



SISTEMAS ELECTORALES Y ADMINISTRACIÓN DE COMICIOS

CUADERNILLO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA

INCaP
Instituto Nacional
de Capacitación Política



Ministerio del Interior,
Obras Públicas y Vivienda
Presidencia de la Nación



SISTEMAS ELECTORALES Y ADMINISTRACIÓN DE COMICIOS

CUADERNILLO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA

Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política
Dr. Luis Alfredo Juez

Coordinador General
Leonel Pértica

Editores
David Cela Heffel
Sabrina Garbovetzky

Autores de contenidos del cuadernillo:
Facundo Gabriel Galván, Ana Victoria Egido, Amalia Ferrera,
Fernando Dominguez Sardou

Diseño, diagramación y edición:
Lía Ursini

El presente Cuadernillo de Capacitación es una Publicación del Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP)
Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda
Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina, año 2019

El Instituto Nacional de Capacitación Política (INCaP), como editor de los Cuadernillos de Capacitación, no se responsabiliza por aseveraciones, conceptos, posturas, y opiniones vertidas por los colaboradores de esta colección, representando éstas a los autores de las mismas y siendo -por ello- de su exclusiva responsabilidad.

Leandro N. Alem 168, 5° piso, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CP: C1003AAP)

Teléfono: (011) 4346-1545

Correo electrónico: incap.institucional@mininterior.gov.ar

Facebook Oficial: www.facebook.com/INCaPMInterior/

Twitter Oficial: <https://twitter.com/incapminterior>

AUTORIDADES



Mauricio Macri

Presidente de la Nación

Rogelio Frigerio

Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Luis Alfredo Juez

Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política

Palabras de Presentación

La política no es una prerrogativa de los políticos: la política nos convoca continuamente a todos nosotros, como sujetos, como ciudadanos, para construirnos y fortalecernos como sociedad. Se trata de un quehacer colectivo, de un cotidiano y apasionado esfuerzo que va mucho más allá de uno mismo y de su presente para proyectarse en los demás, en el futuro, en una labor que debe buscar sin descanso el bienestar y la realización de cada uno de nuestros semejantes.

La política es un verbo en constante movimiento que desde siempre nos invita a la reflexión, al diálogo y a la acción: es la herramienta que forja el crecimiento de todo aquello que nos engrandece y la transformación de todo lo que espera ser mejorado; es la palabra que despierta las ideas, las diferencias, el debate y los consensos que nos permiten seguir avanzando mancomunadamente.

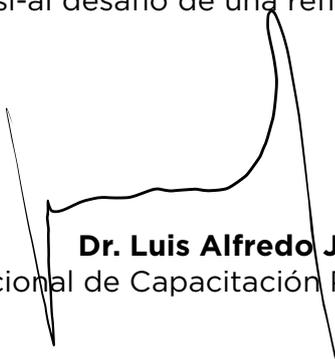
Y es justamente concebida como herramienta que desde este nuevo Instituto Nacional de Capacitación Política queremos acercar la política, en forma de conocimiento, a todas aquellas personas que deseen sumarse a la noble y bella tarea de ser protagonistas del hacer, del participar, y del transformar.

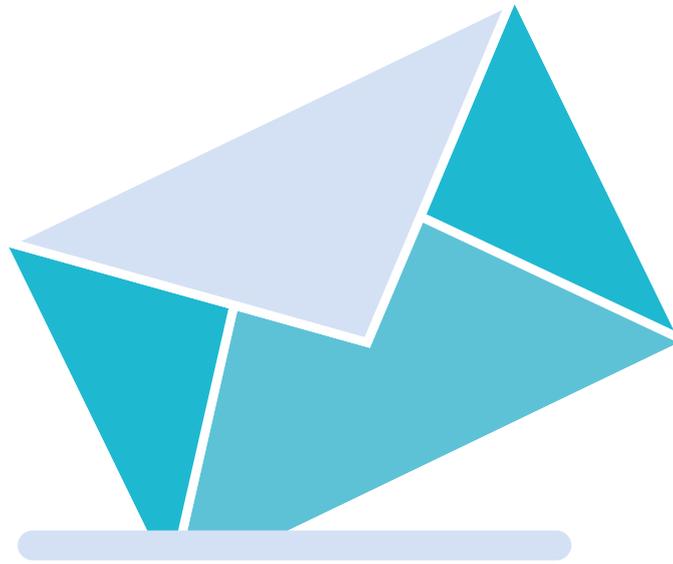
En este marco, el INCaP tiene en sus manos una misión y responsabilidad gravitantes: difundir el conocimiento político a lo largo y ancho del país con verdadero espíritu federal; a partir de una oferta académica profusa, sólida y pertinente; haciéndola llegar de manera permanente a toda persona, organización o institución que lo requiera; respetando y haciendo escuchar en ello a todas las voces y opiniones para fortalecer la pluralidad ideológica y la diversidad en todas sus formas; con el objetivo de aportar desde el saber político a una mayor profundización y calidad democrática.

El presente Cuadernillo constituye, justamente, una muestra de este empeño. En sus páginas el lector podrá adentrarse en una de las múltiples facetas que presenta lo político, explorando sus vetas, tomando contacto con problemáticas pasadas y actuales, con referencias teóricas y sus autores; pero -por sobre todo- podrá hacerse de conocimiento que lleve a una mayor comprensión y reflexión crítica acerca de la dinámica política y la fenomenología del poder. Pero no es ése su único cometido: este Cuadernillo pretende, como material de capacitación, convertirse también en un generador de voluntades de involucramiento, compromiso y acción política.

En este nuevo INCaP trabajamos a puertas abiertas con una vocación y pasión incansables para brindar y hacer llegar el conocimiento político a todos los argentinos. Es por ello que lo invitamos a contactarnos, a acercarse a nosotros, a conocer nuestra oferta académica, a descargar y difundir nuestros contenidos, a participar de las distintas actividades que desarrollamos en todo el país y a sumarse -así- al desafío de una reflexión y construcción política conjunta: desde todos para todos.

Buenos Aires, 2018


Dr. Luis Alfredo Juez
Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política



SISTEMAS ELECTORALES Y ADMINISTRACIÓN DE COMICIOS

CUADERNILLO DE CAPACITACIÓN POLÍTICA

SISTEMAS ELECTORALES Y ADMINISTRACIÓN DE COMICIOS

Facundo Galván, Amalia Ferrara, Fernando Domínguez Sardou y Ana Victoria Egido

INTRODUCCIÓN

En las democracias contemporáneas, analizar los “Sistemas electorales” y la “administración de los comicios”, implica comprender y estudiar un tema que hace al corazón del sistema político: el entramado de actores y reglas que otorgan legitimidad a los representantes. Las dinámicas y procesos institucionales de los regímenes políticos reciben mayor atención en aquellos países que han adoptado mecanismos democráticos para la designación de sus autoridades, aunque también existan procesos electorales en países autocráticos. En función de la relevancia que posee el tema, y del escaso conocimiento que muchas veces tenemos sobre cómo funcionan y cuáles son las variantes en los diseños de los sistemas electorales, el objetivo principal de este curso es dotar a sus destinatarios de información respecto de temas que, si bien son conocidos por quienes vivimos en una democracia, no suelen ser estudiados con mayor detenimiento.

El curso se estructura de la siguiente manera: la primera unidad se dedica a describir las características generales de los sistemas electorales. Luego, nos ocupamos en forma específica del sistema electoral argentino. En la tercera sección, dedicamos una unidad especial al estudio de los distintos tipos de órganos electorales. A continuación, nos ocupamos de los diferentes instrumentos de votación y, por último, presentamos una unidad especial dedicada a dos temas muy relevantes en la administración electoral de los comicios como son la inclusión y la accesibilidad en los procesos electorales.

1 LOS SISTEMAS ELECTORALES

Todo sistema electoral implica un conjunto de actores (partidos políticos, órgano electoral, autoridades de mesa, votantes, etc.), reglas (código o ley electoral, mecanismo o fórmula de asignación de bancas, traza de distritos, etc.) y elementos concretos para desarrollar y gestionar los distintos procesos de una votación (urnas, instrumentos de sufragio, centro de cómputos, etc.). A continuación, se realiza un breve repaso de las definiciones más utilizadas por los investigadores del área para referirse a este tema.

1.1. ¿Qué es un sistema electoral?

Una de las maneras más frecuentes de abordar este tema es a partir de los atributos del **sistema electoral**. Dieter Nohlen, indica que: Los sistemas electorales contienen, desde el punto de vista técnico, el modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños. Los sistemas electorales regulan ese proceso mediante el establecimiento de la distribución de las circunscripciones, de la forma de la candidatura, de los procesos de votación y de los métodos que convierten los votos en escaños (Nohlen, 1998).

Sin enumerar tantos elementos como Nohlen, Rae elabora una definición del sistema electoral, en un sentido más estricto, e indica que se trata de: “(...) un conjunto de reglas y procedimientos que gobierna el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos votos se traducen en la distribución de la autoridad gubernamental entre los partidos políticos en competencia” (Rae; 1977).

Si bien se observan diferencias en cuanto a la extensión de ambas definiciones, lo cierto es que coinciden en señalar que un sistema electoral, como mínimo, **debe resolver la forma en la que los votos se transforman en cargos electivos.**

Ahora bien, ¿por qué nos pueden servir estas definiciones para entender el funcionamiento de un sistema electoral? Entendemos que son importantes porque nos señalan a qué aspectos debemos prestarle atención cuando estudiamos procesos electorales. En este sentido, De Luca (2006), enfatiza que los principales atributos de un sistema electoral son:

- a) el distrito o la circunscripción,
- b) el tamaño de la asamblea legislativa,
- c) la fórmula electoral y
- d) la barrera o umbral de exclusión.

Circunscripción

Por **circunscripción** se entiende a: “[...] las secciones en las cuales el electorado es dividido o agrupado teniendo en cuenta los fines de la votación y el cómputo de los sufragios, a los cuales se le asignan un número determinado de bancas a repartir entre los diferentes partidos políticos en competencia” (De Luca, 2016). La creación de una circunscripción suele basarse en dos criterios: sus límites y la base poblacional. Al delimitarse una circunscripción electoral se suele tener en cuenta las demarcaciones que ya existen según criterios políticos o administrativos (municipios, provincias, etc.). Aunque también, pueden crearse nuevos límites, diferentes a los que se encuentran presentes, que tienen como meta un propósito electoral determinado. Por otro lado, también pueden ser establecidos “circuitos electorales”, sin impacto en la adjudicación de cargos, y sólo a los fines de favorecer mayor cercanía entre el domicilio del votante y su centro de votación. También, en esta delimitación, la cantidad de población en un territorio juega un rol relevante en la “asignación de bancas a cada distrito y en su relación con la cantidad de electores que allí residen” (De Luca, 2006). Cuando en una circunscripción se disputa solamente una banca nos referimos a ella como “uninominal”. Por el contrario, al elegirse dos o más cargos, el distrito será definido como “plurinominal”. En el caso del distrito uninominal, las posibilidades de acceder a un puesto se restringen a la fuerza política que logra más votos. En cambio, donde se compite por dos o más cargos se habilita la posibilidad de que se introduzca una fórmula de reparto para adjudicar cargos a más de una fuerza política. Por ejemplo, si en un distrito se reparten tres cargos puede disponerse que se adjudiquen dos a la lista más votada y uno a la segunda.

Tamaño de la asamblea legislativa

El **tamaño de la asamblea legislativa** (que puede ser el Congreso Nacional, una Legislatura provincial o un Concejo Deliberante) es un elemento clave del sistema electoral y, justamente por eso, **el número de cargos a elegir es tan relevante ya que incide en las posibilidades de acceder a bancas.** De modo que cuando se utilizan fórmulas proporcionales, a mayor cantidad de cargos en disputa se incrementan las chances de lograr bancas para los partidos menos votados.

