



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
SAN MARTÍN

ESCUELA
DE POLÍTICA
Y GOBIERNO

Doctorado en Ciencia Política

**Las reformas de la matriz de gobernanza electoral multinivel
en Argentina. Elites partidarias y diseño institucional
en el período 1983-2017.**

Candidato a Doctor: Mg. Aníbal Germán Torres

E-mail: anibalgtorres@hotmail.com

Director: Dr. Marcelo Escolar

Buenos Aires, diciembre de 2019

Tesis presentada en cumplimiento parcial de los requisitos para el Doctorado en Ciencia Política,
Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

RESUMEN

A partir del siglo XXI se ha hecho cada vez más evidente que la gobernanza electoral *importa*. Esta investigación propone responder a la pregunta sobre el factor explicativo del cambio en la matriz institucional de gobernanza electoral en una democracia consolidada y federal en un período prolongado. La tesis central del trabajo sostiene la relevancia del rol causal de las *elites partidarias* (VI) como agentes de las *reformas* en el diseño institucional de gobernanza electoral (VD).

Se sostiene que dicho proceso reformista se inicia a partir de modificaciones en el balance de poder interpartidario, de ahí que los cambios que impulsan, lideran y conducen las elites tengan una impronta mayormente distributiva, traducida en reformas *concentradoras*. Sin embargo, puesto que los reformadores no desconocen la necesidad de la “certidumbre institucional” para la legitimidad democrática, también tienen en cuenta algunos aspectos cooperativos, propiciando, merced también a negociaciones inter-elites, modificaciones *desconcentradoras*.

Se considera que Argentina es un país particularmente apropiado para explorar la hipótesis general de la investigación, dado su federalismo paradigmático (por su carácter acentuado); su estabilidad democrática desde 1983; y su modelo *híbrido* de gobernanza electoral. De manera que a partir de realizar un estudio de caso único con unidades enraizadas en su interior, se abordan cualitativamente y en perspectiva comparada las trayectorias de los procesos reformistas de los planos nacional y subnacional, considerando siete provincias, en el período 1983-2017.

La investigación permite destacar, por un lado, que las reformas a la gobernanza electoral multinivel son prácticamente parte constitutiva de la idiosincrasia de las elites partidarias argentinas. En este sentido, modificar las instituciones de gobernanza comicial forma parte de los intentos de supervivencia de las elites en el poder. Por otro lado, los procesos de cambio se dan dentro de diferentes configuraciones institucionales comiciales que admite el federalismo en sus unidades distritales y de las atribuciones que este tipo de Estado otorga en Argentina fundamentalmente a las elites políticas provinciales.

De manera que para el período 1983-2017 se observan dos patrones: en primer lugar, *continuidad en las reformas* (por la marcada vocación transformadora de las elites partidarias en esta área de políticas públicas) y *reformas en la continuidad* (por mantener el modelo de gobernanza electoral multinivel). En segundo lugar, el predominio de los cambios *concentradores*, aunque morigerados por la presencia de modificaciones *desconcentradoras* y de los controles cruzados entre las elites, potenciados ambos por el federalismo.

AGRADECIMIENTOS

Esta Tesis no hubiese sido posible sin el apoyo y la contribución de muchas personas. Destaco ante todo el rol decisivo que tuvo el Dr. Marcelo Escolar (Centro de Estudios Federales y Electorales - Universidad Nacional de San Martín) para con esta investigación. Recuerdo que hace ya varios años, influenciado por cierta literatura sobre gobernanza electoral, le presenté mis primeras ideas para emprender un estudio sobre la temática en Argentina. Al escuchar que me concentraría sólo en un organismo electoral, Marcelo me hizo comprender que un estudio sobre este país ameritaba ser *un poquito más complejo...* Luego vendrían otras decisivas orientaciones suyas para esta Tesis, que dirigió con gran generosidad y compromiso, como lo hizo también con la Beca Doctoral CONICET, a partir de la cual se pudo solventar esta investigación. En este sentido, agradezco también a José de Jesús Orozco Henríquez, co-director de dicha beca.

Mi reconocimiento va además a las autoridades, docentes y compañeros del Doctorado en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San Martín, particularmente aquellos con quienes cursé los Talleres de Investigación Guiada I y II. Los profesores y estudiantes con quienes compartí estas instancias me ayudaron a pulir varios aspectos importantes del trabajo, gracias a lo cual la elaboración de la Tesis se siguió abriendo camino.

Dado que la misma se nutrió también de consultas puntuales, pedidos de datos y bibliografía, y hasta de resolver aspectos “logísticos” por los viajes que tuve que realizar para llevar adelante el trabajo de campo, quiero agradecer además a las siguientes personas:

Carlos Acuña, Bruno Aquilanti, Matías Beccacece, Esteban Brizuela, Emiliano Centanni, Sebastián Cortesi, Pablo Dolenc, René Galván, Susana Gelber, Andrés Martín, Gabriela Marzotto, María Emilia Mimessi, Itatí Moreno, Gastón Mutti, Mario Navarro, José Pérez Corti, Ernesto Picco, Gabriela Porta, Ariel Rojas, Edith Terenzi, Mauro Toso, Carlos Varetto, Martín Wallach y Gustavo Zonis.

Mi gratitud va también a todas las personas entrevistadas en las siete provincias visitadas y en la ciudad de Buenos Aires, quienes demostraron un interés particular en el trabajo y en general fueron muy generosas para con la investigación, al brindarme su tiempo y testimonios.

Por último, dirijo un agradecimiento especial a mi familia, por haberme acompañado y apoyado en este proceso a lo largo de estos años.

Si bien una Tesis humildemente puede aspirar a “instaurar” algún aporte para la comunidad académica y la sociedad en general, más allá de esto quisiera señalar con Heidegger que “la palabra instaurar la entendemos aquí en triple sentido: instaurar como fundar, instaurar como comenzar, e instaurar como ofrendar (...) Que más instaurador que el instaurar, y más fundador que el pensar, quede el agradecimiento”.

Aníbal Germán Torres
Buenos Aires – Rosario – Cap. Bermúdez, 2019

ÍNDICE

Introducción.....	7
Capítulo 1: Enfoque teórico – metodológico.....	20
1.1. Marco teórico.....	20
1.2. Diseño metodológico.....	52
1.3. Conclusiones.....	65
Capítulo 2: Las reformas desde el Poder Ejecutivo Nacional.....	68
2.1. Las reformas bajo el alfonsinismo.....	70
2.2. Las reformas bajo el menemismo.....	75
2.3. Las reformas bajo la Alianza.....	83
2.4. Las reformas bajo el duhaldismo.....	91
2.5. Las reformas bajo el kirchnerismo.....	94
2.6. La reforma y los proyectos bajo el macrismo.....	105
2.7. Conclusiones.....	111
Capítulo 3: Las reformas desde el Congreso Nacional.....	115
3.1. El ciclo reformista 1984-1986.....	117
3.2. El ciclo reformista 1991-1994.....	122
3.3. El ciclo 1998-2001.....	132
3.4. El ciclo reformista 2002-2003.....	137
3.5. El ciclo reformista 2004-2006.....	141
3.6. La reforma de 2009.....	150
3.7. Año 2016, una reforma trunca.....	158
3.8. Conclusiones.....	162
Capítulo 4: Las reformas en las provincias de Córdoba y Chaco.....	165
4.1. Provincia de Córdoba.....	166
4.2. Provincia de Chaco.....	190
4.3. Conclusiones.....	213
Capítulo 5: Las reformas en las provincias de Entre Ríos, Chubut y Buenos Aires.....	217
5.1. Provincia de Entre Ríos.....	217
5.2. Provincia de Chubut.....	235
5.3. Provincia de Buenos Aires.....	254
5.4. Conclusiones.....	279
Capítulo 6: Las reformas en las provincias de Santa Fe y Santiago del Estero.....	283
6.1. Provincia de Santa Fe.....	284
6.2. Provincia de Santiago del Estero.....	305
6.3. Conclusiones.....	328
Capítulo 7: Comparación de hallazgos y conclusiones generales.....	332
7.1. Conclusiones sobre las reformas a la matriz de gobernanza electoral multinivel en Argentina.....	334
7.2. Contribución del estudio y futura agenda de investigación.....	345
Referencias bibliográficas.....	347

LISTA DE GRÁFICO Y TABLAS

GRÁFICO N° 1: El caso argentino y sus unidades enraizadas.....	10
TABLA N° 1: Operacionalización de los conceptos.....	53
TABLA N° 2: Operacionalización de la hipótesis.....	57
TABLA N° 3: Reformas concentradoras (c)/desconcentradoras (d) y otros hechos destacados (1983-2017). Poder Ejecutivo Nacional.....	112
TABLA N° 4: Reformas concentradoras (c)/desconcentradoras (d) y otros hechos destacados (1983-2017). Congreso Nacional.....	162
TABLA N° 5: Reformas concentradoras (c)/desconcentradoras (d) y otros hechos destacados. Córdoba y Chaco.....	213
TABLA N° 6: Reformas concentradoras (c)/desconcentradoras (d) y otros hechos destacados. Entre Ríos, Chubut y Buenos Aires.....	280
TABLA N° 7: Reformas concentradoras (c)/desconcentradoras (d) y otros hechos destacados. Santa Fe y Santiago del Estero.....	329
TABLA N° 8: Las elites partidarias y las reformas en la matriz de gobernanza electoral multinivel.....	336

ABREVIATURAS

Principales agrupaciones políticas citadas

FC: Frente Cívico y Social
FCS: Frente Cívico por Santiago
FCHMM: Frente Chaco Merece Más
FPCyS: Frente Progresista Cívico y Social
FPV: Frente para la Victoria
FT: Frente de Todos
PJ: Partido Justicialista
PRO: Propuesta Republicana
UCR: Unión Cívica Radical
UPC: Unión por Córdoba

Principales organismos electorales citados

CNE: Cámara Nacional Electoral
DINE: Dirección Nacional Electoral
JE: Junta Electoral
JNE: Justicia Nacional Electoral
JUFECE: Juzgado/s Federal/es con competencia electoral
PEN: Poder Ejecutivo Nacional
TEP: Tribunal Electoral Provincial

Principales periódicos/Diarios de Sesiones citados

ÁF: Ámbito Financiero
Cl: Clarín
IBAE: Info BAE
LN: La Nación
LV: La Voz del Interior
P/12: Página 12
DSHCSBA: Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de Buenos Aires
DSHCS: Diario de Sesiones Honorable Cámara de Senadores de la Nación
DSHCD: Diario de Sesiones Honorable Cámara de Diputados de la Nación
DSHCDCHA: Diario de Sesiones Honorable Cámara de Diputados del Chaco
DSHLC: Diario de Sesiones Honorable Legislatura de Córdoba
DSHLCH: Diario de Sesiones Honorable Legislatura de Chubut

INTRODUCCIÓN

“Un hombre, una voz. La ecuación simple se nos impone con la fuerza de la evidencia. La igualdad frente a la urna electoral es para nosotros la primera condición de la democracia, la forma más elemental de la igualdad, la base más indiscutible del derecho. A nadie se le ocurriría hoy negar la legitimidad del sufragio universal. Ciertamente todavía dudamos a veces de las fronteras de su ejercicio (...) También nos preguntamos sobre las modalidades de su organización, cuando las formas de escrutinio se juzgan en función de su capacidad de producir una ‘buena representación’ ”

Pierre Rosanvallon

Que la democracia representativa requiere de la participación del pueblo en los comicios para la formación del gobierno, es una idea no sólo comúnmente aceptada sino que, más aún, desde larga data es considerada un pilar de tal régimen político. Sin embargo, que los procesos electorales suponen un entramado institucional que debe garantizar que los mismos sean libres y equitativos, y que la evaluación de su desempeño excede al día de la elección, es una cuestión considerada más recientemente, sobre todo a partir del siglo XXI. Así, se ha hecho cada vez más evidente que la gobernanza electoral *importa*¹, por lo menos para los académicos. Pero, ¿importa también para las elites partidarias? Asumir que la respuesta es afirmativa, por un lado, amerita esfuerzos para precisar esa relevancia. Por el otro lado, no quita desconocer que la relación de la política partidaria con las instituciones electorales, es decir, el hecho de que éstas no permanecen totalmente al margen del juego político democrático, no sea algo evidente.

En atención a tal cuestión, este trabajo busca responder a la siguiente pregunta de investigación: *¿qué factores inciden en el proceso político de modificación de un modelo institucional de gobernanza electoral multinivel?* Es decir, ¿qué explica el cambio de las instituciones comiciales en una democracia descentralizada? Este interrogante a su vez implica preguntarse sobre qué suponen las reformas de los organismos de gobernanza electoral respecto a modificaciones impulsadas con anterioridad (pues no se puede soslayar la historicidad), dónde se sitúan esos cambios en contextos de democracias federales, y,

¹ Como se sostiene desde los trabajos fundamentales de Pastor (1999) y Mozaffar y Schedler (2002).

fundamentalmente, qué actores lideran y conducen esos procesos, cuáles son los objetivos que persiguen y, en relación con éstos, las instituciones que prefieren y si en esto existe alguna relación con, por ejemplo, poner límites a la presencia de la llamada “judicialización de la política”.

A los efectos de poder responder al interrogante de investigación y sus implicancias, en este trabajo se desarrolla una teoría política explicativa del cambio de una matriz institucional comicial en contextos de estabilidad democrática y del sistema federal, considerando un período de tiempo prolongado. La tesis central de este estudio sostiene que las elites partidarias son las agentes del cambio en el diseño institucional de gobernanza electoral, proceso reformista que se inicia a partir de la modificación en el balance de poder interpartidario. Esto otorga a las reformas una impronta mayormente distributiva, concretada en cambios concentradores. Sin embargo, a los efectos de preservar la legitimidad democrática, se sostiene que las elites también tienen en cuenta algunos aspectos cooperativos.

El caso de la gobernanza electoral en la Argentina es particularmente apropiado para explorar esta hipótesis general. Esto es así, ya que a pesar de su condición de país democráticamente estable, con un federalismo paradigmático y que tiene un modelo institucional *híbrido* (es decir, que en las diversas cuestiones administrativas y contenciosas relacionadas con los comicios intervienen agencias de diferentes Poderes y niveles del Estado), se han advertido ciertos reduccionismos en gran parte de la literatura que lo ha abordado. Así como algunos estudios no han realizado mayores consideraciones sobre el federalismo en los países que analizan –no dando mayor trascendencia a su carácter de democracias descentralizadas–, otros, más conscientes de dicho aspecto, sin embargo han tendido a priorizar o el abordaje descriptivo del reparto de atribuciones de gobernanza electoral, pero sin darle mayor trascendencia a la cuestión del cambio institucional, o han visto las alteraciones en el nivel

nacional o el subnacional de esos sistemas políticos, o -integrando tales niveles- han abordado contextos de transición a la democracia.

De tal manera, resulta de interés abordar la explicación de la reforma en el nivel nacional de Argentina (pues falta referir a otros organismos que también tienen competencias en materia electoral y que en el mejor de los casos sólo han recibido una atención marginal en la literatura), considerando además los cambios en las provincias y las relaciones de éstas con el nivel nacional, en un contexto prolongado de estabilidad democrática. Hasta donde se tiene conocimiento, eso es algo que hasta el momento no se ha analizado. A continuación se exponen los objetivos, la hipótesis de trabajo y referencias sobre la metodología.

La presente investigación tiene por *objetivo general* explicar el cambio de la arquitectura institucional de gobernanza electoral multinivel en Argentina, considerando el nivel nacional y las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Santiago del Estero, en el período 1983-2017, como muestra el Gráfico N° 1.

Como *objetivos específicos*, esto supone:

- 1) Clasificar los diseños de gobernanza electoral a lo largo del período y entre las sub unidades consideradas; 2) identificar procesos de reforma de los organismos electorales del nivel nacional y provincial -Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Santiago del Estero- en el período considerado y los actores vinculados con tales cambios; 3) señalar las modificaciones de los sistemas de partidos nacional y subnacional; 4) identificar la influencia partidaria en la variación de las competencias políticas y administrativas nacionales y provinciales en materia de gobernanza electoral y en las vinculaciones entre niveles.

GRÁFICO N° 1: EL CASO ARGENTINO Y SUS UNIDADES ENRAIZADAS

Unidades distritales consideradas de la gobernanza electoral multinivel de Argentina

1 distrito nacional



7 distritos provinciales



Fuente: Elaboración propia

A partir de asumir que el diseño de instituciones de gobernanza electoral está incorporado a la dinámica de la competencia partidaria, y de tomar en cuenta el caso argentino (particularmente unidades distritales que integran esta federación), como hipótesis de trabajo para responder al interrogante sobre la explicación de la modificación en el entramado de instituciones involucradas en el gobierno de los comicios, en contextos de estabilidad democrática y federalismo, esta investigación sostiene que el cambio institucional en la matriz de gobernanza electoral multinivel de Argentina, entre 1983 y 2017, es producto de las elites partidarias, a partir de alteraciones en el balance de poder interpartidario -en diferentes momentos y niveles del Estado-, lo cual otorga una impronta mayormente distributiva a las reformas, traducida en cambios *concentradores*. Asimismo, se sostiene que los actores partidarios también tienen presente cuestiones de eficiencia. Esto se concretiza con reformas que presentan rasgos *desconcentradores*. Puesto que las elites operan en un contexto histórico específico, la teoría también asume la presencia de elementos de continuidad institucional, según las características de cada *constituency*.

La pregunta sobre por qué se produce el cambio institucional –considerando un período prolongado de estabilidad democrática y el federalismo- puede ser adecuadamente respondida por medio del uso de una metodología como el estudio de caso, abierto a la comparación de unidades del mismo (y de sus respectivas trayectorias históricas), permitiendo así dar cuenta de la variedad de experiencias de reformas a las instituciones de gobernanza electoral en Argentina, en un período extenso. Este tipo de trabajo permite generalizar postulados teóricos, sin limitarlos a poblaciones o universos (Yin 1994).

Para llevar adelante la investigación se utilizan técnicas cualitativas, a los efectos de recabar la información, tanto a través de entrevistas semiestructuradas a miembros de las elites partidarias y de los organismos electorales, como del análisis de la normativa nacional y provincial, y la documentación específica. El recorte temporal que cubre el estudio va desde diciembre de 1983 hasta diciembre de 2017, período que resulta pertinente al considerar el régimen político específico (la democracia) en condiciones de estabilidad, la historicidad de los procesos de reforma institucional, y la presencia de alternancia política en el Ejecutivo Nacional y por lo menos en un distrito subnacional. Seguidamente, a los efectos de contextualizar el caso argentino y la referida pregunta de investigación sobre la explicación del cambio en el entramado institucional de gobernanza electoral multinivel, es pertinente tener en cuenta su relación con el estado actual de la cuestión.

Estado de la cuestión

Cabe referir que la literatura académica sobre la *gobernanza electoral* es amplia, si bien en vez de este concepto específico algunos estudios emplean nociones que quedan comprendidas en aquel. Generalmente, en los análisis relacionados con dicho campo de la ciencia política, vinculado estrechamente con los estudios sobre sistemas electorales (López Pintor 2009; Pastor 1999), se destaca la relevancia de las instituciones de gobernanza

electoral por sobre otras cuestiones que son consideradas marginales (como por ejemplo, el fraude). En virtud de ello, existe consenso en trabajar a partir de tipologías en torno a las cuales se ordenan los organismos electorales existentes (incluyendo a algunas agencias de Argentina), según consta en publicaciones surgidas a instancias de organismos internacionales (Orozco Henríquez *et al.* 2010; Wall *et al.* 2006; López Pintor 2004). Esto se da tanto en investigaciones que emplean la perspectiva comparada o el estudio de caso, como en aquellas que se dedican a todos los aspectos de la gobernanza electoral o se focalizan especialmente en alguno de sus componentes, como las funciones de administración o de justicia electoral.

Al interior de tal literatura, puede distinguirse un conjunto de estudios que se concentran en relacionar las arquitecturas institucionales con la generación de mayor credibilidad en la transparencia de los procesos electorales. Desde un enfoque generalmente sincrónico, allí se enfatiza que cuanto más actores intervienen en la designación de los árbitros institucionales, mayor confianza existe en los organismos electorales por parte de las elites partidarias y de los ciudadanos en un momento determinado. En esta perspectiva –que presenta matices en su interior- pueden destacarse estudios que comprenden diferentes áreas geográficas (Van Ham and Lindberg 2015; Nohlen 2015; Birch 2008), aquellos que abordan África (Elklit y Reynolds 2000), Argentina y otros países de América Latina (Barreda y Ruiz Rodríguez 2013; Barrientos del Monte 2010; Hartlyn, McCoy y Mustillo 2009; Brenes 2009; López Pintor 2004) y los trabajos que focalizan en estudios de caso (como el de Valverde Camiña 2011, dedicado a Argentina) o comparan algunos países latinoamericanos (De Almeida Lopes 2013; Jaramillo 1993). Por lo dicho, este enfoque no pone atención en el cambio institucional, ya que aborda los efectos de los organismos sobre la calidad de los comicios. Así, se ha puesto mayor énfasis en los resultados de dicha institucionalidad sobre las elecciones, incluso al nivel de “recetar” ciertos modelos de organismos comiciales sin

atender a las particularidades históricas y políticas de cada contexto², mientras la explicación del origen y cambio institucional ha recibido menor atención.

Los análisis donde predominan esos enfoques que desde la ciencia política adoptan una perspectiva sincrónica, dejan al descubierto una problematicidad peculiar. En primer lugar, además de operarse reduccionismos en cuanto a los organismos nacionales de gobernanza electoral que se toman en cuenta (pues se omiten las atribuciones que tiene algunos Parlamentos en materia electoral), en general se descuida la impronta del federalismo en las arquitecturas comiciales en contextos de democracias multinivel. Así, o se desatiende la paradigmática variedad de configuraciones institucionales electorales provinciales o estatales (que en Argentina llegan a ser 24), o se dejan de lado las vinculaciones entre los planos nacional y subnacional de las instituciones de gobernanza electoral en democracias federales.

Pero más allá de estos aspectos, las alteraciones en las arquitecturas comiciales federales en contextos democráticos han recibido escasa atención. Si a lo anterior se agrega el no tener en cuenta plazos más extensos en los análisis, se produce la equívoca impresión de que las elecciones siempre se han organizado de una determinada manera, de que la administración y gestión de los comicios ha estado a cargo de algunos actores y no de otros, o de que sólo *una* reforma política es la relevante.

Por eso es importante tener en cuenta que existe un segundo grupo en la literatura, el cual posee una perspectiva diacrónica (a diferencia del anterior) y se pregunta por el surgimiento y el cambio de los organismos y autoridades de gobernanza electoral. Se subrayan aquí la centralidad de los procesos de reforma, influidos a su vez por el sistema de partidos, la estructura del Estado y los clivajes sociales, asumiendo la racionalidad auto-interesada de las elites políticas. Dentro de esta perspectiva se encuentran estudios que analizan el panorama

² Es a las perspectivas de este tipo a las que se hace referencia cuando en esta investigación se alude críticamente al “enfoque normativo”, en el sentido de que enfatiza el “deber ser”.

global (Escolar 2010; López Pintor 2009; Mozaffar y Schedler 2002), los países anglosajones (James 2012; Boda 2006), el continente americano (Lehoucq 2003) y países de Latinoamérica (Barrientos del Monte 2011, donde entre otros se refiere a Argentina). También hay estudios de caso sobre países de esta área (también para el ámbito argentino, Escolar *et al.* 2015; para Bolivia, Romero Ballivián 2009; para Costa Rica, Molina y Lehoucq 1999; y para México, Schedler 2009; Estevez, Magar y Rosas 2008; Eisenstadt 2004 y 1999; Schedler, 2000).

Este segundo enfoque dialoga con los aportes historiográficos sobre las reformas políticas que modificaron las instituciones de gobernanza electoral de Argentina, trabajos relevantes al considerar la evolución de las mismas (Suriano 2012; De Privitellio 2011; Persello 2011; Botana 2005 [1977]; Ternavasio 2002). La perspectiva diacrónica también se encuentra en vinculación con los trabajos sobre el fenómeno de la “judicialización de la política”, que buscan evidenciar que el activismo judicial tiende a modificar las reglas del juego político. Esto se advirtió en forma temprana y para el contexto europeo (Schmitt 1983 [1931]) y en forma más reciente tanto a nivel mundial (Ferejohn 2002), como en estudios de caso sobre países de Latinoamérica (para Argentina, Martín 2012; para Brasil, Fleischer y Barretto 2009; para Costa Rica, Brenes Villalobos 2011).

La “judicialización de la política” también ha recibido atención en los abordajes de tipo jurídico sobre el contencioso electoral (Orozco Henríquez 2007 y Fix-Zamudio 2001, donde entre otros se refiere el caso argentino) y en expresa vinculación con la gobernanza electoral (para México, Castillo Vaquera 2012). No obstante, en estos trabajos se suelen referir las competencias que asignan las normas a ciertos organismos electorales pero se brindan escuetas o nulas referencias concretas al proceso político del cual ellos y sus integrantes surgieron endógenamente.

Ahora bien, es de destacar que así como se dijo para el enfoque sincrónico, también en la perspectiva diacrónica prácticamente no se consideran las arquitecturas institucionales de gobernanza electoral de las democracias federales (teniendo la mayoría diseños comiciales híbridos). Y en el caso que sí lo hacen (como Eisenstadt 2004 y 1999, para México), el interés está puesto en señalar la incidencia de las negociaciones informales en la creación y los efectos de los organismos comiciales en un caso de prolongada transición a la democracia.

Aquello sí es abordado, aunque con escasa profundización, en estudios politológicos (para Argentina, Ruiz Valerio 2009; Calvo *et al.* 2008; Calvo y Escolar 2005, Escolar 2004; para Estados Unidos, Spencer 2012, Hale and Slaton 2008, Montjoy 2008, Álvarez y Hall 2006) y jurídicos (entre ellos, para Argentina, Gonçalves Figueiredo 2013; Tullio 2004; González Roura y Otaño Piñero 1993; para México, Mirón Lince 2011, Merino 2002), constituyendo referencias que ofrecen algunos aportes importantes a tomar en consideración.

En tales trabajos se encuentra una aproximación desde el análisis descriptivo que compara países de América Latina, incluida la Argentina (Ruiz Valerio 2009), y aquellos estudios que focalizan en casos de la región, donde se enuncia la relevancia del federalismo respecto a la diversidad de diseños de gobernanza electoral (también para Argentina, Calvo *et al.* 2008; Calvo y Escolar 2005), se advierte la relevancia de los tribunales electorales profesionalizados respecto a la disminución de los conflictos poselectorales en los municipios (para México, Eisenstadt 1999) y se argumenta que las alternativas de delegar o regular los asuntos electorales en el nivel de los estados depende de la conveniencia política (para Estados Unidos, Spencer 2012).

Además, dichas referencias consideran las competencias y actuaciones de los organismos electorales, según lo dispuesto en las respectivas legislaciones. Esto se lo ha realizado desde estudios descriptivos más bien jurídicos o de administración pública en los que se han

trabajado algunas federaciones del continente americano (para Estados Unidos, Hale and Slaton 2008; Montjoy 2008; Álvarez y Hall 2006), incluso focalizando más en el nivel subnacional (para México, Mirón Lince 2011; Merino 2002) o en el nacional de esas democracias multinivel (para Argentina, Gonçalves Figueiredo 2013; Dalla Vía 2006; Tullio 2004; González Roura 2001; Corcuera *et al.* 1997; González Roura y Otaño Piñero 1993). También hay estudios específicos sobre los organismos electorales que operan en los ámbitos provinciales o estatales (para la provincia de Córdoba, Pérez Corti 2013; para la provincia de Entre Ríos, Torres 2018), avanzando incluso hacia una tipología de los mismos (para los estados mexicanos, Astudillo 2013, para las provincias argentinas, Sesin 2005). No obstante, en estos trabajos no está abordada la explicación del cambio institucional, más allá de referir descriptivamente algunas reformas (para la provincia de Santa Fe, Torres 2014; Blando 2011).

A partir de estos señalamientos sobre el estado de la cuestión, el caso argentino se presenta entonces como apropiado para responder el interrogante sobre qué explica el cambio en las instituciones de gobernanza electoral multinivel, máxime cuando, como ha ocurrido con recientes comicios en dicho país³ y al igual que en otras partes del mundo, se han suscitado controversias sobre los procesos electorales. En Argentina, en relación con las elecciones nacionales o provinciales, no es infrecuente que desde ciertos sectores partidarios e incluso comunicacionales, se ponga en un cono de sombra el accionar de los organismos encargados de brindar certidumbre institucional para que la compulsa política democrática se lleve adelante en condiciones aceptables, sin sesgos que perjudiquen a algunos contendientes y beneficien a otros. Los cuestionamientos no sólo pueden apuntar a supuestas opacidades institucionales que introducirían interferencias en la libre expresión de la ciudadanía en

³ Particularmente, a raíz de algunos episodios en las elecciones de 2015 y 2017, como los vinculados con los cuestionamientos a los criterios de difusión de los resultados provisorios para categorías nacionales.

algunos lugares, sino también al hecho de que el principio de soberanía popular pudiera llegar a ser desconocido mediante pronunciamientos judiciales⁴.

Ciertamente, los organismos que poseen diferentes funciones administrativas y contenciosas de los procesos y procedimientos electorales además han sido objeto de atención pública en cuestiones menos controvertidas aunque tan fundamentales como la tarea de certificar ganadores y perdedores. De manera que también se pueden mencionar las modificaciones en la geografía electoral, el reconocimiento de nuevos partidos políticos o alianzas, la confección y publicación de los padrones de electores, la inscripción de los ciudadanos con aspiraciones a ser candidatos en diferentes categorías de cargos, la convocatoria a miles de personas para desempeñarse en la jornada electoral como autoridades en las mesas receptoras de votos, la articulación con las diversas delegaciones del país en el exterior para que los connacionales que residen en el extranjero puedan sufragar, la coordinación de las Fuerzas Armadas y de Seguridad para proteger los comicios a lo largo y ancho del territorio, el sistema de difusión de los resultados provisorios y la forma de realizar los escrutinios definitivos, entre otros aspectos.

Tanto las cuestiones más estridentes como aquellas más sigilosas pero no menos relevantes, con las debidas adaptaciones a las pautas idiosincráticas, partidarias e institucionales de cada contexto, también se suscitan en otros países con regímenes democráticos. En este sentido, cabe mencionar la elección presidencial de los Estados Unidos en 2016, que ha tenido derivaciones incluso hacia el ámbito de las relaciones internacionales.

De manera entonces que, en tal panorama, el presente estudio contribuye, por un lado, en el nivel micro, con la elaboración de un modelo explicativo del cambio de la matriz institucional comicial. A su vez, es la primera investigación que repara en profundidad en las modificaciones de la tipología *gobernanza electoral multinivel*. Si bien para el caso

⁴ Como ocurrió concretamente en la provincia de Tucumán, en la elección local de 2015.

argentino ya se habían señalado las reformas y las “fronteras móviles” percibidas en las mismas (Torres 2016), queda por precisar qué agentes llevan adelante los cambios, el factor que abre el proceso de las modificaciones y las cuestiones relacionadas con los objetivos y las preferencias institucionales de los actores. Por otro lado, en términos macro, el análisis tiene implicancias para los estudios de federalismo electoral, al mostrar que la gobernanza electoral, en contextos de estabilidad democrática, es una herramienta al alcance no sólo de las elites nacionales sino también de las elites provinciales. Seguidamente se expone la organización de esta investigación.

Organización de la Tesis

Este trabajo se organiza en siete Capítulos: primero se precisa el enfoque teórico-metodológico de la investigación, desarrollando los conceptos centrales de la misma, los supuestos teóricos de la hipótesis, la metodología empleada y las estrategias que ésta conlleva (Capítulo 1), y luego se ubican los Capítulos empíricos. Este análisis se abre con el abordaje de las reformas que las elites partidarias propiciaron desde el Poder Ejecutivo Nacional (Capítulo 2), al que le sigue el tratamiento de los cambios desde el Congreso Nacional (Capítulo 3). De manera que ambos Capítulos abordan el nivel nacional de la gobernanza electoral de Argentina, plano donde no es posible afirmar qué rasgo predominante tiene la configuración institucional comicial.

A continuación de esto se ubica el abordaje de las reformas que las elites realizan en las provincias de Córdoba y Chaco, donde el Poder Judicial tiene un rol relevante en la gobernanza electoral (Capítulo 4), y le sigue el análisis de los cambios propiciados en los distritos de Entre Ríos, Chubut y Buenos Aires, donde el Legislativo tiene atribuciones especiales en las cuestiones de administración y justicia electoral (Capítulo 5). Posteriormente, se encuentra el tratamiento de las modificaciones impulsadas en las

provincias de Santa Fe y Santiago del Estero, donde el Poder Ejecutivo sobresale por sus competencias en el diseño institucional comicial (Capítulo 6). Así, estos últimos tres Capítulos se abocan a los cambios acaecidos en el nivel subnacional de la gobernanza electoral de Argentina. El recorrido culmina con una comparación de los hallazgos obtenidos y las conclusiones generales (Capítulo 7).

CAPÍTULO 1

ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO

“El recuento de los ‘votos’ es la ceremonia final de un largo proceso, en el que el mayor peso corresponde precisamente a quienes dedican al Estado y a la nación sus mejores fuerzas (cuando son tales)”

Antonio Gramsci

Este Capítulo tiene dos propósitos: por un lado, desarrollar la teoría propuesta para responder a la pregunta de la investigación, es decir, qué explica el cambio en el diseño institucional de la gobernanza electoral multinivel, de lo cual se desprenden las cuestiones sobre qué actores intervienen, cómo se inicia el proceso reformista y qué implicancias tiene esto sobre las preferencias de los actores al momento de elegir instituciones comiciales. Por el otro lado, se expone la metodología empleada en este estudio, donde se señalan además los criterios utilizados para resolver los problemas surgidos en el transcurso del trabajo.

