones de Chaco en 2015”; Revista SAAP, V.10, Número 2.

Barnes, T; C. Tchintian, C y S. Alles. (2017): Assessing Ballot Structure and Split Ticket Voting: Evidence from a Quasi-Experiment. The Journal of Politics, 79 (2).

Burdman, D. (2016): “Echale la culpa al PJ”, Bastión Digital. Consultado el 12 de noviembre de 2016 desde <http://ar.bastiondigital.com/notas/echale-la-culpa-al-pj>

Calvo (2016): “La boelta única y el voto electrónico”; El Estadista, Número 146. Consultado el 13 de junio desde <http://elestadista.com.ar/?p=11070>

Casullo, M.E. (2016): “La reforma política y el federalismo”; El Estadista, Número 136. Consultado el 13 de junio de 2017 desde <http://elestadista.com.ar/?p=9767>

Chaparro, E. (2015): “El sistema de voto electrónico en la Ciudad de Buenos Aires. Una “solución” en busca de problemas”. Fundación Vía Libre.

Dodyk, J. y J.P. Ruiz Nicolini (2017): Corrientes votó entre enchufes y espejos. Working Paper. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/317425011>

- Escolar, Marcelo (2010): La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral; XV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública; Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 12 de noviembre.
- Freytes, C. y S. Niedzwiecki (2016): “A turning point in argentine politics: demands for change and territorial cleavages in the 2015 presidential election”, *Regional and Federal Studies*, Vol. 26 , N3.
- Hartlyn, J; J.McCoy y T.M. Mustillo (2009): “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy*, 51.
- Iglesias Illia, H. (2016): *Cambiamos*. Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- Katz, G; M. Alvarez, M; E.Calvo; M. Escolar y J.Pomares (2011): “Assessing the Impact of Alternative Voting Technologies on Multi Party Elections: Design Features, Heuristic Processing and Voter Choice”, *Political Behavior*, Vol. 33, No. 2 (June), pp. 247-270.
- Leiras, M. (2016): “Las claves de la reforma”; *El Estadista*, Número 136. Consultado el 13 de junio de 2017 desde <http://elestadista.com.ar/?p=9802>
- Leiras, M. y E. Calvo (2011): “La forma de votar importa. El impacto de los nuevos instrumentos de votación sobre la conducta electoral en las provincias argentinas”, CIPPEC - COPEC, Buenos Aires.
- Malamud, A.(2015): “Un balotaje de cuatro vueltas”, *El Estadista*. Consul-

tado el 23 de mayo de 2017 desde <http://elestadista.com.ar/?p=5648>

Oliveros, V. (2017): “Voter Perceptions of Ballot Integrity and Clientelism” en *Campaigns and Voters in Developing Democracies: Argentina in Comparative Perspective*, Capítulo: 10, Editores: Noam Lupu, Virginia Oliveros, Luis Schiumerini.

Page, M; J. Mignone y J. Lenarduzzi (2016): “Cambios en la forma de votar. 10 aprendizajes de la implementación del voto electrónico en la provincia de Salta”. Documento de Trabajo No147, CIPPEC (marzo).

Ruiz Nicolini (2017): El impacto de enchufar los votos. Evaluación del voto cruzado entre categorías en las elecciones de la provincia de Salta. Tesis de Maestría en Ciencia Política. Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/317236729>

Tula, M.I. (2008): “Apuntes y recomendaciones para el estudio del voto electrónico en la provincia de Córdoba”; Informe Técnico a requerimiento del Presidente de la Comisión Consultiva de Expertos para la reforma política en la provincia de Córdoba, Dr. Daniel Zovatto.

- (2012); Democracia, elecciones y nuevas tecnologías. El voto electrónico; Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, Volúmen 1, numero 2, julio-diciembre.