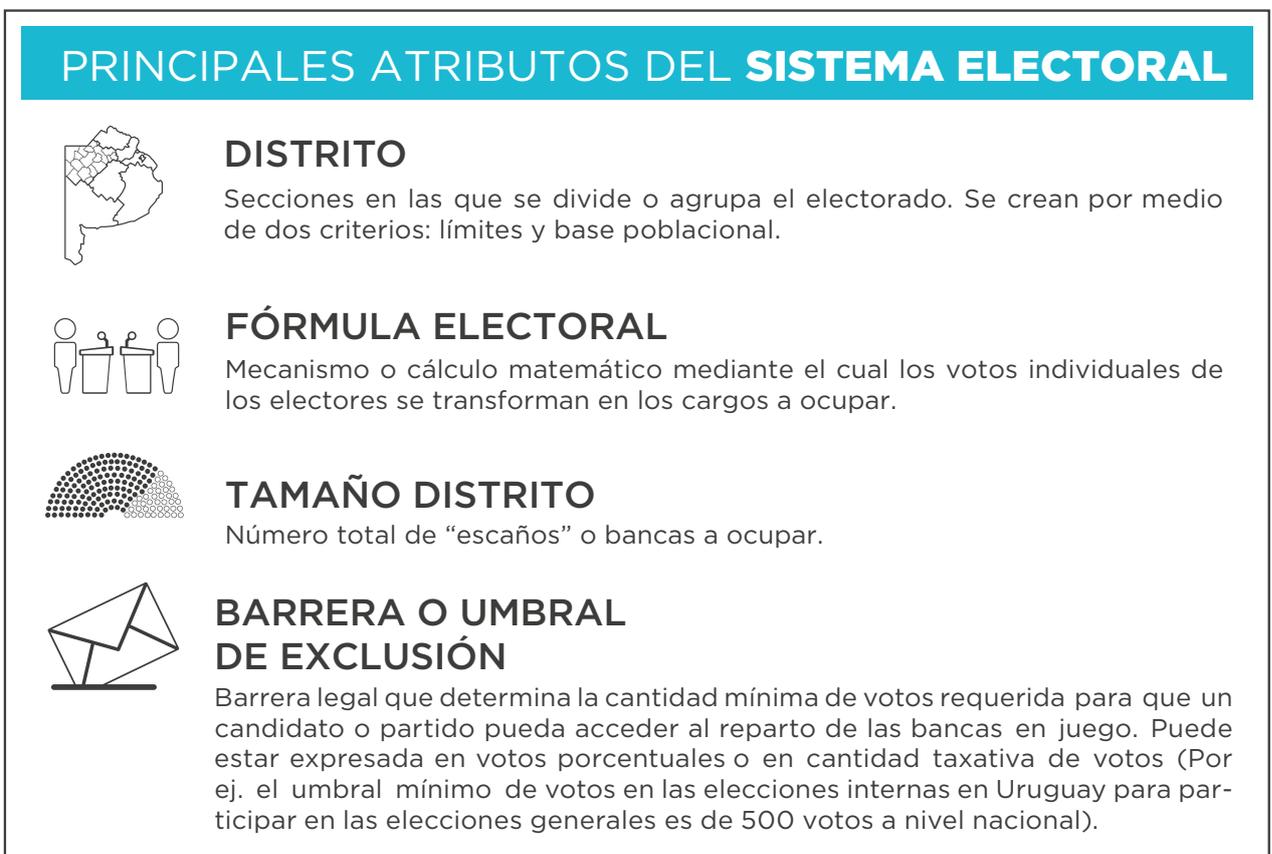
Fórmula electoral

Justamente ahora nos ocupamos de la “fórmula electoral”, que según Cox es: “el procedimiento de cálculo que convierte en forma usualmente mecánica los totales de los votos de los electores en una determinada distribución de los puestos en disputa entre los distintos partidos políticos o candidatos” (Cox: 1997). En términos simples, **se trata de un cálculo matemático que convierte los votos en una determinada distribución de los cargos a ocupar**. Cabe destacar que estas fórmulas sólo se usan cuando hay dos o más bancas a repartir.

Umbral

Ahora bien, ¿por qué decimos que la “barrera o umbral de exclusión” constituye uno de los principales elementos de todo sistema electoral? **Con “barrera” o “umbral de exclusión” aludimos a la cantidad mínima requerida por ley para que un candidato o partido político pueda acceder a un determinado cargo**. Los principales efectos de este tipo de barreras son: dificultar la participación en la distribución de los escaños a los partidos minoritarios y la disminución de la fragmentación partidaria, ambos factores que son entendidos como pasibles de afectar la construcción de mayorías en el Congreso. El impacto que puedan tener depende de: la cantidad de cargos a repartir del distrito, el número de listas que compitan y de la fórmula electoral. En aquellos casos donde los sistemas electorales presenten una elevada barrera de exclusión, existe una mayor cantidad de votos que no serán tomados en cuenta y, por ende, se dará un mayor nivel de distorsión en la distribución de bancas.

Esquema N° 1: Principales Atributos del Sistema Electoral



Fuente: Elaboración propia.

1.2. Otros atributos de los sistemas electorales

Repasamos los principales elementos que componen a los sistemas electorales, pero debemos mencionar otros dos atributos que, no menos relevantes, suelen recibir menos atención. Estos son:

- a) **La estructura de la boleta de votación,**
- b) **La simultaneidad o desdoblamiento electoral.**

Cuando las elecciones se celebran por medio de listas en distritos plurinominales la contienda se realiza por medio de boletas que representan a los partidos o alianzas políticas. Las estructuras de las papeletas electorales pueden diferir en cuanto a su estructura, la clasificación general (Nohlen, 1998; De Luca, 2006) las distingue entre:

- a) lista cerrada y bloqueada,
- b) lista cerrada y desbloqueada y,
- c) lista abierta.

Ahora veamos, brevemente, las principales características de cada una.

Lista cerrada y bloqueada: en ellas el votante no puede realizar cambios en el orden de ubicación de los postulantes. Por ejemplo, si un ciudadano simpatiza con el candidato en la posición número tres, pero no quiere votar al que se encuentre primero, no podrá dejar asentada esa preferencia.



Lista cerrada y desbloqueada: en ellas, se elige una boleta que permite emitir preferencias en el voto al interior de la lista. Puede ocurrir que uno pueda votar a uno de los candidatos de la lista en forma particular (al de la tercera posición sobre diez candidatos), o bien que se pueda establecer orden de preferencias (dar su primera preferencia al candidato 3, la segunda al candidato 10, la tercera al 2, etc.). También hay diseños que permiten modificar el orden por la negativa, con “tachas” o “borratina” sobre aquellos candidatos que no se quiere votar.

Lista abierta: el votante puede incorporar en su elección a candidatos de diversos partidos, de modo que las listas de los partidos se vuelven meras propuestas.

Por su parte, el tema de la **simultaneidad o desdoblamiento** de los calendarios electorales adquiere relevancia en los países federales. En el caso argentino, la Ley N° 15.262 habilita a que las provincias que hayan adoptado el Registro Nacional de Electores (el padrón nacional) puedan celebrar sus comicios de cargos provinciales en la misma fecha y con las mismas autoridades que los de orden nacional. Sin embargo, esta ley actúa como un marco regulatorio exclusivamente para aquellos casos en los que: a) hubiera voluntad política de las autoridades de celebrar los comicios provinciales el mismo día que los nacionales y b) la normativa habilite la posibilidad de unificar los comicios de nivel subnacional con los de orden nacional.

Además de la posibilidad de desdoblamiento de las elecciones nacionales respecto al nivel provincial, también es interesante tomar en cuenta qué tipo de decisión ha tomado cada democracia respecto a la posibilidad de separar o no la fecha de la elección del Ejecutivo (Presidente) de la de los miembros del Congreso (Molina, 2001). En ese sentido se identifican tres grupos de países:

- i) los países que eligen al Presidente y a todos los miembros de la asamblea en la misma fecha (por ejemplo Costa Rica o Perú).
- ii) los países que eligen al Presidente y a todos los miembros de la asamblea en fechas separadas (por ejemplo Chile o Colombia), y
- iii) los países que eligen al Presidente y a una parte de los miembros de la asamblea en la misma fecha y a otra parte en fechas separadas (por ejemplo Argentina o México).

Ciertamente las decisiones respecto a “unificar” o “desdoblar” procesos electorales, tanto en forma “vertical” (entre cargos nacionales y subnacionales) como en forma “horizontal” (entre cargos ejecutivos y legislativos del mismo nivel) depende de múltiples factores. Por ejemplo, intentar “pegar” (o diferenciar) a los candidatos de una provincia a la imagen de un candidato nacional de fuerte posicionamiento del mismo partido, con la esperanza de que arrastre votos, es un factor que puede influenciar en la definición del calendario. Sin embargo, también existen normativas electorales que disponen fechas rígidas, las cuales impiden cualquier tipo de arbitrariedad respecto del día exacto que se celebran los comicios. Por ejemplo, en Argentina en el Art. 53° del Código Electoral Nacional se fijan las elecciones generales legislativas y presidenciales para el cuarto domingo de octubre.

1.3. Tipos de sistemas electorales

¿Cómo se clasifican los sistemas electorales, con qué criterios? Una forma ampliamente aceptada, es distinguirlos según su principio de representación, ya sean **mayoritarios o proporcionales**. El objetivo perseguido por ambos sistemas es muy distinto: “el mayoritario está caracterizado por la búsqueda de una cantidad de escaños para formar gobierno y, por consiguiente, para tomar decisiones, y el proporcional, cuyo fin es funcionar como un espejo de la voluntad de la ciudadanía” (Nohlen; 1998).

En otras palabras, el sistema mayoritario se puede utilizar con la meta de generar mayorías legislativas que brinden mejores condiciones de gobernabilidad. Es decir, si el gobierno requiere aprobar una ley determinada necesita de la construcción de mayorías, artificiales o naturales, para lograr su propósito. Si esto no sucede, el Ejecutivo probablemente no pueda llevar a cabo su plan de gobierno por la falta de acompañamiento a sus iniciativas en el Congreso.

Sistemas electorales mayoritarios

¿Cuáles son las clasificaciones en las **fórmulas mayoritarias**? En este caso encontramos:

- a) la mayoría absoluta,
- b) mayoría relativa o simple y
- c) voto alternativo.

En primer lugar, la **mayoría absoluta** se evidencia cuando la distribución de los cargos se realiza por medio de la mitad más uno de los votos obtenidos. A modo de ejemplo en Brasil, la elección de Presidente se efectúa por medio de esta fórmula electoral, para ser consagrado ganador se debe obtener más del 50% de los votos. En caso de no lograr ese porcentaje, se pasa a una segunda vuelta o ballottage. En ella se consagra como presidente el que haya obtenido la mayor cantidad de votos, sin ningún umbral electoral que condicione la elección.

En cambio, en el caso de la **mayoría simple** el postulante electo es quien obtiene más cantidad de votos, no se tiene en cuenta la diferencia que puede presentarse entre el ganador y el rival más cercano (por ejemplo, es el caso del modo de elección de Gobernador en la Provincia de Buenos Aires).

Por último, el **voto alternativo** suele ser utilizado en aquellos casos que requieren más de la mitad de los sufragios (mayoría absoluta) para ser elegidos a un cargo, permitiendo evitar una segunda vuelta o ballottage. En esos sistemas, los votantes asignan un orden de preferencia a todos los candidatos. Si un candidato no obtiene la mayoría absoluta, se elimina al candidato menos votado, y se toman las segundas preferencias de los votantes, y así sucesivamente hasta que algún postulante obtenga la mayoría absoluta siempre en el mismo acto electoral.

Sistemas electorales proporcionales

En el caso de los **sistemas proporcionales**, debe destacarse que los mismos pueden permitir un reparto de las bancas más acorde a la fragmentación de fuerzas políticas de los partidos que compiten en la contienda electoral. Siempre la posibilidad de proporcionalidad de las fórmulas electorales depende de otros factores, tales como el tamaño de los distritos, la estructuración del sistema de partidos, etc. ¿Cuáles son sus principales variantes? En los sistemas proporcionales encontramos:

- a) **voto único transferible y**
- b) **las fórmulas proporcionales de “lista”.**

Por un lado, el **voto único transferible** se adjudica a las candidaturas individuales que se encuentran en una misma boleta, los votantes determinan sus preferencias por los candidatos mediante números sucesivos hasta extinguirse la cantidad de cargos a elegir en cada distrito. Miguel De Luca al describir su metodología indica que: “El procedimiento contempla la existencia de un cociente o cuota necesaria para conseguir un escaño, calculado en función del número total de votos y la cantidad de escaños” (De Luca; 2006).