En lo que sigue, se desarrollan dos secciones principales, una dedicada al marco teórico y otra al diseño metodológico. Luego de las mismas, al final del Capítulo se indican las conclusiones.

1.1. Marco teórico

Esta sección expone el marco teórico en ocho pasos: primero, se hacen precisiones sobre el concepto de gobernanza electoral, luego se presentan los factores de explicación de la reforma de la misma, posteriormente se aborda el cambio y la continuidad en la matriz institucional de gobernanza electoral. A partir de allí, se precisa a qué obedece la apertura del proceso reformista, qué actores lideran el cambio, las preferencias por “estrategias de legitimación”, las reformas *concentradoras* y *desconcentradoras*, culminando la sección con la hipótesis para explicar el cambio en la gobernanza electoral multinivel. Según lo

expuesto, seguidamente se comienza por precisar qué se entiende en este trabajo por gobernanza electoral.

1.1.1. La gobernanza electoral

La noción de gobernanza electoral que se emplea en esta investigación comprende “tanto la producción de las reglas de juego (político democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego” (Escolar 2010, 55). Se puede señalar, además, que dentro de la gobernanza comicial quedan incluidos distintos aspectos de la política: desde la “estructura electoral” y sus componentes (Cox 2004, 34)⁵, pasando por las tareas de administración, certificación, fiscalización y control, hasta una forma particular de concebir el Estado moderno y la democracia, e incluso -en el plano simbólico- la importancia que tienen ciertos rituales (Rosanvallon 1999).

Las denominadas “políticas públicas electorales” (Escolar 2010, 75)⁶, medulares para el régimen político y el Estado, abarcan decisiones y plazos críticos y tienen un carácter masivo (Pastor 1999; Mozaffar y Schedler 2002), pues hay distintos actores involucrados: los funcionarios públicos, los miembros de los partidos políticos y, por supuesto, millones de ciudadanos. Así, la noción de *gobernanza* alude a complejidad (Acuña y Chudnovsky 2017)⁷. Algo de todo esto se refleja en la conocida frase de Gramsci citada al inicio del Capítulo.

⁵ Es decir, la “estructura de distrito”, “estructura de alianzas”, “estructura de fórmula” y “estructura de voto” (Cox 2004, 57 y sig.).

⁶ En este trabajo, se toman como sinónimos de dicha noción los términos “políticas públicas del campo electoral” y “política pública de gobernanza electoral” (que se mencionan en Escolar 2010) y “política electoral” (como aparece en la legislación nacional de Argentina).

⁷ “[E]l enfoque basado en la gobernanza (...) traslada el eje analítico hacia lo posgubernamental y considera que las capacidades que posee el gobierno son necesarias pero no suficientes para conducir a las sociedades actuales, definir sus intereses y satisfacerlos. Según esta perspectiva, los desafíos que presentan las sociedades requieren una capacidad de respuesta mayor y más compleja que aquella que el gobierno por sí solo puede poseer. Por lo tanto, se necesita de la cooperación con actores no políticos (sociales y económicos) y externos al gobierno para poder dar respuestas a los crecientes problemas que enfrentan las sociedades contemporáneas” (Acuña y Chudnovsky 2017, 29).

Como aspecto distintivo, tales *políticas públicas electorales* tienen una “delicadeza institucional extrema” para la democracia representativa (Tullio, 2004: 40) y la “fontanería de la política” permite el funcionamiento de la ingeniería electoral (Escolar, 2008). Esta complementación ha llevado a algunos autores a sostener que la noción de *sistemas electorales* debe ser redefinida. En tal sentido, una nueva comprensión de la misma señala que los sistemas electorales no sólo abarcan las reglas de competencia partidaria sino también las de gobernanza electoral, que en términos generales se enuncian como “las leyes que establecen la estructura, la jurisdicción y el marco operativo de los organismos que organizan las elecciones y resuelven disputas” (Mozaffar y Schedler 2002, 82; Cfr. Pastor 1999; López Pintor 2009; James 2012).

Teniendo presente esta peculiaridad, un aspecto ciertamente *central* de la gobernanza electoral y que viene a complementar la definición referida al comienzo de este Capítulo, es que la gobernanza electoral comprende “organizar la incertidumbre electoral proveyendo certidumbre institucional” (Mozaffar y Schedler 2002, 11). Así, el área de políticas públicas electorales se encuentra atravesada por dicha paradoja.

Según ésta, lo que se busca garantizar en el ámbito de la contienda electoral (no saber de antemano quién va a resultar vencedor) se consigue a través del fortalecimiento del plano institucional (garantizar técnicamente la legitimidad democrática), entendiendo a éste como las reglas del juego electoral y las organizaciones que tienen a su cargo implementarlas y resolver las controversias (Escolar 2010). Por eso conviene hablar más bien de “un entramado institucional”⁸ (Barrientos del Monte 2011, 21) o una “matriz” (Boda 2006, 10).

De esta manera, el fundamento de la gobernanza electoral consiste en la necesidad de *administrar la desconfianza*, rasgo estructural que marca la relación de los actores políticos

⁸ A los efectos de aprehender esa noción y no ser reiterativos en la escritura, en este trabajo se emplearán como intercambiables las expresiones “diseño institucional de gobernanza electoral”, “matriz institucional de gobernanza electoral”, “arquitectura institucional de gobernanza electoral”, “organismos de gobernanza electoral” e “instituciones de gobernanza electoral”.

que participan en el proceso electoral (Escolar 2010). Así, el propósito institucional de las políticas públicas del campo comicial apunta a garantizar la *incertidumbre* en la contienda política. Se puede advertir -a partir de la paradoja que se mencionó-, que si el conjunto de problemas a mitigar se encuentra en los *márgenes* del análisis de la gobernanza electoral, en el *centro* está el abordaje de los modelos de organismos electorales, vale decir, *el diseño institucional*.

Respecto a lo considerado como *marginal*, es pertinente señalar lo que puede llamarse la tríada de problemas a los que debe hacerse frente con las políticas electorales. Éstas deben estar orientadas de tal forma que pueda *discernirse* entre aquello que no es sesgado (los *errores sistémicos*) de lo que, por responder a un actuar deliberado, sí lo es (la *manipulación política* y el *fraude electoral*) (Escolar 2010; Cfr. Lehoucq 2007).

En cuanto a la *centralidad* de la arquitectura institucional, corresponde ahora introducir la cuestión de los factores específicos que explicarían el proceso político de formación y cambio de las instituciones de gobernanza electoral.

1.1.2. Los factores. Hacia una explicación del cambio

A diferencia de la literatura que se ha concentrado en analizar los efectos de los organismos electorales sobre la calidad o integridad de las elecciones (Nohlen 2015), aquí mayormente se pone atención en la creación y el cambio del entramado institucional de gobernanza electoral, de manera que éste es abordado como producto. En tal sentido, es pertinente tener muy presente que “...el carácter institucional endógeno” de la gobernanza electoral, “implica la imposibilidad fáctica de desprender de manera absoluta sus reglas de la competencia política democrática y conforme a ello, de la dinámica del sistema de partidos, de los clivajes que estructuran la sociedad y de la forma de Estado en que se encuentre inserta” (Escolar 2010, 67). Seguidamente se repara en estos factores de origen y cambio,

siguiendo una clasificación que se reconoce como el esfuerzo más acabado por llegar a identificarlos.

Respecto a los *clivajes sociales*, se sostiene que un cambio del entramado de la gobernanza electoral es probable ante la transformación de las divisiones “que expresan las organizaciones políticas que compiten en el juego político democrático (desde una visión sociológica)” o “el nivel de coordinación de los actores individuales (desde una visión sistémica)”⁹. En cuanto a la *forma del Estado*, se indica que cabe esperar alteraciones en la gobernanza electoral si la estructura estatal se ve modificada sea por “procesos de descentralización o centralización política y administrativa”, sea por la “activación política de clivajes institucionales (partidos locales o regionales) que aumenten o reduzcan los escenarios de competencia (elecciones locales, regionales, nacionales, etc.) y los jugadores institucionales disponibles (numero de estados, provincias, regiones, municipios, etc.)” (Escolar 2010, 61).

Respecto al *sistema de partidos*, se señala que ante su fragmentación, por la aparición de nuevos “jugadores” (agrupaciones partidarias), es esperable que estos tiendan a modificar¹⁰ los acuerdos previamente negociados por el oficialismo y la oposición¹¹ sobre “parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral”¹². Ejemplos de estos son “una representación razonable, procedimientos para que el sesgo en las decisiones administrativas y de gestión pueda ser controlado y verificado y árbitros presumiblemente neutrales para calificar los resultados o resolver controversias” (Escolar 2010, 60). De manera entonces que

⁹ Esa transformación, podría estar caracterizada, por ejemplo, si ocurre un cambio del perfil de un partido, pasando de ser “definido por clivajes no adscriptivos (programáticos, ideológicos, estratificados, etc.)” a definirse por clivajes “adscriptivos (lingüísticos, confesionales, regionales, etc.)” (Escolar 2010, 61).

¹⁰ Eso no implica, que los nuevos jugadores dejen de considerar “el entorno cultural democrático, la pregnancia institucional y el reconocimiento histórico” al “desempeño” (Escolar 2010, 61).

¹¹ Resulta evidente que la oposición podrá asegurar el control de los comicios en todo el país y ser más tenida en cuenta por los árbitros electorales si “forma un frente y se coordina a nivel nacional” (Escolar 2010, 60).

¹² De esta forma, se estarían garantizando aquellas “condiciones en que el juego puede ser jugado con el mínimo riesgo posible de que uno de los jugadores, presumiblemente el oficialismo o un grupo cartelizado, sesgue los resultados del proceso a su favor y así reduzca la incertidumbre democrática acerca de la distribución del poder entre ganadores y perdedores” (Escolar 2010, 61).

al darse una “alteración en las condiciones de confianza” que sustenta la matriz institucional de la gobernanza electoral en un momento particular, cabe esperar que tal modificación se exprese en intentos de reforma política. Ésta es entendida aquí como “el más endógeno de los procesos políticos” (Escolar 2010, 61 y 72)¹³.

Presentados los tres factores, resulta pertinente ponerlos en diálogo, en primer lugar, con aportes de la literatura que ha buscado explicar las modificaciones de las instituciones de gobernanza electoral (sea a través del rediseño de los organismos, Eisenstadt 2004; sea en la adopción de nuevas reglas, James 2012; Pomares 2010). Y en segundo lugar, con contribuciones sobre el cambio de las reglas del juego político en general (García Diez 2006; Benoit 2007; Shugart 2008; Negretto 2015). No es forzada la referencia a estos estudios, dado lo ya señalado respecto a asumir una nueva definición de sistema y reforma electoral, de manera que en éstos está incorporada la gobernanza electoral.

Tales trabajos apuntan a dar centralidad en la relación causal del proceso de cambio institucional, a los actores partidarios. Por un lado, se reivindica “la actividad de la elite como una fuerza causal para el cambio” (en lugar de enfatizar, por ejemplo, el rol de la historia, la tecnología, etcétera) (James 2012, 85 y 204). Por el otro lado, se apunta la relevancia de las negociaciones de las elites partidarias en el proceso de creación de instituciones como los Tribunales de Justicia Electoral, en el contexto de una democratización (Eisenstadt 1999 y 2004). Por su parte, se refiere el carácter eminentemente elitista de las reformas electorales (García Diez 2006), y que las elites tienen en cuenta las “contingencias de resultado” y “de acto” al impulsar los cambios (Shugart 2008).

A partir de estos aportes y al considerar un escenario donde tanto las características sociológicas de fondo¹⁴ como la forma del Estado¹⁵ se mantienen prácticamente inalterables

¹³ Así, el trabajo se aparta de ciertos posicionamientos, sosteniendo que toda reforma electoral *es* reforma política.

¹⁴ Como por ejemplo, los rasgos étnicos, lingüísticos y religiosos de la población.

¹⁵ Es decir, su carácter federal o unitario.

en el tiempo, se profundiza en la explicación del proceso político de cambio institucional liderado por las elites partidarias, proponiendo un modelo analítico que recupera e integra diferentes señalamientos. Así, la teoría política de la modificación de una matriz institucional de gobernanza electoral multinivel en un contexto de estabilidad democrática que se elabora en esta investigación, reconoce en especial los aportes de Eisenstadt (2004), Escolar (2010), James (2012 y 2014) y Negretto (2015). En este sentido, a los efectos de avanzar en precisión respecto del enfoque, se abordarán seguidamente cuestiones como la reforma de las instituciones de gobernanza electoral a partir de la interacción estructura-agencia, la apertura del proceso de reforma de las mismas, los elites involucradas y sus preferencias, la hipótesis que responde a la pregunta de investigación y las contribuciones del marco analítico desarrollado.

1.1.3. La matriz institucional de gobernanza electoral

Puesto que en la definición de gobernanza electoral que se mencionó al comienzo quedan incorporados los procesos de reforma política, eso apunta a evidenciar, como principio y fundamento de la teoría que se propone, que modificar las reglas y los árbitros de gobernanza electoral es una de las posibilidades con que cuentan las elites políticas. En este sentido, si es generalmente aceptado que el diseño institucional de los Poderes del Estado está atravesado por las negociaciones partidarias, no hay por qué suponer que el entramado institucional de gobernanza electoral está por fuera de tal dinámica, máxime cuando es a través del mismo que se canaliza la elección de los representantes a través del sufragio popular.

De esta manera, si la reforma de la matriz comicial está en el horizonte de las elites, es porque éstas perciben que el diseño institucional no es anodino, pues no resulta ajeno a las posibilidades de manipulación en la competencia partidaria (Cfr. Donno and Roussias 2006).

Así como se reconoce que “el Estado no es un ámbito neutral” (James 2012), se advierte que las instituciones electorales quedan alcanzadas por la lucha política, de ahí el interés en su diseño, según la percepción de los actores en cuanto a los efectos de las mismas sobre los procesos comiciales (Eisenstadt 1999 y 2004).

Algo similar es advertido por estudios sobre las instituciones judiciales contemporáneas, particularmente por la corriente que repara en el fenómeno de la “judicialización de la política”, forma predominante que asume el activismo desde la Judicatura. Este proceso, junto con la “politización de la justicia”, pudo ser vinculado con elaboraciones teóricas del período de entreguerras en el siglo XX, de manera que se ha renovado el interés por la “reflexión sistemática” iniciada como *Juridifizierung der Politik* (frente a *Politisierung der Justiz*) en el célebre debate entre Carl Schmitt y Hans Kelsen en 1931 sobre qué actor del sistema político debía ser el *guardián de la Constitución* (Fix-Zamudio 2001, 17; Cfr. Schmitt 1985).

Que pueda hablarse de aquel fenómeno en relación con la gobernanza electoral (Castillo Vaquera 2012), obedece a la tendencia internacional según la cual paulatinamente “se judicializaron varias instituciones antes consideradas estrictamente políticas” (Fix-Zamudio 2001, 17-19, 22 y 34; Cfr. Dorf and Issacharoff 2001). Esto guarda conexión con aspectos teóricos y empíricos¹⁶, contribuyendo además a visualizar la interacción (y tensión) entre los Poderes del Estado (Boscán Carrasquero 2010).

Tales señalamientos están en relación con los postulados del institucionalismo histórico, desde donde (junto a otros enfoques) “comenzó un rescate de las instituciones destacando que importan (...) porque hacen a las capacidades de los gobiernos...” Así, se puso énfasis

¹⁶ Para el caso argentino, a partir de la reforma saenzpeñista de 1911-1912, el Poder Judicial tempranamente ha ido adquiriendo un rol destacado en materia electoral, a través de la delegación realizada por las elites políticas. En el análisis de James (2012) los organismos electorales reciben un abordaje marginal (incluso el autor remarca que las comisiones electorales son recientes en los países que él analiza) y Eisenstadt (2004) toma instituciones que se crearon en el período que él estudia para México. A diferencia de ambos, en la presente investigación a mayoría de las instituciones consideradas son preexistentes al período.

en la complejidad –al menos a nivel teórico- en la que se inscriben las instituciones, poniéndolas en relación “con el contexto, con la racionalidad de los individuos, con la cultura y con la historia” (Acuña y Chudnovsky 2013, 22).

Un aporte característico de este enfoque ha sido el énfasis en la historicidad. De manera que “[l]os institucionalistas históricos analizan las configuraciones organizacionales mientras otros observan escenarios particulares aislados; ponen atención en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, mientras que otros solamente consideran porciones de tiempo o maniobras de corto plazo” (Pierson y Skocpol 2008, 7). Esto permitió asumir que los procesos políticos “no suceden en un ‘estado de naturaleza’ institucional”, considerando a las instituciones como afectadas a su vez por otras ya existentes, según las inercias o dependencias de la trayectoria (*path dependence*) (Acuña y Chudnovsky 2013, 66).

En efecto, esta perspectiva teórica permite explicar la existencia de continuidades en el diseño institucional, lo que en sí mismo es relevante, pues arroja luz sobre aquellos rasgos que sobreviven a los cambios. De manera que se configuran patrones de estabilidad institucional. Sin embargo, existe un conjunto de puntos débiles del institucionalismo histórico: “las instituciones lo explican prácticamente todo (lo cual no deja de ser un ‘institucionalismo’)” y tal preeminencia “opaca el papel explicativo de los *actores* (cuyo accionar se presenta como consecuencia de la internalización de las reglas)”. Además, “se torna muy difícil explicar el cambio debido al énfasis sobre el supuesto de las trayectorias dependientes en el análisis” (Acuña y Chudnovsky 2013, 67).

De manera entonces que se presenta el desafío de construir una teoría explicativa que tome aspectos positivos del institucionalismo histórico (como su acento en la historicidad) pero que también -en vistas a dar cuenta de aquello que provoca el cambio en la matriz de gobernanza electoral- supere sus debilidades. Es decir, se requiere un enfoque que tome en cuenta tanto el nivel estructural como el individualismo metodológico. Si bien éste es

sostenido por la teoría neoclásica, a partir de un estudio crítico de la misma no obstante se reconoce que

“...el riesgo al abandonar el individualismo maximizador como único parámetro de racionalidad es obturar el reconocimiento de su peso sobre los procesos socio-políticos, recayendo en reduccionismos estructuralistas o sistémicos para los que los individuos no llegan a construirse como actores, resultando considerados meros agentes o correas de transmisión de una lógica socio-política que se despliega a sus espaldas. El riesgo es recaer en una historia sin sujetos” (Acuña 1997, 52).

Estos señalamientos guardan relación con el énfasis en que las instituciones de gobernanza electoral tienen un carácter “intrínsecamente endógeno” al proceso comicial. Con lo cual, por un lado, tanto el marco regulatorio como las autoridades en él involucradas, son un producto histórico de los actores políticos electos por su intermedio (en los casos de estabilidad democrática) o que inicialmente les dieron origen (en contextos democratizadores) (Escolar 2010, 55; Cfr. Escolar y Calvo 2015, 14-15). Así, la propia *historia de la gobernanza electoral* habla de la especial pertenencia de sus actores y reglas al desarrollo del *proceso político democrático*. Por el otro lado, y a diferencia de lo sostenido por posturas normativas, el origen de la gobernanza electoral no aparece entonces vinculado a la búsqueda de un actor imparcial y por fuera de la política partidaria (Escolar 2010).

La condensación *en diferentes escenarios* de las reglas que gobiernan la competencia y el acceso al poder, ocurre endógenamente al accionar de las instituciones previas (García Diez 2006) y de los actores. Ciertamente que, a primera vista, ambos son necesarios y ninguno de los dos son suficientes “para explicar la causalidad de un proceso político” (Acuña y Chudnovsky 2013, 34-36; Cfr. Benoit 2007). Por su parte, respecto al diseño institucional en general se afirma que “[l]a endogeneidad no puede significar que, una vez instaladas, las instituciones invariablemente persistan. A lo sumo se puede decir que las instituciones son un resultado contingente de conflictos que se producen en condiciones históricas dadas y tienen más o menos probabilidad de persistir en estas condiciones” (Przeworski 2004, 19-

20). Estos aspectos conciernen específicamente a las instituciones de gobernanza electoral, permitiendo comprender la interacción entre los actores y la estructura:

“Como ocurre con todas las instituciones democráticas, las de gobernanza electoral no surgen del vacío ni operan en él. La historia y el contexto determinan su elección y sus consecuencias, ni inexorable ni uniformemente, sino definiendo la estructura en la que actores dotados de recursos desiguales toman decisiones estratégicas. Analíticamente, entonces, las instituciones de gobernanza electoral se entienden mejor como ‘instituciones inmersas’ (...). Sus orígenes y trayectorias son producto de luchas de poder y decisiones normativas que son moldeadas por su contexto histórico, por las configuraciones existentes de factores institucionales, culturales y socioeconómicos” (Mozaffar y Schedler 2002, 89).

Asimismo, sin desconocer la cuestión de la endogeneidad, es posible despejar analíticamente el momento de creación o reforma de las instituciones electorales (vistas como variable dependiente) y el momento de la evolución de las mismas (tomadas como variable independiente): “La clave para distinguir entre estas fases (...) es la observación en un período suficientemente largo”. Esto permite “discernir cambios más sutiles en el desarrollo de una institución” (Eisenstadt 2004, 23).

Así, las reformas de las instituciones de gobernanza electoral se pueden abordar con herramientas del “análisis histórico” (Acuña 1995, 26), incluso intentando “rastrear un proceso evolutivo (...) de un producto histórico”. Puesto que se considera a tales modificaciones inscriptas a su vez en “el carácter contradictorio, no lineal, del proceso de formación del Estado”, se pueden “detectar fases y ciclos en el proceso”, advirtiendo -en relación a la problematización de “diferentes cuestiones”- la existencia de “ ‘ciclos de atención’ generalmente asociados con la significación y vigencia de cada cuestión en la coyuntura histórica considerada” (Oszlak 2007, 116 y 126).

Una perspectiva similar a la referida anteriormente es adoptada por una variante del institucionalismo histórico, como es el llamado *neo-statecraft approach*, definido como “una perspectiva realista crítica” (James 2012, 76). Este marco analítico si bien mantiene interés en los patrones de continuidad institucional, de manera que acompaña la reacción de dicho institucionalismo contra el énfasis del “presente” en estudios politológicos (James,

2014), además busca explicar el “cambio de las reglas de juego”, el cual ocurre a partir del accionar de los actores.

Así, la reforma de los organismos electorales, en sí mismo constituye uno de los “mecanismos de apoyo” con que cuentan las elites para ganar elecciones y mantenerse en el poder. Si bien este enfoque no avanzó una explicación específica sobre la forma en que pueden cambiar las instituciones de gobernanza electoral, sí dejó planteado a nivel teórico que tal modificación constituye una de las herramientas de las elites, según demanda el denominado “arte de gobernar”¹⁷ (James 2012, 76).

Esta variante de institucionalismo histórico sostiene que no es pertinente dejar al contexto sin actores (por ejemplo negando a las elites partidarias su rol causal), ni concebir que ellos se desempeñen en el vacío, pues el medio es “cambiante”, lo cual “podría involucrar un cocktail de constreñimientos políticos, económicos, ideológicos y tecnológicos”. De manera que los líderes están “constreñidos por el contexto estructural que los circunda” pero disfrutan de “relativa autonomía”. Así, “agentes y estructura estarán mutuamente implicados en una relación dialéctica que se despliega a través del tiempo y del espacio” (James 2012, 17 y 70). A partir de este señalamiento, seguidamente se busca especificar el “factor detonante” del cambio llevado adelante por las elites (Negretto 2015).

1.1.4. La apertura del proceso de reforma

Existe afinidad entre advertir el origen de las reformas de gobernanza electoral motivadas en alteraciones en el sistema de partidos y lo que la llamada “teoría del cambio constitucional” denomina con expresiones como “alteraciones” o “cambio en la distribución de poder entre actores partidarios”, “cambio en el equilibrio de poderes entre los actores partidarios”. Esto implica “reformas que simplemente buscan adaptar la Constitución a cambios precedentes

¹⁷ Se trata de un enfoque que entronca con los llamados autores “elitistas” (Mosca, Pareto y Michels) y con la tradición maquiaveliana.

en el equilibrio de poder entre los actores políticos”, siendo modificaciones institucionales “que persiguen ante todo objetivos distributivos” (Negretto 2015, 71, 81, 90 y 102).

Expresado en forma más específica, se ha advertido que el cambio institucional puede tener lugar

“cuando las instituciones existentes dejan de servir a los intereses de quienes tienen el poder para cambiarlas, o bien cuando aquellos que resultaban perjudicados por las reglas constitucionales vigentes logran organizar una coalición de reforma exitosa. Esta modalidad de cambio constitucional suele derivarse de alteraciones importantes de la competencia entre partidos, por ejemplo cuando colapsan o declinan los partidos establecidos, o cuando surgen nuevos partidos y líderes políticos. Las transformaciones en el contexto partidario también pueden ir de la mano con cambios en el contenido programático o ideológico de las políticas públicas. Estos factores son incentivos importantes para el cambio constitucional en regímenes democráticos con patrones inestables de competencia política. En este contexto, los presidentes y los partidos a menudo se ven tentados a iniciar revisiones constitucionales para obtener o consolidar ventajas electorales, impedir una derrota electoral o incrementar su influencia en la formulación de políticas legislativas” (Negretto 2015, 70).

Esto refiere entonces a reformas proactivas, diferentes a las consideradas reactivas, que responden a una crisis (Negretto 2015), que en términos de gobernanza electoral puede ser cuando, por ejemplo, los procesos electorales muestran “inconsistencias contaminantes”, en alusión a las serias falencias administrativas y jurídicas (Schedler 2009) o cuando las fallas técnicas son leídas políticamente (Pastor 1999). A su vez se encuentra relación entre lo referido sobre el cambio del balance de poder entre las agrupaciones partidarias y el inicio de una reforma cuando ocurren “contingencias de resultado” (Shugart 2008; Cfr. James 2012).

La presencia de éstas supone que las elites se disponen a hacer modificaciones a partir de la percepción de que se beneficiarán con los *resultados* de las nuevas instituciones (Shugart 2008, 15). La otra posibilidad, es que la decisión de reformar esté sustentada en que las elites perciban que se favorecen del *acto* mismo de reformar, por lo que son indicadas también las “contingencias de acto”. Ciertamente que para que las reformas se basen en alguna de esas dos motivaciones, las elites deben tener ante sí la presencia de “condiciones inherentes”, donde aparecen considerados como “fallos sistémicos” los problemas de

eficacia de las instituciones vigentes hasta antes de las modificaciones (Shugart 2008, 13, 15-16).

Estas nociones han sido aplicadas a los cambios en la administración electoral (James 2012). Si desde una perspectiva se pone a las crisis de eficiencia como un factor disparador de reformas, *aparte* de aquellas que se inician con un cambio en el balance de poder -si bien se aclara que a veces se presentan ambos factores juntos (Negretto 2015,72)-, en otro enfoque están de alguna manera integradas, de acuerdo al énfasis en dar la prioridad causal a las elites políticas en la explicación del cambio (James 2012).

Este ahínco, que aquí se recupera para el modelo de reforma de la arquitectura de gobernanza electoral multinivel, indica entonces una preeminencia del accionar de las elites sobre las crisis provocadas por “fallos de administración”. También, una primacía por sobre los cambios que se puedan impulsar desde los organismos electorales, como ya fuera insinuado para la administración electoral (James 2012), para la incorporación de la tecnología comicial (Escolar 2004) y en relación con la gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler 2002; Escolar 2010)¹⁸.

De todas maneras, es importante señalar que la existencia del activismo de los organismos electorales, así como la presencia de los “fallos de administración” y también la posibilidad de que se presenten influencias externas, revisten el carácter de “cuestiones disparadoras”. Éstas pueden poner el tema de la reforma de la gobernanza electoral en lo que se denomina la “agenda de la elite”, la cual presenta particularidades, como ser generalmente opaca para la opinión pública. Tales cuestiones, junto a las características institucionales del sistema político y los procesos de reforma que se estén produciendo en otras reglas electorales,

¹⁸ Tal posibilidad aparece en cierta forma esbozada al señalarse: “Con el paso del tiempo y de mantenerse [los acuerdos] entre los actores del juego político democrático, es probable que las instituciones de gobernanza electoral se externalicen y terminen pareciendo independientes en sus orígenes y autónomas en su funcionamiento a la dinámica del sistema político cuya distribución de poder gestionan y administran” (Escolar 2010, 61).

influirán en la “estrategia” que seguirán los reformadores para avanzar con un cambio en la administración electoral (James 2012, 209-211).

Así, la teoría propuesta en esta investigación enfatiza el cambio en el equilibrio de poder de los partidos como factor que da lugar al accionar de las elites partidarias, que son las agentes de la modificación de las instituciones de gobernanza electoral en el Estado multinivel. Es decir, que más allá de las influencias que reciben los actores a través de las “cuestiones disparadoras” que ingresan a su agenda, los condicionamientos e incentivos que brindan las características del sistema político (a partir, por ejemplo, del sistema federal) y las reformas de otras instituciones que se estén proponiendo en simultáneo (James 2012), aquí se sostiene que es el cambio en el balance de poder lo que permite poner *en movimiento* las *percepciones* “de acto” o “de resultado” que tengan las elites, dando inicio al proceso de reforma que ellas lideran y conducen.

Una vez despejado entonces cuál es el “factor detonante” para propiciar la alteración del diseño institucional, es pertinente hacer un señalamiento en cuanto a sus implicancias. En tal sentido, según sea el factor que abre el proceso de reforma, allí quedan trazados los lineamientos generales de los cambios institucionales. Esto incide tanto sobre los objetivos de los actores en cuanto a los resultados buscados, como así también sobre las instituciones para llevarlos adelante (Negretto 2015, 72). En tal sentido, una teoría política del cambio en la matriz de gobernanza electoral que postula que el proceso de reforma se inicia por alteraciones en el balance de poder entre los partidos, supone asumir que en los actores predominan los objetivos distributivos. Aquí el auto-interés de los diseñadores les lleva a proponer cambios que tiendan a asegurarles la permanencia en el poder (en el caso de que prefieran reformar antes de mantener el *statu quo*). Este primer acercamiento a los actores se profundiza en el apartado siguiente, precisando quiénes son los reformadores.

1.1.5. Las elites partidarias nacionales y provinciales (variable independiente)

El enfoque analítico propuesto no desconoce la arena parlamentaria pero, junto con ésta, considera el accionar unilateral de miembros del Ejecutivo, como los integrantes del Gabinete, los asesores y, desde luego, el Presidente o Primer Ministro (Cfr. James 2012). Este punto no es menor, pues al tomar distancia de los enfoques que abordan solamente los cambios que se producen a instancias de las Legislaturas, se hace posible visualizar también aquellas reformas que se realizan desde el Gobierno sin la necesidad de pasar por el ámbito parlamentario. La importancia de esto radica en que permite aprehender aquellas modificaciones que se realizan, por ejemplo, por decreto o resoluciones ministeriales.

Así entonces, en esta investigación se asume que los principales actores del cambio son las elites conformadas por Presidentes, Gobernadores, Interventores federales, Ministros y altos funcionarios de áreas relevantes para la gobernanza electoral (como la carteras de Interior o de Gobierno, según si se trata del ámbito nacional o provincial, respectivamente). Junto con éstos, se toman en cuenta a aquellos líderes políticos con posibilidades de llegar a la Presidencia y la Gobernación, a los legisladores y (en casos de reformas constitucionales) a los delegados a Asambleas Constituyentes.

En términos más generales, la teoría propuesta integra los desarrollos que asumen la existencia de “elites rivales” (James 2012, 82 y 221) con aquellos que consideran a la elite del partido en el Gobierno y a las elites de los partidos de oposición (Negretto 2015), de manera que se da una ampliación de los actores que pueden liderar y conducir el cambio institucional. La referencia a las *elites partidarias* enfatiza no sólo el carácter ciertamente reducido de los reformadores (James 2012), sino también su enmarque en un partido político (Negretto 2015). Por esto mismo, es relevante tener en cuenta también a los apoderados partidarios, quienes en general son los que interactúan desde las agrupaciones políticas con

los funcionarios de los organismos electorales y llevan al plano jurídico las estrategias de los candidatos y autoridades partidarias.

Debe tenerse presente que, en consonancia con una teoría que busca explicar el cambio en la gobernanza electoral de un Estado multinivel, los actores mencionados se toman en cuenta tanto para el ámbito nacional como para el subnacional. Así, el énfasis se pone en las elites partidarias nacionales y provinciales, previendo además la posibilidad de negociaciones o relaciones entre los actores de las diferentes arenas (Eisenstadt 1999 y 2004), más allá de las mantenidas en los ámbitos colegiados, muchas veces sujetas a condiciones de mayoría y minoría.

El conjunto de “agentes del cambio” (Benoit 2007, 371) considerados hasta aquí vuelve pertinentes dos señalamientos: por un lado, si bien es importante tener presente las iniciativas que puedan impulsar los funcionarios de los organismos electorales (particularmente los actores miembros de la elite judicial¹⁹, compuesta de Jueces y Secretarios de las diferentes instancias, sea en el nivel federal o en el nivel provincial), la teoría enfatiza que son las elites partidarias antes que las elites de las instituciones electorales las que provocan y lideran las reformas. Por otro lado, tal como ocurre respecto a la administración electoral, con un prácticamente nulo conocimiento e involucro de los ciudadanos en esas cuestiones (James 2012), se asume el carácter eminentemente elitista del cambio de las instituciones de gobernanza electoral.