Mientras que las **fórmulas proporcionales de lista** no significan una boleta común, si no que puede implicar diversas listas que pertenecen a distintos partidos políticos con un grupo de postulantes vinculados. Las dos grandes opciones que aplican las fórmulas proporcionales para asignar bancas son: el método del divisor y el método del cociente.

El **método del divisor** consiste en dividir la cantidad total de votos por cada una de las bancas en juego (total de votos dividido por 1, por 2, etc.) y adjudicar las bancas a los partidos en competencia en función de sus cocientes.

Esquema N° 2: Ejemplo sistema D'Hondt

RESULTADOS TOTALES OBTENIDOS PARA DIPUTADO NACIONAL EN LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS 2017							
AGRUPACIONES POLÍTICAS	TOTAL VOTOS OBTENIDOS	NUMERAL 1	NUMERAL 2	NUMERAL 3	NUMERAL 4	NUMERAL 5	CARGOS OBTENIDOS
Alianza Cambiamos	437.962	437.962 (BANCA 1)	218.981 (BANCA 3)	145.987 (BANCA 5)	109.490	87.592	3
Alianza Frente Justicialista Somos Entre Ríos	313.605	313.605 (BANCA 2)	156.808 (BANCA 4)	104.535	78.401	62.721	2
Nueva Izquierda	39.102	39.102	19.551	13.034	9.775	7.820	0
Partido Socialista	35.364	35.364	17.682	11.788	8.841	7.072	0

Fuente: Elaboración propia.

En este caso se deben distribuir 5 (cinco) bancas, entonces se dividirá el total de los votos obtenidos por cada agrupación política por 1, 2, 3, 4, 5. Como vemos en el cuadro, la Alianza Cambiamos es la que obtuvo mayor caudal de votos y por eso se quedará con tres bancas. Luego, seguirá la Alianza Frente Justicialista Somos Entre Ríos quién obtendrá dos bancas.

El **método del cociente**, en cambio, estipula una metodología que implica una división total de los votos por la cantidad de cargos a elegir. En función de ese cociente (o cuota), lo que se hace es medir cuantas veces entra dicha cifra al interior del total de votos recibidos por cada una de las agrupaciones políticas.

En aquellos sistemas que optan por el método del cociente encontramos dos grandes grupos: a) las de resto mayor y b) las de promedio mayor. En el caso de las fórmulas de resto mayor, la distribución de bancas se realiza en dos etapas: primero se especifica una cuota electoral (cociente) para determinar cuántos votos debe obtener una lista para acceder a un cargo, y las bancas se otorgan de acuerdo a la cantidad de veces que cada lista alcanza esa cuota. En caso que la totalidad de bancas no sea distribuida en la primera aplicación de la cuota, las bancas restantes pasan a asignarse en función de los restos mayores. Por otro lado, en las de promedio mayor para asignar los escaños se divide el número obtenido por cada lista por una serie de divisores, y posteriormente se reparten las bancas según los más altos cocientes resultantes hasta repartir todos los puestos.

Esquema N° 3: Ejemplo método del Cociente con resto mayor

MÉTODO DE RESTO MAYOR

$$\frac{1000 \text{ TOTAL DE VOTOS}}{5 \text{ TOTAL DE BANCAS A REPARTIR}} = 200 \text{ COCIENTE ELECTORAL}$$

Partidos	A	B	C	D	E
Votos	350	220	180	160	90
Bancas	1	1			
Restos	150	20	180	160	90
Bancas	1		1	1	

La asignación de escaños es considerando los restos mayores que quedan de aplicar una fórmula de cuota.

Fuente: Elaboración propia.

En este caso se deben distribuir 5 (cinco) bancas, entonces se dividirá el total de los votos obtenidos por el total de las bancas a repartir, lo que brinda una cuota de 200 votos para obtener una banca. Aquellos partidos que han obtenido esta cuota (Partido A y B), automáticamente se adjudican al menos una banca. En esta primera distribución, se repartieron solo 2 de las bancas en juego lo que conlleva a repartir 3 cargos pendientes con los restos mayores (Partidos A, C y D). El resultado de este ejercicio serían 2 bancas para el Partido A, 1 banca para el Partido B, 1 banca para el partido C y 1 banca para el partido D.

Más allá del tipo o clasificación de sistema electoral, debemos tener en cuenta que no funciona apartado de la realidad social y política de un país, sino que se encuentra circunscrito en una red entramada de diversos factores como: las divisiones que se presentan en la realidad (divisiones del electorado, clivajes), el arraigo de los partidos políticos de una sociedad, diseño institucional (presidencial, semipresidencial, parlamentario), forma de organización de los partidos políticos, la identificación ideológica, distribución geográfica de votantes, etc.

1.4. Los sistemas electorales y los sistemas de partidos

En su seminal trabajo sobre los partidos políticos Duverger establece la existencia de “leyes” que explican la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos. Brevemente, las mismas pueden ser resumidas en que **los sistemas mayoritarios tienden a producir bipartidismos mientras aquellos distritos en los que se optan por fórmulas proporcionales se generan multipartidismos.**

Sin embargo, con el correr de los años la discusión se amplió, hasta establecerse un gran espacio de investigación sobre el vínculo entre diferentes elementos de los sistemas electorales y partidarios. Como ejemplo podemos referirnos al trabajo de De Luca (2006) quien señala que el sistema electoral tiene influencia en: el sistema de partidos, como sostenía Duverger, pero también en la competencia intrapartidaria, y en la selección y reclutamiento de los miembros de cada una de las agrupaciones.

En este sentido, cuando una fórmula adquiere una determinada cantidad de votos, estos tendrán dos clases de efectos: a) directos e b) indirectos. Los efectos directos se refieren a la traducción de la cantidad de votos a escaños. Es decir, las preferencias de los votantes se traducen en los cargos que cada fuerza política va a tener en un Congreso o Legislatura. Esta clase de efectos son tangibles y observables. En cambio, los efectos indirectos se refieren a cómo el sistema electoral influye en el comportamiento de diversos actores como: votantes, activistas o partidos sobre el resultado electoral. Por su complejidad, los efectos indirectos son difíciles de ser apreciados a simple vista. A modo de ejemplo, un partido que terminó muy desgastado por llevar dos listas a elecciones primarias obligatorias, puede preferir presentarse con lista unificada en el siguiente turno electoral.

Un sistema electoral que regula la competencia intrapartidaria puede favorecer el aumento de la fraccionalización de los partidos, y el decrecimiento de su cohesión organizativa. Tal situación, en algunos casos, puede traducirse en: gastos extremos en campañas políticas, clientelismo, patronazgo.

En esta unidad desarrollamos los aspectos conceptuales en lo concerniente a un sistema electoral. A la hora de analizar cada caso, es importante tomar nota de su composición y funcionamiento, dado que es fundamental para la vida democrática de un país que todas las voces puedan ser escuchadas y que las minorías accedan a representación acorde en el Congreso. Las elecciones constituyen un momento fundamental para la vida política de un país y, en especial, para que la composición y la conformación del Poder Legislativo sea la expresión de la voluntad popular. Todo proceso eleccionario funciona como un mecanismo por el cual los ciudadanos depositan su voto de confianza en los candidatos, permiten conformar cuerpos representativos y abren la posibilidad de los electores de dirigir el rumbo político de su país. Ahondaremos en estos aspectos en la próxima unidad a partir del caso argentino.

2 EL SISTEMA ELECTORAL ARGENTINO

La Reforma Constitucional de 1994 establece modificaciones sustantivas en cuanto a la amplitud de los derechos consagrados en la constitución histórica de 1853 – 1860 dentro de los cuales podemos mencionar algunos como: la autonomía de las provincias, mecanismos de democracia semidirecta como la iniciativa y la consulta popular. En lo concerniente al ámbito electoral se incorpora la posibilidad de reelección presidencial, se reduce a 4 años el mandato del Poder Ejecutivo, se reforma el voto indirecto (colegio electoral) por el directo para la elección del Presidente, se incluye la figura de ballotage o segunda vuelta electoral, y se agrega un Senador Nacional más para cada provincia.

2.1. El sistema electoral en el diseño institucional argentino

Argentina, como país federal, presenta tres niveles de gobierno: el nacional, el provincial, y el municipal o estadual. Cada uno de ellos está representado por: un Poder Ejecutivo (Presidente, Gobernador, e Intendente o Jefe de Gobierno), un Poder Legislativo (Diputados y Senadores Nacionales, dependiendo de la conformación de la cámara provincial estará compuesta por Senadores y Diputados, o Senadores, o Diputados; y Concejales). Para cada uno de ellos los ciudadanos elegirán con su voto el candidato o candidata de su preferencia. Por ejemplo: Si vivo en un Municipio X, y lo que se encuentra en disputa en la elección son los cargos ejecutivos en los tres niveles de gobierno: ¿qué voy a votar en esa elección? En ese caso, no sólo voto para mis candidatos a Presidente y Vice, sino también para Gobernador provincial e Intendente local.

Esquema N° 4: Niveles gubernamentales en Argentina



Fuente: Elaboración propia.

2.2. Las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias (PASO)

En 2009, las PASO fueron establecidas a partir de la aprobación de la Ley N° 26.571, de “Democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral”. En nuestro sistema político genera que sea la ciudadanía, por medio de su voto, quien opte por el candidato que desea que compita en las elecciones generales por un determinado partido o alianza política. Es decir que, son **primarias abiertas** porque constituyen un método de selección de candidatos para cargos electivos nacionales. Todos los ciudadanos participan, sin importar su afiliación a una determinada fuerza política. Son **simultáneas** porque el voto es el que determina en una misma elección todas las candidaturas y son **obligatorias** para todos los ciudadanos y alianzas que tengan intenciones de competir en la elección general. En todos los cargos electivos de orden nacional se establece que para sortear las PASO debe superarse un umbral del 1,5% de los votos válidamente emitidos en el distrito para que pueda presentarse a la elección general.

En 2015 los argentinos concurrimos en varias oportunidades a votar y eso, en parte, se

debe a las PASO, pero también a diferentes particularidades electorales de los distritos. Por ejemplo, ¿Para qué cargos se vota? En ese mismo año (salvo en las provincias de Corrientes y Santiago del Estero que renuevan sus autoridades con dos años de diferencia) elegimos autoridades ejecutivas a nivel nacional, provincial, municipal. Senadores y miembros de los poderes legislativos de orden nacional, provincial y local. En esa oportunidad, por primera vez, votamos a los 43 Diputados del Parlasur de forma directa. Esos mismos cargos (salvo por los 8 distritos que van a elegir Senadores Nacionales) serán los que deben ser renovados en 2019.

2.3. El modo de elección de los Diputados del Parlasur

El Parlasur, como órgano legislativo del Mercosur promueve, entre otros temas, una mayor integración regional, mejorar los intercambios comerciales entre los estados miembros. Pero, ¿cómo se efectúa la elección de sus integrantes? Actualmente, los parlamentarios del Mercosur se eligen por medio de un sistema mixto:

- a) 24 parlamentarios son seleccionados por distrito regional, teniendo en cuenta a las 23 provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- b) el resto de los parlamentarios son elegidos por distrito nacional, de forma tal que el país constituye un distrito único.

Cada elector votará por una lista oficializada de un único candidato con dos suplentes. Los cargos a cubrir se asignan de acuerdo al orden establecido por cada lista y su traducción de votos a escaños se realiza por medio del Sistema D`Hont, anteriormente mencionado.

2.4. Modos de elección de los poderes nacionales

Poder Ejecutivo Nacional

La Reforma del '94 permite la reelección presidencial, una duración de 4 años en su cargo, la incorporación del balotaje. Una de las principales atribuciones que posee el Poder Ejecutivo consiste en ser jefe de gobierno y el responsable político de la administración general del país. En relación con la importancia que reviste su elección debemos tener en cuenta su singularidad.

En Argentina, la elección presidencial es efectuada por medio de un **distrito único** (todo el territorio argentino constituye un solo distrito). En este caso, el sistema electoral es **mayoritario**, pero no de mayoría absoluta o relativa ya que presenta ciertas particularidades. El candidato ganador es decidido a simple pluralidad de votos cuando la fórmula más votada obtiene más del 45% o más del 40% con una diferencia mayor al 10% entre el primer candidato y el segundo. De lo contrario, se desarrolla una segunda vuelta electoral (entre las dos fórmulas más votadas de la primera elección) y será elegido como presidente el que obtenga la mayor cantidad de sufragios.

Esquema N° 5: Sistema electoral para elección del Poder Ejecutivo**PODER EJECUTIVO NACIONAL**

PODER EJECUTIVO = PRESIDENTE = JEFE DE GOBIERNO

¿CÓMO SE ELIGE?



Fuente: Elaboración propia.

Poder Legislativo Nacional: Diputados, Senadores

El Congreso de la Nación, bicameral, está compuesto por Senadores y Diputados. En el recinto están expresadas nuestras voces por medio de nuestros representantes, quienes elaboran, debaten y aprueban diversas leyes que constituyen el marco normativo de nuestro país.

Los integrantes de la **Cámara Baja** permanecen en sus cargos **4 años** y su **renovación es por mitades**. Las elecciones a Diputados, a diferencia de los Senadores, se realizan en todo el territorio nacional. Cada elector vota por una lista, cuyo número de integrantes depende de la cantidad de bancas a ocupar y en esta, también, figuran los Diputados suplentes en caso de necesidad de reemplazar a algún titular.

Los 257 Diputados son elegidos mediante un **sistema de representación proporcional** y la fórmula que se utiliza es el **sistema D'Hont**. Como ya hemos visto, el procedimiento que se realiza es lo siguiente: las cantidades totales de votos de cada lista se divide por la cantidad de bancas a ocupar. Por ejemplo, si un partido sacó 100.000 votos, se divide esa cifra primero por 1, luego por 2, posteriormente por 3 y finalmente por 4 y así, sucesivamente, luego con los votos del siguiente partido se realiza el mismo procedimiento, etc. Una vez identificados los divisores más grandes se determina a qué lista corresponde qué cantidad de todas las bancas a ocupar.

Los Diputados son elegidos en **distritos plurinominales**, que están conformados por las 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Su elección se basa en dos criterios: a) poblacional y b) una cantidad mínima de 5 Diputados por cada provincia. El Artículo 45° de la Constitución Nacional establece que el número de Diputados por cada provincia es de 1 cada 33.000 habitantes o fracción que sea inferior a 16.000, y se indica que la cantidad será actualizada a partir de los Censos Poblacionales. Sin embargo, durante el gobierno de facto del general Alejandro Lanusse se sancionó el Decreto Ley N° 19.862, donde se instaura un número adicional de 3 Diputados para cada provincia y un piso de 5 Diputados para cada una de ellas como mínimo.

Tal como analiza Diego Reynoso: “Esta situación ha generado una desactualización de la representación conforme a los criterios constitucionales y a la reglamentación establecida en 1983, lo que ha provocado distorsiones importantes en la representación demográfica de las provincias, estableciendo una sobrerrepresentación excesiva en algunos distritos en desmedro de otros. Dicho de otro modo, ponderando el peso de los votos mediante el congelamiento de la representación” (Reynoso; 2012). La Cámara Nacional Electoral ha instado en 2018 a descartar ese criterio e instaurar un sistema que respete de manera fiel lo dispuesto constitucionalmente.

Tal como se evidencia, las provincias que cuentan con mayor presencia en la Cámara Baja son: Buenos Aires con 70 Diputados, Ciudad Autónoma de Buenos Aires con 25, Córdoba con 18 y Santa Fe con 17. Sin embargo, si se toma como parámetro el censo poblacional actual, se evidencia una subrepresentación de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, por sobre otras que quedan sobrerrepresentadas (por cantidad de población) tales como: Formosa, San Luis, Neuquén, La Pampa, La Rioja que cuentan con 5 representantes cada una (beneficiadas por la mencionada disposición vigente).

La **Cámara Alta**, en cambio, está integrada por 72 Senadores, **3 por cada provincia**, y la **duración de su mandato es de 6 años**, además cuentan con la posibilidad de ser reelectos. En cada elección se **renueva un tercio de esta Cámara**, en el 2019, 8 provincias van a elegir sus candidatos a representantes para este recinto.

En las elecciones a Senadores Nacionales consideramos a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como distritos electorales, en cada uno de ellos se eligen a los Senadores de forma directa y conjunta. En este caso, no hay fórmulas matemáticas que aplicar, ni porcentajes de distribución. La **simple pluralidad** de votos determina quién sale primero y segundo, y entre ellos se distribuye la representación. Se adjudican dos bancas al partido o alianza que obtenga la mayoría de los votos y la restante a la que sigue en cantidad de votos, es decir, a la segunda fuerza electoral.

Esquema N° 6: Cargos a renovar en la elección 2019

CARGOS RENOVAR EN LAS ELECCIONES 2019			
	DISTRITO 1 JUJUY Cargos 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR) 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 10 MENDOZA Cargos 5 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 19 BUENOS AIRES Cargos 35 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)
	DISTRITO 2 SALTA Cargos 3 Senadores Nacionales 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 11 SAN LUIS Cargos 2 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 20 CIUDAD DE BUENOS AIRES Cargos 3 Senadores Nacionales 12 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)
	DISTRITO 3 CATAMARCA Cargos 2 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 12 CÓRDOBA Cargos 9 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 21 RÍO NEGRO Cargos 3 Senadores Nacionales 2 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)
	DISTRITO 4 TUCUMÁN Cargos 5 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 13 SANTA FE Cargos 10 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 22 CHUBUT Cargos 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)
	DISTRITO 5 SANTIAGO DEL ESTERO Cargos 3 Senadores Nacionales 4 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 14 ENTRE RÍOS Cargos 3 Senadores Nacionales 4 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 23 SANTA CRUZ Cargos 2 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)
	DISTRITO 6 SANTIAGO DEL ESTERO Cargos 3 Senadores Nacionales 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 15 CORRIENTES Cargos 4 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 24 TIERRA DEL FUEGO, ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR Cargos 3 Senadores Nacionales 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)
	DISTRITO 7 FORMOSA Cargos 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 16 MISIONES Cargos 4 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	TOTAL PAÍS 1 PRESIDENTES 1 VICEPRESIDENTE 24 SENADORES NACIONALES 130 DIPUTADOS NACIONALES 19 PARLAMENTARIOS DEL MERCOSUR (DN) 24 PARLAMENTARIOS DEL MERCOSUR (DR) <small>DN= Distrito Nacional DR= Distrito Regional</small>
	DISTRITO 8 SAN JUAN Cargos 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 17 NEUQUÉN Cargos 3 Senadores Nacionales 2 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	
	DISTRITO 9 LA RIOJA Cargos 3 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	DISTRITO 18 LA PAMPA Cargos 2 Diputados Nacionales 1 Parlamentario del Mercosur (DR)	

Fuente: Elaboración propia.

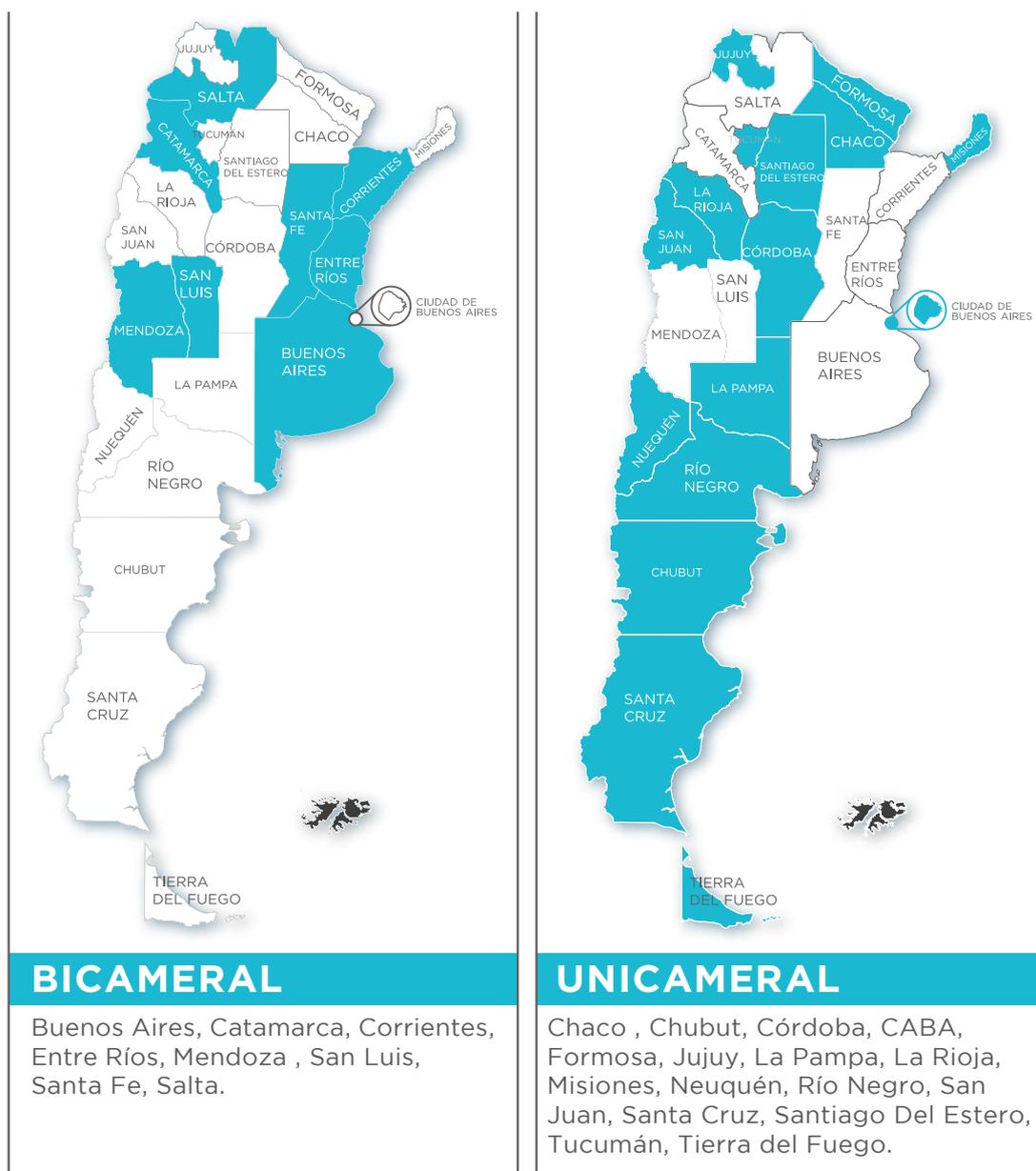
2.5. Modos de elección de los poderes provinciales

Las provincias dictan sus propias constituciones, establecen sus propios plexos normativos. Además, pueden realizar modificaciones en cuanto a su diseño institucional siempre que amplíen las declaraciones, derechos y garantías que se encuentran consagradas en la Constitución Nacional.

Cada poder ejecutivo provincial, es elegido de forma directa por la ciudadanía. Cuando en un distrito elegimos gobernador, esa boleta puede tener un efecto de arrastre hacia la elección de los representantes en el Congreso de la Nación o a nivel municipal.

En cuanto a la composición de las **Legislaturas Provinciales**, encontramos provincias **bicamerales** (con Cámara de Senadores y Cámara Diputados) o **unicamerales** cuando se presenta una sola cámara legislativa.

Esquema N° 7: Composición de los poderes legislativos provinciales



Fuente: Elaboración propia.

Además, ilustramos en dos cuadros los atributos principales de la configuración del Poder Legislativo Provincial.