Los actores se caracterizan por su racionalidad limitada y la búsqueda del propio interés. Respecto a lo primero, la teoría considera que aquellos toman decisiones racionales pero con información incompleta (James 2012)²⁰, en contextos de mayor o menor incertidumbre, según si la celebración de las próximas elecciones será al poco tiempo o no de realizada la reforma (Cfr. Negretto 2015). En cuanto a lo segundo, se considera que las elites partidarias

¹⁹ Presente en organizaciones como la Cámara Nacional Electoral y los Tribunales Electorales Provinciales.

²⁰ Desde la perspectiva teórica propuesta se asume que los actores tienen una racionalidad estratégica “históricamente situada” (Acuña y Chudnovsky 2013, 46).

persiguen en la medida que pueden su auto-interés, pero no excluyen las consideraciones a los valores e incluso la ideología (García Diez 2006).

Los actores no ignoran que, así como cuando se inclina el fiel de la balanza hacia un lado, los organismos comiciales distribuyen poder político certificando ganadores y perdedores. No obstante, también deben garantizar la legitimidad democrática a partir de comicios libres y equitativos, dentro de “parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral” (Escolar 2010, 61). Este es un aspecto al que no se le ha prestado atención (James 2012)²¹ y que constituye una contribución importante del análisis del cambio institucional (Negretto 2015). De manera que aun en reformas que, por la alteración del balance de poder interpartidario, llevan una impronta distributiva, en los actores queda siempre un lugar para las consideraciones de tipo cooperativo. Esto, en la teoría política del cambio institucional de la gobernanza electoral, es asumido desde la necesidad de garantizar la “certidumbre institucional” (Mozaffar y Schedler 2002), en tanto expresión de la “integridad electoral” (Nohlen 2015). Este carácter dual en los objetivos de los reformadores, se plasma en ciertas preferencias por diseños institucionales. A estos aspectos se dedican los dos siguientes apartados.

1.1.6. Las preferencias por “estrategias de legitimación”

Si bien en los actores existen algunas consideraciones respecto a los resultados de eficiencia en las reformas, en general suelen discrepar (desde sus intereses partidarios) sobre qué instituciones satisfacen mejor dichos fines. De ahí que los resultados de las modificaciones lleguen a manifestarse, producto de las negociaciones, en diseños institucionales “híbridos” (Negretto 2015, 98-99). En el caso de reformas que avancen por la vía parlamentaria, se abre

²¹ No obstante, el auto-interés no viene del *rational choice* sino de las características históricas del país (James 2012, 227).

la posibilidad de disputas entre las elites partidarias rivales, lo que es más bien difícil que suceda en los cambios que se hacen desde el ámbito del Ejecutivo.

Pero más allá de las canales institucionales a través de los cuales se hagan las modificaciones, cabe observar que tal señalamiento es convergente con las diferencias que existen en la literatura de gobernanza electoral que analiza las instituciones electorales como variable independiente, evaluando sus impactos sobre la calidad de los procesos electorales. En tal sentido, es pertinente referir que no está saldado el debate sobre el resultado que produce cada configuración institucional, particularmente si los diseños organizacionales donde los Ejecutivos y/o los Parlamentos tienen atribuciones en los procesos y procedimientos electorales, afectan o no la integridad de los comicios.

En general, mientras hay estudios que expresan una mirada normativa que resulta refractaria a los organismos partidizados, particularmente a partir de las experiencias de las democracias recientes (por ejemplo Wall *et al.* 2006; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo 2009; López Pintor 2009), otros autores son más prudentes al respecto, sobre todo al reparar en las diferencias existentes entre los tipos de regímenes democráticos y los dispares desempeños de las burocracias, en definitiva, dando así mayor importancia al contexto en el cual se insertan las instituciones (Pastor 1999; Boda 2006; da Silva Torouco 2014; Van Ham and Lindberg 2015). Así como es importante tener presente estos señalamientos de la literatura, más aún es pertinente no perder de vista el carácter estructuralmente endógeno de la gobernanza electoral respecto a las elites partidarias.

En la búsqueda de “administrar la desconfianza”, brindando garantías para la competencia entre el oficialismo y la oposición (Escolar 2010, 59), contribuyendo así a la “certeza institucional”, la teoría propuesta asume que los actores se inclinarán por elegir entre diferentes “estructuras” de gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler 2002). Éstas, en una

denominación que reivindica el vínculo (si bien diferencial) con la política²², constituyen “estrategias de legitimación” o “modelos teóricos de legitimación”, a partir de los cuales las elites buscan “reducir el espacio de la discrecionalidad política en el proceso de distribuir legítimamente el poder político democrático” (Escolar 2010, 68 y 75). De manera que así como queda un espacio para el logro de fines de eficiencia (objetivos *cooperativos*), el carácter político del proceso iniciado con una alteración del equilibrio de poder interpartidario deja lugar a que el diseño institucional tenga la impronta de los intereses partidarios (objetivos *distributivos*). A continuación se presentan entonces las estrategias de legitimación entre las cuales pueden optar las elites que impulsen y lideren las reformas.

Uno de esos modelos es la denominada “delegación técnica”. Se basa en un “ideal extremo de la relación entre principal (decisor político) y agente (burócrata)”. En tal vínculo, puesto que los políticos no están técnicamente especializados, su “capacidad decisoria” es trasladada “a un cuerpo o agente burocrático especializado que protocolizará los procedimientos a fin de reducir por medio de la rutinización de las funciones administrativas y gerenciales la discrecionalidad política del primero”. La dificultad que tiene esta estrategia radica en que cabe esperar que los intereses de las elites políticas se filtren de alguna forma en los administradores o limiten el accionar de estos (Escolar 2010, 69).

Otro modelo es la “delegación judicial”, que se plantea como un vínculo principal-agente entre los políticos y los jueces (Przeworski 2007). Aquí, a diferencia de la estrategia anterior, ocurre que “la administración de los procedimientos de gobernanza electoral” queda bajo el primado de “la certificación de los procesos en el ámbito institucional de un Poder del Estado (Poder Judicial) de origen en general extra electoral” (Escolar 2010, 69). Se señalan dos cuestiones que pueden devenir en problemáticas en esta estrategia. Por un

²² De manera más acentuada que otras tipologías (Cfr. Barrientos del Monte 2010; Hartlyn, Mc Coy y Mustillo 2009; Wall *et al.* 2006).

lado, que las funciones propias de gobernanza electoral queden “en el mejor de los casos subordinadas al cumplimiento del ‘debido proceso legal’ y en el peor y más común de los casos, subsumidas en él”. Por otro lado, es que “sobre las autoridades judiciales a cargo de la gobernanza electoral, pesan todas las dudas existentes sobre la totalidad de la judicatura, acerca de su real independencia política *vis a vis* la presencia de procesos de nominación y remoción con efectiva participación de los mismos actores políticos electos a través del sistema” (Escolar 2010, 70, cursiva en el original).

Un tercer modelo es el denominado “contrapesos políticos”. Aquí, ocurre que no se intenta la “externalización” (como en los modelos anteriores) sino “la internalización plena de la gobernanza electoral en el proceso político democrático”. Esto se manifiesta en que las elites políticas nominan “sus agentes en los organismos de gobernanza electoral”. Esta estrategia puede llevar a graves dificultades en la “administración y gestión” que supone la gobernanza electoral, debido “a la multiplicación de los tomadores de decisiones y agentes involucrados, en vista del debilitamiento de los mecanismos mayoritarios y en el extremo, de la balcanización partidaria o el empate generalizado en toda su estructura orgánica” (Escolar 2010, 70).

Corresponde señalar también que las tres estrategias aparecieron en la “la historia de la gobernanza electoral” (Escolar 2010, 57-58) con posterioridad a la “teoría clásica” de la misma (Lehoucq 2003, 132 y 147; Lehoucq 2007, 5). Ésta alude al involucro de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la administración y calificación o certificación de las elecciones. En los sistemas políticos donde arraigó esta doctrina constitucional de los siglos XVIII y XIX, los Poderes Ejecutivo y Legislativo tenían atribuidas las funciones de administración y calificación de las elecciones, respectivamente. Allí regía el criterio de que las elites políticas que controlaban ambos Poderes eran diferentes entre sí, por lo cual se podían controlar mutuamente. No obstante, con el surgimiento paulatino de los partidos políticos, se

abrió paso a las situaciones de presidencialismos con gobierno unificado. Como dicha teoría también tuvo su anclaje en el nivel subnacional de algunos países, allí se dieron situaciones de estrecha relación entre los gobernadores y las respectivas Legislaturas estatales o provinciales (Lehoucq 2003; Cfr. Lehoucq 2007).

Los modelos institucionales indicados varían en dejar o no en manos de las elites políticas atribuciones en materia de gobernanza electoral. Si en la estrategia *contrapesos políticos* el involucro de los intereses partidarios es expreso, no parece ser así en los otros dos modelos. Ahora bien, si las elites optan por la *delegación técnica* o la *delegación judicial*, ¿no queda algún espacio formal o informal por el cual pueda tener incidencia el auto-interés de las elites? Es decir, ¿en qué sentido incluso tales configuraciones institucionales pueden responder a intereses partidarios?

Para atender estas cuestiones, la propuesta de una teoría política del cambio de la matriz de gobernanza electoral toma en cuenta la problematización respecto a la autonomía política de los funcionarios en la trascendente misión de ser garantes “de la confianza electoral y de la incertidumbre en la competencia política democrática por parte de las elites [partidarias] y la ciudadanía” (Escolar 2010, 71; Cfr. Leiras, Tuñón y Giraudy 2015). Esto obedece a que la “neutralidad política” es uno de los “imperativos contradictorios” que, junto a la “eficiencia administrativa” y la “rendición de cuentas”, deben ser atendidos y armonizados por las políticas de gobernanza electoral (Mozaffar y Schedler 2002, 82). En línea con la relevancia de esta cuestión, se tiene que “las instituciones no caminan por sí solas, sino que la credibilidad personal todavía constituye (sobre todo en algunos contextos) una fuente vital de confianza institucional...” (Schedler 2009, 56).

Cabe destacar, entonces, que se distinguen dos tipos de *autonomía política*. Por un lado, la denominada “autonomía profesional”. Ésta hace alusión más bien a la trayectoria personal de las autoridades electorales, refiriendo si éstas son independientes en sus carreras

profesionales de los actores estatales y sociopolíticos que intervinieron “en su proceso de selección y designación”. A diferencia de la literatura que no profundiza en mayores implicancias de la delegación, se sostiene que tal tipo de autonomía se asienta sobre un supuesto según el cual “la falta de dependencia personal es un buen indicador de mayores grados de libertad respecto a las eventuales presiones políticas del medio, pero en ningún caso se afirma que los responsables designados puedan ser totalmente ajenos a la dinámica del sistema político” (Escolar 2010, 71).

Por otro lado, se menciona la “autonomía partidaria”. Aquí el hincapié ya no está puesto en el recorrido profesional de las autoridades que se desempeñan al frente de los organismos electorales, sino que se pone atención “en el grado de participación directa” de los actores estatales y sociopolíticos en el proceso de nominación de aquellos funcionarios. De esta manera, se apunta a aprehender en qué medida los funcionarios electorales son agentes directos “del sistema de partidos y del poder político” (Escolar 2010, 71).

De lo dicho hasta aquí con respecto a las preferencias de los actores, se puede entonces señalar, por un lado, que la teoría asume que en las reformas iniciadas a partir de un cambio en el balance de poder, y por tanto, movidas con fines distributivos, queda aún un espacio para satisfacer fines cooperativos, de eficiencia colectiva (Cfr. Negretto 2015). Por el otro lado, el enfoque propuesto sostiene que la cuestión de la autonomía política de los árbitros electorales posibilita visualizar el rol de las elites partidarias aun en diseños del tipo “delegación técnica” y “delegación judicial” (Cfr. Escolar 2010).

Así, con ambos señalamientos se toma distancia de los enfoques normativistas que asociarían rápidamente, de un lado, los dos tipos de delegación con la eficiencia, a raíz de una supuesta nula injerencia partidaria en la gobernanza electoral, y del otro lado, al diseño de “contrapesos políticos” (heredero del “modelo clásico”) con una escasa contribución a los fines cooperativos, por la internalización de la política partidaria.

En esta investigación se toma distancia de lecturas que no tienen presente que la dependencia de los poderes políticos no necesariamente quiere decir parcialidad en la toma de decisiones (Barrientos del Monte 2010), máxime si hay “interdependencia” y controles cruzados entre los actores (Boda 2006). Es relevante entonces avanzar hacia una caracterización de las reformas institucionales, según los objetivos de las elites partidarias.

1.1.7. Reformas concentradoras y desconcentradoras (variable dependiente)

En vez de asociar la eficiencia con los modelos de “delegación judicial” y “delegación técnica”, aquí se la asocia con aquellas reformas que promuevan la *desconcentración* de atribuciones (Mozaffar y Schedler 2002; Boda 2006). De manera que, si a partir de la “teoría de la elección pública”, las preferencias por objetivos/resultados es la que rige las preferencias por instituciones (Negretto 2015, 87), de acuerdo con lo que se ha señalado, un enfoque analítico que postula la apertura del proceso de reforma a través de un cambio en el equilibrio de poder interpartidario, asume que la elite que impulsa la modificación de la gobernanza electoral, podrá querer hacer valer sus intereses partidarios aun optando por la delegación técnica o la delegación judicial.

Dicho de otra forma, hay diferentes alternativas de diseño institucional a través de las cuales las elites políticas podrán reservarse algún tipo de injerencia sobre los procesos electorales, concentrando atribuciones; que el modelo sea el judicial o el de delegación técnica no logra dejar fuera de éstos a los intereses partidarios. Así, no se puede hacer una asociación lineal que indique, por ejemplo, “los partidos en el gobierno prefieren el modelo clásico o de contrapesos y los partidos de la oposición prefieren la delegación técnica o la delegación judicial”.

Se asume que, más allá de las negociaciones entre los actores, los intereses partidarios en las instituciones de gobernanza se concretarán en reformas *concentradoras*. A través de éstas, la

elite que lidera el cambio tomará para sí atribuciones comiciales, por ejemplo las que pertenecen a otras agencias del mismo nivel del Estado²³. Esta forma de visualizar los objetivos distributivos expresa una solución posible ante la dificultad que se presenta para asociar los modelos institucionales con los resultados buscados por los actores, según las divisiones en la literatura que ya se refirieron. Así entonces, de acuerdo a la propuesta analítica aquí presentada, se pueden aprehender situaciones como, por ejemplo, cuando la elite de un partido de la oposición se resiste a darle atribuciones a la elite rival que controla el Ejecutivo pero no por preferir otorgarlas a la Justicia sino por querer conservarlas o llevarlas al Parlamento²⁴; también, cuando el oficialismo acepta la delegación judicial pero al mismo tiempo impulsa un acortamiento de los mandatos de los Magistrados.

De esta manera, el enfoque teórico asume la presencia de esos elementos vinculados a la representación de los intereses partidarios en las reformas del diseño institucional comicial. Es decir, las elites partidarias tenderán a poseer algún tipo de injerencia en la gobernanza electoral. Más específicamente, el rasgo *distributivo* de una modificación institucional se expresará en el intento de la elite impulsora del cambio de querer *concentrar* en sí misma atribuciones comiciales en detrimento de otros actores (Cfr. Mozaffar y Schedler 2002; Negretto 2015).

Pero también, la elite que lidera la reforma tiene algún interés en la mejora de la eficiencia de la gobernanza electoral, traducida conceptualmente en proveer certidumbre institucional, dar garantías a la oposición según “parámetros mutuamente aceptables de gobernanza electoral” (Escolar 2010, 61), como aspectos de la integridad electoral. Esto a nivel

²³ Y esto porque, mediante *manipulación* de las reglas, los reformadores pueden sacar ventaja a la hora de diseñar sus estrategias de campaña. También, si las elites partidarias se enfrentan ante un típico “problema principal-agente”, donde “los burócratas” (y el autor menciona también a los jueces), entre otras cosas, “pueden querer maximizar su autonomía” o “agrandar sus presupuestos” (Przeworski 2007, 153 y 165). De manera que sería erróneo pensar que los Poderes Ejecutivo y Legislativo permanecen inertes frente a fenómenos como al avance de la judicialización (Boscán Carrasquero 2010, 61; 73-74).

²⁴ Puesto que en los Poderes del Estado se da la existencia de “una dinámica compensatoria entre acciones expansivas y restrictivas, cuyo resultado es una distribución del poder político que varía en el transcurso del tiempo, y el propio sistema de partidos ejerce una influencia relevante para que tengan lugar tales movimientos” (Boscán Carrasquero 2010, 63-64; 76).

institucional remite a objetivos *cooperativos*, los cuales se traducen en lo concreto en reformas que *desconcentran* las atribuciones comiciales (Cfr. Mozaffar y Schedler 2002; Negretto 2015). Tomar este criterio para comprender la eficiencia y no su identificación lineal con alguno de los modelos de legitimación, permite captar situaciones como, por ejemplo, cuando las atribuciones comiciales están repartidas entre el Ejecutivo y el Legislativo controlado por la oposición, de manera que de los *checks and balances* cabe esperar un resultado eficiente en términos colectivos.

Es esperable que dentro de una reforma cuya impronta general es distributiva (concentradora), la consideración de la eficiencia sea mayor en una modificación plasmada en un proyecto de ley apoyado por una coalición de reforma integrada por el partido en el Gobierno y partidos en la oposición que le aportan votos para la reforma, que una modificación institucional realizada estrictamente desde el ámbito del Ejecutivo, plasmada a través de un decreto o una resolución ministerial. Aun así, en ambos casos se pueden tener diseños *híbridos* que combinen aspectos *concentradores* y *desconcertadores* (Cfr. Negretto 2015). En situaciones donde los dos objetivos no se plasmen en una misma reforma, puede ocurrir que si ésta es parte de un ciclo de modificaciones institucionales e incluso está vinculada con el cambio de otras reglas electorales (Cfr. James 2012), a una reforma de carácter eminentemente distributivo puede sucederle o antecederle una modificación que apunte a la desconcentración de atribuciones comiciales, siendo ambos cambios parte de la estrategia reformista de la misma elite o de las negociaciones entre elites rivales.

Ciertamente que el *modelo clásico* de gobernanza electoral se conserva vigente en algunos países²⁵, y también –como se ha señalado–, en diferentes sistemas políticos están presentes las estrategias “contrapesos políticos” (heredera del anterior), “delegación técnica” y “delegación judicial”. Pero asimismo, la literatura ha identificado casos nacionales donde las

²⁵ Con variantes, en los sistemas de justicia electoral de Estados Unidos, Argentina, Italia y Suiza. En lo que hace a la administración electoral, países de Europa como Reino Unido, Alemania, Francia y, en América, nuevamente Estados Unidos y Argentina. Para un panorama global al respecto, Van Ham and Lindberg (2015).

instituciones de gobernanza electoral han sido diseñadas con la impronta de por lo menos dos de los antedichos “modelos teóricos de legitimación”, constituyendo así entramados *híbridos*. Sin embargo, “[m]ás allá de que en general los diseños institucionales son híbridos, lo cierto es que su origen, su continuidad y su desempeño están condicionados por las tres dimensiones²⁶ que en cada caso se priorizan” en un país (Escolar 2010, 75).

Este importante señalamiento debe ser asumido por una teoría que considera tanto los elementos de continuidad institucional como también los cambios en la matriz de gobernanza electoral a partir de una alteración del equilibrio de poder interpartidario, lo cual otorga una impronta distributiva a las reformas que conducen las elites. De manera que se pueden derivar diferentes argumentos sobre las opciones *concentradoras* de diseño institucional que, en principio, tenderán a privilegiar los reformadores, según sea el modelo de legitimación que históricamente predomine o que al menos indique la presencia expresa de la política partidaria en el diseño híbrido de cada *constituency*:

- a) Allí donde la arquitectura comicial tenga como característica distintiva el modelo de delegación judicial o de delegación técnica, es esperable que el proceso político de modificación institucional se manifieste en iniciativas vinculadas con la disminución de las atribuciones de los árbitros electorales y/o su designación o remoción, con lo cual es factible una problematización de la relación de éstos con la elite partidaria que impulsa la reforma.
- b) En cambio, si en la institucionalidad de gobernanza electoral de un distrito se contempla un rol para el Parlamento, es probable que las reformas conlleven intentos de marginación del Legislativo o su empoderamiento, sea que el cambio fuese impulsado por el oficialismo o por la oposición, respectivamente, originando las críticas de quienes se perciban excluidos.
- c) En caso de que fuese el Poder Ejecutivo el que posea atribuciones comiciales, es esperable que el proceso de reforma institucional se exprese en el incremento y/o muestras

²⁶ Es decir, 1) gestión y administración, 2) certificación y fiscalización, 3) acuerdo político democrático. Como se vio, estas dimensiones se corresponden –en principio– con diferentes “modelos de legitimidad” (Escolar 2010, 75).

de defensa de las mismas por parte del oficialismo, dando lugar a críticas de la oposición. d) Donde el carácter híbrido del diseño institucional no permita distinguir un modelo de legitimación históricamente predominante, es probable que la impronta distributiva de las reformas presente elementos de por lo menos dos de los anteriores argumentos, es decir, por ejemplo, que el cambio genere una problematización en torno a la disminución de las competencias de los árbitros electorales y al aumento del rol del Ejecutivo en los comicios. Estos cuatro señalamientos se integran al postulado general de la teoría propuesta, según el cual, junto con el rasgo distributivo presente en las iniciativas de cambio institucional de cada caso, también es esperable que los actores impulsores de las modificaciones tengan consideraciones de tipo cooperativo. Así, queda conformada una versión preliminar de la hipótesis. Pero ésta, como se verá en el apartado siguiente, asume también que las modificaciones esperables según las características específicas del diseño institucional de cada *constituency* se complementan a su vez con las posibilidades que brinda el sistema federal.

1.1.8. Hipótesis para la explicación del cambio de la gobernanza electoral multinivel

Las consideraciones realizadas hasta aquí en general remiten a cuestiones operantes en un mismo nivel del Estado (sea en el plano nacional, provincial o local). Sin embargo, es pertinente tener presente que en sistemas políticos donde rige el federalismo, así como éste no es inocuo para la competencia partidaria, tampoco lo es para la gobernanza electoral²⁷.

Ésta no se limita al plano nacional, a partir de que el poder se encuentra dividido

“...entre las unidades miembro y las instituciones comunes. A diferencia del Estado unitario, la soberanía en los órdenes políticos federales no está centralizada, a menudo constitucionalmente, entre al menos dos niveles, de modo que las unidades en cada nivel tienen autoridad final y pueden autogobernarse en algún tema. Así, los ciudadanos tienen obligaciones políticas, o tienen sus derechos garantizados por dos autoridades” (Føllesdal 2010, 1).

²⁷ “[U]n establecido cuerpo de literatura muestra que el federalismo está vinculado a la fragmentación de los partidos” y también “podría funcionar simplemente como una condición habilitadora en la medida en que los países federales tienden a tener un sistema de administración de elecciones descentralizado” (Pomares 2010, 19).

De manera que la arquitectura institucional comicial se encuentra bajo “la forma de Estado multinivel y la democracia descentralizada”, a partir de lo cual puede concebirse al Estado “y al *demos*” como subdivididos “en diferentes comunidades cívicas subestatales”²⁸ (Escolar 2011, 265 y 268-269). Estas precisiones, a las que se adiciona la referencia a “los poderes legislativos (o institucionales) de los Gobernadores”²⁹ (González 2014, 344), se consideran de fundamental relevancia, al focalizar tanto en el nivel nacional como en las provincias que conforman una democracia federal. Es esto lo que permite visualizar, en tales contextos, que el carácter *híbrido* del entramado institucional de gobernanza electoral se encuentra³⁰ en el reparto de competencias contenciosas y administrativas entre el nivel nacional y el subnacional y no solamente en considerar –como ha hecho mayormente la literatura- tal distribución de funciones en el primero de estos.

De manera que, como en otras áreas de políticas públicas en el Estado multinivel, la gobernanza electoral puede requerir de la “coordinación horizontal” y “vertical” (Acuña 2017) ya que la “capacidad” de las organizaciones públicas depende también de las oportunidades y las restricciones establecidas desde diferentes unidades de la federación (Hale and Slaton 2008). En este sentido, no resulta extraño entonces que “los órdenes políticos federales suelen estar marcados por un alto nivel de ‘política constitucional’”, a partir de que “[l]os detalles de sus constituciones y otras instituciones pueden afectar (los) conflictos y sus resultados de manera drástica. Los partidos políticos a menudo no están de

²⁸ Esto tiene implicancias relevantes, ya que en tal “escenario institucional (...) que se corresponde con la mayoría de los estados federales, regionales descentralizados o multinacionales autonómicos habría varios estados, varias comunidades cívicas y varios gobiernos superpuestos, pero compartiendo las mismas personas y el mismo territorio” (Escolar 2011, 276).

²⁹ En particular, la facultad de modificar el calendario electoral. La fijación de los Gobernadores de elecciones concurrentes o no con los comicios nacionales tiene implicancias para la gobernanza electoral. La “*conurrencia vertical*” es si coincide “la elección de autoridades de diferentes niveles, en particular autoridades nacionales y del segundo nivel de gobierno (autonómico, estadual o provincial)” (Alles 2011, 2, cursiva en el original).

³⁰ Siempre y cuando en el país no se haya dado una total centralización de la gobernanza electoral en favor del nivel nacional.

acuerdo en cuestiones constitucionales relacionadas con las áreas apropiadas de autonomía de las unidades miembro, las formas de cooperación y cómo prevenir la fragmentación” (Føllesdal 2010, 18).

Con estas consideraciones se obtiene entonces una nueva conceptualización del rasgo *híbrido* del diseño institucional: donde las atribuciones de gobernanza electoral están distribuidas *verticalmente*, se constituye el modelo de *gobernanza electoral multinivel*. Como se adelantó al señalar los actores, el enfoque aquí propuesto plantea la existencia de elites partidarias interesadas en la arquitectura comicial no sólo en el plano nacional sino también (al menos) en el nivel, estadual/provincial. De manera que la teoría asume que las alteraciones del balance de poder interpartidario en las provincias pueden generar cambios en la gobernanza electoral.

La matriz institucional de gobernanza electoral *multinivel* admite, por un lado, diferentes configuraciones institucionales en cada nivel del Estado (es decir, diseños híbridos horizontales) y heterogeneidad entre las arquitecturas comiciales de las comunidades cívicas del mismo nivel (Eisenstadt 1999; Montjoy 2008). Por otro lado, contempla también la vinculación entre las distintas unidades. Es de referir que en un esquema de gobernanza electoral *multinivel*, tales relaciones se concretan de manera *formal e informal* (Torres 2016).

Las vinculaciones *formales* se expresan, por ejemplo, en la existencia de mecanismos institucionales por los cuales la unidad nacional y las unidades provinciales quedan conectadas en materia de provisión de servicios electorales, el contencioso electoral y la fecha de los comicios. Al entender que el carácter predominantemente distributivo de una reforma se manifiesta en querer concentrar las atribuciones sobre los procesos electorales, en el marco del federalismo se amplían las posibilidades de los intereses partidarios. En este sentido, en el modelo de gobernanza electoral multinivel cabe también la posibilidad de que

los cambios *concentradores* se concreten a través de la centralización o la descentralización de las competencias comiciales³¹ (Cfr. Montjoy 2008). Esto permite aprehender cómo los actores de una arena (por ejemplo la nacional) pueden impulsar una reforma que les otorgue atribuciones a partir de las cuales poder tener intervención en los procesos de otro nivel estatal (por ejemplo las provincias).

También, con el sistema federal aumentan los controles cruzados entre los actores. De ahí que puede ocurrir, por ejemplo, una imbricación entre un cambio *desconcentrador* y la centralización. Una forma de aprehender dicha estrategia es ver “si y cómo los Tribunales de apelación en los sistemas federales introducen elementos de control central en los sistemas descentralizados de otra forma de gobernanza electoral, homogeneizando las leyes electorales y las prácticas electorales en niveles subnacionales”, con lo cual se buscaría evitar “la posible feudalización de la gobernanza electoral” (Mozaffar y Schedler 2002, 14).

Además de las vinculaciones formales, las arenas de la gobernanza electoral multinivel pueden relacionarse de manera *informal*. Esto alude al establecimiento de la vinculación con una impronta eminentemente partidaria (Cfr. Eisenstadt 2004), lo cual supone que actores que operan en sub-unidades pueden inducir reformas en arenas donde no se desempeñan.

A partir de las consideraciones realizadas, al cierre de esta sección cabe señalar que la pregunta central sobre qué explica el cambio (y la continuidad) en un diseño institucional de gobernanza electoral multinivel en contextos de estabilidad democrática, a partir del caso argentino –y las unidades distritales que se consideran del mismo-, se responde con la siguiente hipótesis, a demostrar en esta investigación: El cambio institucional en la matriz de

³¹ Aquí tampoco es lineal la asociación entre los actores a los cuales se le puede imputar una preferencia a favor de impulsar la centralización de las atribuciones en materia de gobernanza electoral. El carácter distributivo de la reforma podría darse en el sentido de que las elites nacionales busquen quitar funciones al nivel subnacional, en detrimento de las elites provinciales. Sin embargo, éstas también pueden querer centralizar las competencias comiciales, si están alineados con la elite nacional (por ejemplo favoreciendo la unificación del calendario electoral). Por el contrario, una descentralización promovida por las elites nacionales puede tener el objetivo de quitar atribuciones a los órganos electorales federales. Y una estrategia de descentralización promovida por las elites provinciales buscará aumentar las atribuciones de éstas en los procesos electorales.

gobernanza electoral multinivel de Argentina, entre 1983 y 2017, es producto de las elites partidarias, a partir de alteraciones en el balance de poder interpartidario -en diferentes momentos y niveles del Estado-, lo cual otorga una impronta mayormente distributiva a las reformas, concretada en cambios *concentradores*. Asimismo, se sostiene que los actores partidarios también tienen presente cuestiones de eficiencia. Esto se plasma con reformas que presentan rasgos *desconcentradores*. Puesto que los actores operan en un contexto histórico específico, la teoría también asume la presencia de elementos de continuidad institucional, según las características de cada *constituency*.

Es decir, en cuanto a las reformas *concentradoras*, a) donde la arquitectura comicial tiene como característica distintiva el modelo de delegación judicial o de delegación técnica³², es esperable que las elites impulsen reformas institucionales vinculadas con la disminución de atribuciones de los árbitros comiciales y/o la designación o remoción de los funcionarios electorales, con lo cual es probable una problematización de la relación de éstos con la elite partidaria que impulsa la reforma. b) En cambio, donde en la institucionalidad de gobernanza electoral de un distrito se contempla un rol para el Parlamento, es probable que desde el oficialismo se propicien reformas que marginen a la Legislatura y que desde la oposición se impulsen cambios que la empoderen, originando las críticas de quienes se perciben excluidos. c) En caso de que sea el Poder Ejecutivo el poseedor de atribuciones comiciales, es esperable que desde el oficialismo se impulsen reformas tendientes al incremento y/o defensa de las competencias electorales del Gobierno, dando lugar a críticas de la oposición. d) Y allí donde el carácter híbrido del diseño institucional no permite distinguir un modelo de legitimación históricamente predominante, es probable que las elites propicien reformas cuya impronta distributiva presente elementos de por lo menos dos de los anteriores argumentos, es decir, por ejemplo, que el cambio genera una problematización en

³² Esto sólo a nivel teórico, ya que en Argentina no corresponde hablar de presencia de la delegación técnica ni a nivel nacional ni a nivel provincial (Cfr. Torres 2016).

torno a la disminución de las competencias de los árbitros electorales y al aumento del rol del Ejecutivo en los comicios.

Las estrategias metodológicas a partir de las cuales tal hipótesis se vuelve operacionalizable para responder a la referida pregunta de investigación, es motivo de la siguiente sección del Capítulo.

1.2. Diseño metodológico

La exposición de la metodología empleada en este trabajo se realiza en los siguientes pasos: primero, se aborda la operacionalización de los conceptos más relevantes, y luego se desarrollan los criterios vinculados con la selección del caso y las unidades distritales del mismo. Posteriormente, se detallan las fuentes y técnicas de recolección de la información. Por último se brindan precisiones en cuanto al período abordado en la investigación.

1.2.1. Operacionalización de los conceptos

A los efectos de viabilizar el análisis empírico, la siguiente Tabla N° 1 refiere los conceptos centrales de la investigación y su operacionalización, realizada a partir de un proceso deductivo-inductivo:

TABLA N° 1: OPERACIONALIZACIÓN DE LOS CONCEPTOS	
<i>Entramado de gobernanza electoral multinivel</i>	1) presencia de funciones electorales (administrativas y/o judiciales/contenciosas) en organismos de diferentes Poderes del Estado, 2) existencia de competencias electorales en el nivel nacional y en el provincial, 3) mecanismos de vinculación entre los niveles.
<i>Cambios en el balance de poder interpartidario</i>	1) alternancia/emergencia de partidos nuevos, 2) modificación de la distribución territorial de los partidos, 3) declinación de los partidos establecidos, 4) surgimiento de nuevos líderes partidarios, 5) intervención federal a una provincia
<i>(VI) Elites partidarias:</i>	
grupos de funcionarios con cargos políticos ejecutivos, legislativos (miembros del partido en el Gobierno o de los partidos de la oposición) o partidarios, presentes en el nivel a) nacional o b) provincial. Categorías de la variable:	
<i>Elites nacionales</i>	<i>Elites provinciales</i>
<i>(VD) Reformas:</i>	
1) modificaciones en las competencias de los organismos electorales, 2) creación de nuevos organismos en la estructura del Estado o eliminación de los ya existentes, 3) creación, eliminación o reubicación de áreas/dependencias en organismos ya existentes, 4) modificaciones en la legislación sobre el calendario electoral, 5) implementación de la simultaneidad o desdoblamiento electoral, cuando el distrito tenga una tendencia opuesta con respecto a la fecha de los comicios (por lo menos en dos elecciones previas a tal modificación). Categorías de la variable:	
<i>Reformas concentradoras</i> (presencia de <i>objetivos distributivos</i>)	<i>Reformas desconcentradoras</i> (presencia de <i>objetivos cooperativos</i>)
<i>Dimensión horizontal</i>	
1) asignación de funciones electorales a organismos del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo controlado por la oposición, que antes estaban en otro Poder del Estado, 2) asignación de competencias electorales para el Ejecutivo o el Legislativo controlado por la oposición, sobre cuestiones no contempladas previamente por ningún organismo estatal, 3) asignación de mayor presupuesto a los órganos representativos en cuestiones electorales, 4) disminución del mandato de los Magistrados encargados del contencioso y/o de la administración electoral, 5) incremento en la injerencia del Ejecutivo o el Legislativo controlado por la oposición, en la nominación de los Jueces electorales, 6) impulso del nombramiento o destitución de un magistrado ³³ .	1) asignación al Ejecutivo y/o al Parlamento controlado por la oposición y/o a la Justicia, de funciones electorales que antes estaban en un solo Poder del Estado, 2) asignación de mayor presupuesto y/o atribuciones a los órganos electorales judiciales o técnicos, 3) aumento del mandato de los Magistrados electorales, 4) injerencia del Ejecutivo y el Legislativo controlado por la oposición, en la nominación de los árbitros electorales.
<i>Dimensión Vertical: Centralización</i>	
1) asignación de atribuciones electorales provinciales al Ejecutivo o al Parlamento nacional controlado por la oposición, 2) asignación de competencias al Ejecutivo o al Parlamento controlado por la oposición nacional sobre cuestiones electorales de las provincias no reguladas previamente en el país, 3) establecimiento de la simultaneidad o concurrencia electoral ³⁴ .	1) asignación de facultades electorales provinciales al Ejecutivo y al Legislativo nacional controlado por la oposición, 2) asignación de competencias electorales provinciales al Ejecutivo y/o al Legislativo controlado por la oposición nacional y/o a la Justicia federal, sobre cuestiones electorales no reguladas previamente, 3) implementación de la simultaneidad electoral ³⁵ .

³³ Por parte del partido de gobierno o de los partidos de oposición.

³⁴ Decidida por los Gobernadores o por uno de los Poderes del Estado Nacional.

³⁵ Decidida entre el nivel nacional y el nivel provincial.

<i>Dimensión Vertical: Descentralización</i>	
1) asignación a los Ejecutivos o las Legislaturas controlados por las oposiciones provinciales de las facultades electorales que antes estaban en el Estado nacional, 2) asignación a los Ejecutivos o las Legislaturas controlados por las oposiciones provinciales sobre cuestiones electorales nacionales no contempladas previamente, 3) implementación del desdoblamiento electoral ³⁶ .	1) asignación a los Ejecutivos y Legislativos controlados por las oposiciones provinciales, de facultades electorales que antes estaban en el Estado nacional, 2) asignación a organismos electorales provinciales de facultades que antes estaban en el Estado nacional, 3) asignación de competencias electorales a las Estados provinciales sobre cuestiones electorales no contempladas previamente, 4) implementación del desdoblamiento electoral ³⁷ .

Fuente: Elaboración propia

Una vez expuesta la operacionalización de los conceptos, el siguiente apartado refiere los criterios tenidos en cuenta en relación con la selección del caso de estudio y las unidades del mismo.

1.2.2. La selección del caso

La fundamentación de la elección del caso argentino para un estudio sobre la explicación del cambio institucional en un modelo de gobernanza electoral multinivel, radica en advertir ciertos reduccionismos en gran parte de la literatura consultada. Así como algunos estudios no han realizado mayores consideraciones sobre el federalismo en los países analizados –no dando debida trascendencia a su carácter de democracias descentralizadas-, otros, más conscientes de dicho aspecto, sin embargo han tendido a priorizar o el abordaje descriptivo del reparto de atribuciones, pero sin darle debida relevancia a la cuestión del cambio institucional, o han visto las alteraciones en el nivel nacional o el subnacional de esos sistemas políticos, o -integrando tales niveles- han abordado contextos de transición a la democracia.

De tal manera, resulta de interés considerar el nivel nacional de Argentina (pues falta referir a otros organismos que también tienen competencias en materia electoral y que en el mejor de los casos sólo han recibido una atención marginal en la literatura), considerando además

³⁶ Decidida por los Gobernadores.

³⁷ Decidida entre el nivel nacional y el provincial.

un conjunto representativo de las provincias y las relaciones de éstas con el nivel nacional, en un contexto prolongado de estabilidad democrática. Hasta donde se tiene conocimiento, eso es algo que hasta el momento no se ha analizado.

La investigación constituye entonces un *estudio de caso único*, tomando a Argentina, pero con *unidades enraizadas*: la nación y las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Santiago del Estero. Como se visualizara en el Gráfico N° 1, se distingue así, dentro del mismo caso, el nivel nacional y el nivel subnacional. El interés por tomar esos siete distritos sub-estatales se debe a diferentes cuestiones que se señalan a continuación.

En primer lugar, tales provincias tienen diferencias en sus respectivas ingenierías constitucionales³⁸ y legales respecto a los comicios, más aún, divergen en el diseño de sus organismos de gobernanza electoral. Esto, junto al nivel nacional, permite que la investigación represente las distintas categorías relevantes que conforman las tipologías sobre organismos electorales del país (Llorente 2000; Sesin 2005)³⁹. Asimismo, esa heterogeneidad coexiste con características compartidas por todas las provincias. Por un lado, en todos los distritos el Poder Judicial tiene algún tipo de involucro respecto a los comicios. Por el otro lado, todos los gobernadores tienen la facultad de fijar la fecha de las elecciones de categorías provinciales, pudiendo elegir entre la concurrencia/simultaneidad vertical o el desdoblamiento comicial. Por su parte, en general las Legislaturas tienen la potestad de ser jueces de los títulos de sus miembros.

En base a aprehender tanto los aspectos de diseño institucional que comparten como aquellos en los cuales difieren entre sí, a los efectos del análisis, las provincias se agrupan

³⁸ Santiago del Estero reformó su Constitución en 1986, 1997, 2002 y 2005, y Córdoba hizo lo propio en 1987 y 2001. En 1994 hubo reformas constitucionales en Buenos Aires, Chaco y Chubut. Entre Ríos tuvo su reforma recién en 2008. Por su parte, Santa Fe no modificó su Carta Magna desde 1962. De las siete provincias, cuatro son unicamerales y tres bicamerales. Sólo una de ellas fue intervenida por el Estado Federal en dos ocasiones desde 1983.

³⁹ Si bien esta Tesis sigue la tipología referida en el marco conceptual, cabe mencionar que la clasificación de Sesin se organiza en función del contencioso electoral (más que la de administración), no formando parte de la literatura politológica.

desde el criterio del grado de intervención formal que las elites partidarias presumiblemente tienen en la gobernanza electoral, a partir de lo establecido en la legislación de cada distrito. De esta forma, un abordaje normativista consideraría como provincias de bajo grado de intervención partidaria formal a Córdoba y Chaco (por el rol de la Judicatura). Como distritos de rango medio de injerencia partidaria se tomarían Buenos Aires, Entre Ríos y Chubut (por la intervención reservada a la Legislatura). Y como provincias de alto grado de intervención partidaria se considerarían a Santa Fe y Santiago del Estero (por el rol que asume el Ejecutivo).

Según se definió en la sección precedente, el esquema de gobernanza electoral multinivel además de las provincias contiene al nivel nacional. Éste, en ciertas situaciones de gravedad regulados por la Constitución Nacional (art. 6° y 75°, inc. 31), puede disponer la “intervención federal” a alguna provincia. Más allá de esto, al nivel nacional se le señalaría un grado medio de injerencia partidaria, debido fundamentalmente al histórico rol del Ejecutivo pero también de la Justicia en los comicios. A los efectos del análisis, para aprehender el reparto de atribuciones en el contexto del sistema federal, el nivel nacional se analiza aparte de las provincias.

En la diversidad de unidades tomadas en cuenta para la investigación, la literatura de perspectiva normativa apuntaría a señalar que las elites partidarias, tendrían –por ejemplo– mayor relevancia en Santa Fe que en Córdoba, y menos en Entre Ríos que en Chaco. No obstante, según se sostuvo en la sección dedicada a las consideraciones teóricas, el desafío de la investigación es mostrar que las elites políticas lideran y conducen el cambio institucional más allá del tipo de arquitectura institucional de cada unidad y que las reformas tienen una impronta distributiva.

De manera que las provincias seleccionadas junto con el nivel nacional, revisten interés para el testeo de la teoría propuesta. De acuerdo a los argumentos derivados de la hipótesis de

trabajo, es esperable que los reformadores tiendan a optar por modificaciones que estén dentro de las características de diseño que se corresponde con la historia institucional de cada *constituency*. En la siguiente Tabla N° 2, a partir de un proceso deductivo-inductivo, se presenta entonces la operacionalización del argumento general, en relación con las unidades distritales seleccionadas:

TABLA N° 2: OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPÓTESIS	
Hipótesis de trabajo de la investigación:	
El cambio institucional en la matriz de gobernanza electoral multinivel de Argentina, entre 1983 y 2017, es producto de las elites partidarias, a partir de alteraciones en el balance de poder interpartidario -en diferentes momentos y niveles del Estado-, lo cual otorga una impronta mayormente distributiva a las reformas, concretada en cambios concentradores.	
Operacionalización de la hipótesis de trabajo	
Argumentos derivados	Unidad distrital de Argentina (nacional o provincial) (*)
a) En presencia del modelo de delegación judicial, es esperable que las elites impulsen reformas institucionales vinculadas con la disminución de atribuciones de los árbitros comiciales y/o la designación o remoción de los funcionarios electorales.	Córdoba: 2.884.414 elect., bicameral, luego unicameral Chaco: 914.497 elect., unicameral (CAPÍTULO 4)
b) Donde el Legislativo tiene un rol en la gobernanza electoral, es probable que desde el oficialismo se propicien reformas que marginen a la Legislatura y que desde la oposición se impulsen cambios que la empoderen.	Entre Ríos: 1.076.917 elect., bicameral Chubut: 435.145 elect., unicameral Buenos Aires: 12.363.057 elect., bicameral (CAPÍTULO 5)
c) Si el Poder Ejecutivo posee atribuciones comiciales, es esperable que desde el oficialismo se impulsen reformas tendientes al incremento y/o defensa de las competencias electorales del Gobierno.	Santa Fe: 2.738.337 elect., bicameral Santiago del Estero: 736.797 elect., unicameral (CAPÍTULO 6)
d) Donde el carácter híbrido del diseño institucional no permite distinguir un modelo de gobernanza electoral predominante, es probable que las elites propicien reformas cuya impronta distributiva presente elementos de por lo menos dos de los anteriores argumentos.	Distrito nacional: 33.116.077 elect., bicameral. (CAPÍTULOS 2 Y 3)

Fuente: Elaboración propia

Nota (*) datos de demografía electoral: comicios de 2017

Las siete provincias también se diferencian en la dinámica de la competencia partidaria (Calvo y Escolar 2005)⁴⁰. Además, los distritos son de relevancia en términos de demografía

⁴⁰ Para el período 1983-2005, mientras que en Entre Ríos se habían dado situaciones de alternancia entre el PJ y la UCR, en Córdoba gobernó el radicalismo hasta 1998, cuando comenzó la seguidilla de gobiernos peronistas, que llega hasta 2017. Para el final de aquel período, Santa Fe era de las provincias donde desde 1983 la Gobernación estaba a cargo del PJ, en tanto partido predominante (la alternancia se daría recién en 2007, con la llegada al Ejecutivo del Frente Progresista Cívico y Social). En Buenos Aires, al gobierno del

electoral (juntos superan el 65% del total de electores del país), al tiempo que representan la heterogeneidad existente dentro del contexto nacional, en términos económicos y de distribución de la población.

Así, los aspectos referidos marcan la variedad presente al interior de Argentina en cuanto a las arquitecturas de gobernanza electoral, las dinámicas de la competencia política, la cantidad de población y el nivel económico, lo cual permite realizar “una comparación significativa dentro de un país” (Eisenstadt 2004, 22) que es un paradigma del federalismo. Eso a su vez se combina con la realización de “estudios longitudinales” (James 2012, 85) de las unidades tomadas dentro del caso argentino (el nivel nacional y las siete provincias). Expuestos los criterios que guiaron la selección del caso argentino y sus unidades, se indican a continuación las fuentes y técnicas de recolección de información.

1.2.3. Fuentes y técnicas de recolección de información

Esta investigación se aborda desde la perspectiva cualitativa según la cual se recurre a las siguientes técnicas de búsqueda de información: 1) *revisión de datos o documentos*, pues resulta adecuada para investigar hechos del pasado y procesos de cambio institucional; 2) *realización de entrevistas*, lo que permite obtener información valiosa que comúnmente no aparece en otros medios, además de darle mayor peso en la investigación a aspectos que al comienzo no parecían relevantes, como las implicancias del régimen de simultaneidad de

radicalismo le siguió en 1987 el largo predominio del PJ, desplazado en 2015 por la llegada de la alianza Cambiemos, mostrando lo que decían los autores en cuanto a “una profunda articulación de la política nacional con la provincial...” Es la única de las siete provincias cuyo Ejecutivo en tal año cambió de signo y en el mismo sentido que en el nivel nacional. En Chaco, entre los gobiernos peronistas del principio y final del período, a partir de la alternancia de 1991 se suceden la gestión de Acción Chaqueña y desde 1995 los tres mandatos de la UCR (así, esos años “marcan una alteración” del “bipartidismo clásico”), que en 2007 dieron paso al predominio del PJ. En Chubut, el período exhibe tres alternancias (1987, 1991 y 2003), donde en el oficialismo se alternaron el radicalismo y facciones del peronismo. En Santiago del Estero, los gobiernos de diferentes facciones peronistas fueron sucedidos en 2005 (después de la segunda intervención federal) por el Frente Cívico, predominante hasta el final del período (Calvo y Escolar 2005, 215, 226, 251-252 y 264). Para 2003, se señaló que en 21 de 24 provincias el oficialismo tenía “control de la Legislatura (gobierno unificado)” (Calvo y Escolar 2005, 92).

elecciones para la gobernanza electoral y la trascendencia otorgada a los operativos de fiscalización partidaria en los locales de votación.

Para la primera técnica referida se utilizan *fuentes secundarias*. De esta manera, se consultaron documentos de diferente tipo: normas referidas a los organismos y procesos electorales nacionales y provinciales (leyes, decretos, sentencias judiciales, etcétera), textos de los proyectos de modificación de la gobernanza electoral, diarios de sesiones legislativas nacionales y provinciales (en los casos que fue factible acceder a ellos) y artículos de prensa en medios nacionales y provinciales, entre los más relevantes. Se tuvieron en cuenta publicaciones mencionadas por los entrevistados, de manera de poder consultar algunos textos conocidos por miembros de las elites partidarias. Además, se formularon pedidos de datos específicos a organismos públicos.

Respecto al análisis documental del ámbito judicial, un desafío a enfrentar fue cómo abordar las sentencias y las acordadas de la Cámara Nacional Electoral, dada su enorme cantidad. A los efectos de construir un *corpus* documental de sentencias y acordadas que fuesen relevantes en términos de “judicialización de la política”, se sigue el criterio empleado por la propia literatura de matriz jurídica, que focaliza en aquellos fallos y/o acordadas que se destacan en particular (sea porque tienen un especial impacto sobre el sistema político, sea porque contienen argumentaciones de los Magistrados sobre la “razón de ser” de la Justicia Electoral y sus competencias, etcétera). Es decir, el acercamiento a esos materiales fue teniendo en cuenta “la esfera del rol político del Poder Judicial” (Böhmer 2013, 158).

Puesto que tanto en las sentencias y acordadas de la CNE y de Tribunales electorales provinciales, como en la legislación se suele remitir a fallos o normas anteriores, se procedió a consultar también esos documentos, considerando que allí además podían surgir datos de interés para la investigación. Esto se justifica aún más, puesto que se trata de las fuentes más accesibles y fidedignas sobre los cambios producidos en los 80’.

Es de mencionar que constituyó un problema el hecho de que en el nivel subnacional es dispar la posibilidad de acceder de forma relativamente sencilla a las sentencias judiciales y acordadas de los respectivos Tribunales comiciales de las provincias. Lo propio sucede con los fallos de los Juzgados Federales con competencia electoral (JUFECE) con asiento en las capitales de distrito. De manera que la estrategia seguida ante tales situaciones fue reconstruir los posicionamientos de esos organismos y los actores partidarios a partir de los pronunciamientos de las instancias superiores (según la cuestión planteada), como así también consultar lo referido en publicaciones especializadas y en la prensa.

Para la segunda técnica mencionada, se recurre a las *entrevistas estructuradas y no estructuradas* tomando una muestra intencional basada en informantes claves. Entre agosto de 2016 y noviembre de 2017 se realizaron un total treinta y seis entrevistas, distribuidas entre las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, La Plata, Paraná, Rawson, Resistencia, Rosario, San Nicolás, Santa Fe y Santiago del Estero. Además, se toma como insumo del trabajo a las once entrevistas realizadas en un estado anterior de la investigación⁴¹, las cuales se llevaron adelante entre septiembre de 2014 y diciembre de 2015, período en el que ya se transitaba la cursada del Doctorado.

Este conjunto de cuarenta y siete entrevistas permiten que en la investigación estén representadas, por un lado, las elites políticas de los partidos de Gobierno y de oposición de los sistemas de partidos nacional y provincial. En este sentido, se entrevistó a funcionarios y ex funcionarios de los Ejecutivos, apoderados partidarios y legisladores⁴². Aquí, para evitar los problemas de sesgo en los testimonios recuperados, en lo referido al ámbito legislativo se procura aprehender las visiones del oficialismo y de la oposición, de la mayoría y de la minoría, de mujeres y hombres, tanto a nivel nacional como subnacional. También se tiene

⁴¹ Plasmada en la Tesis para culminar la Maestría en Análisis, Derecho y Gestión Electoral.

⁴² Los entrevistados pertenecen a las siguientes agrupaciones políticas: Unión Cívica Radical, Partido Justicialista/Frente para la Victoria, Cambiemos, Frente Renovador, Partido Socialista, Frente Cívico (Córdoba), Frente Progresista Cívico y Social (Santa Fe), Frente Cívico por Santiago (Santiago del Estero), Chubut Somos Todos (Chubut).

en cuenta que, además de los informantes de fuerzas nacionales, se pueda tener el testimonio de miembros de agrupaciones provinciales.

Cabe señalar que más allá de las gestiones realizadas, resultó una dificultad no poder concretar entrevistas a legisladores de los tiempos de la transición a la democracia. Por eso, la estrategia seguida ante esta situación fue recuperar iniciativas y opiniones de los legisladores a través del análisis documental (por ejemplo, los proyectos de reforma impulsados, los debates de sesiones legislativas, las argumentaciones vertidas en sentencias judiciales, las expresiones referidas a la prensa). Además, a nivel general, puesto que algunos de los entrevistados habían ocupado cargos legislativos (incluso, habiendo integrado Convenciones Constituyentes) y al momento de la entrevista eran apoderados (o al revés), o declaraban tener o haber mantenido una buena relación con la conducción nacional del partido e incluso con (ex) Presidentes y (ex) Gobernadores, esto posibilitó poder preguntar sobre algún hecho u ámbito sobre el cual no se pudo obtener información por otros medios.

A los efectos de obtener los testimonios de los interlocutores directos de los líderes políticos en materia de gobernanza electoral, dentro del total de entrevistas realizadas están las que corresponden a responsables institucionales de los siguientes organismos electorales: la Cámara Nacional Electoral (CNE), las Secretarías Electorales de los JUFECE con asiento en las provincias de Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, la Junta Electoral de Buenos Aires, el Tribunal Electoral de Chaco, el Tribunal Electoral de Chubut, la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba, el Tribunal Electoral de la Provincia de Entre Ríos, el Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe. También se hicieron entrevistas en la Dirección Nacional Electoral (DINE) y la Dirección Electoral Provincial de Santiago del Estero.

De esta manera, se obtuvo el testimonio de altos funcionarios electorales nacionales y provinciales. Debe tenerse presente que las entrevistas realizadas en las Secretarías

Electorales de los JUFECE y en la CNE, permitieron a su vez obtener testimonios de la primera y segunda instancia de la Justicia Nacional Electoral. Ante la dificultad en cuanto a poder entrevistar a funcionarios electorales de los primeros tiempos de la democracia, se procedió de igual manera que lo señalado más arriba para resolver el problema de dar con testimonios de miembros de las elites políticas de esos años.

En cuanto a los ejes de las entrevistas, con los miembros de las elites partidarias se trató que los temas abordados giraran en torno a aspectos como sus percepciones sobre el desempeño de los funcionarios comiciales y las atribuciones de los organismos electorales, las ideas de cada partido en cuanto a los reformas de los mismos, sus opiniones sobre ciertas modificaciones institucionales realizadas anteriormente, la estructura de fiscalización que moviliza cada partido en relación los comicios, etcétera.

En las entrevistas realizadas a funcionarios de los organismos electorales, los ejes de las mismas fueron las incumbencias y recursos de la agencia estatal respectiva, el tipo de relaciones con las demás agencias estatales (según cada caso), la relación con los apoderados partidarios, los procesos de reforma institucional en materia de gobernanza electoral, etcétera. Para aumentar la confiabilidad se recurrió al chequeo de la información surgida de las entrevistas con las fuentes secundarias.

Así, en la investigación se realiza una combinación de los enfoques “selectivo”, “subjetivo” e “indirecto” para abordar los procesos de gobernanza electoral y las instituciones inmersas en ellos. Mientras el primero alude a focalizar en un tema desde “la profundidad analítica y la amplitud comparativa”, el segundo hace hincapié en la relevancia de conocer las opiniones de los actores, particularmente de los opositores y el grado de formalidad con que éstos realizan sus planteos. El tercer enfoque, tiene en cuenta los resultados de los comicios (y no las opiniones), considerando que “la alternancia del Gobierno representa una prueba clave de la democracia” (Mozaffar y Schedler 2002, 96-98).

Finalizados los señalamientos en cuanto a las técnicas y estrategias utilizadas en la investigación, seguidamente se exponen las consideraciones en relación con el período bajo estudio.

1.2.4. Sobre el período de la investigación

La investigación toma un recorte temporal que va desde diciembre de 1983 a diciembre de 2017. Se lo considera adecuado tanto por corresponderse con la perspectiva diacrónica -con el proceso histórico-político del cual surge endógenamente la gobernanza electoral-, como también por atender al régimen político específico donde ésta se inserta: la democracia. En tal sentido, es a partir de 1983 donde puede comenzar a analizarse los procesos de reforma de organismos como la CNE, la DINE y las Cámaras del Congreso, las acciones de estos organismos entre sí y con los de las provincias. Respecto a considerar también la arena subnacional, recién en los años 80' aparecieron dinámicas político-institucionales que la vuelven pertinente para los objetivos de este estudio (Calvo y Escolar 2005, Cfr. Tullio 2011). Esto no quita señalar que, a diferencia de otras federaciones, seis de las siete provincias consideradas tienen organismos electorales que fueron creados con anterioridad al período de la investigación.

En atención a lo extenso del mismo y las dificultades de factibilidad que presenta un relevamiento exhaustivo de datos para la totalidad del período, más allá de realizar un seguimiento de los eventos del proceso político a lo largo de todos los años (tal como supone la misma noción de proceso), no obstante se focaliza en coyunturas políticas particulares. En éstas, denominados también “ciclos de atención” (Oszlak 2007, 126), se espera poder identificar a) procesos comiciales que se destacaran por presentar ciertas características (por ejemplo, “inconsistencias” en el accionar de los organismos electorales - Schedler 2009, 44 y 52- y las existencia de acusaciones de “fraude”, lo cual obedece al

criterio de que la gobernanza electoral “atrae la atención” cuando llegan a producirse “elecciones malas” -Mozaffar y Schedler 2002, 78), y b) impulso y aprobación de reformas políticas en los niveles nacional y provincial, ya fueran al mismo tiempo o separadamente, a partir de cambios en los equilibrios de poder interpartidario.

Tomando en cuenta esto, el final del período se ubica bien entrada la segunda década del siglo XXI, pues resulta pertinente considerar la alteración del balance de poder interpartidario de 2015. Al haberse dado la alternancia en el Ejecutivo nacional se vuelve relevante abordar cómo el nuevo Gobierno enfrentó el desafío de co-administrar el proceso electoral de 2017.

Como estrategia para el análisis de los datos del período, se recurre a la “narrativa histórica” (James 2012, 87 y 204), entendiendo por ésta “la historia que se cuenta pero como un *racconto* detallado del proceso y el contexto, con una preocupación por la secuencia y la temporalidad”, en relación con el cambio institucional. Como se dice de los llamados “narradores analíticos”⁴³, se pone atención en “la consistencia y el detalle” (Levi 2006, 12, 15-16 y 26).

Así se busca reconstruir el proceso vinculado a las reformas institucionales, tratando en lo posible de entrelazar la *narrativa* con el *análisis* (Levi 2006, 12, 14 y 20). Esta perspectiva se considera apropiada para la investigación, pues se corresponde con el carácter “secuencial”, “sucesivo”, en el cual se forman los “árbitros y las reglas” de la “gobernanza electoral” (Escolar 2010, 59). De manera que, posibilitando captar los elementos de continuidad y cambio institucional entre 1983 y 2017, en los capítulos empíricos la mayoría de los subtítulos apuntan a señalar los momentos o ciclos relevantes para cada unidad

⁴³ Bajo la denominación de “narrativa analítica”, se pueden encontrar estudios que si bien coinciden en prestar atención al “contexto, proceso, secuencia y temporalidad”, difieren en el lugar dejado a los actores en sus respectivos análisis. Así, mientras Skocpol y Somers referían en 1980 a la “historia comparativa macro analítica”, hay otras versiones (como la sostenida por la propia Levi) que fundamentan el análisis en el enfoque de la elección racional, diferenciándose a su vez del método de process-tracing (rastreo o trazado del proceso) sostenido por George y Bennett (Levi 2006, 23 y 25).

considerada y los actores que tuvieron funciones políticas destacadas cuando se propiciaron las reformas.

1.3. Conclusiones

Al finalizar el recorrido por las dos secciones previas, corresponde recapitular señalando que, primeramente, se expuso cuál es la tesis principal de esta investigación y, posteriormente, se indicaron los recaudos metodológicos tenidos en cuenta para poder demostrarla. Así, por un lado quedó desarrollado el marco teórico, lo cual se hizo en ocho pasos. Éstos permitieron elaborar la teoría explicativa del cambio en el diseño institucional de la gobernanza electoral multinivel.

A medida que se fue avanzando por la primera sección del Capítulo se fueron desplegando conceptos centrales como *gobernanza electoral*, que atraviesa todo el estudio, *cambios en el balance de poder interpartidario*, en tanto “factor detonante” que da inicio a los procesos de *reforma* institucional; también se puso énfasis en la elite “del partido de gobierno” y en las elites “de los partidos de oposición” como actores que lideran y conducen el cambio, producido asimismo bajo constreñimientos estructurales. Además, se problematizó la cuestión de las preferencias de los actores políticos por ciertas “estrategias de legitimación”, de ahí la importancia de resaltar que la *presencia de objetivos distributivos* y la *presencia de objetivos cooperativos* se las asume a favor de modificaciones *concentradoras* o *desconcentradoras*, respectivamente, enfatizando al mismo tiempo el carácter dual en los objetivos de los reformadores, lo que lleva a diseños institucionales “híbridos” (Negretto 2015, 98-99). Dicha sección culminó con la versión más acabada de la hipótesis de trabajo para explicar el cambio, desarrollando previamente el concepto de *entramado de gobernanza electoral multinivel* y señalando también que las modificaciones *concentradoras*

esperables según las características específicas del diseño institucional de cada *constituency* se complementan a su vez con las posibilidades que brinda el sistema federal.

Una vez realizada la exposición de la teoría propuesta, por el otro lado, se precisaron las estrategias que conforman el diseño metodológico de la investigación. En este sentido, la segunda sección se inició con el detalle de la operacionalización de los conceptos claves ya referidos. A esto le siguió la explicitación de los criterios para la selección del caso analizado, indicando que la investigación constituye un *estudio de caso único*, tomando a Argentina, pero con *unidades enraizadas*: la nación y las provincias de Buenos Aires, Chaco, Chubut, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y Santiago del Estero, a partir de lo cual se distingue el nivel nacional y el nivel subnacional. Así, el estudio combina la comparación dentro de un mismo país y los estudios longitudinales de las unidades tomadas al interior de Argentina, caso paradigmático del federalismo.

Además, se refirió que la investigación se aborda desde la perspectiva cualitativa según la cual se recurre a la revisión de datos o documentos y a la realización de entrevistas, en tanto técnicas de búsqueda de información. Finalmente, se indicó que el trabajo considera un recorte temporal que va desde diciembre de 1983 a diciembre de 2017, aclarando que en general se repara en coyunturas políticas/ciclos particulares dentro del período.

Este Capítulo permite manifestar el aporte que la investigación significa en términos teóricos y metodológicos (en relación con el estado actual de la cuestión): respecto al nivel de análisis micro, se contribuye con la elaboración de un modelo explicativo del cambio (y la continuidad) de la matriz institucional de gobernanza electoral multinivel. Y en relación con cuestiones de análisis macro, la perspectiva presentada tiene implicancias para los estudios del federalismo electoral, al mostrar que la gobernanza comicial, en contextos de estabilidad democrática, es una herramienta al alcance no sólo de las elites partidarias nacionales sino también de las elites provinciales.

A partir de aquí se inicia el recorrido por los capítulos empíricos de la investigación. Se comienza con el abordaje del nivel nacional de la gobernanza electoral, lo cual posibilita presentar una serie de detalles del funcionamiento institucional que ayudan a comprender, posteriormente, el análisis del nivel subnacional de la misma. A partir de que la perspectiva teórica pone énfasis también en los procesos de reforma que lideran y conducen las elites políticas que están fuera de los ámbitos parlamentarios, el siguiente Capítulo permite comenzar el itinerario con las modificaciones propiciadas desde el Poder Ejecutivo Nacional.

CAPÍTULO 2

LAS REFORMAS DESDE EL PODER EJECUTIVO NACIONAL

La intervención del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en los comicios constituye una nítida señal de la supervivencia en Argentina del *modelo clásico* de gobernanza electoral⁴⁴. Este aspecto cobra mayor relevancia al considerar que las reformas al diseño institucional comicial las puede formular e implementar el Gobierno. Sin embargo, en el nivel nacional de la arquitectura *híbrida* de gobernanza electoral no se llega a distinguir un modelo de legitimación predominante. Según la operacionalización de la hipótesis de trabajo de esta investigación⁴⁵, en presencia de tal característica del entramado institucional comicial, es esperable que la impronta distributiva de las reformas, propiciadas a partir de una alteración del balance de poder interpartidario, se manifieste de diferentes maneras.

Uno de los propósitos de este Capítulo es abordar las coyunturas en las cuales los sucesivos oficialismos al frente del Gobierno Nacional impulsaron reformas buscando incrementar y/o defender las atribuciones del Ejecutivo en la gobernanza electoral. Poner el énfasis en los cambios propiciados por las élites partidarias desde dicho Poder del Estado Nacional resulta complementario de la literatura, particularmente de aquella dedicada a las reformas a los sistemas electorales, que más bien ha considerado a las asambleas parlamentarias y las Convenciones Constituyentes como ámbitos privilegiados para impulsar modificaciones institucionales.

Si bien las reformas desde el Poder Ejecutivo *a priori* son más expeditivas en su formulación y aprobación, puesto que responden a un accionar unilateral, esto no quita que no haya vínculos con otras agencias estatales, más aún si éstas también tienen atribuciones relevantes en materia de gobernanza electoral, como la Justicia Nacional Electoral (JNE). De

⁴⁴ Que a su vez es uno de los componentes del entramado institucional *híbrido* de la gobernanza electoral multinivel del país.

⁴⁵ Presentada en el Capítulo 1.

ahí entonces que otro propósito del Capítulo es analizar aquellas situaciones donde las reformas propiciadas por las elites partidarias *desde el Ejecutivo*, tendieron a disminuir las atribuciones de los Magistrados electorales y/o promover el nombramiento o la remoción de los mismos.

Ciertamente, en Argentina diferentes agencias gubernamentales han tenido atribuciones en los procesos electorales a lo largo de distintas épocas. Desde el Ministerio de Guerra auxiliando en la conformación de los padrones a la JNE a principios del siglo XX (según la reforma saenzpeñista), hasta la intervención en tiempos más recientes de la Cancillería y del Ministerio de Defensa respecto al voto de los argentinos residentes en el exterior y la convocatoria y despliegue del Comando General Electoral, a partir de las elecciones de 1946, respectivamente. Sin embargo, históricamente la formulación e implementación de la política electoral de los sucesivos oficialismos se ha confiado al Ministerio del Interior (desde la primera Ley 80 de Ministerios, de 1856).

Más aún, tempranamente los titulares de esta cartera *política* sobresalieron en dar impulso a importantes procesos de cambio institucional. Baste recordar que figuras de Estado como los ministros Joaquín V. González e Indalecio Gómez tuvieron a su tiempo un rol activo en las reformas de principios del siglo XX (Botana 2005). Por el período que comprende esta investigación, es pertinente a su vez referir que dicho Ministerio ha sido identificado directamente con los procesos electorales, particularmente a través de la Dirección Nacional Electoral (DINE), tal como lo han reflejado diferentes estudios.