Esquema N° 8: Características del Poder Legislativo Bicameral en cada provincia

PROVINCIA	CÁMARA DE DIPUTADOS			CÁMARA DE SENADORES		
	NÚMERO	DURACIÓN MANDATO	RENOVACIÓN	NÚMERO	DURACIÓN MANDATO	RENOVACIÓN
BUENOS AIRES	92	4 años	Por mitades cada 2 años	46	4 años	Por mitades cada 2 años
CATAMARCA	41	4 años	Por mitades cada 2 años	16	4 años	Por mitades cada 2 años
CORRIENTES	26	4 años	Por mitades cada 2 años	13	4 años	Por mitades cada 2 años
ENTRE RÍOS	34	4 años	Renovación total a fin de mandato	17	4 años	Renovación total a fin de mandato
MENDOZA	No menos de 8 por sección electoral	4 años	Por mitades cada 2 años	No menos de 6 por sección electoral	4 años	Por mitades cada 2 años
SAN LUIS	43	4 años	Por mitades cada 2 años	9	4 años	Por mitades cada 2 años
SANTA FE	50	4 años	Simultánea con cargo gobernador y vice	19	4 años	Simultánea con cargo gobernador y vice
SALTA	60	4 años	Por mitades cada 2 años	23	4 años	Por mitades cada 2 años

Fuente: Elaboración propia.

Esquema N° 9: Características del Poder Legislativo Unicameral en cada provincia

PROVINCIA	CLASES DE REPRESENTANTE	PARTICULARIDADES	MANDATO	RENOVACIÓN
CHACO	30 miembros	50 como máximo (CENSO) por Ley sancionada por 2/3s.	4 años	por mitades cada 2 años
CHUBUT	27 diputados		4 años	
CÓRDOBA	66 legisladores	26 (1 por dto.) y 44 distrito único	4 años	no especifica en Constitución
CABA	60 legisladores	aumenta por crecimiento poblacional y con Ley 2/3	4 años	simultáneo con PE
FORMOSA	30 diputados máx.		4 años	parcial cada 2 años
JUJUY	48 diputados		4 años	por mitades cada 2 años
LA PAMPA	entre 21 y 30 diputados	1 cada 100.000 habitantes o fracción no inferior a 5.000	4 años	simultáneo con PE
LA RIOJA	36 diputados		4 años	por mitades cada 2 años

Fuente: Elaboración propia.

Esquema N° 10: Características del Poder Legislativo Unicameral en cada provincia

PROVINCIA	CLASES DE REPRESENTANTE	PARTICULARIDADES	MANDATO	RENOVACIÓN
MISIONES	1 legislador cada 12.000 ó fracción que no sea menor a 8.500		4 años	por mitades cada 2 años
NEUQUÉN	35 diputados	1 cada 20.000	4 años	totalidad fin de mandato
RÍO NEGRO	entre 36 y 46 legisladores	1 cada 22.000 hab. ó fracción no menor a 11.000	4 años	totalidad fin de mandato
SAN JUAN	19 legisladores		4 años	simultáneo con PE
SANTA CRUZ	24 diputados	1 por cada municipio	4 años	simultáneo con PE
SANTIAGO DEL ESTERO	40 legisladores	distrito único	4 años	simultáneo con PE
TUCUMÁN	40 legisladores		4 años	totalidad fin de mandato
TIERRA DEL FUEGO	15 legisladores		4 años	totalidad fin de mandato

Fuente: Elaboración propia.

En algunas provincias las elecciones locales se celebran en forma simultánea o concurrente con las elecciones nacionales. Pero, en muchas ocasiones la fecha electoral nacional difiere de la de cargos provinciales y departamentales. Tal como mencionamos anteriormente, cada una de las provincias se encuentra dividida en subunidades que conforman sus gobiernos locales, denominados generalmente como: departamentos, municipios, comunas, etc. Al mismo tiempo, los gobiernos locales se encuentran gobernados por un intendente o presidente Comunal que ejerce el Poder Ejecutivo del Municipio y que, también, poseen un poder legislativo llamado “Concejo Deliberante”, el cual se encarga de reglamentar las ordenanzas locales para un territorio determinado.

En esta sección abordamos las características, la implicancia, las particularidades, los alcances del sistema electoral a partir del diseño constitucional argentino. También, la importancia de las PASO y su implicancia en el sistema político argentino. El modo de elección a las autoridades de los diferentes niveles de gobierno. Además, conocimos el Decreto Ley N° 19.862, por medio del cual se establece un número adicional de 3 Diputados Nacionales a cada provincia y un piso de 5 Diputados como mínimo. Por último, advertimos sobre provincias que se encuentran sobrerrepresentadas (aquellas con menor población, beneficiadas por el mencionado Decreto) mientras que otras están subrepresentadas (con los casos destacados de Provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe). A continuación, profundizaremos sobre los órganos que llevan adelante el proceso electoral.

3 LOS ÓRGANOS ELECTORALES

Los órganos electorales son los encargados de llevar adelante los comicios, y sobre ellos encontramos investigaciones y estudios que suelen partir de una discusión originaria: modelos judiciales versus modelos ejecutivos (para destacar si dependen del Presidente o de un miembro de su Gabinete o si son conformados por miembros de un Tribunal parte del Poder Judicial).

Sin embargo, a ese mismo debate se le agrega, en los países federales, la complejidad adicional de que los órganos y autoridades electorales pueden ser de orden nacional, provincial e, inclusive, de alcance municipal. Por tanto, cuando se estudian procesos co-

miciales (sean elecciones de orden nacional o de renovación de autoridades de un club barrial) es muy importante identificar cuál es el órgano (aunque pueden ser más de uno) encargado de cada uno de los aspectos de organización y administración.

El presente apartado repasa los principales modelos y características que revisten los órganos electorales a nivel mundial y en nuestro país.

3.1. Clasificaciones de organismos electorales comparadas (modelos judiciales y ejecutivos)

Si bien desde los primeros comicios que tuvieron lugar en la Argentina y en las democracias latinoamericanas ha existido algún tipo de organismo o dependencia pública encargada de desarrollar las tareas atinentes a los aspectos administrativos de la gestión y organización de las elecciones, ha sido sobre todo en las últimas décadas (posteriores a la ola de transiciones a la democracia en América del Sur comenzada en los años 80's) que se ha prestado más atención en contar con un mayor conocimiento sistematizado y comparado respecto de cómo funcionan y se estructuran los órganos encargados de organizar elecciones.

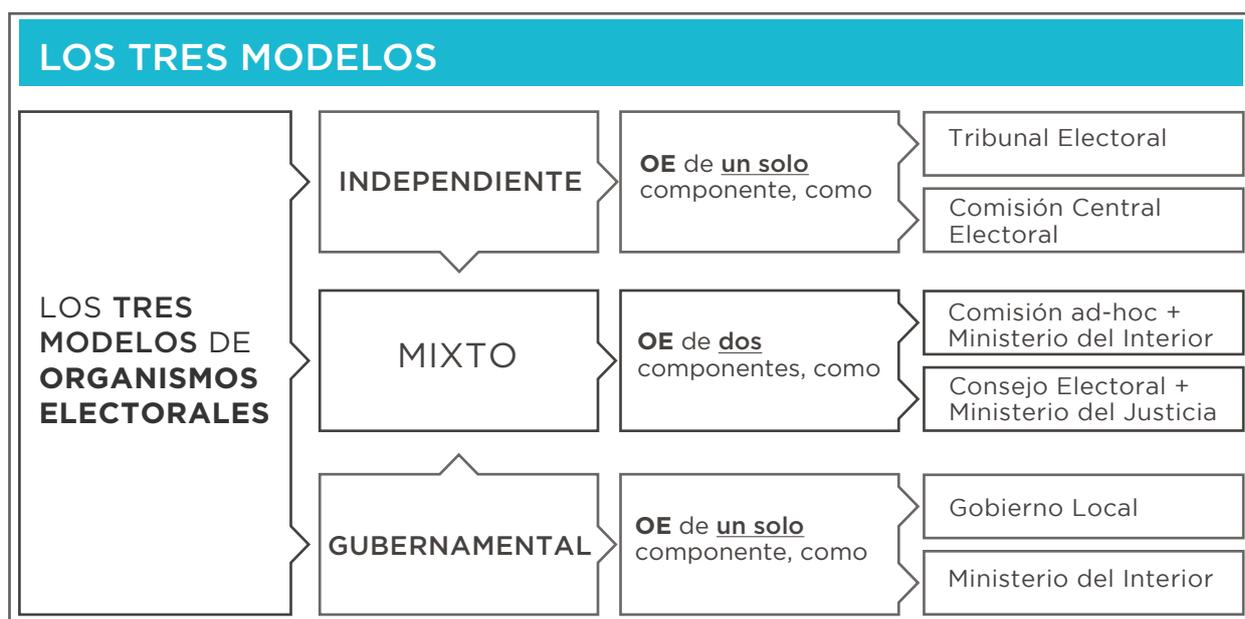
Temas como el instrumento de votación o los procesos de reformas electorales, captan mayor interés que los órganos encargados de implementar y administrar actos electorales. La mayoría de las reformas de este tipo de instituciones, que tuvieron lugar en la región en los últimos años, se originaron a raíz de esfuerzos orientados al establecimiento de organismos electorales (autónomos e independientes de los Poderes Ejecutivos de cada país) y con un amplio rango de atribuciones y funciones.

Todo proceso electoral se compone de varios procesos complejos y especializados y, por eso, pueden ser llevados a cabo por un organismo con responsabilidades claras y concretas.

El Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA) define el concepto de organismo electoral (OE) como: “el órgano o conjunto de órganos creados con el único propósito de llevar a cabo algunas o todas las funciones esenciales de la administración electoral, entre las que quedan comprendidas las siguientes: a) Determinar quién califica para votar (confección del padrón electoral), b) Recibir y validar las postulaciones de los contendientes en una elección (revisar avales y cumplimiento de cartas orgánicas de las agrupaciones políticas), c) Conducir la votación (proveer los materiales, capacitación y logística del acto electoral), d) Contar los votos (realizar el escrutinio, de mesa, provisorio y definitivo), e) Consolidar los resultados (transmisión y publicación de resultados)”.

A partir de la identificación de qué organismos desarrollan esas funciones en cada sistema electoral, IDEA clasifica a los OE en tres grandes modelos o tipos: a) Modelo independiente, b) Modelo gubernamental, c) Modelo mixto. A continuación, los especificamos con un gráfico comparativo de acuerdo a sus principales componentes.

Esquema N° 11: Modelos de organismos electorales



Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA): 2006

¿En qué países encontramos OE de modelo independiente? Se presentan en casos que el proceso electoral es efectuado por un organismo institucionalmente independiente y autónomo del Poder Ejecutivo. Además, cuenta con un presupuesto que se administra de forma autónoma y es responsable de las tareas operativas. En este tipo de OE, no se evidencia un mecanismo de rendición de cuentas ante un ministerio o un departamento. Sin embargo, puede rendirlas ante el Poder Legislativo, el Poder Judicial o un jefe de estado. Tal como se observa en el **Esquema n° 11**, sus atribuciones son emprendidas con independencia al marco reglamentario electoral. Está constituido por un órgano directivo colegiado que no se halla bajo la órbita del Poder Ejecutivo y que presenta seguridad en el ejercicio del cargo, aunque no siempre se establece un periodo fijo de duración.

¿Y los de tipo gubernamental? En esta clase de órganos la rama ejecutiva del gobierno organiza, administra las elecciones por medio de sus ministerios o dependencias (por ejemplo, un Ministerio del Interior) y/o a través de autoridades locales. Es decir, funcionan como parte de la rama ejecutiva y deben rendir cuentas ante el titular de la repartición que corresponda. Se caracteriza por ser absolutamente responsable ante el Ejecutivo, sus atribuciones se limitan a tareas operativas o ejecutivas. Una de sus principales características consiste en ser dirigido por un ministro o funcionario. En este caso, la duración en el cargo no está garantizada. Y al estar bajo el ala del Poder Ejecutivo, cuenta con un presupuesto que está comprendido en una repartición (generalmente un Ministerio) de la que depende.