Junto con estos antecedentes, a los efectos de contribuir con los propósitos señalados, en este Capítulo se hace referencia a aspectos contextuales más generales, necesarios para aproximarse a la política electoral de las sucesivas elites partidarias que estuvieron en la conducción del Ejecutivo en el período estudiado. No obstante, lo correspondiente al tratamiento parlamentario de algunas de las iniciativas que aquí serán mencionadas se verá

en el Capítulo 3. Las secciones a través de las cuales se realiza el análisis en el presente Capítulo están ordenadas de acuerdo a los ciclos reformistas identificados para cada administración, de ahí entonces que el recorrido comience por abordar las reformas bajo el alfonsinismo y luego el menemismo. A éstas le siguen las secciones dedicadas a los cambios impulsados bajo el duhaldismo, el kirchnerismo y el macrismo, señalando por último algunas conclusiones.

2.1. Las reformas bajo el alfonsinismo

La elección de 1983, que simbólica y efectivamente marcó la transición a la democracia en la Argentina, estuvo regida por las disposiciones de la dictadura militar saliente. En septiembre de aquel año Reynaldo Bignone dictó el Decreto 2.135/83 por el cual el Código Electoral regiría para los comicios. Además, la Ley 22.847 del 14 de julio de aquel año, dispuso las “elecciones simultáneas en todo el país”, adoptando el régimen de simultaneidad de 1959⁴⁶. Ambas normas adquirieron gran relevancia con posterioridad a 1983.

En los comicios del 30 de octubre de ese año, fundacionales de la nueva etapa política que comenzaba el país, las funciones de administración y de justicia electoral estuvieron repartidas en un entramado institucional que debía garantizar que sufragaran 17.929.951 de electores habilitados⁴⁷. Esa arquitectura estaba conformada por la JNE -integrada por la Cámara Nacional Electoral (CNE) y los 24 Juzgados federales con competencia electoral (FUFECE) con asiento en las capitales de provincia y la ciudad de Buenos Aires-, las Juntas Nacionales Electorales, y las agencias estatales identificadas como “auxiliares” del proceso electoral: la DINE (recientemente creada), el Registro Nacional de las Personas (RENAPER, también dentro del Ministerio del Interior), el Comando General Electoral (convocado por el Ministerio de Defensa) y el Servicio de Correos.

⁴⁶ Este régimen consiste en habilitar la convergencia en la fecha de los comicios para cargos nacionales, provincial y locales.

⁴⁷ Fuente para la demografía electoral: <http://elecciones.gob.ar/>

Si bien tal conglomerado de actores es el usualmente mencionado en la literatura de matriz jurídica (González Roura y Otaño Piñeyro 1993, 742; Cf. González Roura 2001; Tullio y Álvarez 2015), no obstante debe considerarse que también funcionaron las Juntas de Electores (comúnmente conocidas como Colegio Electoral), operantes en la elección presidencial indirecta, según lo dispuesto por la Constitución de 1853. Como puede apreciarse, que organismos del Ejecutivo y el Parlamento tuvieran atribuciones en materia de gobernanza electoral, implica que la transición al régimen democrático se posibilitó con un diseño institucional *híbrido* que combinaba el *modelo clásico* con la *delegación judicial*. Con el restablecimiento del Estado de Derecho en la democracia recuperada, el Gobierno de Raúl Alfonsín puso en agenda la plena regularización de las instituciones del nivel nacional de la gobernanza electoral. De esta manera, la política electoral del oficialismo estuvo signada por algunas decisiones respecto a los organismos que habían intervenido en las elecciones del 30 de octubre de 1983.

Respecto a la CNE, el partido gobernante buscó el acuerdo del peronismo para realizar las designaciones de los tres camaristas que conducirían el Tribunal en la nueva etapa del país. Así, en el Senado de la Nación, en 1984 tuvieron acuerdo los pliegos para los nombramientos de Rodolfo Munné, Enrique Rocca y Héctor Orlandi (Navamuel, *Realpolitik* 24/09/2014). Con tales designaciones en julio de aquel año, se habilitaba lo que se ha denominado “el proceso de judicialización de la práctica electoral en nuestro país...” (Corcuera *et al.* 1997, 4). En una de sus primeras sentencias, los Magistrados tuvieron que resolver sobre los límites de las competencias de la JNE y de los organismos electorales provinciales⁴⁸.

En cuanto a la DINE, ésta fue parte de la herencia que el Gobierno radical recibió de la dictadura en materia de diseño institucional de gobernanza electoral. Heredera del “Servicio

⁴⁸ En la causa “Partido Provincial Rionegrino s/solicitud de reorganización” (Fallo 177/85, consid. 4º, 19/09/1985).

Electoral” creado a instancias de la reforma saenzpeñista y del posterior “Departamento Electoral” ampliado en sus funciones en 1958 (Resolución 50/1958), en 1982 se creó la DINE en el ámbito de la Subsecretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior (Decreto 332/82). Esta decisión se tomó luego de la derrota de la Guerra de Malvinas y a instancia del titular de dicha cartera, Llamil Reston, para “proceder a la normalización institucional de la República” (Decreto 332/82, consid.1º; Cfr. Entrevista individual, Buenos Aires, 18/12/2014).

En ese momento, al frente del organismo se designó a un coronel, Alberto Borla. La nueva agencia gubernamental implicaba una jerarquización de la Dirección homónima que, “con carácter provisional” (Decreto 4.087/1971) había sido creada para organizar las elecciones de 1973 en las cuales triunfó el peronismo. Tal organismo, que había formado parte de las reformas impulsadas por Arturo Mor Roig dentro de la dictadura de Lanusse, fue suprimido a partir del Golpe de Estado de 1976. Tratando de recuperar la experiencia institucional previa y con el proceso electoral de 1973 como antecedente más inmediato, tocó a la DINE enfrentar los primeros comicios desde que había sido creada (o reinstalada con carácter permanente)⁴⁹. Para ello contaba con tres Departamentos: Coordinación Electoral, Estadísticas y Elementos Electorales (Entrevista individual, Buenos Aires, 18/12/2014; Cfr. Eisler, *Tiempo Argentino* 19/12/2013; DINE 2015).

En el decreto que ordenaba la Ley de Ministerios que sustentaría el accionar del Ejecutivo conducido por Alfonsín, se señalaba que correspondía al Ministerio del Interior (entre otras competencias), “[e]ntender en lo relacionado con las leyes de amnistía política, programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional

⁴⁹ La DINE estaba dominada por personal militar, a excepción del “jefe del Departamento de Programación Operativa, dedicado a la impresión de padrones”. Sobre el proceso electoral de 1983, se recordaba: “Nos pusimos a buscar cómo se habían hecho las elecciones de 1973. (...) Éramos muy pocos empleados en general y trabajábamos en Gobierno, en la Casa Rosada (...) Desde el momento en que se creó la Dirección, pedíamos que nos mandaran gente, porque no dábamos a basto (...) Se trabajó mucho con el Correo Argentino, que en ese momento era del Estado y también con ENTEL” (Marta Valle, cit. Eisler, *Tiempo Argentino* 19/12/2013).

de las Personas” (Decreto 132/83, art. 17°). El presidente designó en la etapa inaugural de la democracia a Antonio Tróccoli al frente del Ministerio y a Alberto Peluso como titular de la DINE, quien tendría en esa función una estabilidad mayor que los propios titulares de Interior⁵⁰ durante el radicalismo. Según refirió una funcionaria del Ministerio, Tróccoli y Peluso mantenían buena relación con la CNE y las Secretarías Electorales de los JUFECE, participando de reuniones en las cuales se buscaba coordinar acciones de cara a la administración de los procesos comiciales (Entrevista individual, Buenos Aires, 18/12/2014). En esta etapa, tocó a la DINE participar en la implementación del plebiscito nacional no vinculante sobre el Tratado de Paz y Amistad con Chile, realizado el 25 de noviembre de 1984. En ese momento Peluso “manifestó que el Ejecutivo argentino se daría más que satisfecho si la mitad (de los electores) acudiera a votar” (Vara, *ABC* 15/10/1984). Bajo la gestión del ministro Tróccoli y de Peluso en la DINE, la política electoral del radicalismo se delineó con el impulso de leyes que, ante todo, tenían que regular la elección legislativa de 1985: El ordenamiento del ciclo electoral mediante la Ley 23.229 (PEN, Mensaje 3.965, 20/12/1984), sancionada el 5 de septiembre de ese año. El 30 del mismo mes, se sancionó la Ley Orgánica de Partidos Políticos 23.298, de fundamental relevancia para la configuración del sistema de partidos (PEN, Mensaje 1.680, 03/09/1985). En esa norma, las elites políticas crearon el Fondo Partidario Permanente (art. 46°) “con la finalidad de proveer a los partidos reconocidos de los medios económicos que contribuyan a facilitarles el cumplimiento de sus funciones institucionales”.

Así, la DINE colaboró con la JNE en los procesos electorales para la renovación de la Cámara de Diputados del 3 de noviembre de 1985, del 6 de septiembre de 1987 y del 14 de mayo de 1989 (que también fue una elección presidencial). Estas tres elecciones se

⁵⁰ A Tróccoli lo sucedieron Enrique “Coti” Nosiglia y Juan Carlos Pugliese.

realizaron en todo el país el mismo día, según el ordenamiento del calendario electoral incentivado con la ley mencionada.

A esto se debe agregar la sanción de la Ley 23.476 del 3 de marzo de 1987 (que modificaba el Código Electoral y la Ley Orgánica de Partidos Políticos) e iniciativas de gestión electoral, sobre todo en materia registral, de recuento provisorio de votos y de apoyo a las provincias (PEN, Mensaje 1.343, 12/08/1986). La presentación que Alfonsín hizo al inaugurar el 1° de mayo de 1988 el período de sesiones ordinarias del Parlamento, llevaba adjunta al mensaje del presidente tanto lo realizado como lo planificado hacia el futuro por algunas áreas del Gobierno. En cuanto a la DINE, según se refería en la sección “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa”, por un lado se comunicaba que el organismo

“En el área Computación incorporó a todas las provincias al Sistema del Padrón Computarizado, firmó convenios con centros de cómputos; brindó apoyo técnico a las provincias que lo necesitaron; colaboró en la puesta en marcha de un nuevo sistema de difusión del escrutinio provisorio para la exhibición de la información en grandes pantallas, simultáneamente con los canales de televisión” (1° de mayo de 1988, 21).

Por el otro lado, allí mismo se declaraba el “programa a desarrollar en el futuro” por la DINE:

“Consolidar los archivos de padrones de todo el país, a los efectos de permitir su consulta a distintos organismos centralizados (Cámara Nacional Electoral - Ministerio del Interior). Proponer cambios al Código Nacional Electoral para simplificar las tareas, acortar los plazos para la realización de una elección y mejorar la calidad de la información del padrón electoral. Estudiar métodos utilizados por otros países para el llamado a elecciones en período breve, así como distintas formas de emisión de votos por computadora. Diseñar un método permanente para la exhibición de resultados provisorios de las elecciones nacionales” (1° de mayo de 1988, 21).

Como se desprende de lo señalado, y en similar sentido a lo que se ha sostenido (Tullio 2010 y 2015), el Gobierno radical venía formulando una reforma política en el tramo final de su período⁵¹, particularmente, como se menciona en el Informe anexo al Mensaje presidencial, una nueva forma de emisión del sufragio. A continuación se analiza cómo en la década

⁵¹ Que incluso, como se desprende de algunos trascendidos, llegó a contemplar la posibilidad de una reforma a la Constitución Nacional.

siguiente se realizaron reformas vinculadas con cuestiones problematizadas en los primeros tiempos de la democracia (como el calendario electoral), si bien aparecieron temáticas nuevas.

2.2. Las reformas bajo el menemismo

Con la llegada de Carlos Menem a la Presidencia el 8 de julio de 1989 (luego de la renuncia de Alfonsín), la inestabilidad en la conducción del Ministerio del Interior⁵² se trasladó también a la DINE. Algunos de los titulares del área ni siquiera tuvieron que enfrentar una jornada electoral, aunque sí los trabajos previos o posteriores a los comicios. A Pedro Lafitte (estuvo del 12/07/1989 al 20/06/1990) le sucedieron en el cargo de director Nacional Electoral Francisco Paz (del 06/07/1990 al 01/06/1991), Ricardo Berra (del 31/05/1991 al 18/12/1991), Santiago Lozano (del 30/12/1991 al 24/03/1992) y Juan Francisco Dolci (del 24/03/1992 al 31/12/1992). Esta situación recién se estabilizó con la llegada del abogado Pedro Gómez de la Fuente, quien entre 1991 y 1992 se había desempeñado como subdirector Nacional Electoral. En la década menemista se identifican dos ciclos reformistas, los cuales se analizan a continuación.

Del primer ciclo (1991-1994), un aspecto a destacar en la política electoral del menemismo es que el Gobierno impulsó en 1991 el desdoblamiento “horizontal” del calendario electoral para la elección de diputados nacionales (Alles 2011, 2). Contando con el acuerdo del radicalismo, el 20 de junio se sancionó la Ley 23.952⁵³, mediante la cual se revirtió lo dispuesto por el alfonsinismo seis años antes (Oliveros y Scherlis 2004, 192) (PEN, Mensaje 921, 14/05/1991).

⁵² En el Ministerio se sucedieron Eduardo Bauzá, Julio Mera Figueroa, José Luis Manzano, Gustavo Beliz, Carlos Ruckauf y Carlos Corach, quien ocupó el cargo también a lo largo de todo el segundo mandato de Menem.

⁵³ Así, se modificaron los plazos previstos en el Código Electoral, se derogó la Ley 23.229 de 1985 y se instruyó a la Justicia Electoral a adecuarse a la nueva norma (art. 6°).

Además, en 1992 se ordenó la nueva Ley de Ministerios, y en lo que hace a la cartera de Interior se ratificó su competencia en materia electoral, reiterando lo establecido en 1983: “Entender en lo relacionado con las leyes de amnistía política, programación y ejecución de la legislación electoral, empadronamiento y Registro Nacional de las Personas” (Decreto 438/92, art. 16°). También, a comienzo de los años 90’, la novedad estuvo en la decisión de ampliar el cuerpo electoral, habilitando el derecho al voto para los ciudadanos argentinos que residían fuera del país. Esto llevó a la creación (en el ámbito de la CNE) del “Registro de electores residentes en el exterior”, como se estableció en la Ley 24.006 del 9 de octubre de 1991 (art. 2°), norma que había sido impulsada originalmente en dos oportunidades por el senador radical Fernando De la Rúa (en 1986 y 1988). No obstante, la sanción de aquella ley se produjo bajo la iniciativa del Ejecutivo conducido por Carlos Menem, quien más tarde -de cara a las elecciones legislativas de 1993- emitió el Decreto reglamentario 1.138/93 (Emmerich 2011, 6). De esta manera, se incorporó la Cancillería al entramado institucional híbrido de la gobernanza electoral.

En la etapa de Gómez de la Fuente al frente de la DINE, iniciada el 18/02/1993, el organismo participó de la organización de la elección legislativa del 3 de octubre de 1993, de los comicios del 10 de abril de 1994 para conformar la Convención Constituyente y de la elección presidencial y legislativa del 14 de mayo de 1995. Según referirá años más tarde, durante su gestión como director Nacional Electoral se habría involucrado en un proceso de reforma política, al dirigir un proyecto del PNUD “para el mejoramiento del sistema electoral”, en el Ministerio del Interior (1993-1995) (Gómez de la Fuente, 5/09/2011, digital).

Como se desprende de lo mencionado, el oficialismo tuvo que involucrarse en la reforma del Código Electoral (con la sanción de la Ley 24.444) como consecuencia de haberse modificado –bajo su iniciativa- la Constitución Nacional. Según trascendió en el debate

parlamentario de dicha norma⁵⁴, por lo menos inicialmente el menemismo buscó incrementar las atribuciones del Ejecutivo en los comicios.

En cuanto al segundo ciclo reformista (en torno a 1997), comenzó a cobrar notoriedad la secretaria de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, Liliana Gurdulich. La ex senadora nacional por Santa Fe (1983-1992) había sido designada en esa área en diciembre de 1995, cuando Menem comenzó su segundo mandato presidencial y Carlos Corach estaba al frente del Ministerio. Al cesar la gestión de Gómez de la Fuente (el 22/04/1996), días antes de la elección de la ciudad de Buenos Aires asumió Francisco Martín⁵⁵ como director Nacional Electoral. Este funcionario a su vez venía secundando a Gurdulich en la Secretaría de Asuntos Institucionales, de manera que de ahí en adelante trabajaron juntos en relación con los procesos electorales. Uno de las cuestiones que les tocó enfrentar fue la reforma política (LN 30/06/1996).

En setiembre de 1996 representantes de la JNE (la CNE y los 24 JUFECE) y de la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior firmaron un acta en la cual se consensuaron los puntos que debía contener una reforma política de cara a las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997. Según se difundió tiempo después en la prensa, los cambios básicos contemplados por el Gobierno -a través de la DINE y el área conducida por Gurdulich- “junto con la Cámara Nacional Electoral” eran: la elevación del número máximo de electores por mesa (pasar de de 300 a 450), la unificación de los padrones electorales femeninos y masculinos en uno solo, ordenado alfabéticamente, la adopción de un criterio de compensación para los ciudadanos convocados a desempeñarse como autoridades en los locales de votación, la obligación de extender un duplicado del acta del escrutinio de mesa (de modo que el Ministerio del Interior tuviese sus propios partes y acelerara la difusión de los resultados provisionales) y la autorización del voto del personal militar y de seguridad

⁵⁴ Que se refiere en el Capítulo siguiente.

⁵⁵ Asumió en la DINE el 26/06/1996.

afectado a la custodia (que se trataba de “un viejo reclamo militar”) (CI 12/01/1997). Se estaba así en “...los momentos formativos de la reforma política como *issue*” (Pousadela 2007, 4). Como se difundió a inicios de 1997, esos cambios se realizarían reformando el Código Electoral (CI 12/01/1997), cuya última modificación había sido en 1995 (Ley 24.440), al tener que incorporar la elección directa del presidente, vicepresidente y senadores, consagrada por la reforma constitucional de 1994.

Tales puntos no suponían cambios respecto al diseño de los organismos electorales. Sin embargo, este aspecto se empezaría a perfilar en relación con el tercer componente destacado del proyecto, el establecimiento del “segundo parte de mesa para acelerar el escrutinio provisional”. Se enfatizaba el rol que había ido ganando la difusión de los resultados provisorios (en tanto componente de la jornada electoral) y de la falta de regulación: “Pese a la importancia política que ha adquirido y a los millones de miradas que se posan sobre él, este escrutinio carece de legislación y se hace con los telegramas prestados por la Junta Electoral” (sic) (CI 12/01/1997). El titular de la DINE fundamentó ese punto del proyecto: “Con la celeridad queremos garantizar la legitimidad del escrutinio. Nuestro objetivo final es quitar del medio todo lo que puede estar sujeto a errores y maniobras” (Martín, cit. CI 12/01/1997).

Pese al trabajo que se venía realizando sobre esos puntos, la política electoral del Gobierno menemista se basó también en enviar días más tarde al Congreso –en plena campaña electoral- un proyecto de ley por el cual se proponía incrementar el financiamiento público a los partidos políticos, admitiendo el aporte voluntario de personas físicas o jurídicas a un “Fondo Partidario Único”, estableciendo la prohibición de los aportes privados a los partidos políticos. La iniciativa había sido trabajada por Javier Mouriño, subsecretario para la Reforma Política en el Ministerio del Interior y candidato a diputado nacional del PJ por la Ciudad de Buenos Aires.

La cuestión del *gasto electoral* aparecía en el proyecto, si bien en sentido contrario al demandado desde espacios mediáticos como *La Nación*, “autodesignado vocero” de la “reforma política” (Pousadela 2007, 2-3). El propio ministro Corach sostuvo que “el contribuyente tiene que pagar porque la democracia es un *servicio público* de la mayor importancia en el país, que tiene que ser afrontado con fondos públicos porque nuestra experiencia indica que la falta de democracia ha sido mucho más costosa”. Además, se establecía la conformación del “Fondo Partidario Único” a ser administrado por el Poder Ejecutivo (Corach, cit. *CI 23/09/1997*).

La iniciativa generó “inmediata polémica” con sectores de la oposición, ya que entendían que el proyecto incrementaba notoriamente el aporte estatal a las agrupaciones políticas, algo que Corach desmintió. Por su parte, desde la propia Alianza UCR-FREPASO pensaban presentar un proyecto sobre el financiamiento partidario (*CI 23/09/1997*).

Más allá de que aquella iniciativa se incorporara a la agenda de la elite oficialista en plena competencia electoral (Pousadela 2007), días previos a los comicios legislativos Gurdulich tuvo que salir a responder las críticas que surgían sobre una supuesta “centralización” de los datos en el Ministerio del Interior. Esto se relacionaba con la reforma unilateral al entramado institucional de gobernanza electoral efectuada con el inicio de la era de contratación (por parte de la mencionada cartera política) de una empresa privada para la realización del recuento provisorio de votos en las elecciones nacionales.

2.2.1. La tercerización del recuento provisorio

Dentro del Poder Ejecutivo, quienes aparecían como principales impulsores de la tercerización de una parte de la gobernanza electoral eran Corach y Gurdulich, según apuntaran altos funcionarios de la CNE y del Ministerio del Interior (Entrevistas individuales, Buenos Aires, 4/12/2014 y 18/12/2014). Así, al entramado comicial del nivel

nacional se incorporaba -por decisión gubernamental- un actor privado. Desde los comicios de 1997, la firma de origen español “Indra” ganaría las licitaciones para realizar el recuento provisorio. Se reemplazaba en esa tarea al Correo Oficial (por entonces Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A., ENCOTESA⁵⁶), encargado de la misma desde las elecciones nacionales de 1946 (Entrevista individual, Buenos Aires, 18/12/2014), ya que había quedado desprestigiado tras los comicios de 1995 en Santa Fe⁵⁷ (Entrevista individual, Buenos Aires, 27/11/2014), lo que llevó incluso a que perdiera el contrato para la mencionada elección de 1996 en la Capital Federal.

Gurdulich, a quien se identificaba como encargada de “la organización de los comicios” legislativos de 1997, había indicado que los partidos o alianzas opositoras podían “enviar un técnico en computación a cada uno de los 88 centros para verificar la carga al sistema mesa por mesa”, agregando “que el procesador esté en Buenos Aires (...) o en cualquier provincia, es secundario porque la información” iba a estar “al mismo tiempo en todos lados” (CI 22/10/1997).

Se puede entender la decisión de contratar a una empresa privada para la realización del recuento provisorio (más allá de lo ocurrido en la elección de Santa Fe) en parte también por la lógica efficientista o utilitarista con que se venía presentando la reforma del Código Electoral. Sobre la trascendencia pública de dicha modificación al entramado de gobernanza electoral del nivel nacional, se señalaba:

“Por primera vez en la historia institucional del país, una empresa extranjera tendrá mañana la responsabilidad de contar los votos en la Argentina. Se trata de la compañía española de informática Indra SSI (...) El Correo Argentino, en tanto, se encargará de la distribución y recolección de las urnas, los padrones oficiales y las boletas de los partidos con los candidatos que se postulan para la renovación parcial de la Cámara de Diputados” (CI 25/10/1997).

⁵⁶ La Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) fue convertida en diciembre de 1992 en ENCOTESA (Correo Argentino), privatizada en septiembre de 1997. La empresa Correo Argentino S.A. se hizo cargo de la administración del Correo Oficial. En noviembre de 2003 el Gobierno Nacional dispuso la rescisión del contrato de concesión del servicio oficial de correo y constituyó la sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), dentro de la órbita de la Secretaría de Comunicaciones. Fuente: www.correoargentino.com.ar/historia

⁵⁷ Referidos en el Capítulo 6.

Las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997 no sólo significaron una dura derrota para el peronismo (con el 46,97% de los votos, la “Alianza” UCR-FREPASO le sacó más de diez puntos al PJ, que perdió hasta en la provincia de Buenos Aires), sino también un comienzo no del todo auspicioso para el recuento provisorio realizado por Indra, respecto a la cual tantas expectativas había puesto el Ejecutivo, incluso con la “conformidad” que había dado Corach a las disposiciones que se habían tomado en el armado del centro de cómputos (*CI 25/10/1997*). Fue el radicalismo desde donde llegaron los pedidos de explicaciones al Ministerio del Interior no sólo por “...los errores, omisiones o irregularidades” que señalaban dirigentes provinciales de la UCR (en San Luis, La Rioja, Santiago del Estero, Misiones y Buenos Aires), sino también que se esperaban aclaraciones respecto a dificultades “detectadas en el escrutinio provisorio” realizado por Indra. Además, se le reclamaba a Corach que garantizara “la corrección y la transparencia del escrutinio definitivo”, más específicamente “la inviolabilidad de las urnas” y el “adecuado funcionamiento de las Juntas Electorales” (*LN 29/10/1997*).

El año electoral 1997, tuvo también algunas implicancias particulares para el vínculo de la elite oficialista con la CNE. Días previos a la realización de los comicios parlamentarios del 26 de octubre, falleció el juez Enrique Rocca. Además de mostrar preocupación porque el Tribunal quedaba incompleto en la proximidad de dicho proceso electoral de especial relevancia (porque allí compitió por primera vez la Alianza UCR-FREPASO), la prensa reparaba en la autonomía política de los Magistrados. Mientras a Rocca se lo indicaba como cercano al oficialismo, se destacaba que Héctor Orlandi era “de conocida extracción radical”, mientras a Rodolfo Munné se lo indicaba como “un magistrado independiente” (*LN 22/10/1997*).

Por lo dicho, la CNE quedó integrada por Munné y Orlandi. En esa coyuntura, el Tribunal tuvo que pronunciarse sobre casos de gran significancia para el sistema político, lo que

generó tensiones con los otros Poderes. Respecto al Ejecutivo, el 4 de febrero de 1998, los miembros de la CNE fijaron una posición contraria a las aspiraciones del presidente Menem de acceder a un tercer mandato (la re-reelección). Sin embargo, en un pronunciamiento posterior el organismo terminó habilitando que la estrategia menemista avanzara hasta la Corte Suprema (Ventura, *LN* 19/03/1998).

Luego de las elecciones legislativas, el oficialismo se dispuso a hacer un nuevo intento de reforma política, que se esperaba anunciar en febrero de 1998. Según lo trascendido en la prensa, se insistiría con el proyecto sobre el financiamiento partidario y se estaba preparando otra iniciativa de ley (Bleta, *CI* 29/12/1997). Este segundo proyecto apuntaba a hacer frente a otro tópico que caracterizaría el debate sobre la reforma: la llamada “lista sábana” (Pousadela 2007).

Se apuntó que había “especial preocupación” en “la UCR, el FREPASO y los (partidos) provinciales” sobre ambos temas. Se señaló además cómo estos habían ido ganando mayor visibilidad y atención por parte de las elites partidarias:

“Desde el 83’ a la fecha se han presentado unos 400 proyectos -varios del propio Gobierno- para modificar la ley electoral y regular la actividad de los partidos políticos, lo que indica que estos temas siempre formaron parte de la agenda parlamentaria. Pero nunca pasaron a ser un asunto prioritario. Con los años se acentuaron los reparos sobre las listas sábanas (...). Y el otro asunto que muchas veces bordeó el escándalo es el del poco transparente financiamiento de los partidos políticos” (Bleta, *CI* 29/12/1997).

En relación con lo anterior es interesante esta observación:

“Evidentemente, la presentación de esta clase de propuestas formaba parte de los rituales propios de la vida parlamentaria; no obstante, su tratamiento estuvo durante largo tiempo lejos de las prioridades legislativas. Así, pues, ninguna de las iniciativas mencionadas fue convertida en ley; la mayoría ni siquiera llegó a ser tratada en comisión, caducando con el paso del tiempo” (Pousadela 2007, 1).

Cabe referir además que se había instalado un clima de descrédito que iba más allá del propio menemismo: “Los escándalos de corrupción y la proliferación de mafias que buscan controlar parcelas del Gobierno no han hecho sino generalizar el descrédito de los políticos y renovar la demanda por nuevas formas de intervención ciudadana en los asuntos públicos” (De Riz, *CI* 4/02/1998). Se señalaba además un aspecto que hasta el momento había sido

descuidado en las iniciativas presentadas públicamente por el oficialismo sobre modificación de la legislación electoral (a excepción de lo realizado con el recuento provisorio): los organismos de gobernanza electoral y la *autonomía política* de sus miembros. Así,

“[L]a demorada reforma política que el país necesita tiene que atender (...) la necesidad de controles técnicamente idóneos e independientes del poder político. La Justicia Electoral es la clave del control. Un sistema de garantías que asegure la autonomía de un Fuero Electoral especializado y con competencia independiente es requisito *sine qua non* en un país como el nuestro, con poderes del Estado concentrados y entrecruzados. Hoy, el Poder Ejecutivo ejerce el control a través del Ministerio del Interior, aunque la ley le otorga ese papel al Poder Judicial (De Riz, *Cl* 4/02/1998).

Ya en 1999, cuando debía celebrarse la elección presidencial fijada para el 24 de octubre, el tema que captó la atención del oficialismo y la oposición fue el rol de las encuestadoras en el proceso electoral. Esto por la confusión con los datos que se había dado en la elección de la provincia de Tucumán, realizada el 6 de junio de 1999) (Serra, *LN* 28/06/1999). El cambio del signo político en el Gobierno trajo aparejado un nuevo interés en propiciar modificaciones institucionales.

2.3. Las reformas bajo la Alianza

El Gobierno de Fernando De la Rúa impulsó iniciativas relacionadas con los organismos de gobernanza electoral. Una de estas fue regularizar la integración de la CNE⁵⁸. No obstante, puede advertirse que eso se complementaba con la intención de avanzar desde el Ejecutivo con otras medidas, englobados dentro del lanzamiento de la reforma política, en la cual además pueden distinguirse dos momentos.

2.3.1. Primera fase del intento de reforma política

Con el empuje inicial que en enero de 2000 dio el Presidente, el avance del plan reformista quedó ligado al vicepresidente Carlos “Chacho” Álvarez y al ministro del Interior Federico Storani, quienes armaron un equipo de investigadores para trabajar en el “Proyecto de

⁵⁸ Aspecto que se profundiza en el Capítulo siguiente.

Apoyo al Programa de Reforma Política”, con sostenimiento del PNUD. Entre los académicos se convocó a Franco Castiglioni (a cargo de la coordinación), Marcelo Escolar (como coordinador adjunto) y Liliana De Riz (Persello 2011, 356-358). La DINE continuó bajo la conducción de Francisco Martín –funcionario del anterior Gobierno menemista– hasta ser sucedido por el dirigente radical neuquino Rodolfo Quesada (quien asumió el 25/07/2000).

A poco de andar el nuevo Gobierno, trascendió en la prensa que la reforma suponía un proyecto “amplio”, cuyo acento estaba “en la relación entre los partidos y los votantes y en darle una mayor transparencia al financiamiento político” (Semán, *CI* 12/03/2000). Otros componentes eran “una nueva ley de financiamiento y una reglamentación de los plazos para las campañas”. Además se recordaba que la reforma había constituido “una de las pocas promesas electorales concretas que De la Rúa hizo durante la campaña” (Semán, *CI* 12/03/2000). Todavía no se decía nada de las modificaciones en los organismos de gobernanza electoral, que conformaban uno de los pilares del plan reformista⁵⁹ de la coalición gobernante.

Así, el Ejecutivo comenzó por trabajar sobre un sistema de elecciones internas abiertas no obligatorias para definir los candidatos a la Presidencia de la Nación. En cuanto a los aspectos de administración electoral, se indicó: “el Estado pondrá en funcionamiento una infraestructura similar a la de una elección nacional. Padrones⁶⁰, urnas, escuelas, entre otras cosas, serán garantizadas por el Fondo Permanente de los Partidos Políticos”. También, el coordinador del programa de reforma política por parte de la Vicepresidencia, Franco Castiglioni, señaló el desafío de lograr “una profunda depuración de los padrones

⁵⁹ La reforma política –que contaba con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- fue parte del “plan nacional de modernización del Estado dirigido por el jefe de Gabinete, Marcos Makón” (*LN* 26/11/2000).

⁶⁰ El tema del padrón también formaba parte de la agenda de la elite. Se quería proceder a una “depuración”, debido a “irregularidades”. Entre otras medidas “[s]e propuso, entonces, la creación de un Juzgado y una Fiscalía electoral para cada uno de los 24 distritos; la unificación de los 24 padrones electorales en una única base de datos digitalizada para evitar dobles empadronamientos; la eliminación de la división de los padrones por sexo (...)” (Pousadela 2007, 16-17).

desactualizados, así como un proceso paralelo de publicidad sobre el tema de las afiliaciones partidarias”, pues existían “reiteradas denuncias de afiliaciones fraudulentas” (Semán, *CI* 12/03/2000).

El oficialismo entendía que era fundamental contar con el acompañamiento del peronismo para lograr apoyo una vez que la reforma fuese tratada en el Parlamento. Por eso, el Vicepresidente y el Ministro del Interior convocaron a una reunión con “dirigentes de la primera línea del PJ”, que sería realizada en Rosario, en el mes de abril (Semán, *CI* 12/03/2000).

Al tiempo, a las dificultades del Ejecutivo para enfrentar la difícil situación económica, en declive desde el tramo final del menemismo, se le sumó la crisis política desatada en el oficialismo con el *affaire* de los sobornos en el Senado de la Nación, que derivó en un recambio ministerial realizado por el Presidente y la posterior renuncia de Álvarez (el 6 de octubre) por disidencias con el rumbo que había tomado la gestión gubernamental. Con la abrupta salida del Vicepresidente, la amplia iniciativa de reforma política perdió a uno de sus principales impulsores. No obstante, los trabajos del equipo de investigadores pudieron seguir adelante, si bien pasaron a depender de la Secretaría de Coordinación de la Jefatura de Gabinete (*LN* 4/3/2001). También contaban con el aval del propio ministro Storani. Con un acto realizado el 23 de octubre de 2000 en la Casa Rosada, el Presidente realizó una serie de anuncios, entre ellos la presentación de la reforma política, que acababa de ser enviada al Congreso, ingresada a la Cámara de Senadores para su tratamiento.