Pero, cuando nos referimos a los OE de modelo mixto, su estructura es dual ya que se combinan los componentes de los tipos desarrollados anteriormente. De esta forma, encontramos uno que lleva adelante mecanismos de dirección, vigilancia o supervisión que es independiente del gobierno (modelo independiente), y otro de tipo ejecutivo u operativo que funciona dentro de un ministerio o dependencia del Ejecutivo. En este tipo de modelos IDEA (2006) advierte que: “La relación entre los componentes de un OE de modelo mixto no siempre está claramente establecida en la ley y puede que tampoco sea interpretada de manera unívoca por los actores involucrados en las elecciones”.

A modo de ejemplo, los órganos electorales tanto de Argentina como Chile son de tipo mixto. En nuestro país, la Cámara Nacional Electoral (Poder Judicial) es un

órgano independiente y la Dirección Nacional Electoral (Poder Ejecutivo), un órgano gubernamental. En el caso de Chile, el Servicio Nacional Electoral (Serrel) funciona como órgano público gubernamental, y el Tribunal Calificador de Elecciones como órgano independiente.

Ecuador presenta un modelo independiente a través del Consejo Nacional Electoral, compuesto por cinco consejeros designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y antecedentes. Dicha convocatoria es emprendida por las Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad e igualdad de género. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designa a los miembros principales y suplentes, de forma equitativa y alternada entre varones y mujeres en estricto orden de prelación, entre aquellos que obtengan las mejores puntuaciones en el concurso.

Si bien existen diferencias en relación a la organización de cada uno de estos modelos, no significa que se comporten de manera disímil. Dentro de los tres modelos se presentan variaciones de OE y, en ese sentido, pueden ser permanentes o temporales y poseer un grado variable de centralización o descentralización.

Esquema N° 12: Características del Poder Legislativo Unicameral de cada Provincia

ASPECTO	INDEPENDIENTE	GUBERNAMENTAL	MIXTO	
			COMPONENTE INDEPENDIENTE	COMPONENTE GUBERNAMENTAL
DISEÑO INSTITUCIONAL	Independiente rama ejecutiva	Bajo Ministerio de Diseño y/o gobierno local	Independiente rama ejecutiva	Bajo Ministerio de Gobierno y/o gobierno local
INSTRUMENTACIÓN	Responsable áreas operativas	Tareas operativas rama ejecutiva	Autonomía: Vigila tareas y, en algunos casos realiza políticas	Tareas operativas. Dirección: rama ejecutiva del gobierno, vigilancia o supervisión por CI ¹ (puede fijar las políticas aplicables)
RENDICIÓN DE CUENTAS FORMAL	Sin rendición de cuentas a la rama ejecutiva del gobierno. Responsable ante PL, PJ o Presidente.	Responsabilidad plena a rama ejecutiva	Sin rendición de cuentas a la rama ejecutiva del gobierno. Responsable ante PL, PJ o Presidente.	Tareas operativas. Dirección PE + vigilancia o supervisión del CI (a veces puede fijar las políticas)
ATRIBUCIONES	Desarrollar de manera independiente el marco reglamentario electoral	Limitadas a tareas ejecutivas u operativas	- Desarrolla de manera independiente el marco reglamentario - Vigila o supervisa a la instancia que conduce las elecciones	Limitadas a tareas ejecutivas u operativas
COMPOSICIÓN	Órgano directivo colegiado (no pertenece a rama ejecutiva)	Secretariado: encabezado por Ministro o funcionario público	Órgano directivo colegiado (no pertenece a rama ejecutiva)	Secretariado: encabezado por Ministro o funcionario público
DURACIÓN DEL MANDATO	Seguridad en el mandato (sin período fijo determinado)	Sin garantía en su duración	Seguridad en el mandato (sin período fijo determinado)	Sin garantía en su duración
PRESUPUESTO	Administra su presupuesto de forma independiente	Presupuesto parte de lo que le corresponde al Min. o autoridad local	Administra su presupuesto de forma independiente	Presupuesto parte de lo que le corresponde al Ministerio o autoridad local

¹Componente Independiente.

Fuente: Instituto Internacional para la Asistencia y la Administración Electoral (IDEA):2006.

¿Qué factor es lo que ocasiona que cada uno de estos tipos sea diferente entre sí? Claramente, el elemento que mayor diferenciación brinda es su dependencia o independencia con respecto al Poder Ejecutivo. Así, en el modelo independiente, su rasgo distintivo es la autonomía respecto de la rama ejecutiva del gobierno. Lo opuesto aplica

para el modelo gubernamental que depende totalmente del Ejecutivo. Asimismo, si el OE encargado de los comicios forma parte de alguna secretaría o dependencia de gobierno, o directamente de un gobierno local. Mientras que para el tipo mixto se combinan las dos modalidades: un órgano electoral independiente de la rama ejecutiva del gobierno que está casi siempre encargado de vigilar o supervisar a la instancia directamente responsable de la conducción (o implementación) de las elecciones, constituida por el órgano gubernamental y cuyas tareas son fundamentalmente operativas.

3.2. Algunas fortalezas y debilidades del modelo mixto y del independiente

IDEA (2006) indica que los OE independientes detentan algunas ventajas como: a) Los miembros al ser imparciales y neutrales otorgan credibilidad, b) Se tienden a rechazar las presiones políticas, c) Profesionalización. Mientras que dentro de sus desventajas se mencionan: a) No siempre se puede tener conocimiento de los factores políticos relevantes, b) Puede no tener redes vinculares con actores clave de los procesos electorales.

En el caso de los OE mixtos las ventajas que IDEA observa son: a) Puede obtener armonía entre las consideraciones técnicas y políticas, b) Puede fomentar la participación, además los miembros más expertos pueden evitar el surgimiento de acciones partidistas, c) El OE es transparente para los participantes políticos y tiene cierta credibilidad profesional. En el caso de sus desventajas señala que puede suceder que: a) Los miembros expertos y los políticos tengan diferentes agendas. b) El OE padezca de una filtración de información entre sus integrantes, c) Sea inmanejable si todos los componentes políticos y de expertos están representados.

3.3. Principios, marcos normativos y condiciones de perdurabilidad de los OE

Principalmente, un OE debe garantizar la legitimidad y credibilidad de los procesos en los cuales es responsable. Precisamente por eso, IDEA establece una serie de principios que constituyen los fundamentos de la administración electoral. En ese sentido, se espera que un OE sea “celosamente independiente en sus procesos de toma de decisiones”. Es decir, no debe ser permeable a cualquier intento gubernamental o partidista que intente intervenir directa o inapropiadamente en sus decisiones. Además, “un OE debe tratar de manera justa, igualitaria y sin distinciones a todos los contendientes electorales, de acuerdo con las normas legales y sin conceder ventaja alguna a ninguna fuerza política o grupo de interés”. Asimismo, el OE debe funcionar de manera absolutamente técnica, debe circunscribirse a los mandatos constitucionales y legales, otorgándole integridad. También, debe ser transparente en los aspectos operativos y financieros indicando el fundamento para la “vigilancia pública de las acciones y decisiones del organismo”. Fundamentalmente, debe ser eficiente y efectivo, ya que el OE como consignatario de los fondos públicos debe invertirlos para facilitar su funcionamiento. Pero, principalmente, la administración de los recursos con los que cuenta: financieros, humanos materiales deben ser asignados de manera eficiente y efectiva y por medios de mecanismos muy claros de rendición de cuentas. Sin embargo, el principio vector que permite que los criterios explicitados anteriormente se materialicen es que las autoridades intervinientes en ellos no solo posean un alto nivel de profesionalización, sino también una clara vocación de servicio para con la tarea emprendida.

¿Cuál es el marco jurídico que rige el funcionamiento de la OE? Esto puede emanar de una fuente diversa de instrumentos, tales como: Tratados internacionales, Constitución, legislaciones y regulaciones nacionales o subnacionales, estatutos internos del propio OE o de otros órganos competentes, leyes o convenciones consuetudinarias, políticas administrativas del OE o de otros órganos competentes, códigos de conducta para sus integrantes, etc.

¿Qué elementos permiten la perdurabilidad de un OE a largo plazo? IDEA (2006) establece que para lograrlo es necesario: a) Sostenibilidad institucional (marco electoral apropiado), b) Sostenibilidad financiera y económica (nivel adecuado de financiación) y c) Sostenibilidad de recursos humanos (capacidad de integrar a un número suficiente de personal cualificado).

Un OE no se encuentra aislado de la coyuntura del país en cuestión, sino que su funcionamiento depende del marco electoral, las expectativas sociales y políticas, y del ambiente cultural dentro del cual se encuentra inmerso. No sólo nos referimos a las influencias positivas sino también a las adversas como: acuerdos políticos que no permiten al OE actuar de forma imparcial, el grado de poderes y funciones que se le han asignado, las habilidades de sus miembros, el criterio para ser seleccionado parte de su staff y la duración en su cargo, la forma en la cual sus integrantes son nombrados, el marco de vigilancia y la rendición de cuentas, y si un OE tiene personalidad legal y capacidad para demandar o ser demandado.

La estabilidad política de un país dependerá de la legitimidad y credibilidad del proceso electoral. Es por eso que ambos principios deben estar garantizados en cualquier OE sin importar el diseño institucional, o enfoque que predomina.

En este apartado clarificamos aspectos formales de los procesos electorales a partir de la conceptualización de los OE y sus tres principales modelos: independiente, gubernamental y mixto. Señalamos las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos y, además, recalamos los principios que debe presentar un OE para garantizar credibilidad y legitimidad a un proceso eleccionario. Asimismo, repasamos el marco normativo y su importancia para la estabilidad política y, a continuación, indagaremos sobre los diferentes tipos de instrumentos de sufragio, lo que comúnmente llamamos “boleta”.

4 LOS INSTRUMENTOS DE SUFRAGIO

Anteriormente, mencionamos la reforma de 2009, con la denominada Ley de “De democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral” (Ley N° 26.571) y la importancia que la misma tuvo para el sistema político argentino. Sin embargo, aquella no cambió el instrumento del sufragio, ni la incorporación de tecnologías en las diferentes etapas del proceso electoral.

En cambio, reformas distritales como las de Córdoba (2008), Santa Fe (2010), Salta (2011) y la Ciudad de Buenos Aires (2013-2018) marcan el rumbo de una transformación centrada en la forma de emisión del voto. La boleta única en formato papel por categorías o simplificada fue adoptada por santafesinos y cordobeses, mientras que salteños y porteños eligieron la boleta única electrónica.

A continuación, nos centramos en analizar los diferentes tipos de instrumentos de sufragio que son utilizados en Argentina y el mundo. Además, abordamos la aplicación de nuevas tecnologías en los procesos electorales.

4.1. El diseño de la boleta de votación

Antes de analizar los conceptos relacionados con el diseño de una boleta, debemos clarificar la definición de **boleta electoral**. Clemente especifica que es el “instrumento con el cual el votante expresa su preferencia política, constituyendo la prueba del voto y proveyendo el medio para el escrutinio” (Clemente; 2007).

Diversos autores hacen referencia al impacto que tiene el diseño de una boleta en el

sistema electoral. En este sentido, Ferreira Rubio (1999) explica que: “el diseño de la boleta de votación, y de la o las pantallas de votación con la introducción de la votación electrónica, influye en el comportamiento del electorado, no sólo facilitando o complicando la emisión del voto, sino incluso induciendo el resultado electoral” (Ferreira Rubio; 1999). Es decir, que cada sistema puede beneficiar (o perjudicar) las chances de los candidatos según su ubicación en la boleta única o pantalla o, también, según el orden de posición de su lista en el cuarto oscuro, o puede no quedar claramente establecida la forma por la cual cada votante configura su voto.

Cabe destacar que algunos efectos del instrumento de sufragio pueden ser comprendidos recién después de uno o dos procesos comiciales. Por ejemplo, en la primera experiencia santafesina con boleta única papel, la cantidad de votos nulos aumentó de manera considerable, mientras que bajó la cantidad de votos en blanco. Tanto los diseñadores y ejecutores de esa política, como diversos investigadores explican que se debió a que esa boleta única santafesina contaba con un casillero específico para marcar el “voto en blanco”. Entonces, al no observar el casillero, muchos votantes dejaban la boleta sin marcar opción alguna (y era anulada) cuando en realidad tenían la intención de votar en blanco. Esto fue corregido en las elecciones subsiguientes con la eliminación del casillero de voto en blanco (Blando y Echen, 2015; Bianchi et. Al, 2013).