Se destacó que en esa ocasión De la Rúa y Storani “resaltaron que Chacho Álvarez había trabajado en el proyecto” de reforma política y que en el auditorio se encontraran “el frepasista Franco Castiglioni junto un grupo de jóvenes técnicos que durante (esos) meses habían desarrollado la iniciativa de reforma electoral”, y “dirigentes de la oposición como el

ex ministro Carlos Corach⁶¹”. Se advertía también que la reforma contaba con el acompañamiento del peronismo (“aunque con reparos”) y que el propio Storani había estado al frente de las negociaciones para lograr un “amplio consenso” entre el oficialismo y el principal partido opositor (Cibeira, *P/12* 24/10/2000).

Al mes siguiente, desde la prensa se llamó la atención críticamente no sólo por la decisión del Ejecutivo de ingresar el proyecto a través del Senado (entendiendo que esto reducía la viabilidad de la iniciativa, ya que estaba dominado por el PJ) sino también por el descuido que había recibido uno de los puntos originalmente relevantes de la reforma: la creación de los Juzgados Electorales, buscando dar cumplimiento a lo establecido en la formulación original del Código Electoral (art. 42°). El tema no era para nada menor, dado que en el contexto internacional por esos días demandaba gran atención la judicialización de la polémica elección presidencial de Estados Unidos –del 7 de noviembre de 2000–.

“El proyecto de ley de reforma política, recientemente presentado por el ministro del Interior, Federico Storani, refleja (...) limitaciones. Si bien contiene novedades importantes, como la fijación de un tope a los gastos de campaña y la obligatoriedad de hacer público el nombre de los donantes privados de fondos, dejó de lado una de las propuestas más innovadoras del proyecto original: la creación de un Fuero Electoral autónomo. La Justicia Electoral seguiría por lo tanto en manos de los Jueces federales, lo que según algunos expertos reducirá la eficiencia a la hora de controlar las estipulaciones de la nueva norma legal, debido a la sobrecarga de tareas de aquellos Magistrados” (*LN* 26/11/2000).

También se refirió (siguiendo a Castiglioni), que la endogeneidad de las instituciones de gobernanza electoral respecto a los actores políticos era algo problemático:

“El mayor obstáculo de una reforma de fondo reside en que quienes deben realizarla son los mismos que luego se van a ver condicionados por ella. ‘Es la clase política la que tiene que autolimitarse, pero es muy difícil pedirle a alguien que se haga el haraquiri’, dice el politólogo Franco Castiglioni, coordinador del proyecto de reforma política...” (*LN* 26/11/2000).

La crítica no sólo provino de cierta prensa, porque antes de que finalizara el año, el propio PJ (con el ex presidente Menem como titular del Consejo Nacional del partido) tomó posicionamiento sobre la cuestión de la reforma política, retomando básicamente el proyecto

⁶¹ Quien, ya como senador nacional, intentó impulsar una reforma política (proyecto S-00-0372, ingresado el 28/03/2000).

que tiempo atrás habían trabajado desde el Ministerio del Interior Corach y Mouriño, ahora senador y diputado nacional por la ciudad de Buenos Aires, respectivamente (*Parlamentario.com* 6/12/2000).

Al año siguiente volvió a tener trascendencia en la prensa el documento que se estaba preparando -a instancias del mencionado equipo de profesionales- para presentar al PNUD. Castiglioni señaló: “Nuestro objetivo (...) es formular un diagnóstico global del sistema político argentino, que es la condición necesaria para que cualquier reforma puntual tenga éxito”. Si bien la incitativa enviada por el Poder Ejecutivo al Congreso contenía –como se dijo antes- sólo algunos de los temas sobre los cuales venía trabajando el equipo de expertos, se aclaraba que el informe final (que se esperaba tener concluido para el mes de abril) sí iba a hacer referencia a los temas planteados originalmente. Se recordó cuáles eran: “la modificación del sistema electoral nacional y provincial, la eliminación del bicameralismo en las Legislaturas provinciales, la creación del Fuero Electoral y el voto electrónico” (*LN* 4/3/2001).

Sobre el tema del contencioso electoral, se reforzaba el posicionamiento favorable a la *delegación judicial* que se planteaba en la reforma política, deslizando que se trataba de ir a una estructura diferente al esquema de funcionamiento que hasta ese momento tenía la JNE:

“Según el proyecto, una reforma electoral de fondo debería no sólo apuntar al tipo de lista, sino también a los demás aspectos del sistema electoral, porque gran parte de los males atribuidos a la sábana se deben en realidad a defectos de dicho sistema. En este sentido, además de la mencionada sobrerepresentación de las provincias más chicas, el proyecto propone crear un Fuero Electoral específico, para sacar el control de las elecciones y la regulación de la vida partidaria del ámbito de los cuestionados Jueces federales” (*LN* 4/3/2001).

De todas maneras, hacia fin de marzo, tuvo lugar un nuevo cimbronazo político para el plan reformista: la renuncia del ministro Storani (el 20/03/2001). Acompañó tal decisión el director Nacional Electoral, Rodolfo Quezada⁶², quien dejó la conducción de la DINE “por no compartir el rumbo” del Gobierno de Fernando de la Rúa (*Río Negro* 1/06/2001). En

⁶² Dirigente radical de Neuquén.

reemplazo de los funcionarios salientes, fueron designados Ramón Mestre como ministro del Interior y más tarde Alejandro Tullio al frente de la DINE (quien asumió el 28/5/2001). Comenzaba así una nueva etapa en el reformismo gubernamental.

2.3.2. El intento de reforma política en su segunda fase

En mayo el Presidente dejó trascender que el Gobierno estaba evaluando “la posibilidad de un referéndum” por el cual la ciudadanía se debía pronunciar sobre una “drástica rebaja del gasto político”, una consigna que también se escuchaba en el nivel subnacional (Blet, *CI* 12/05/2001). Al tiempo que desde el Ministerio del Interior se empezaba a trabajar en la vía del “plebiscito”, Mestre llevaba adelante negociaciones, por un lado, con los senadores de la Comisión de Asuntos Constitucionales para que el proyecto de reforma política enviado en octubre pasado por el Ejecutivo fuera tratado en la Cámara alta. Por el otro lado, con los gobernadores y los legisladores provinciales, para “bajar los gastos de la política” (*LN* 16/05/2001).

Según trascendió, en el propio oficialismo había diferentes miradas sobre la reforma política, avaladas por el hecho de que no solamente al Ministro del Interior el Presidente le había pedido estudiar esa cuestión cara al Gobierno, sino también al viceministro del Interior, Lautaro García Batallán y al vicedirector de Gabinete, Armando Caro Figueroa (allegado al ex ministro de Economía Domingo Cavallo). Pero las diferencias entre tales posturas desaparecían en un punto: “Parece haber consenso, tanto en los proyectos oficialistas como en los de la oposición, en eliminar la bicameralidad en las provincias” (*LN* 16/05/2001).

Posteriormente, desde el Gobierno se resolvió no realizar la consulta si se daban dos condiciones: que el Congreso sancionara el proyecto de reforma política que ya se había girado, y que las Legislaturas provinciales aceptaran implementar una reducción del gasto político (Meyer, *P/12* 30/08/2001). Por un lado, a esa altura el Senado había dejado en pie

tres de los cuatro proyectos que el Gobierno (en tiempos de Storani) había girado para el tratamiento parlamentario. Pese al entendimiento sobre todo entre Mestre y el senador Corach para avanzar en los cambios (con la visita del Ministro a la Comisión de Asuntos Constitucionales), trascendió que había “muchos legisladores que no estaban de acuerdo con la reforma”.

A fuerza de “varios intentos”, el 27 de junio el Senado dio media sanción a dos proyectos de ley que reformaban el Código Electoral, tanto al establecer límites a la “duración y gastos de las campañas electorales”, como al fijar las internas abiertas y obligatorias “para la elección de candidatos a presidente y vicepresidente y legisladores nacionales”. Pero faltaba hacer lo propio con la iniciativa de modificación del régimen de aportes a los partidos políticos, limitando el financiamiento de origen privado. Sobre este proyecto, hubo algunos reparos de los legisladores respecto a la intervención del Ministerio del Interior en el tema:

“Esta iniciativa nunca pasó de los primeros escauceos del debate en general. Muchos sectores se resisten a aceptar algunas de sus imposiciones (...), que la responsabilidad constitucional del Estado de garantizar el normal funcionamiento de los partidos quede supeditada a un Fondo Partidario Permanente administrado por el Ministerio del Interior” (Ybarra, *LN* 7/8/2001).

Es interesante lo que indicaba la misma fuente respecto al cuarto proyecto, que no había pasado el filtro del Senado y se vinculaba directamente con los organismos electorales: la creación de un fiscal electoral. Decía el Diario: “iniciativa (...) descartada con el argumento de que es crear nuevas estructuras burocráticas y que no habrá fondos para su sostenimiento” (Ybarra, *LN* 7/8/2001). Las presiones a favor de la reducción del gasto de la política como consigna, adquirieron un tono imperativo, pues se debía cumplir con las metas de la política fiscal de “déficit cero”, que el oficialismo había lanzado a través de Cavallo, al frente del Ministerio de Economía desde el 20 de marzo de 2001.

Una crítica a tal enfoque reduccionista bajo el cual el Gobierno concebía la política en general y su reforma en particular, provino de quien hasta hacía poco había coordinado el equipo de investigadores que, con asesoramiento del PNUD, trabajó en el amplio plan de

modificaciones al sistema político. Castiglioni trazó la enorme distancia entre las metas del oficialismo en los albores de la llegada a la Presidencia y los puntos elegidos como *leit motiv* para los cambios impulsados posteriormente. Además de exponer cómo las modificaciones desconcentradoras en la Justicia Electoral fueron dejadas de lado (manteniendo en pie el sistema vigente de concentración de atribuciones electorales en los JUFECE), señaló el por qué de las dilaciones en el avance de la reforma en el Senado:

“(…) En 2000 se diseñaron diversos proyectos de ley que fueron presentados en octubre pasado al Presidente. Desde entonces, previa eliminación del paquete, de los controles judiciales previstos para ofrecer mayores garantías para su estricto cumplimiento, el Gobierno depositó aquellas iniciativas nada menos que en el Senado. ¿Ausencia de voluntad política del Ejecutivo de hacer avanzar la reforma en el Parlamento? Así nos parece, no sólo porque el Senado no gozaba de buena salud para ser la Cámara iniciadora de una ‘reforma de la transparencia’, sino porque durante ese mismo período en el Senado se han aprobado desde la delegación de poderes y el déficit cero (…) La situación se agravó notablemente en el año que siguió a su presentación” (Castiglioni, *P/12* 3/09/2001).

En cuanto a dar media sanción a la iniciativa sobre el financiamiento partidario, trascendió que el PJ aspiraba a que se permitiera la financiación partidaria a través de los “aportes procedentes de los sindicatos”. Sobre la sesión del 4 de septiembre de 2001, donde se dio media sanción al proyecto, dice Pousadela: “Eventualmente, el peronismo se salió con la suya: tras una votación extremadamente confusa, en la que cada bloque creyó aprobar su propia versión del texto de la ley (cf. *Cl* 5/09/01)”. Sin embargo, se sabía que la viabilidad de que la reforma política atravesara con éxito la Cámara de Diputados y obtuviera la media sanción faltante era escasa, debido a que allí “el peronismo era menos poderoso, la fragmentación mucho mayor y las disidencias, prácticamente irremontables” (Pousadela 2007, 28).

La dura derrota que el oficialismo tuvo en la elección legislativa del 14 de octubre, donde se hizo visible “el primer gran episodio de la crisis de representación”, minó las posibilidades de que la elite oficialista obtuviese el rédito político de ver aprobada *su* reforma política. De ahí en más y hasta el dramático desplome del Gobierno aliancista, hundido en la aguda crisis económica, social y política que no supo revertir, “comenzaron a ingresar en el debate

público –pronto silenciado por el ruido de las cacerolas- las propuestas procedentes de la sociedad civil” (Pousadela 2007, 29-30). Recién bajo la iniciativa del Gobierno de transición de Eduardo Duhalde y como intento de responder a la aguda crisis de representación, se aprobaron tres leyes importantes para la gobernanza electoral.

2.4. Las reformas bajo el duhaldismo

Se trataba ahora de avanzar en las únicas iniciativas que sobrevivieron al tamiz puesto por la propia dirigencia político partidaria (con su “categórico rechazo a los cambios institucionales”) a una ambiciosa propuesta reformista que había cobrado impulso al calor de la crisis sin precedentes que atravesaba el país desde 2001. Las modificaciones introducidas por la vía legislativa se trabajaron fundamentalmente a instancias del “Diálogo Argentino”⁶³, que siguió las orientaciones plasmadas en el “acuerdo federal” del 6 de febrero de 2002. Éste fue suscripto por Duhalde y los Gobernadores (excepto la provincia de San Luis), y tuvo la ratificación del Senado Nacional “prácticamente sin debate” (Quiroga 2004, 249-250)⁶⁴.

No obstante, junto a las leyes sancionadas⁶⁵, cabe destacar también a otra iniciativa que formó parte de la política electoral del Ejecutivo, conducido desde 2002 por el peronismo. En términos de gobernanza electoral, significó un paso muy importante no sólo la reorganización del Ministerio del Interior que hizo el oficialismo (mediante una decisión administrativa del jefe de Gabinete, Jorge Capitanich), sino fundamentalmente la especificación de la “responsabilidad primaria” y las “acciones” reservadas para la DINE, que continuaba a cargo de Alejandro Tullio.

⁶³ “A mediados de enero, (...) el presidente Duhalde convocó a todos los sectores al diálogo social ‘para enfrentar el derrumbe de país’ (...) La convocatoria fue efectuada junto con la Iglesia Católica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (...) En la búsqueda de coincidencias se conformó una Mesa para la Reforma Política (...)” (Quiroga 2004, 250).

⁶⁴ Entre otros objetivos, se fijó “renovar todo el Congreso y las Legislaturas Provinciales cada cuatro años, (...) reformar el sistema electoral nacional sobre la base de la apertura de la lista sábana, poniendo en práctica un sistema de preferencias y la participación de extrapartidarios...” Junto con eso, se creó el “Consejo de Seguimiento de la Reforma Política” (Quiroga 2004, 249-250).

⁶⁵ Que se verán en el Capítulo 3.

Por un lado, a partir de los lineamientos fijados por el decreto de creación del organismo 20 años antes, se estableció como competencia básica de la DINE (que estaba dentro de la Subsecretaría de Interior, que a su vez respondía directamente al ministro Rodolfo Gabrielli), “Entender en la programación y ejecución de la política electoral nacional”. Por el otro lado, la DINE quedaba obligada a realizar acciones respecto a: la “legislación electoral nacional” (1°), el Registro Nacional de Electores (2°), la difusión pública de información sobre las elecciones (4°), los escrutinios provisionales⁶⁶ (6°), la estadística electoral (7°) y el Fondo Partidario Permanente (8°) (Decisión administrativa 18/2002, Anexo II, del 27/03/2002).

Junto a las anteriores, otras tres competencias permiten visualizar el destacado rol de este organismo del Poder Ejecutivo respecto al entramado institucional de la gobernanza electoral, tanto en el nivel nacional como en el subnacional:

“(…) 3 Proponer las medidas de coordinación y de control de las tareas a desarrollar por los distintos organismos nacionales y provinciales tendientes a la confección, actualización e impresión de los listados provisionales y padrones electorales de todo el país; (...) 5 Efectuar la coordinación, con los organismos involucrados en su ejecución, de todos los aspectos operativos vinculados con la programación y desarrollo de los actos electorales nacionales; (...) 9 Realizar estudios y compilación de las normas electorales nacionales y provinciales, efectuar su estudio y proponer las reformas correspondientes para una mejor implementación de las normas comprometidas” (Decisión administrativa 18/2002, Anexo II, 27/03/2002)⁶⁷.

Con estas modificaciones, que ratificaban la injerencia del Gobierno en los procesos electorales (según el *modelo clásico*), el Poder Ejecutivo contribuía con la consolidación del *modelo híbrido* de gobernanza electoral, cuyo componente de *delegación judicial* se había enfatizado en 2001 con la regularización de la integración de la CNE⁶⁸. En el mismo sentido de reafirmación de tal injerencia, cabe destacar también que la reforma al Código Electoral

⁶⁶ En diferentes pronunciamientos, la CNE reconoció que el recuento provisorio corresponde al Ministerio del Interior (Acordadas 35/2003, 96/05, 113/07 y 77/2009).

⁶⁷ No obstante, la parte de “reforma política” quedaba dentro de las competencias y acciones de la Dirección Nacional de Asuntos Políticos y Reforma Política, que a su vez estaba dentro de la Secretaría de Asuntos Políticos (que respondía directamente al Ministro). La competencia de esta otra Dirección quedaba fijada en “Realizar el relevamiento de opiniones y de propuestas y la elaboración de proyectos y normas modificatorias de aquellas que rigen el funcionamiento de los sistemas político y electoral” (Decisión administrativa 18/2002, Anexo II, inc 6, 27/03/2002).

⁶⁸ Esto se verá en el Capítulo siguiente.

realizada por la sanción el 19 de junio de 2002 de la Ley 25.610 dispuso que se remitiera una copia de los telegramas de los escrutinios de mesa al Ministerio del Interior (art. 7º) (dicha norma además regulaba las campañas electorales y ampliaba el número de electores por mesa), de manera que la modificación favorecía la *concentración* de atribuciones comiciales.

Al Gobierno de transición conducido por el duhaldismo le tocó participar de la organización de los comicios presidenciales del 27 de abril de 2003, mediante los cuales se esperaba profundizar la normalización del país con posterioridad a la crisis de 2001. En los trabajos previos a tal elección, cobró relevancia la realización de un simulacro del recuento provisorio en el Correo Central, con la presencia de “unos 50 apoderados legales e informáticos de los 21 partidos y alianzas” que iban a competir en los comicios (entre ellos la ex secretaria de Asuntos Institucionales, Gurdulich, quien ahora trabajaba para Rodríguez Saá).

El propio presidente Duhalde visitó el lugar, acompañado del jefe de Gabinete, Alfredo Atanasof, y el ministro del Interior, Jorge Matzkin, quien desde mayo de 2002 había reemplazado a Gabrielli en el cargo. Se señalaba como “anfitriones” del operativo al titular de la DINE, Alejandro Tullio, y al Comandante General Electoral, Alfredo Lafuente, por parte del Ministerio de Defensa (*P/12 14/04/2003*). Con ese despliegue, desde el Gobierno se enfrentaba así a las denuncias mediáticas de fraude que días antes habían hecho circular diferentes candidatos a la Presidencia: Carlos Menem, Adolfo Rodríguez Saá y Elisa Carrió. Duhalde se atribuyó a sí mismo el rol de “garante” de los comicios y por parte de la empresa Indra (que nuevamente había ganado la licitación para realizar el recuento provisorio), su director, Juan Navarro Giménez, señaló que era “técnicamente imposible” la realización del fraude electoral (*P/12 14/04/2003*).

Finalmente no se cumplieron los pronósticos negativos sobre la organización de los comicios y éstos transcurrieron en condiciones aceptables para las elites y para la ciudadanía, más allá de que el resultado electoral dejaba a los organismos de gobernanza electoral ante el desafío inédito de tener que enfrentar por primera vez en la historia nacional una segunda vuelta. Pero ésta no se realizó luego de que Menem desistiera de competir con Néstor Kirchner, sabiendo el ex presidente que las preferencias mayoritarias le eran adversas en el *ballotage*. Como se analizará en detalle a continuación, con la llegada de Kirchner a la Presidencia de la Nación se tomarían iniciativas importantes, en el sentido de llevar al entramado institucional de la gobernanza electoral del nivel nacional hacia una mayor consolidación de su carácter *híbrido*, al reivindicar tanto las competencias del Poder Ejecutivo, particularmente a través del fortalecimiento de la DINE, como iniciativas *desconcentradoras*.

2.5. Las reformas bajo el kirchnerismo

A pocos días de asumido el nuevo Gobierno, el ministro del Interior, Aníbal Fernández, creó en el ámbito de la DINE⁶⁹ un Grupo de Trabajo “con la finalidad de analizar la incorporación de nuevas tecnologías a los procesos electorales y proponer cursos de acción en este campo” (Resolución 9/2003, art. 1º, 6/6/2003). Sin embargo, bajo el kirchnerismo amerita destacar dos ciclos reformistas: 2004-2006 y 2009-2011; 2015.

2.5.1. El ciclo 2004-2006, bajo Néstor Kirchner

La experiencia del año electoral 2003, que fue record en todo el período en cuanto al desdoblamiento electoral vertical (Oliveros y Scherlis 2004; Alles 2011) movió al Ejecutivo a recuperar cierta potestad sobre la fecha de comicios. Así, para “dotar de mayor

⁶⁹ También se cubrió el cargo de Subdirector Electoral (Decreto 628/2003) con personal del SINAPA.

certidumbre al proceso electoral” (teniendo en vista las elecciones legislativas de 2005, las primeras en las que se mediría el kirchnerismo luego de haber llegado a la Presidencia), en diciembre de 2004 se promulgó la Ley 25.983. Por esta norma, quedó en el Ejecutivo “la facultad de convocar a las elecciones nacionales”, estableciendo además “un día fijo para su celebración: el cuarto domingo de octubre inmediato anterior a la finalización de los mandatos” (Tullio y Álvarez 2015, 12).

Luego de los comicios del 23 de octubre de 2005, la política electoral del Gobierno se concretó en nuevas iniciativas: en la DINE se creó el programa “Observatorio Legislativo Electoral” (por Resolución 269/2006, del 01/3/2006). Posteriormente también se creó dentro del organismo el Programa de Accesibilidad Electoral, con el objetivo de “Incorporar a la normativa electoral previsiones que faciliten el derecho al sufragio de personas con discapacidad” (Resolución 820, Anexo I, 17/5/2006).

Si bien se ha señalado la “progresiva disolución” y “completa desaparición” de la reforma política en la agenda pública, “al compás de la normalización” institucional operada por el kirchnerismo en “en el período 2005-2007” (Pousadela 2007, 4), no obstante, esa merma de atención no se registró respecto a la administración y la justicia electoral. Más bien por el contrario, pues en 2006 el oficialismo impulsó también la aprobación de una nueva Ley de Financiamiento Partidario (de cara a las elecciones legislativas de 2007), sancionada el 20 de diciembre de ese año.

Esta norma avanzó de manera importante en la *delegación judicial*, al ampliar notablemente las facultades de la CNE. Sin embargo, esto se debe complementar señalando que en esa reforma, las elites políticas introdujeron en la Ley 19.108, específica de la JNE, una referencia expresa al Ministerio del Interior y a la DINE. Así –en relación al Fondo Partidario Permanente- no sólo se dejó plasmada la vinculación entre la JNE y el Poder Ejecutivo, sino que también se evidenció (una vez más) el carácter *híbrido* de la gobernanza

electoral del nivel nacional. Reforzando esto, además se ratificaba que la administración de dicho Fondo era una competencia del mencionado Ministerio.

Luego, de cara a los comicios presidenciales y legislativos del 28 de octubre de 2007, en la DINE se creó el Registro de “partidos políticos sancionados” (Resolución 1395/2007, del 26/6). En la cercanía de tales elecciones se había generado un clima de sospecha en los partidos de la oposición a raíz de la polémica elección del 2 de septiembre en la provincia de Córdoba⁷⁰. Cuando en la capital mediterránea se desarrollaba la segunda jornada del escrutinio definitivo de las elecciones a gobernador, “el Presidente trató de contrarrestar las advertencias de la oposición sobre la posibilidad de que haya fraude en octubre. ‘Todos los argentinos deben entender que la democracia no es sólo la práctica de elegir, que debe ser clara, cristalina, darle la seguridad a los ciudadanos que las instituciones funcionan’” (Kirchner, cit. *La Gaceta* 8/09/2007).

Tales advertencias fueron lanzadas por candidatos a la Presidencia como Elisa Carrió (Coalición Cívica), Roberto Lavagna (Una Nación Avanzada), Ricardo López Murphy (Recrear) y Alberto Rodríguez Saá (Frente Justicia, Unión y Libertad). La preocupación de estos dirigentes surgió “[t]ras la escandalosa elección en Córdoba” y en particular el accionar del Correo Argentino era motivo de “sospechas” a raíz de lo ocurrido en dicha provincia (Serra, *LN* 07/09/2007).

La CNE pidió al Ministerio del Interior un informe sobre la metodología que se aplicaría en el proceso de conteo provisorio, puesto luego a disposición de las agrupaciones políticas para que pudieran hacer su control (*P/12* 20/10/2007). También ese año, a partir de la delegación hecha por las elites, dicho Tribunal creó la Unidad de Geografía Electoral (mediante la Acordada 137/07), con el fin de conformar –según se recordará luego en la Acordada extr. 18/2011- una “base de datos nacional para organizar un sistema de

⁷⁰ Que se verá en el Capítulo 4.

información –de actualización continua- de aspectos cualitativos y cuantitativos de las unidades geográficas de cada distrito y de su ubicación exacta en el territorio”⁷¹.

Llegada la elección del 28 de octubre de 2007, en la cual resultó electa Cristina Fernández de Kirchner como presidenta de la Nación, al cierre de la jornada tomó estado público que las medidas que se habían estipulado no fueron efectivas en bajar las sospechas opositoras. Tiempo más tarde⁷², la CNE criticó lo sucedido en la elección de 2007, aunque sin menoscabar la “legitimidad de origen” de las autoridades electas⁷³.

Luego, en el proceso electoral de 2009, que por iniciativa del Poder Ejecutivo se había adelantado al 28 de junio de ese año (con la sanción de la Ley 26.495, modificatoria del Código Electoral), algunas cuestiones suscitadas ante la proximidad de los comicios tensionarían la relación interpoderes⁷⁴. La CNE pidió al RENAPER que especificara “la cantidad de DNI emitidos con nueva denominación (ejemplar A), y los números de los documentos en trámite con su fecha de iniciación”, exigiendo a los responsables de ese organismo del Ministerio del Interior que se pronunciasen sobre la posibilidad de publicar hasta la fecha de las elecciones los documentos terminados y puestos a disposición de los ciudadanos, clasificados por distrito (Serrichio, *El Litoral* 06/06/2009)⁷⁵.

En efecto, de cara a las elecciones legislativas de junio, habían vuelto a circular rumores que pretendían poner en duda la administración de los comicios. Por un lado, desde el Ministerio

⁷¹ También, con la Acordada 22/2007, se dispuso el mecanismo de designación de las autoridades de las mesas receptoras de votos a los ciudadanos seleccionados en forma aleatoria por medios informáticos.

⁷² En el Fallo 4137 del 23 de abril de 2009.

⁷³ En la sentencia del 18 de noviembre de 2008, los Magistrados dijeron: “(...) la multiplicidad de candidatos propuestos y la inmensurable cantidad de boletas oficializadas generaron una serie de contratiempos que, aun cuando no pusieron en duda la legitimidad de tales elecciones, deben inexorablemente conllevar un debate sobre los medios instrumentales que el régimen jurídico establece para canalizar la oferta electoral y ejercer el derecho de sufragio. En este sentido, esta Cámara no puede dejar de manifestar su convencimiento acerca de la necesidad de que se estudien posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales y eviten la reiteración de situaciones como las antes referidas (...)” (Fallo 4072/08, consid. 12º). También, a partir de la delegación hecha por las elites partidarias, los Camaristas crearon la Comisión de Gestión de la Justicia Nacional Electoral (Acordada 68/08).

⁷⁴ Más allá de esto, la CNE tomó algunas medidas como la recomendación a las Juntas Electorales Nacionales que evaluaran designar “delegados” en locales de votación o dependencias cercanas (Acordada 57/09, consid. 1º).

⁷⁵ Este requerimiento se hizo a raíz de denuncias periodísticas y el pedido de intervención del RENAPER por parte de legisladores de la oposición (Serrichio, *El Litoral*, 06/06/2009).

del Interior (conducido desde el 10 diciembre de 2007 por Florencio Randazzo) se tuvo que salir a desmentir la existencia de una “entrega irregular” de documentos de identidad. Se explicó que el aumento de ejemplares se debía a la digitalización del sistema, que había comenzado a mediados de 2008 (Serrichio, *El Litoral* 06/06/2009). Por el otro lado, nuevamente se apuntó al recuento provisorio. El titular de la DINE en esa ocasión expresó sobre dicho conteo: “es público, es susceptible de ser controlado y no puede ser burlado” (Tullio, cit. *LV* 26/06/2009).

El 25 de junio, los Magistrados de la CNE emitieron la Acordada extr. 77/09 en la cual se expresaban sobre esa cuestión. Dicho documento se difundió “en momentos en que desde algunos partidos de la oposición al Gobierno Nacional comenzó a instalarse la idea de que podría cometerse un fraude en el proceso electoral”, advirtiendo la prensa que se trataba de “una historia que se repite ante cada elección” (*LV* 26/06/2009). Además de recordar las irregularidades de la elección de 2007, los Magistrados realizaron una crítica a los Poderes representativos y deslizaban la necesidad de reformas:

“La Cámara en reiteradas oportunidades resaltó su convencimiento acerca de la necesidad de que se estudiasen posibles adecuaciones normativas que fortalezcan la calidad y la transparencia de los procesos electorales y eviten la reiteración de situaciones como las antes referidas [la elección de 2007]. Lamentablemente, los poderes políticos no han atendido estos requerimientos...” (Acordada extr. 77/09, consid. 1º y 9).

El propio Director Nacional Electoral se refirió a tales comicios, señalando que se trataron de elecciones

“...inobjetable en cuanto a sus resultados, pero indudablemente complejas en su gestión, [que] dieron la pauta sobre la inevitabilidad de una reflexión y transformación de algunos de los elementos que permitieron un panorama político electoral no contenido por las previsiones normativas. (...) Un panorama con más de setecientas entidades partidarias registradas a nivel federal y de cuarenta bloques parlamentarios en la Cámara de Diputados habla, al menos, de una falta de vocación sintetizadora de grandes corrientes, y, más exactamente, falta de vocación o conocimiento sobre la construcción del poder institucional” (Tullio 2010, digital; Cfr. Tullio y Álvarez, 2015: 12).

Estos aspectos permiten graficar el contexto político del siguiente ciclo reformista.

2.5.2. El ciclo 2009-2011; 2015, bajo Cristina Fernández

Con posterioridad a las elecciones legislativas, que resultaron adversas para el oficialismo (causó gran impacto la derrota del FPV en la provincia de Buenos Aires), la presidenta Fernández de Kirchner “encomendó” en la celebración del 9 de Julio en Tucumán al Ministerio del Interior y la Vicejefatura de Gabinete dar comienzo a “una ronda de diálogo con agrupaciones políticas con vistas a modificar el régimen electoral y de partidos políticos” (Tullio 2010, digital).

Mientras se realizaban tales reuniones y se relevaban “104 proyectos legislativos de la Cámara de Diputados y 38 del Senado”, el Observatorio Legislativo Electoral (creado, como se dijo, en 2006 dentro de la DINE), preparó “un exhaustivo informe” al Ministro del Interior y al Vicejefe de Gabinete, quienes eran “asistidos por el secretario de Asuntos Políticos, el Subsecretario de Asuntos Políticos y Electorales, la Directora Nacional de Asuntos Políticos y Reforma Política y el Director Nacional Electoral” (Tullio 2010, digital). Con el diálogo político se abrió el proceso reformista que, tras el envío del Mensaje PEN 1.596, 28/11/09, posteriormente desembocó en la sanción de la Ley 26.571 (con la cual se plasmaron importantes cambios) y que a su vez fue seguida de una secuencia de posteriores modificaciones en la estructura de la DINE y la CNE. Antes de considerar tales cambios, se considera importante señalar que en el debate que se dio en el Parlamento de cara a la sanción de esa trascendente ley, se puso en evidencia la tensión respecto a las implicancias que tenía el proyecto girado por el Ejecutivo respecto al *modelo* de gobernanza electoral que favorecía⁷⁶.

Sobre esta cuestión se pronunciaron también algunos expertos. Al poco tiempo de sancionada la reforma, el CIPPEC publicó un informe donde se criticó las decisiones que se habían tomado en materia de los organismos electorales, en particular respecto a la DINE.

⁷⁶ Esto se profundiza en el Capítulo siguiente.

En el documento se sostenía que “...relacionado con las garantías del proceso electoral”, estaba el punto de “la autonomía del órgano rector en materia electoral”. Los autores del texto, señalaron: “El proyecto (aprobado) parece incluso marcar cierto retroceso en este sentido al incrementar las atribuciones de la Dirección Nacional Electoral”. Ampliaban esto diciendo: “...es cuestionable la decisión de dejar la distribución tanto de los aportes públicos para la impresión de boletas y la campaña electoral como de los espacios de publicidad electoral en manos de la Dirección Nacional Electoral, una dependencia del Ministerio del Interior, en lugar de asignar esa atribución a una instancia independiente de los poderes políticos” (Straface y Page 2009, 1 y 6).