Pero, si indagamos un poco más, ¿cuál es el propósito del instrumento del sufragio (o boleta de votación)? Diversos analistas en el tema como Ferreira Rubio (1999, 2014), Leiras y Calvo (2011), Mustapic, y Scherlis y Page (2011) indican que también es fundamental para facilitar e incentivar la participación por parte del elector y garantizar transparencia y equidad en el proceso electoral.

4.2. Los Principios Básicos del Instrumento del Sufragio

¿Qué factores se deben tener en cuenta en el momento de diseñar instrumento electoral? En este sentido Ferreira Rubio (1999) expresa que depende de:

- a) el sistema electoral vigente,
- b) la cantidad y diversidad de cargos que se elijan,
- c) los derechos que la ley le otorgue al votante y
- d) la cantidad de candidaturas que compitan por los cargos.

En cualquier caso, **el instrumento de sufragio tiene dos objetivos centrales: debe orientarse a facilitar la participación del elector y reducir la cantidad de votos nulos.** Los instrumentos de sufragio deben tender a evitar la posibilidad de error por parte de los votantes, más allá de que estos pudieran tener la intención de anular su voto.

En este sentido, Ferreira Rubio (1999) propone seis premisas para el diseño del instrumento de sufragio:

- a) ser simples y accesibles al elector,
- b) expresar en forma clara, completa e imparcial la oferta electoral,
- c) facilitar la emisión del voto, indicando con claridad qué debe hacer el votante y cómo debe hacerlo,
- d) no exigir formalidades excesivas o irrazonables para la expresión del voto,
- e) facilitar la utilización de todos los recursos participativos que la ley autoriza y
- f) facilitar el conteo de votos.

En líneas generales, **cualquier sistema electoral tiene un instrumento de sufragio que respete estándares mínimos que garanticen inclusión y participación en el**

sistema. Con el propósito de dar respuesta a los postulados mencionados, y de acuerdo a las particularidades de cada sistema electoral, desarrollaremos cuatro instrumentos de votación: la boleta partidaria, la boleta única, la boleta única electrónica y la urna electrónica.

4.3. Tipos forma de votación: ¿Boletas Partidarias o Boletas Únicas?

En algunos sistemas electorales como Argentina, Camerún, España (para algunas categorías), Francia, Israel, Suecia, Uruguay, el votante expresa su preferencia política por medio de un sistema conocido como sistema de **boleta partidaria** o “boleta francesa”. En estos casos, el votante expresa su preferencia política mediante la selección de una pieza de papel que indica la opción política de manera clara. Este sistema se denomina así, ya que al menos fue determinado como obligatorio a partir de la Revolución de 1789 (Crook, 2015).

En la mayoría de los países donde se utiliza, la provisión de las boletas partidarias es competencia del Estado o del organizador de las elecciones. Sin embargo, en Argentina y Uruguay es responsabilidad de las agrupaciones que las boletas se encuentren en cada mesa de los lugares de votación. La boleta partidaria puede ser **individual** para cada cargo a elegir (Francia, España), o venir **adherida** (con líneas de recorte) a distintas candidaturas de cargos (Argentina). También puede ocurrir que incluya todos los cargos a elegir en **una sola boleta** (Uruguay).

Cuando nos referimos a boleta única o “boleta australiana”, a diferencia de la boleta partidaria o francesa, no hay una boleta separada por cada partido, sino que en una sola boleta se presenta toda la oferta electoral. Además, la responsabilidad sobre la provisión de este tipo de boletas recae en el Estado (o, por caso, en la autoridad electoral competente). Del mismo modo que ocurre con la boleta partidaria, puede definirse el uso de una boleta por cada categoría de cargos a elegir, o bien concentrarse todos los cargos en una sola boleta. Este sistema es utilizado en su versión simplificada en la Provincia de Córdoba (desde 2011) y en la variante por categorías en la Provincia de Santa Fe (también desde 2011). Asimismo, se utiliza boleta única en algunas elecciones municipales, tal es el caso de San Carlos de Bariloche (desde 2015) o de Río Cuarto (2016).

4.4. La tecnología en el instrumento del sufragio: Boleta única electrónica, urna electrónica, voto por internet

La incorporación de tecnologías en el instrumento de sufragio comienza a finales del siglo XIX con la aparición de las “máquinas de votación a palanca” en Gran Bretaña y Estados Unidos, al registrar la selección del votante de manera mecánica. Con los avances de la tecnología, gradualmente, comienzan a aparecer sistemas de voto electrónico. En todos estos casos es el Estado el que tiene la responsabilidad en la provisión del instrumento de sufragio. En este sentido, podemos clasificar estos instrumentos en tres tipos:

- a) boleta única electrónica,
- b) urna electrónica,
- c) voto por internet.

Cuando nos referimos a la **boleta única electrónica**, la oferta partidaria se presenta en una máquina, en la que el votante expresa su preferencia, y esta se graba en una boleta de papel que puede tener o no soporte informático (por ej. un chip). El escrutinio se puede realizar tanto de forma manual como electrónica. La otra característica central de este sistema es que las máquinas donde el votante expresa su preferencia no almacenan información respecto a cada voto, sino que la misma permanece solamente en la boleta papel. De esta forma, el voto recién se efectúa en el momento en el que el votante introduce la boleta en la urna. Este sistema se utiliza en Argentina en la provincia de Salta, Ciudad Autónoma

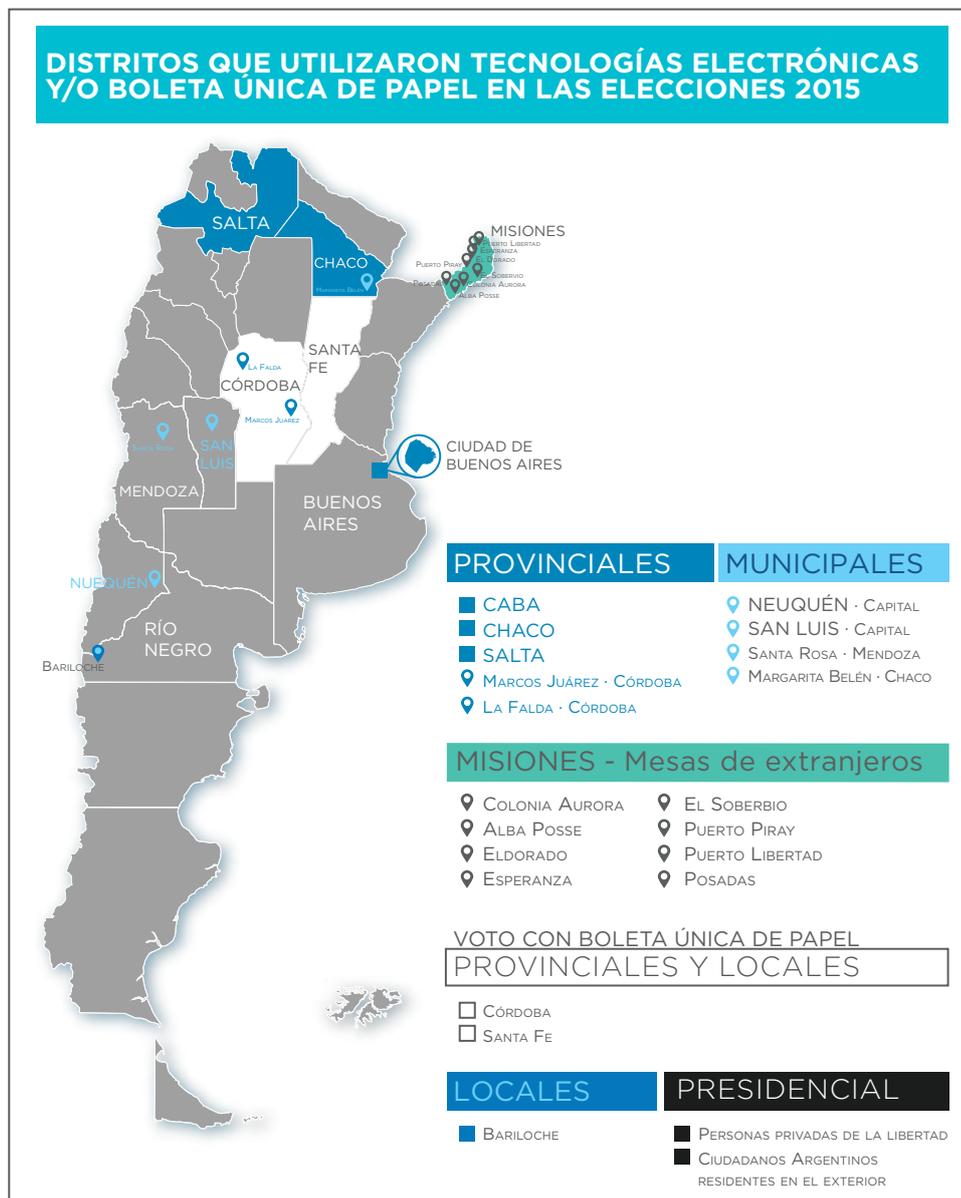
de Buenos Aires, parcialmente en el Chaco. También se utilizó en elecciones municipales en La Falda y Marcos Juárez (Córdoba), San Luis (capital) y Neuquén (capital). Ecuador realizó pruebas parciales con esta tecnología.

La **urna electrónica** es el sistema más utilizado de voto electrónico. Los pasos que sigue el elector son relativamente similares a los de la boleta única electrónica. La diferencia central es que la máquina es la que almacena la información respecto a cada voto, y es concretado en el momento que el votante confirma su elección en la máquina. Estos sistemas pueden tener, o no, un respaldo en papel, pero el escrutinio se realiza de manera electrónica. Brasil e India son países pioneros con estos sistemas.

Por último, en el caso del **voto por internet**, si bien existen pruebas desde hace varios años, solamente Estonia lo utiliza a gran escala. En estos casos, todos los pasos de emisión del voto se realizan por internet, a distancia.

A continuación, presentamos un mapa donde se indica el tipo de instrumento electoral empleado en Argentina para diversos comicios de orden nacional y subnacional (actualizado a 2017).

Esquema N° 13: Distritos con tecnología electrónica y/o boleta única en 2017



Fuente: Elaboración Propia.

En esta unidad, analizamos los diferentes tipos de instrumentos de sufragio que son empleados en nuestro país y el mundo. También, se mencionan ciertos postulados que debe seguir todo diseño de instrumento electoral. Además, indicamos que este depende del sistema electoral vigente, los derechos que la ley le brinda al votante, y la cantidad de candidaturas en competencia. En la clasificación de instrumentos de sufragio tomamos en cuenta la aplicación de nuevas tecnologías en su diseño. Justamente, cuando las implementamos se pone en juego un tema de suma relevancia como la accesibilidad electoral, el cual es explicado a continuación.

5 ACCESIBILIDAD E INCLUSIÓN ELECTORAL LA UNIVERSALIDAD DEL VOTO

La Constitución Nacional en su art. 1º expresa “La Nación adopta la forma de gobierno representativa, republicana y federal”, por ello el derecho al sufragio representa uno de los pilares fundamentales de nuestro sistema institucional, ya que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de los representantes que elige mediante el voto.

De esta forma, se deduce la centralidad de la participación política como elemento esencial para el equilibrio del sistema político en cuanto a que la forma organizativa sobre la que éste se edifica, la república democrática, la exige como *conditio sine qua non*¹.

Retomando algunos de los conceptos desarrollados hasta el momento, el sufragio es la vía de participación política por excelencia en los sistemas democráticos. Por lo tanto, puede definirse como una manifestación de la voluntad individual que tiene por finalidad concurrir a la formación de la voluntad colectiva. Es por esto que la Carta Magna garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia.

Ahora bien, la existencia del derecho al sufragio y su declaración de Universalidad, no resulta suficiente si el mismo no es respaldado por las garantías necesarias para que todos los ciudadanos en condiciones de votar puedan hacerlo efectivamente.