Ciertamente, a partir de dicha Ley de “Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral”, en 2010 el Poder Ejecutivo fue emitiendo una serie de normativas, las cuales otorgaron nuevas facultades sobre los comicios al Ministerio del Interior, en general, y a la DINE, en particular. Mediante el Decreto 682/2010 emitido el 14 de mayo, se aprobó la estructura organizativa de las Direcciones Nacionales Electoral y de Asuntos Políticos y Reforma Política, ambas de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior. Modificando y ampliando lo dispuesto en 2002 bajo la Presidencia de Duhalde, ahora la “responsabilidad primaria” de la DINE ya no se formulaba marcando la injerencia “en la programación y ejecución de la política electoral nacional” sino como:

“Entender en la programación, organización y ejecución de las tareas que la legislación asigna al Ministerio del Interior en materia electoral y de partidos políticos. Entender en la gestión de la administración del financiamiento partidario y todos los aspectos que la legislación le encomienda respecto de los partidos políticos y de las campañas electorales. Entender en la difusión y capacitación respecto de la normativa en materia electoral, los procedimientos y la información electoral y de partidos políticos. Entender en la modernización e innovación procedimental y normativa en las materias de su competencia” (Decreto 682/2010, Anexo II).

Si se contrastan las “acciones” encomendadas al organismo en 2002 y las dispuestas por el mencionado decreto de 2010, el incremento de las competencias se hace más evidente. En este sentido, se confiaron a la DINE las acciones relacionadas con: garantizar el “ejercicio

de los derechos políticos” (1º), la planificación y ejecución de “las políticas electorales nacionales” (2º), “la gestión del Fondo Partidario Permanente” (4º), la “asignación de espacios de publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual” (5º), la “gestión de los sistemas de Información Electoral y Geoelectoral” (6º), las “tareas de recolección, ordenamiento y generación de información atinente a los procesos electorales” y de “planificación y ejecución de las acciones de difusión y capacitación” (11º), los “estudios y análisis sobre las normas y procedimientos electorales” (12º), y los “proyectos de modificación en materia de normativa electoral y de partidos políticos” (13º) (Decreto 682/2010, Anexo II).

Además, merecen ser destacadas las atribuciones confiadas a la DINE mediante las cuales, al tiempo que se reconocía su destacado rol en el entramado institucional de la gobernanza electoral en Argentina, se la fortalecía no sólo precisando sus vínculos con otras agencias nacionales sino también con organizaciones del nivel subnacional e incluso internacional.

De esta manera, la DINE quedó facultada también para

“3. Colaborar con la Justicia Nacional Electoral y las jurisdicciones locales respecto de los aspectos logísticos, materiales, comunicacionales y demás actividades relacionadas con los procesos electorales y consultas populares (...) 7. Participar en la determinación de la geografía electoral, y en particular en la delimitación de los circuitos electorales. 8. Gestionar la vinculación operativa con la Justicia Nacional Electoral (...). 9. Planificar y gestionar las tareas operativas y relaciones con el Comando General Electoral, la Secretaría de Seguridad Interior del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos y las Fuerzas de Seguridad en materia electoral. 10. Coordinar las tareas operativas entre la Dirección Nacional Electoral, la Justicia Nacional Electoral, las Jurisdicciones provinciales y municipales que así lo requieran y el Correo Oficial de la República Argentina S.A. (...)14. Entender en la ejecución de la política de vinculación, cooperación y asistencia técnica electoral con organismos electorales extranjeros, organizaciones internacionales o regionales, Jurisdicciones locales, entidades no gubernamentales y partidos políticos (...)” (Decreto 682/2010, Anexo II).

Este perfil de la DINE delineado con el mencionado decreto y la posibilidad de que la CNE pudiera revisar las resoluciones del Director Nacional Electoral en materia de asignación de fondos públicos y espacios para la campaña de las agrupaciones políticas (art. 71º de la Ley 26.571), produjeron a la vez una reforma sustantiva con elementos *concentradores* y *desconcentradores*: convirtieron a la DINE, al decir de un alto funcionario del Ministerio,

“en el órgano especializado del Poder Ejecutivo en cuestiones electorales” (Entrevista individual, Buenos Aires, 27/11/2014).

Desde el Ministerio del Interior se hizo un seguimiento de la implementación de la ley referida, ya que 2011 iba a ser el año en el cual se realizarían por primera vez las elecciones Primarias, Abiertas, Obligatorias y Simultáneas (PASO). El titular de la cartera, Florencio Randazzo, mantuvo una reunión con los camaristas de la CNE a quienes “garantizó los recursos necesarios” para que contaran con “todas las herramientas” que harían posible la implementación de la reforma de 2009 (IBAE 25/08/2010).

No obstante los avances que se daban en la implementación de la reforma política, resurgieron las críticas a la concentración que a partir de la sanción de la ley se había hecho en favor del Poder Ejecutivo Nacional. Sin focalizar en los funcionarios, se discutieron las implicancias de la inserción del organismo dentro del Ejecutivo, aludiendo implícitamente a la cuestión de la *autonomía política* de los árbitros electorales y deslizando una crítica hacia elementos del *modelo clásico* de gobernanza electoral:

“La reforma política de 2009 aumentó la influencia de la Dirección Nacional Electoral (DINE), dependiente del Ministerio del Interior, en la organización de los comicios. Hasta el momento, este organismo ha desempeñado sus funciones de conformidad con todas las partes involucradas. Sin embargo, el Poder Ejecutivo Nacional es el único actor que puede incidir sobre su funcionamiento, al designar a su máximo responsable y determinar su reglamentación interna y dotación presupuestaria. (...) Es deseable, entonces, que el Poder Ejecutivo Nacional deje de ejercer el control exclusivo sobre las actividades de la DINE y comparta su conducción con otros actores institucionales y partidarios. El arbitraje poco confiable debilita la cooperación dentro de los partidos políticos” (Leiras y Pomares 2011, 5).

Por eso, al tiempo que retomaban las críticas de 2009, se diferenciaban del anterior informe del CIPPEC (proclive a la *delegación técnica*) al dejar traslucir que preferían un modelo de gobernanza electoral cercano a la *delegación burocrática*. En este sentido, se propuso “[c]onvertir a la Dirección Nacional Electoral en un organismo descentralizado y autárquico dentro del Poder Ejecutivo Nacional” (Leiras y Pomares 2011, 11). La cuestión sobre las competencias de la DINE estuvo presente también en una jornada organizada por el CIPPEC y la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), para debatir la reforma política, de

cara a las PASO de agosto de 2011. En el encuentro, “miembros del oficialismo, la oposición y autoridades electorales debatieron las nueva reglas” del juego político democrático. Trascendió que en su intervención, Tullio “reconoció que la nueva norma empodera a la Dirección Nacional Electoral que él mismo maneja, pero aseguró que no lo hace en desmedro de la Justicia Electoral”. El funcionario había precisado: “Ahora las decisiones estarán sujetas a más controles, porque pueden ser revisadas por la Cámara Nacional Electoral⁷⁷. Antes, todo dependía del Ministro del Interior” (Tullio, cit. *Parlamentario.com* 2/03/2011). Como señaló el mismo alto funcionario de dicho Ministerio, la reforma de 2009 sí había dado más “funciones” a la DINE, lo cual no implica tener “más poder” (Entrevista individual, Buenos Aires, 27/11/2014).

Una de las disposiciones que facilitaron esos controles aludidos por Tullio, fue la incorporación, a partir de la elección general de 2011, del llamado “Sistema de Análisis Operativo”. Se trataba de un dispositivo digital aplicado a lo largo de la jornada electoral, desde el inicio hasta el cierre de los comicios, generando información sobre estos a partir de los datos provistos por operadores presentes en 350 locales de votación distribuidos por todo el país, según informara uno de sus coordinadores. Eran datos de manejo intraestatal –dada la delicadeza institucional que suponen las elecciones- a los que sólo accedían el Ministerio del Interior, la JNE y la Consultora proveedora del sistema. La DINE fue utilizando esa información como insumo para la formulación e implementación de la política electoral nacional (Entrevista individual, Buenos Aires, 5/11/2015).

En 2012, luego de las elecciones por las cuales fue reelecta la presidenta Cristina Fernández, el Poder Ejecutivo impulsó una ampliación del cuerpo electoral, la última realizada en el período posterior a 1983. Con la sanción el 31 de octubre de la Ley 26.774 (sobre ciudadanía

⁷⁷ Según lo dispuesto con la reforma de 2009, en el art. 71° de la Ley 26.571. Sobre este mecanismo institucional, se ha señalado que los legisladores contemplaron allí la garantía procesal de doble instancia ante las decisiones de la administración pública (Entrevista individual, Córdoba, 11/12/2014).

argentina), por la cual se reformó el Código Electoral, se habilitó el voto optativo de los jóvenes de entre 16 y 18 años.

Llegado el año electoral 2013, éste no sólo tuvo como novedad la primera aplicación en una PASO de tecnologías de gestión como el Sistema de Análisis Operativo, adosado al recuento provisorio que nuevamente –como desde 1997- realizaría Indra. También, se trataron de las primeras elecciones (primarias y generales) en las cuales pudieron votar los jóvenes de entre 16 y 18 años, debido a la reforma realizada el año anterior. Esto supuso que los organismos de gobernanza electoral debieron enfrentar el desafío de garantizar que los 30.635.464⁷⁸ de electores habilitados pudieran sufragar (prácticamente el doble de ciudadanos en condiciones de votar en 1983).

Hacia 2013 la DINE se presentaba a sí misma en uno de los cuadernos de capacitación ciudadana preparados para las elecciones de ese año, aludiendo a su especial posicionamiento (ser “un organismo clave del sistema político-institucional argentino...”) en la *fontanería electoral* del país y en su régimen democrático (2013, 22).

Ahora bien, este señalamiento sería contradicho en parte en el último año de mandato de la Presidenta. En mayo de 2015 se dispuso transferir la DINE al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (a partir del Decreto 815/15). Esta medida estuvo motivada fundamentalmente en que el entonces ministro Randazzo era uno de los posibles pre-candidatos a la Presidencia por el espacio kirchnerista. De manera que con el traslado de la repartición a otro ámbito ministerial, se buscaba dar garantías de transparencia en la competencia política. Como se verá en la sección siguiente, más allá de los dichos en la campaña, la transferencia de la DINE realizada por la Presidenta se revelaría como una excepción en la historia del Ministerio del Interior y sus atribuciones.

⁷⁸ Fuente para la demografía electoral, <http://elecciones.gob.ar/>

2.6. La reforma y los proyectos bajo el macrismo

Para miembros de las elites partidarias y sectores de la ciudadanía, algunos procesos electorales de 2015 (la primera vuelta electoral nacional y los comicios generales de Santa Fe y Tucumán) mostraron la necesidad de realizar cambios en los componentes de la gobernanza electoral en Argentina. En este sentido, se esgrimieron argumentos a favor de modificar las instituciones comiciales, exhortando a constituir órganos “autónomos” de cara a los próximos comicios de 2017.

La coalición Cambiemos (frente integrado por el PRO, la UCR, la Coalición Cívica-ARI y partidos aliados) conformada para disputar la Presidencia, tomó posicionamiento a favor de realizar modificaciones. El triunfo electoral de la segunda vuelta del 22 de noviembre de 2015 posibilitó que, junto con sus aliados, por primera vez el PRO llegara al Ejecutivo Nacional. Una vez a cargo del Gobierno se decidió poner en marcha la reforma política respecto a los procesos electorales nacionales. Ya en el debate previo al *ballotage*, Mauricio Macri esgrimió las propuestas de su coalición en favor de una “reforma electoral” que juzgaba necesaria. Como aludió el entonces candidato opositor, sus promesas no comprendían sólo a aspectos tradicionales del sistema electoral (en especial la modalidad de emisión del sufragio) sino también al nivel institucional de la gobernanza electoral (*LN* 16/11/2015). Allí, Macri vinculó conceptos relevantes para las propuestas de cambio institucional en el campo comicial, apuntando que en definitiva la reforma debía servir para “mejorar la calidad democrática”. Esto, a su vez, terminaría generando “confianza” sistémica (*LN* 16/11/2015). En aquellas palabras dichas en plena campaña, también hizo su aparición el elemento *modernizador* del cambio propiciado, algo relevante para el oficialismo a la hora de la negociación parlamentaria y el intento de generar consenso social para la modificación de las reglas del juego político. Seguidamente se aborda entonces el

ciclo reformista propiciado por el macrismo, compuesto de una modificación que llegó a concretarse y de un proyecto no aprobado que tiñó el camino a las elecciones de 2017.

Respecto a la primera iniciativa, cabe tener en cuenta que con el Decreto 13/2015 el presidente Macri reformó la Ley de Ministerios. Esta decisión, entre otros aspectos, supuso devolver a la cartera de Interior la facultad de entender en el empadronamiento, la legislación electoral y el financiamiento partidario. Esto permitió entonces el regreso de la DINE al Ministerio conducido por Rogelio Frigerio. Al frente de dicha Dirección sería designado Fernando Álvarez Álvarez. De esta manera, dicha área ministerial recuperó las atribuciones comiciales que de forma sostenida ha tenido desde 1856. Así se volvió atrás con la decisión adoptada por Cristina Fernández de Kirchner en mayo de 2015, cuando se había transferido la DINE al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (a partir del Decreto 815/15).

Con el Gobierno de Cambiemos, el Ministerio del Interior volvió entonces a ser el principal responsable de formular e implementar la política electoral del Ejecutivo Nacional. Esto se complementaba con que el Ministerio de Modernización tomaría intervención en los procesos licitatorios relacionados con la tecnología electoral (Obarrio, LN 29/5/2016). Por tal decisión respecto al entramado de organismos vinculados con los comicios, puede observarse que el ciclo reformista impulsado por Cambiemos se inició con una medida relacionada con la *fontanería electoral*. Si bien esta reforma se implementó rápidamente y sin sobresaltos, no ocurrió lo mismo con el intento de cambiar el sistema de votación, que suponía también modificaciones en el entramado institucional de la gobernanza electoral.

De manera entonces que en cuanto al segundo intento de reforma, en los primeros meses de la nueva gestión, el Ejecutivo –fundamentalmente a través de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior, a cargo de Adrián Pérez- se abocó a trabajar en un proyecto de reforma política, proceso que incluyó una ronda de consultas con los partidos

políticos. Aquella iniciativa fue presentada públicamente el 26 de junio de 2016 y luego se la giró al Congreso para su tratamiento. En los fundamentos del proyecto se trazó un diagnóstico negativo sobre algunos aspectos del sistema electoral nacional (fundamentalmente la boleta partidaria y la proliferación de fechas para votar). Como respuesta a la situación descrita, la adopción de la “Boleta (Única) Electrónica” (BUE) y el llamado a las provincias a adoptar el régimen de simultaneidad electoral se erigieron en los ejes del proyecto oficialista. Éste además incluía algunas cuestiones referidas a los organismos electorales (PEN, Mensaje 70, 28/06/2016).

A diferencia de lo dispuesto en la reforma de diciembre, ahora el Gobierno avanzaba –como parte de la agenda que se había fijado- en el sentido anunciado por Macri en el debate previo a la segunda vuelta electoral. También, en el mismo texto remitido al Parlamento, se indicó que las modificaciones tendientes a brindar “mayor transparencia al financiamiento político y a garantizar la autonomía de la administración del proceso electoral” serían motivo de ulteriores proyectos (PEN, Mensaje 70, 28/06/2016, 15). De esta manera, se dejó constancia que el ciclo reformista iniciado por Cambiemos en diciembre de 2015 tendría diferentes etapas.

Mientras se daba el tratamiento parlamentario al proyecto del oficialismo, también se realizaron gestiones ante la burocracia electoral. En este sentido, el Gobierno buscó consensuar posiciones con la JNE. Así, prometió transferirle a la CNE las tareas del recuento provisorio y transmisión de resultados (Sued, *LN* 29/09/2016), aunque –como recordaba un alto funcionario de tal Tribunal- sin abordar la cuestión de los presupuestos y capacidades de tales actores estatales (Entrevista individual, Buenos Aires, 23/11/2017).

En el armado de la estrategia parlamentaria para que el proyecto de ley fuese aprobado en el Senado (con mayoría opositora PJ-FPV), el oficialismo intentó obtener el compromiso de algunos gobernadores justicialistas. Es por esta centralidad en el instrumento de emisión del

sufragio que se observó que la segunda iniciativa reformista se abocó más bien a la *ingeniería electoral*.

A comienzos de 2017 el panorama volvía a ser como si no hubiese existido el proyecto de reforma política. Una vez que éste se desvaneció en el Congreso, fundamentalmente por la resistencia de los senadores peronistas, tampoco prosperó la promesa del Ejecutivo de cederle a la CNE el control del recuento provisorio. No obstante, a fines de enero de ese año trascendió a través de la prensa y de la propia CNE, las preocupaciones de altos funcionarios del Fuero Electoral vinculadas con a) la modernización de los registros electorales, b) la “seguridad informática de todos los sistemas, la infraestructura tecnológica y los servicios web que opera la Justicia Nacional Electoral”, y c) la implementación de un sistema de biometría para verificar la identidad de los votantes. A esto cabe agregar dos cuestiones nada menores y que han sido esgrimidas en elecciones anteriores: d) el instrumento de emisión del sufragio y e) las partidas presupuestarias para poder implementar las reformas⁷⁹.

Los Camaristas iniciaron gestiones ante el Consejo de la Magistratura, en lo que hace al presupuesto del Fuero Electoral dentro del Poder Judicial de la Nación y a la incorporación de tecnología comicial, sobre todo a partir del interés en adoptar otra innovación en el proceso electoral de 2017: la identificación biométrica en unas 1000 mesas ubicadas a 50 km de la frontera norte del país, para evitar el “doble voto”. Esto demandaba no sólo articular esfuerzos con áreas del Ejecutivo Nacional, particularmente los Ministerios de Interior, Justicia y Seguridad (con la Gendarmería y la Prefectura), sino también acordar con las autoridades del Paraguay el cruce de datos registrales.

⁷⁹ Con relación a estas cuestiones, los Magistrados, por un lado, emitieron tres Acordadas extraordinarias que conciernen directamente a la administración electoral en 2017 (01/17, 02/17 y 03/17). En el primero de estos documentos, los Camaristas hablaron de la “integridad electoral” a preservar y solicitaron al Ejecutivo iniciativas para la adecuada provisión de las boletas de sufragio. En la segunda acordada, los Magistrados dispusieron medidas como la trazabilidad de los útiles electorales (urnas, padrones, bolsines, las cajas de útiles y materiales), la identificación del personal afectado a los comicios y el monitoreo de las operaciones. En la tercera acordada, se establecieron “los requisitos y condiciones mínimas para la realización del escrutinio provisorio”, que incorporó la digitalización de las actas/telegramas desde los centros de votación. Además, se habilitó incrementar la fiscalización partidaria y la trazabilidad del proceso.

Cuando ya se trabajaba en cómo aplicar esas disposiciones, a 5 meses de las elecciones el Gobierno volvió a insistir con la reforma. El presidente Macri refirió en su discurso de inauguración de las sesiones legislativas en el Congreso Nacional el 1° de marzo de 2017: “es una vergüenza que en el siglo XXI sigamos votando con un sistema arcaico que se presta a la trampa”.

Así, el Gobierno conducido por Cambiemos intentó recuperar la iniciativa en materia de administración de la desconfianza electoral con dos estrategias: en primer lugar acompañó a la CNE en su propuesta del control biométrico para evitar el “doble voto” en el norte del país, y adoptar el “cuarto oscuro complementario”, con el objetivo de evitar el faltante de boletas en los centros de votación. En segundo lugar, intervino en la designación de actores del proceso electoral. En concreto, logró que fuese superada la oposición a entregar al juez Juan Manuel Culotta la subrogancia del estratégico Juzgado federal con competencia electoral de La Plata (lo que finalmente sucedió), puesto al cual renunció María Servini de Cubría, en medio de denuncias de presiones del oficialismo y demoras en la actualización del padrón de electores en ese distrito clave.

Además, al fallecer el juez Munné, el Ejecutivo puso particular atención en la nominación que se realizaría en la vocalía vacante en la CNE. También, el oficialismo sostuvo que recurriría a la licitación internacional tanto para la impresión del padrón electoral como para el servicio del recuento provisorio y difusión de resultados, de manera de correr con esto último a la empresa española Indra.

Aun en medio de diferentes opiniones sobre su costo y conveniencia, se realizaron las elecciones primarias del domingo 13 de agosto de 2017. A una campaña en la cual las agrupaciones políticas mayormente apelaron más a slogans que a propuestas sustantivas para el debate público, se le agregó el redescubrimiento y problematización de la importancia de los aspectos procedimentales de la democracia representativa. A la luz de los resultados

provisorios que arrojó la elección de ese domingo, los medios tradicionales y las redes sociales colocaron el foco de atención en los tiempos del recuento provisorio y la transmisión de datos de las provincias de Buenos Aires (donde la ex presidenta Cristina Kirchner competía por una senaduría nacional) y Santa Fe, a partir de los cuestionamientos de dirigentes opositores, particularmente del kirchnerismo, pero también de algunos electores. Llegaron incluso a circular términos asociados al pasado, para decir -erróneamente- que se estaba más o menos como en tiempos del “fraude patriótico” del 30’. El hecho de que recién con el paso de las horas comenzaran a referirse el rol de los árbitros electorales (algunos apuntaban al Ministerio del Interior, otros al Juzgado federal con competencia electoral de La Plata, e incluso al Correo y la Gendarmería) era indicio de un primer intento por reenfocar el problema (Cfr. Calvo, Dodyk, Escolar *et al.* 2017).

El oficialismo respondió a esas reacciones blandiendo su frustrado proyecto de BUE, poniéndose en la posición de un jugador más de la compulsa democrática, cuando en realidad era uno de los árbitros de los comicios y tenía, como sus antecesores en el Ejecutivo, corresponsabilidad institucional por garantizar la *integridad electoral*.

Con estos aspectos señalados, puede advertirse entonces que el ciclo reformista abierto en 2015 por Cambiemos manifestó que la primera reforma se circunscribió al ámbito interno del Ejecutivo, avanzó rápidamente y en sentido distributivo, contrario a lo expresado en la campaña por la Presidencia. La segunda iniciativa sí se proponía cumplimentar una de las promesas lanzadas por Macri, aunque no logró atravesar completamente el tamiz de la arena parlamentaria. En esta reforma electoral Cambiemos se jugaba en gran parte la permanencia de su proyecto político (al menos al buscar solucionar en principio los problemas de fiscalización partidaria y de incentivos a los socios de la coalición gobernante).

Puede decirse que a nivel argumentativo y práctico, el oficialismo se encontró con dos limitaciones: Por un lado, el argumento de la modernización *per se* recibió cuestionamientos

cuando comenzó a considerarse detenidamente la experiencia comparada en materia de sistemas de votación. También, cuando se reparó en el hecho incontrastable de que al fin de cuentas la boleta partidaria había permitido la alternancia en el orden nacional y que en todo caso un sistema a explorar era el de Boleta Única en papel. Por el otro lado, el inicial argumento normativo favorable a la “independencia” de la administración comicial se fue desdibujando en la búsqueda de acuerdos en el Parlamento y la Judicatura. De manera que más bien se terminó reafirmando el modelo *híbrido judicial y clásico* de la gobernanza electoral de Argentina.

2.7. Conclusiones

A los efectos de poder proceder a las conclusiones del Capítulo, la siguiente Tabla N° 3 repasa las reformas y los principales hechos referidos en las secciones precedentes. Como resume la misma, a lo largo del período, alteraciones en el equilibrio de poder interpartidario (sea a partir de alternancia en el Ejecutivo, sea por cambios de liderazgo) propiciaron en diferentes coyunturas que las elites que se sucedieron en la conducción del Gobierno Nacional incidieran en el (re)diseño de las instituciones de gobernanza electoral. De ahí que se pudieron identificar diferentes ciclos reformistas: el alfonsinista en los 80’, el menemista en los 90’, el impulsado por la Alianza en el cambio de siglo, los que propiciaron el duhaldismo y el kirchnerismo a su tiempo, y el liderado por el macrismo, más recientemente.

TABLA N° 3: REFORMAS CONCENTRADORAS (C)/DESCONCENTRADORAS (D) Y OTROS HECHOS DESTACADOS (1983-2017)
Poder Ejecutivo Nacional
<p>Gob. Alfonsín (1983, UCR) 1983, D 132/83(C) //1984, Designac. CNE (D) //1985, L 23229 SIMULTE (C) L 23.298 (CyD) //1987, L 23476 (CyD) //1988 Avances en informatización del padrón</p>
<p>Gob. Menem (1989 y 1995, PJ) 1991, L 23952 DELEC. (C); L 24006 (D)//1992, D 438/92 (C) //1993, D 1138/93 (C) //1994, R.CONST (CyD); L 24444 (CyD) //1996, proy ref.pol. // 1997, terceriz. escrutinio (C) //1998, proy. ref. pol.</p>
<p>Gob. De la Rúa (1999, Alianza) 2001, designac. en CNE (D); media sanción ref. pol.</p>
<p>Gob. Duhalde (2002, PJ) 2002, DA 18/02 (C); Veto L 25600 (C); L 25610 (C); L 25684 (C)</p>
<p>Gob. N. Kirchner (2003, FPV) 2003, R 9/03 (C) //2004, L 25983 SIMULTE (C) //2006, R269/06 (C); R820/06 (C); L 26215 (CyD)</p>
<p>Gob. C. F. de Kirchner (2007 y 2011, FPV) 2007; R 1395/07 (C); Elec. polémicas //2009, L26945 (C); L26571 (CyD) //2010, D682/10 (C) //2011, SAO (CyD) //2015, D815/15 (C)</p>
<p>Gob. Macri (2015, Cambiemos) 2015, D13/2015 (C) //2016, proy BUE //2017, Acordadas CNE; Culotta al JUFECE de La Plata</p>

Fuente: Elaboración propia

El análisis realizado muestra, por un lado, que a lo largo del período las reformas políticas propiciadas estuvieron vinculadas tanto con cuestiones recurrentes (como el calendario electoral, la intervención del Ministerio del Interior en materia del financiamiento partidario y aspectos como el escrutinio, y –en términos explícitos- el tópico de la “reforma política”, de alcance a veces difuso), como también aquellas que una vez resueltas a nivel político-institucional, luego existió nulo o escaso interés de las elites partidarias por revisarlas, como el asunto del voto de los argentinos residentes en el exterior. Esto sugiere que hay ciertas políticas públicas de gobernanza electoral que son prácticamente constitutivas de las agendas de los sucesivos oficialismos y que otras son más bien coyunturales, esporádicas.

Por otro lado, y en relación con lo anterior, la recurrencia de ciertos problemas públicos llevados a la agenda gubernamental regulada por cada elite, revela que –a su tiempo- cada oficialismo fue muy activo no sólo en impulsar reformas, sino que éstas no pocas veces tendieron a replantear los acuerdos de gobernanza electoral realizados anteriormente por

otros partidos. En tales procesos reformistas se ha podido visualizar también el involucro activo de presidentes, ministros y otros funcionarios políticos.

Por su parte, y ya directamente en relación con los propósitos del Capítulo, el conjunto de los ciclos reformistas analizados ha permitido visibilizar aquellos intentos concretos de los sucesivos oficialismos tanto por ampliar o defender las atribuciones del Ejecutivo en la gobernanza electoral (1983, 1992, 2002, 2010), como también por intervenir en el proceso de nominación de los Magistrados del Fuero Electoral sin buscar acuerdo con la oposición (2017). Puesto que en el nivel nacional se percibe la presencia tanto del *modelo clásico* como de la *delegación judicial*, aquellas constituyen entonces dos de las formas posibles en las cuales se pueden identificar los objetivos distributivos en las reformas promovidas, de ahí que impliquen cambios institucionales *concentradores*. No obstante, también se ha visto que, incluso a instancias de una misma elite en el Gobierno, se impulsaron reformas *desconcentradoras*, a veces propiciando otra iniciativa, o también accediendo, a través del diálogo con la oposición, a incorporar criterios de eficiencia colectiva en una modificación que de otra manera hubiese tenido solamente una impronta distributiva (como en los cambios de 1994, 2006 y 2009).

Otro ámbito estatal con el cual interactuó la elite partidaria al frente del Poder Ejecutivo en cada época, fue el Congreso Nacional, arena que tuvieron que atravesar algunas de las iniciativas más relevantes impulsadas por los sucesivos oficialismos. En estos casos, evidentemente las propuestas de cambio institucional encontraron más instancias de discusión que si las mismas no salían de la órbita del Ejecutivo. El siguiente Capítulo permite visualizar en detalle tal relación interpodere, caracterizada también por el activo rol de las elites rivales en el Parlamento y sus respectivas preferencias por diseños institucionales. Esto posibilitará evidenciar que existe otra modalidad en la cual se pueden

manifestar los objetivos distributivos de las reformas al entramado institucional de gobernanza electoral.

CAPÍTULO 3

LAS REFORMAS DESDE EL CONGRESO NACIONAL

Además de estar conformada por la Justicia Nacional Electoral (JNE), por agencias gubernamentales (entre las cuales se destaca la Dirección Nacional Electoral, DINE) y hasta por organismos externos al Estado⁸⁰, la matriz *híbrida* de la gobernanza electoral del nivel nacional de Argentina también se compone del Congreso. Sin embargo, como ya se refirió, en este plano del Estado multinivel no se llega a distinguir un modelo o “estrategia de legitimación” predominante. Este rasgo condiciona la forma de expresar el carácter distributivo de las reformas propiciadas por las elites políticas, proceso abierto a partir de un cambio en el equilibrio del poder interpartidario. Así, las modificaciones impulsadas en una *constituency* que presenta tales características en su diseño institucional electoral, pueden expresar el sesgo de los reformadores de diferentes maneras. Una de ellas es que los cambios *concentradores* conlleven intentos de marginar al Legislativo o de empoderarlo, sea que la reforma fuese impulsada por el oficialismo o por la oposición, respectivamente.

De ahí entonces la relevancia de evidenciar que las elites partidarias impulsan modificaciones no sólo *desde el Poder Ejecutivo*, sino también *desde el Congreso Nacional*, siendo que tales reformas institucionales no pocas se vinculan con las atribuciones comiciales del mismo. Esto contrasta con el escaso tratamiento que el Poder Legislativo ha recibido en la literatura especializada en gobernanza electoral, siendo prácticamente inadvertido en la mayoría de los análisis, algo que resulta curioso si se tienen en cuenta los estudios sobre reformas electorales y constitucionales, donde más bien se pone el énfasis en los cambios desde los órganos colegiados. Sin embargo, si se sigue a quienes aluden a la incidencia del modelo *clásico* en la historia de la gobernanza electoral (Lehoucq 2003; Escolar 2010), o a quien refiere como sistema contencioso electoral mixto, el llamado

⁸⁰ En lo que hace, por ejemplo, al recuento provisorio, a partir de los comicios de 1997.

“administrativo-político” (Orozco Henríquez 2007, 1185), no puede dejar de considerarse el Parlamento en relación con la presente investigación, máxime siendo el ámbito que comparten las elites rivales.

Ahora bien, es esperable que éstas también impulsen modificaciones cuyo carácter distributivo se refleje en reformas a las competencias de la JNE, particularmente disminuyendo las atribuciones de los Magistrados, y/o impulsando la nominación o remoción de los árbitros electorales. Que se propicien modificaciones institucionales con este tipo de sesgo también es factible, dado que en el nivel nacional, como se ha reiterado, no se visualiza la predominancia de algún modelo de gobernanza electoral.

De manera entonces que el propósito del presente Capítulo es doble: por un lado, mostrar que las elites partidarias presentes en las Cámaras del Congreso no pocas veces han desempeñado en el período bajo estudio un rol destacado en el proceso político de reforma de la arquitectura institucional de gobernanza electoral multinivel (donde estuvieron en juego diferentes “estrategias de legitimación”), sea dando tratamiento a los proyectos girados por el Ejecutivo, o respondiendo a las sentencias (o sólo planteos) de la JNE, o impulsando cambios desde los propios legisladores. Por otro lado, considerar las problematizaciones realizadas por los legisladores respecto a las atribuciones del Parlamento y la Judicatura en relación con los comicios. Aquellas son relevantes para graficar con mayor precisión cómo fueron las dinámicas interpoderes que formaron parte del proceso político en el cual las elites partidarias reformaron la gobernanza electoral.

Este Capítulo contiene secciones que desarrollan diferentes ciclos reformistas en los cuales de alguna u otra manera intervino el Congreso Nacional. Así, al abordaje comienza con la etapa 1984-1986, y continúa con los ciclos 1991-1994, 1998-2001, 2002-2003, 2004-2006. El análisis prosigue con la reforma de 2009 y el proyecto de 2016. Por último, se indican las conclusiones.

3.1. El ciclo reformista 1984-1986

Entre las tareas prioritarias de la democracia recuperada, las elites partidarias (fundamentalmente radical y justicialista) entendieron que debían sancionarse reformas al marco legal en relación con los comicios. En primer lugar, se abocaron al ordenamiento del ciclo electoral. Esto se hizo en vistas a la elección legislativa de 1985, mediante la Ley 23.229, sancionada el 5 de septiembre de ese año (Oliveros y Scherlis 2004, 191). Esta norma daba al Poder Ejecutivo la facultad de fijar (en caso de “renovación parcial” de la Cámara de Diputados) “una única fecha para la realización simultánea de las elecciones en todo el país” (art. 1º). Se esperaba influir también sobre el nivel subnacional, ya que se “invitaba” a las provincias a adherir al régimen de simultaneidad para “realizar sus elecciones provinciales y municipales en la misma fecha” dispuesta para los comicios nacionales (art. 2º).

El senador Fernando De la Rúa (UCR, Capital), quien encabezada las firmas de uno de los proyectos, expuso los fines de la iniciativa en la Cámara alta, donde se inició el tratamiento parlamentario: “el motivo es no influir en el electorado con la realización de elecciones en distintas épocas sucesivas (...) se trata de adecuar el Código Electoral a este objeto. (...) Con lo propuesto evitamos gastos por duplicación de elecciones, que, entendemos, pueden realizarse en un solo acto”. Según el legislador oficialista, el objetivo del Gobierno era “realizar con la mayor limpieza, transparencia y claridad el acto electoral en un solo día en toda la República” (DSHCS 30/09/1984).