Es por eso que el principio de igualdad debe efectivamente garantizar que todos los votos cuentan por igual pero, además, que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades y condiciones para expresar su voluntad a través del sufragio.

En este sentido, el sistema electoral debe funcionar de forma tal de no generar obstáculos que impidan de forma alguna la universalidad, libertad, igualdad y/o secreto del voto. Y más aún: que la integralidad del proceso electoral, tenga condiciones de inclusión y accesibilidad. Es decir, no alcanza el derecho sin las garantías para su ejercicio.

5.1. Barreras en la participación: Accesibilidad e inclusión

Cuando se hace mención a obstáculos o barreras, la asociación natural se realiza sobre aspectos evidentes y tangibles, con prevalencia en temas arquitectónicos o del entorno. Sin embargo, la complejidad de la temática se advierte en el conjunto y simultaneidad de aspectos intangibles y sutiles ya sean de orden material, legal, social, cultural y que, en su conjunto, constituyen un real impedimento para el ejercicio pleno de derechos.

Un número significativo, y variable, de electores pueden encontrar dificultades en distintas etapas del proceso electoral. La multiplicidad de obstáculos en la participación

¹ loc. lat. [Condición] sin la cual no se efectuará algo o se tomará como no hecho

es concurrente con la diversidad del electorado que ve limitado el ejercicio de sus derechos políticos.

Dentro de los obstáculos, pueden señalarse cuestiones tales como:

- a) barreras comunicacionales,
- b) barreras arquitectónicas,
- c) barreras en los mecanismos de votación,
- d) barreras socio-culturales.

¿A qué nos referimos con **barreras comunicacionales** cuando las mencionamos como impedimentos? Estas pueden presentarse en las formas de emisión, transmisión y recepción de mensajes e información sobre aspectos centrales del proceso electoral tales como: oferta y plataforma partidaria, debates públicos, padrones, lugares de votación, materiales de capacitación, entre otros. Esta barrera se advierte en la falta de sistemas de apoyos tales como: subtitulación, audiodescripción, lenguaje de señas, lenguas originarias, sencillez en el mensaje, plataformas web desarrolladas para lectura de pantalla; entre otras.

En otro sentido, las **barreras arquitectónicas** se refieren a los obstáculos físicos que pueden presentarse en el entorno en el que se desarrollan los procesos electorales y advertirse en los establecimientos de votación que presentan obstáculos en el ingreso, falta de señalización, espacios no aptos para emitir el voto, ubicación de las mesas, falta o deficiencia de rampas y ascensores.

También, encontramos **barreras en los mecanismos de votación** cuando se alude a la imposibilidad que puede presentarse para el acceso completo de la oferta electoral y la decisión autónoma de la misma. Puede advertirse en el diseño de los instrumentos del sufragio, la disponibilidad o no de elementos de apoyo (audiodescripción, lectura táctil o digital; entre otros).

Por último, las **barreras socio-culturales** constituyen aquellos obstáculos que pueden verificarse en la interacción entre el elector y las autoridades electorales en la jornada de votación. Incluyen modos de trato, conductas discriminatorias y excluyentes, invisibilización del sujeto y sus capacidades, negación de la diversidad y minimización de la posibilidad de autonomía.

En esta complejidad, se desarrolla la temática de la inclusión y accesibilidad electoral, definida como el conjunto de medidas a tener en cuenta a fin de garantizar el pleno e integral acceso de la población en los procesos políticos y electorales, detectando y resolviendo las barreras existentes tanto sean físicas como comunicacionales y socio-culturales.

En la actualidad, la accesibilidad es un término amplio, dinámico e imprescindible tanto para garantizar el ejercicio equitativo de derechos como para optimizar y universalizar los entornos, servicios y productos. En ambos casos, la progresividad del éxito de la inclusión y participación política se consigue mediante la concurrencia de normas, conciencia social, información, capacitación y fortalecimiento de las acciones combinadas entre los organismos competentes, las organizaciones no gubernamentales y los sectores académicos.

5.2. Grupos de atención preferente

Como se ha dicho, las barreras que pueden presentarse en el proceso electoral, impactan sobre el conjunto del electorado, pero sin dudas imposibilitan especialmente a determinados grupos de electores.

El ejercicio pleno de los derechos electorales no está impedido por motivos, características

o condiciones personales de los ciudadanos, tales como origen racial o étnico, edad, discapacidad, alfabetización o acceso a la digitalización. **Son las limitaciones, obstáculos o barreras las que definen la imposibilidad de tales derechos y son esas variables sobre las que se debe incidir.**

Nuevamente, sin aspiración exhaustiva, el diseño universal y las políticas de inclusión y accesibilidad electoral, están destinadas a garantizar la participación plena en el proceso electoral de minorías tales como:

- a) Personas con discapacidad o limitaciones que interfieran en su desplazamiento, visión, orientación o comprensión, de origen motriz, visceral, sensorial, intelectual, psicosocial, mental. Estas limitaciones pueden ser visibles, invisibles, permanentes o temporales;
- b) Adultos mayores,
- c) Población sin acceso a las tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), ya sea por falta de conectividad, de deficiencia en el diseño (usabilidad) o en las plataformas de accesibilidad (Brecha Digital),
- d) Pueblos y Comunidades Originarias: En aspectos de lenguaje, identidad y construcción de ciudadanía.

La identificación e interpretación cualitativa y cuantitativa de estos grupos, supone admitir su dinámica y su complejidad, no sólo por sus características sino por la diversidad, dispersión y concomitancia de factores.

Hablar de cifras en estos temas supondría determinados registros que no son transpolables a los padrones electorales, por tanto, este aspecto refuerza aún más la necesidad de normas, medidas, procedimientos, elementos comunicacionales y de diseño universal que garanticen la equidad en la participación.

A modo de ejemplo, podemos mencionar en el tema de Discapacidad, el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas de 2010, el cual establece que 12.9% de la población total del país posee algún tipo de discapacidad. Asimismo, referirse a la magnitud de la discapacidad supone tener en cuenta tanto a un universo de personas identificable, como a un universo de personas que potencialmente puede adquirirla en cualquier momento de su vida y por las causas de diversa índole.

En la actualidad, es definitorio el incremento de la población con discapacidad y/o con limitaciones en la comunicación, movilidad u orientación, como consecuencia de nuevos factores sociales tales como: violencia urbana, incidentes de tránsito, consecuencias de accidente cerebro-vasculares, etc.

En la temática de adultos mayores, se trata de una población con mayor expectativa de vida y al mismo tiempo, con tendencia a mayor actividad en términos de ejercicio de derechos y de inclusión social-digital.

Los datos estadísticos de Latinoamérica durante el último quinquenio indican que la discapacidad adquirida (75%) supera ampliamente a la discapacidad congénita o de nacimiento (25%). Por lo cual promover sistemas y políticas de acción en relación a dicha temática debe ser considerado como una inversión social hacia la calidad de vida de todos los ciudadanos.

Como se observa, es en este amplio y creciente universo donde se centran los desafíos de accesibilidad universal.

A su vez, toda estrategia que pretenda generar una transformación y un impacto real,

deberá pensarse para un colectivo que no sólo abarque lo evidente (una discapacidad, una limitación) sino lo que se vincula con ella: la red familiar y afectiva.

5.3. Medidas y normas: Los desafíos de las nuevas tecnologías

Las nuevas tecnologías aplicadas a los sistemas electorales y mecanismos de votación no sólo impulsan una mayor agilidad y acceso a la oferta electoral, sino que los análisis sobre su aplicación y la adaptación de las respectivas normas, incluyen sin dudar los protocolos y mecanismos de accesibilidad e inclusión.

Al mismo tiempo, los antecedentes normativos, las experiencias, los procedimientos y dispositivos aplicados hasta ahora, se constituyen en los antecedentes necesarios para la toma de decisiones en relación a futuras implementaciones.

Puede citarse en este aspecto la incorporación de contenidos de inclusión y accesibilidad en todos los materiales y plataformas de capacitación electoral; la elaboración de materiales en lenguas originarias, las actividades de capacitación focalizadas en grupos de atención preferente, la sensibilización de autoridades electorales, la incorporación de dispositivos de audiodescripción para la identificación de la oferta electoral, la instalación de Cuartos Oscuros Accesibles, las recomendaciones para la selección de establecimientos aptos, la incorporación como autoridades de mesa de electores pertenecientes a grupos de atención preferente.

Un cúmulo de normas han posibilitado hasta aquí las políticas de inclusión y accesibilidad electoral y el desarrollo de medidas al respecto, tanto en materia de legislación específica como confluyente. Es necesario citar algunas de ellas, además de los contenidos de los Pactos Internacionales y la ratificación de Convenciones de Derechos:

- **Ley 26.571** (Democratización de la Representación Política, Transparencia y Equidad Electoral) y Decretos Reglamentarios: donde se incorporan cuatro artículos con aspectos específicos a la temática: incluye en el padrón electoral de ciudadanos sin inhabilitación en juicio y de sordomudos; obliga a la subtitulación de la publicidad electoral y dispone que los órganos electorales adopten medidas para garantizar accesibilidad, confidencialidad e intimidad en el ejercicio de los derechos políticos.
- **Ley 26.774** (Ley de Ciudadanía Argentina) y Decretos Reglamentarios: Dispone la ampliación del cuerpo electoral nacional incorporando como “votante activo” a los jóvenes que hayan cumplido 16 años a la fecha de la elección general, gozando de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y las leyes respectivas. Asimismo, incorpora la figura de Voto Asistido para que los electores con discapacidad visual o limitación permanente o transitoria que impida o dificulte la emisión del voto, puedan ser asistidos por una persona de su confianza o por la autoridad de mesa.
- **Ley 26.653** (Accesibilidad en la Información de Páginas Web) y Decretos Reglamentarios: Fija las pautas para el diseño de las páginas de información y capacitación, definiendo los protocolos para que sean accesibles a los programas lectores de pantalla
- **Ley 26.657** y Decretos Reglamentarios: Derecho a la protección de la salud Mental. Revisión de insancias e incorporación a los padrones.

Siguiendo la lógica de universalidad y garantías en el ejercicio de los derechos políticos, se hace necesaria la revisión y adecuación de las leyes provinciales para la inclusión en los derechos políticos de aquellos grupos que se encuentran excluidos de los registros

y padrones electorales, la aplicación del mecanismo de voto asistido y la ampliación de dichos derechos a los jóvenes (por ejemplo, Santa Fe precisa una reforma constitucional para poder incorporar el voto joven a los cargos provinciales y locales). Gráficamente podemos observar las diferencias respecto al voto asistido por distrito en el mapa que se ilustra a continuación.

Esquema N° 14: Distritos electorales con voto asistido



Fuente: Elaboración Propia.

De acuerdo al devenir de las políticas públicas es posible pensar en un futuro con mayor grado de inclusión, accesibilidad y garantía en el ejercicio pleno y efectivo de los derechos de los grupos de atención preferente en la integralidad del proceso electoral. Cada una de las etapas, procedimientos, mecanismos y aplicación de tecnología, constituye una oportunidad para saldar las barreras y las brechas existentes en el ejercicio de los derechos político-electorales.

En esta última unidad, tratamos un tema de suma complejidad como es la inclusión y accesibilidad electoral. Las barreras se constituyen en obstáculos que impiden el acceso pleno al derecho. Estas son: barreras comunicacionales, barreras arquitectónicas, barreras en los mecanismos de votación, barreras socio - culturales. También se efectúa una revisión de las legislaciones actuales y el impacto de las nuevas tecnologías sobre esta temática.



AUTORIDADES

Mauricio Macri

Presidente de la Nación

Rogelio Frigerio

Ministro del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Luis Alfredo Juez

Titular del Instituto Nacional de Capacitación Política

Leandro N. Alem N°168, 5to Piso. C.A.B.A. (CP: C1003AAP)

Teléfono: (011) 4346-1545

Correo electrónico: incap.institucional@mininterior.gov.ar

Facebook Oficial: www.facebook.com/INCaPMInterior/

Twitter Oficial: <https://twitter.com/incapminterior>