En la Cámara de Diputados, el legislador oficialista Ricardo Cornaglia (UCR, Buenos Aires) argumentó en línea similar al senador, invocando “razones de economía” para avanzar en esa medida, de manera que los comicios quedarían “bajo el contralor y fiscalización de la Junta Nacional Electoral”. El diputado además señaló que con la “invitación” que se hacía a

las provincias a adherir a la simultaneidad, la medida impulsada por el oficialismo mostraba “respeto por el federalismo” y avanzaba en “la programación del desarrollo institucional del país” (DSHCD 17/04/1985). La disidencia parcial del diputado Oscar Fappiano (PJ, Formosa) expresó en la Comisión de Asuntos Constitucionales que la propuesta del Poder Ejecutivo de inducir a las provincias a la unificación de los comicios, resultaba “de muy dudosa entidad legal”, además que era vista como “innecesaria e inconveniente”, revelando “un afán legiferante al que no es dable adherir” (DSHCD 17/04/1985).

En segundo lugar, el 30 de septiembre de 1985 –previo a dichas elecciones legislativas-, se sancionó la Ley 23.298, Orgánica de Partidos Políticos. Las elites partidarias dispusieron que todo lo referido a la implementación de la política electoral definida en dicha norma quedaba en la órbita de la JNE (art. 6º), con lo cual optaron por el modelo de *delegación judicial*.

En relación con esta ley, lo sustancioso del debate se dio en la Cámara de Diputados el 27 y 28 de septiembre de 1985. Como miembro informante se desempeñó nuevamente el diputado Cornaglia (UCR, Buenos Aires). En el mensaje que el legislador insertó al tratamiento en el recinto, se expresaban las consultas que se habían realizado:

“...la iniciativa del Poder Ejecutivo, (...) vino a culminar un largo trabajo e intenso proceso de elaboración, en el que se recogieron y concertaron opiniones y criterios de los apoderados de todos los partidos políticos populares argentinos, así como también de distinguidos juristas en materia de Derecho Político y Constitucional, así como la de los miembros de la Cámara Nacional Electoral. Esta ley viene a reglar la organización de los máximos instrumentos de la soberanía popular” (DSHCD 27-28/09/1985).

En el tratamiento del proyecto se generó una controversia a partir de la propuesta de Alfredo Mosso (UCR, Mendoza) de cambiar el art. 27º, habilitando la intervención de la Justicia Electoral, señalando: “Propongo una modificación que contemplaría el caso de aquellos partidos que [carecen] de recursos o de medios económicos (...). En ese sentido, propongo que los partidos políticos tengan el derecho de solicitar la confección del padrón partidario por parte de la Justicia federal” (DSHCD 27-28/09/1985).

Por un lado, José L. Manzano (PJ, Mendoza, jefe del bloque) se expresó en contra del cambio propuesto por Mosso:

“realmente, al no ser jurista me resulta difícil argumentar desde una visión jurídica, pero voy a tratar de hacerlo tomando un enfoque político. Creo que la intervención de la Justicia en la vida de los partidos políticos debe producirse solamente ante la existencia de conflictos que dichos partidos no puedan resolver por sí mismos. Es decir, dar a la Justicia el cogobierno sobre el registro de los afiliados equivale a meter al Juez a vivir dentro del partido. Estimo que en caso de detectarse irregularidades, los mismos afiliados o cualquier ciudadano pueden recurrir a la Justicia y recién ahí intervendrá el Juez a pedido de parte...” (DSHCD 27-28/09/1985).

Por otro lado, Cornaglia primeramente rechazó la modificación, aludiendo que si ésta se habilitaba, se alteraba “el contenido y el programa del proyecto” que era “producto de un largo trabajo realizado especialmente en el Ministerio del Interior con participación efectiva de todos los apoderados de las fuerzas políticas que fueron consultadas”. Sin embargo, el Diputado luego señaló que en el Parlamento puede haber cambio de opiniones y terminaron avalando la propuesta de Mosso.

Por su parte, a partir de la propuesta del referido legislador, Marcelo Stubrin (UCR, Capital) pidió esclarecer la intervención de la Justicia Electoral en relación con la doble afiliación partidaria, cuando se abordó el art. 28°:

“(…) se trata de que la Justicia Electoral esté en condiciones de comprobar si existen dobles afiliaciones al solo efecto de proteger los derechos de los afiliados y de los partidos que deben competir en elecciones, que quieren padrones depurados. De manera que en esta época de la computación estimo indispensable la exigencia de que los partidos informen a la Justicia Electoral acerca de sus padrones y de las fechas y períodos de afiliación de sus empadronados, a efectos de que se pueda establecer un control adecuado. De esa manera evitaríamos una palabra de significado tan difuso como la de ‘participación’, que podría apreciarse como una injerencia indebida por parte de la Justicia” (DSHCD 27-28/09/1985).

En tercer lugar, en vistas a los comicios legislativos nacionales de 1987, con la Ley 23.476 sancionada el 31 de octubre de 1986 y entrada en vigor al año siguiente, se introdujeron modificaciones en Ley Orgánica de Partidos Políticos y en el Código Electoral. Respecto a éste, los legisladores dispusieron la competencia de cada “juez electoral” en cuanto a la impresión de las “listas provisionales de electores” (art. 25°) y la distribución de los padrones por parte de la JNE (art. 32°).

En relación con esta norma, en el debate que se dio en la Cámara de Diputados, nuevamente, por el oficialismo tuvo un rol destacado Cornaglia (UCR). Éste refirió expresamente que se tenía a la vista la cercanía de los próximos comicios, de manera que la reforma “nos permita tener los registros en término para las elecciones de 1987, y si dentro de este período de sesiones ordinarias podremos discutir la habilitación del voto de quienes tengan 18 años a la fecha del comicio”. Si bien el legislador oficialista pidió que se llegara a sancionar una ley “con el consenso de la mayor cantidad posible de fuerzas políticas” (DSHCD 11/09/1986 y 15-16/10/1986), desde el peronismo se pusieron reparos. En mayor medida éstos fueron expresados por el diputado Torcuato Fino (PJ⁸¹, Capital):

“La nueva redacción propuesta para el artículo 25° dispone que el Juez electoral del distrito, con la colaboración del Ministerio del Interior, tendrá a su cargo la impresión de las listas provisionales. Al respecto, entendemos que dada la independencia que le corresponde al Poder Judicial -y en este caso al Juez federal que tiene competencia electoral- resulta inadmisibles que de alguna manera se someta o consulte a un organismo de la esfera del Poder Ejecutivo, sin perjuicio de que se pueda requerir su colaboración cuando se la estime conveniente. Es decir, lo correcto es darle al Juez electoral la facultad para requerir la colaboración del Ministerio del Interior, pero no dejar sentado a priori que debe contar con esa colaboración” (DSHCD 15-16/10/1986).

El Diputado planteó también la reducción del plazo del cierre del padrón y la aceptación de los cambios de domicilio que no constaban aún en aquel pero sí en los documentos (de 180 días a 60 días antes de los comicios, art. 25° del Código Electoral para evitar aglomeraciones, largas colas en los juzgados, etc.)⁸²; también pidió flexibilizar los plazos para la constitución de las alianzas transitorias (art. 10° de Ley Orgánica de Partidos Políticos), y abogó por no dar lugar a la intervención del Ministerio del Interior tanto en la distribución de listas provisionales (art. 26° Código Electoral) como en las distribuciones de ejemplares del padrón (art. 32° Código Electoral). En línea con sus anteriores argumentos, Fino señaló:

“Nunca existió hasta el presente disposición alguna en el Código Electoral Nacional que determinara la consulta del Juez con el Ministerio del Interior. Tal disposición atenta contra la independencia de Poderes

⁸¹ Quien fuera apoderado del partido hasta 1987.

⁸² A este pedido Cornaglia respondió: “La Comisión no acepta la modificación que se propone”. Luego agregó: “Se ha explicado que la confección del registro que habilita a los ciudadanos a emitir su voto tiene una programación elaborada racionalmente” (DSHCD 15-16/10/1986).

y, de alguna manera, involucra al respectivo Juzgado en cuestiones formales –como es la entrega de listas provisionales a los partidos políticos-, sometiéndolo a la decisión del poder administrador; en este caso, a la del órgano político, como es el Ministerio del Interior” (DSHCD 15-16/10/1986).

Al aludir el legislador opositor a la cuestión de la *autonomía* de los árbitros electorales, posición en la que coincidían otros miembros de su bancada, deslizando el carácter *concentrador* de la reforma, se estaba tocando un aspecto sensible de la gobernanza electoral. La respuesta de Cornaglia buscó refutar a Fino:

“la Comisión [de Asuntos Constitucionales] aceptará aquellas [modificaciones] que se refieren a las relaciones de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Juez electoral; no por los argumentos que diera el Sr. diputado Fino respecto a que la división de Poderes pudiera estar en alguna medida conculcada en el proyecto que defendemos, sino porque es propio de la esencia misma de esta normativa reconocer que esta responsabilidad es del Juez electoral” (DSHCD 15-16/10/1986).

También hubo un planteo del diputado Carlos García (PJ, Santiago del Estero) en relación con exceptuar del alcance del proyecto que estaba siendo tratado, a aquellos distritos donde el padrón electoral lo estaba confeccionando el Gobierno Provincial (y posteriormente lo someterían a la aprobación del Juzgado Federal, según las provincias que tuvieran “convenios con el Ministerio del Interior”, DSHCD 15-16/10/1986). A partir de esto Cornaglia pudo expresarse sobre las responsabilidades de los Magistrados:

“corresponde distinguir lo atinente a la responsabilidad del Juez electoral. Es su responsabilidad confeccionar el padrón. Pero esto hay que diferenciarlo de la impresión. (...) Esta es una responsabilidad que pesa sobre el Juez federal y, en este sentido, es indelegable. Sabemos que los Jueces federales tienen que solicitar la colaboración de los organismos estatales para la impresión de los padrones, pero esto no implica que podamos modificar las responsabilidades que atañen al Juez federal por ser el encargado de esta tarea. El señor diputado [García] no se debe preocupar, ya que la ejecución material de los trabajos conlleva todas las responsabilidades civiles, mientras que las políticas, que atañen a esta norma legal – esencialmente política-, son delegadas en el Juez federal, respetándose la división de los Poderes...” (DSHCD 15-16/10/1986).

Así, ya en los primeros años de la democracia, el Congreso fue un escenario relevante para el tratamiento de reformas en materia de gobernanza electoral, exhibiendo además visiones no del todo convergentes entre las elites. La próxima sección, permite visibilizar no sólo las modificaciones en las cuales tuvo que intervenir el Parlamento bajo un nuevo oficialismo,

sino también el posicionamiento de las elites en cuanto a las propias atribuciones comiciales del Legislativo.

3.2. El ciclo reformista 1991-1994

Como se vio en el Capítulo anterior, la política electoral del Gobierno menemista se basó, primeramente, en el impulso al llamado desdoblamiento “horizontal” del calendario electoral, esto regiría para la elección de Diputados Nacionales (Alles 2011, 2). Pero luego cobró impulso la reforma constitucional, cuya implementación demandó a su vez nuevos cambios. A continuación se refieren estas modificaciones.

3.2.1. Calendario electoral

Contando con el acuerdo del radicalismo, el 20 de junio de 1991 se sancionó la Ley 23.952⁸³, mediante la cual se revirtió lo dispuesto por el alfonsinismo seis años antes (Oliveros y Scherlis 2004, 192). Por las intervenciones de algunos legisladores en la Cámara baja, se sabe que en grupos minoritarios había resistencia a la iniciativa del proyecto del Ejecutivo. A partir de expresiones del diputado Alberto Aramouni (UCEDÉ, Buenos Aires), el jefe de la bancada radical César Jaroslavsky (UCR, Entre Ríos), señaló que el proyecto despertaba “tanto escándalo (...) por parte de varios sectores minoritarios”. A éstos, el jefe del bloque oficialista en Diputados, José L. Manzano (PJ, Mendoza), se refirió señalando a los “partidos provinciales y la UCEDÉ” (DSHCD 19/06/1991).

Pero ciertamente que también en el radicalismo no todos estaban de acuerdo con el proyecto. Así lo expresó Juan Carlos Pugliese (UCR, Buenos Aires), quien aspiraba a quedarse con la Gobernación bonaerense en las elecciones de 1991, apelando a la inconveniencia del desdoblamiento por razones económicas:

⁸³ Así, se modificaron los plazos previstos en el Código Electoral, se derogó la Ley 23.229 de 1985.

“Hay que juzgar las intenciones que realmente uno tiene y no hacer amenazas subyacentes de desdoblar elecciones. Por mí pueden desdoblar las elecciones que quieran; yo estoy en contra del desdoblamiento en la provincia de Buenos Aires, porque cuando llegue a la Gobernación el 10 de diciembre no va a haber un solo peso con todo lo que se va a gastar en las elecciones” (DSHCD 19/06/1991).

Rafael Martínez Raymonda (Partido Demócrata Progresista, Capital) dijo no comprender “al bloque justicialista, porque en su caso, juntar las elecciones nacionales con las de Gobernador seguramente redundaría en perder parte de su representación parlamentaria en la renovación que se operará el 10 de diciembre” (DSHCD 19/06/1991). Ante estas intervenciones, Manzano refirió al acuerdo alcanzado entre los bloques y las expectativas que había sobre el proyecto:

“Es necesario que pongamos en claro el tema: éste no es un proyecto de ley que necesita el justicialismo y respecto del cual el radicalismo está colaborando. Por el contrario, se trata de un proyecto que queremos todos los que estamos sentados en este recinto. Todos los necesitamos por igual porque si no se sanciona, el desdoblamiento electoral operará de igual manera para todos. Debemos ser muy sinceros en este planteo. Si la presente iniciativa no le gusta al doctor Pugliese, no la trataremos y entonces se desdoblarán las elecciones. (...) Es lícito y genuino efectuar acuerdos de bloque, anunciarlos o no, pero lo que no resulta lícito es entrar al matadero y matar sin advertirlo, haciendo el show del discurso sin que haya votación” (DSHCD 19/06/1991).

Estos señalamientos si bien no hacen referencia directa a los organismos electorales, sí ponen de manifiesto la discusión por los fines distributivos plasmados en la descentralización en materia comicial, con cuestiones de administración electoral como las que se dejaban entrever en la argumentación sobre el desdoblamiento. El oficialismo, que además de los comicios de 1991 resultó fortalecido en las elecciones legislativas del 3 de octubre de 1993, avanzó con otra iniciativa que conformaba parte de su política electoral: la reforma de la Constitución Nacional.

3.2.2. La reforma constitucional de 1994

En 1994 se realizaron los comicios para designar a los Constituyentes, obteniendo el peronismo un nuevo triunfo en la jornada del 10 de abril. La Convención Constituyente reunida en Santa Fe, entre otras disposiciones, eliminó las Juntas de Electores (llamadas

también Colegio Electoral). Esto se hizo siguiendo el “núcleo de coincidencias básicas” al que habían arribado el presidente Menem y su antecesor Alfonsín con el “Pacto de Olivos”, que garantizó el consenso político necesario para la reforma constitucional. “La finalidad, el sentido y el alcance” de tales modificaciones se enmarcaron dentro los 13 puntos acordados e incluidos en la ley de necesidad de la reforma (24.309, art. 2º, sancionada el 29 de diciembre de 1993). Uno de ellos establecía la “elección directa por doble vuelta del Presidente y Vicepresidente de la Nación”, objetivo principal que impulsaba al oficialismo justicialista. Para esto se “aconsejaba” reformar los artículos que regulaban las Juntas de Electores en el texto constitucional vigente hasta ese momento (art. 81º a 85º).

Estas Juntas tuvieron su época dorada hasta la reforma constitucional de 1994. Sobreviviente en muy pocos países, dispositivo incluso considerado una “reliquia ineficiente” del sistema político (Eisenstadt 2001, 157), las Juntas de Electores dieron el carácter indirecto a las elecciones presidenciales de Argentina, según el pensamiento de Juan Bautista Alberdi y de los Constituyentes de 1853, quienes siguieron la “fórmula norteamericana”. Así, la sucesión presidencial se resolvía mediatizando “el ejercicio de la soberanía popular”, y manteniendo “un delicado equilibrio entre nación y provincias”, dado que “los electores debían deliberar y elegir aisladamente en pequeñas Juntas que se instalaban en la Capital Federal y en la de cada provincia” (Botana 2005, 113-114).

Tanto la investidura de Alfonsín en 1983 como la de Menem en 1989 demandaron poner en funcionamiento el mecanismo señalado en el Capítulo Segundo de la sección dedicada al Poder Ejecutivo en la Constitución por entonces en vigor (art. 81º a 85º). Además, en la regulación heredada de 1853, por un lado, el Presidente del Senado de la Nación, con ambas Cámaras reunidas, tomaba juramento al Presidente y Vicepresidente (art. 80º). Por otro lado, correspondía al Congreso “hacer el escrutinio y rectificación” de la elección convocada en caso de renuncia del Presidente o Vicepresidente de la Nación (art. 67º, inc. 18).

La eliminación del Colegio Electoral “por la elección directa”, estaba justificada “en gran medida en el principio ético-político por el cual un ciudadano es igual a un voto” (Petracca 2002, 121). En la Convención Constituyente se escucharon argumentaciones a favor y en contra de tal supresión. Acompañando la posición mayoritaria, Rodolfo Parente (UCR, Entre Ríos) sostuvo:

“Cancelamos para siempre el anacrónico Colegio Electoral que ha traído tantas complicaciones a la Argentina, porque hubo posibilidades de componendas en estos Colegios tan vapuleados en los últimos años (...) Entonces ¿cómo podíamos continuar con ese anacrónico sistema? [Ahora] será el pueblo el dueño de la soberanía y no sus intermediarios” (Parente, en Petracca 2002, 120).

Desde la minoría, Alejandro Vázquez (Movimiento por la Dignidad y la Independencia, Capital) por su parte dijo: “La elección directa del Presidente y del Vicepresidente de la Nación crea una preeminencia notoria [de] los distritos electorales con mayor densidad de población. Ya la representatividad del Colegio Electoral va a ser diferente, porque va a ser distinta la incidencia del sufragio popular” (Vázquez, en Petracca 2002, 121).

Además de la eliminación de las Juntas de Electores, otro cambio que introdujeron los Constituyentes en el entramado de la gobernanza electoral fue quitarle al Congreso la mencionada atribución de “hacer el escrutinio y rectificación” (anterior art. 67º, inc. 18) en caso de la elección convocada ante la renuncia del Presidente o Vicepresidente. No obstante, cabe señalar que por fuera de la reforma, algunas competencias importantes de las Cámaras se mantuvieron.

Entre ellas, su carácter de ser “jueces de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”, con la posibilidad de remoción del Diputado o Senador en cuestión por “inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación”, e incluso llegar a “excluirlo” (reubicando los antiguos art. 56º y 58º; Cfr. De Privitellio 2011, 178)⁸⁴. El uso de esas facultades generó rispideces con la JNE en los años posteriores, pues como se verá más

⁸⁴Con el Fallo de la Corte Suprema de 1993 (caso “Nicosia”), se aceptó la judiciabilidad de las resoluciones, en ese caso, del Senado.

abajo, si bien los referidos artículos constitucionales no variaron con la reforma, ésta sí produjo una modificación en la hermenéutica de sus textos.

El Fuero Electoral había sido escuetamente incorporado por los Constituyentes en la disposición transitoria cuarta, donde expresamente la JNE fue “reconocida en el texto constitucional”, a los fines de regular la integración del Senado entre 1994 y 2001 (González Roura 2001, 258-259). No obstante, no hubo debate sobre dicha disposición y sí en cambio existió una alusión a la Justicia Electoral cuando se discutió el artículo 38°, mediante el cual se le daba reconocimiento constitucional a los partidos. El convencional opositor Jesús Rodríguez (UCR, Capital) señaló:

“En todo caso, la inconstitucionalidad del partido debe ser declarada por el Poder Judicial. Y este es otro punto que debe resaltarse. El control sobre estos aspectos no puede quedar en manos del poder político, establecerlo sería imponer desigualdades entre competidores, limitar la posibilidad de alternancia. El control debe estar a cargo de Tribunales especializados en cuestiones electorales y partidarias que gocen de las mismas garantías de independencia de los Magistrados judiciales ordinarios” (DSCC 25/07/1994).

Paradójicamente, al tiempo que el Fuero Electoral recibía el mencionado reconocimiento, empezaría paulatinamente a dejar de intervenir en los procesos electorales de algunas provincias, cuyos Gobernadores comenzaban a realizar un uso estratégico de los calendarios electorales (Alles 2011). Sin embargo, tal deslizamiento hacia la *delegación judicial* fue compensado con la permanencia de las señaladas competencias de las Cámaras, con lo cual se mantuvieron importantes rasgos del *modelo clásico* de gobernanza electoral (incluso privilegiando al Congreso por sobre el Poder Ejecutivo, en el sentido de impedirle al Presidente emitir decretos “por razones de necesidad y urgencia” –DNU- en materia de regulación electoral y de partidos políticos, art. 99° inc.3°).

Más aún, algunos juristas han sostenido que los Constituyentes, “al pensar en las elecciones no [tuvieron] en mira a los Jueces como sus adecuados garantes⁸⁵”, prefiriendo “poner en manos del propio cuerpo político la posibilidad de resolver los conflictos, al modo como se

⁸⁵ Corcuera *et al.* referían: “De hecho la postura mayoritaria de los individuos que ejercieron funciones judiciales, fue, por mucho tiempo, de aversión a las elecciones y las cuestiones políticas” (Corcuera *et al.* 1997, 19).

corta un nudo gordiano”. Los mismos autores señalaban: “la concesión a las Cámaras de la potestad aludida tiene origen francés, motivado por la plena independencia que debe reconocerse a todos los órganos constitucionales y, especialmente, a los parlamentarios” (Corcuera *et al.* 1997, 12).

Cabe destacar también que la reforma constitucional dejó en manos del Congreso otros aspectos importantes para la gobernanza electoral, como la fijación del régimen electoral (art. 77°) y la aprobación del presupuesto nacional (art. 75° inc 8°). Esto incluye las partidas para el Fuero Electoral (dentro del Poder Judicial de la Nación). A partir de la jura de la nueva Constitución (el 24 de agosto de 1994, en el Palacio San José de Concepción del Uruguay) y su entrada en vigencia, paulatinamente, como se verá seguidamente, se fueron sancionando leyes y emitiendo decretos reglamentarios para volver operante lo dispuesto por los Constituyentes.

3.2.3. La reforma del Código Electoral Nacional

El 15 de diciembre de 1994 se sancionó la Ley 24.430, publicando el “texto oficial” de la Constitución, donde se agregó que los proyectos que buscaran reformar el “régimen electoral y de partidos políticos” requerían de una mayoría especial para su sanción (“mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras”). Esto se hizo mediante el artículo 77°, en cuya segunda parte se recepcionó “el famoso artículo 68° bis o ‘artículo perdido’, como se lo llamó en algún momento”, según expresara posteriormente el diputado Juan Carlos Maqueda (PJ, Córdoba, DSHCD 22/12/1994).

Asimismo, es particularmente relevante la reforma que se realizó al Código Electoral, en lo referido al Sistema Electoral Nacional (mediante la Ley 24.444), pues allí las elites políticas plasmaron, por un lado, el procedimiento y los actores intervinientes en la oficialización de las candidaturas de Presidente y Vicepresidente. En este sentido se expresó el miembro

informante por el Poder Ejecutivo, el senador Augusto Alasino (PJ, Entre Ríos), aludiendo incluso a la cercanía del proceso electoral presidencial de 1995, lo cual, para el oficialismo, volvía

“necesario que a la próxima elección del mes de mayo vayamos con el Código Electoral reformado, que atienda a esta nueva realidad electoral y política de la República Argentina (...) Con referencia a la elección de Presidente y Vicepresidente, la iniciativa atiende a una cuestión de competencia y jurisdicción, es decir cuál será el Juez competente frente al cual debe oficializarse la lista de Presidente y Vicepresidente de los distintos partidos políticos. Asimismo, se regula el sistema de oficialización de listas de Presidente y Vicepresidente, estableciendo un mecanismo de presentación y uno de implementación de recursos, ante el Juez y ante la Cámara Nacional Electoral –que en este aspecto sigue manteniendo la competencia–” (DSHCD 15/12/1994).

Por otro lado, con dicha reforma se precisaron las competencias de la Asamblea Legislativa en materia de gobernanza electoral. Así, se fijó que una vez realizada la comunicación de “los resultados” por las Juntas Electorales Nacionales al Presidente del Senado, éste debe convocar a la Asamblea, a los efectos de realizar “la sumatoria para determinar si la fórmula más votada” resulta electa en alguna de los dos escenarios establecidos por las Constitución o si debe realizarse una segunda vuelta (art. 120°). También, se dispuso que corresponde a la Asamblea anunciar el “resultado único para toda la nación” del “escrutinio ejecutado por las Juntas Electorales” (art. 150°) y proclamar a quienes resultan electos Presidente y Vicepresidente de la Nación (art. 122). Por su parte, a través de la mencionada ley las elites reformularon aspectos vinculados con la fiscalización partidaria en los comicios, injerencia en el proceso electoral concedida en la reforma política del presidente Domingo F. Sarmiento, en 1873.

Junto a estos aspectos, en el debate de la reforma al Código Electoral también hubo alusiones al rol del Poder Ejecutivo, que inicialmente buscó incrementar sus atribuciones comiciales en detrimento de la Justicia Electoral, según criticaron desde la oposición. En esta línea fue la intervención en el Senado de José Romero Feris (Pacto Autonomista Liberal, Corrientes), quien saludó que luego de las correcciones realizadas, se hubiera descartado

“la desmedida e indebida intervención del Poder Ejecutivo en cuestiones reservadas por la legislación actual a la competencia judicial [tal como] contenía el proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo. Aquel proyecto, en un acto sin convencimiento, alteraba bajo la excusa formal de revisar aspectos procedimentales y operativos los principios de transparencia y de seguridad que deben conducir toda normativa electoral, otorgando al Ministerio del Interior un protagonismo desmedido superior de la función de apoyo logístico a la Justicia que en la actual legislación posee” (DSHCS 15/12/1994).

Según expresaron otros Senadores opositores, la propia CNE había realizado una serie de observaciones críticas al proyecto marcadamente *concentrador* del oficialismo, el cual había obtenido el acompañamiento del radicalismo en la Comisión de Asuntos Constitucionales⁸⁶. Las mismas fueron expresadas en el debate por Juan Aguirre Lanari (Partido Liberal, Corrientes) y por Jorge Cendoya (UCR, Córdoba), quien no solamente hizo una presentación más detallada de las objeciones, sino que se mostró favorable a la *delegación judicial*:

“Las críticas de la Justicia Electoral están fundadas en diversos aspectos muy relevantes. En primer lugar, se observa la oportunidad. Resultaba inconveniente que a pocos meses de una elección general se modificara totalmente el Código (...) Asimismo, la Justicia Electoral –a quien es bueno rendirle homenaje, porque su historia es la historia del lento pero persistente adcentamiento de nuestras prácticas políticas⁸⁷– también criticaba aspectos técnicos del proyecto por cuanto en el proyecto originario se concedían al Poder Ejecutivo Nacional una cantidad de facultades reglamentarias. Esto era incompatible con el espíritu de una ley electoral que, por su naturaleza, debe ser reglamentada hasta los mayores extremos⁸⁸. Además, la iniciativa del Poder Ejecutivo restaba autonomía exclusiva en materia electoral a la Justicia Nacional Electoral por cuanto consideraba también como integrantes judiciales del sistema a las Juntas Electorales (...) A su vez, en materia de escrutinio, proclamación y elección de Presidente y Vicepresidente de la república se establecía un mecanismo por el cual se podía llegar a la Corte Suprema obviando, de esta manera, que la Justicia Electoral es el Tribunal definitivo de la causa y que, en materia electoral, sólo se puede ir ante la Corte por vía del recurso extraordinario...” (DSHCS 15/12/1994).

De ahí que, en respuesta a esas observaciones, el senador José Genoud (UCR, Mendoza) señaló que la nueva versión de la iniciativa de ley constituía un “proyecto de mínima”. Aquí, según afirmó el legislador opositor, quedaban afuera las “delegaciones al Poder Ejecutivo”, la “intervención de la Corte” y se mantenía “la jurisdicción de la Cámara Nacional Electoral como máximo Tribunal en esta materia” (DSHCS 15/12/1994).

⁸⁶ Desde otro sector de la oposición incluso se decía que había surgido “una Comisión extrarreglamentaria formada por los representantes de los dos partidos mayoritarios” para avanzar en el proyecto original, según señaló Aguirre Lanari (DSHCS 15/12/1994).

⁸⁷ En el mismo sentido las palabras de Aguirre Lanari (DSHCS 15/12/1994).

⁸⁸ Días después se expresó en sentido similar el diputado Ángel D’Ambrosio (UCR, Santa Fe), para quien el proyecto del Gobierno resultaba “absolutamente delegativo”, ya que “se dejaban demasiadas cosas sujetas a la voluntad del Poder Ejecutivo y de las eventuales reglamentaciones” (DSHCD 21 y 22/12/1994).

Cuando el proyecto pasó a ser tratado en la Cámara de Diputados, allí aparecieron detalles sobre lo que la iniciativa refería en cuanto a la fiscalización partidaria y las atribuciones de la Asamblea Legislativa. Sobre la incorporación de ambos aspectos se expresó el legislador oficialista Juan Carlos Maqueda (PJ, Córdoba), quien incluso puso a la reforma del Código Electoral en perspectiva histórica:

“También se ha modificado el artículo 108° [y 112°] en lo relacionado con el control de los comicios. Todos sabemos muy bien que cuando se dictó el Código Electoral, en 1972, los sistemas de computación estaban muy poco desarrollados (...) En nuestro sistema electoral hay dos tipos de escrutinio: el de mesa, que se realiza en el mismo lugar que se efectúa la elección, y el escrutinio definitivo, que se realiza en la Junta. Entre el escrutinio de mesa y el de Junta está la publicación de los resultados electorales (...) Por tal motivo se ha incluido una cláusula especial sobre el control de los comicios por los partidos políticos en la recolección y transmisión de los datos del escrutinio provisorio, inclusive en el control del software, que es el programa utilizado para computar el escrutinio⁸⁹ (...) También se ha modificado el artículo 120°, que se refiere al cómputo final. En este sentido, el cómputo final del escrutinio definitivo se realizará en cada Junta Electoral de los distritos y se comunicará al señor Presidente del Honorable Senado de la Nación quien convocará inmediatamente a la Asamblea Legislativa, que se ha convertido en la última autoridad para aprobar los comicios” (DSHCD 21 y 22/12/1994).

De manera que al ser “la decisión final” sobre la validez o calificación de las elecciones presidenciales y legislativas “atribución de un órgano político” (la Asamblea Legislativa o cada una de las Cámaras, según el caso), se dio cabida a “un sistema contencioso electoral mixto: administrativo-político”⁹⁰(Orozco Henríquez 2007, 1185). De esta manera, las elites partidarias presentes en el Parlamento se reservaron para sí mismas el sitio de árbitros electorales.

El uso de tales facultades con posterioridad a la reforma generó tensiones entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Nación. Por un lado, al producirse el “vuelco nunca explicado” de la Corte Suprema, ésta “afirmó la potencial judiciabilidad de las cuestiones” políticas. En esta línea, se señaló que “el choque frontal”, se podía esperar a partir del pronunciamiento del 8 de noviembre de 1994 de la mayoría de dicho Tribunal en la

⁸⁹ Esta incorporación había sido referida por Alasino (PJ, Entre Ríos) en el Senado: “Luego de conversaciones mantenidas entre los integrantes de distintos sectores que componen este cuerpo, hemos decidido que también quede incorporado al Código Electoral. (...) [T]odo el trámite del acto eleccionario podrá ser controlado por los partidos. Asimismo se podrá controlar el mecanismo de computación del sufragio –cosa que actualmente se hace-” (DSHCS 15/12/1994).

⁹⁰ Por *administrativo* Orozco entiende el rol de las Juntas Electorales Nacionales, ya que éstas no forman parte de la Justicia Electoral aunque sí se integran –en parte- con funcionarios judiciales nacionales.

“importantísima causa”, conocida comúnmente como “Juárez Vuelve”⁹¹ (Corcuera *et al.* 1997, 7 y 10).

Al poco tiempo que la Constitución reformada había sido jurada y entrada en vigencia, los Magistrados procedieron a revisar un fallo de la CNE, dado que el diseño del contencioso electoral permite llegar al máximo Tribunal a través de la presentación de un recurso extraordinario contra la sentencia de la segunda instancia. En esa ocasión, además delinearon un mecanismo sobre el proceso de incorporación a la Cámara de Diputados, estableciendo qué funciones correspondían a la Justicia y qué al órgano parlamentario. El máximo Tribunal sentaba así una posición favorable al activismo judicial, aun dentro de las restricciones puestas por los Constituyentes. Sobre este sistema se dijo:

“De la posición de la mayoría (de los Jueces de la Corte) surge un desdoblamiento entre un tramo judicial que culmina en el escrutinio⁹². A este tramo seguiría el juicio que hace la Cámara ‘de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez’. De este modo el primero sería un antecedente necesario del segundo. Judicialmente se concluye por la confección del título; provisto el título por el Poder Judicial, la Cámara juzga la validez de ese título. De este modo las cuestiones electorales -en este aspecto de la elección de Diputados Nacionales- llegaría al máximo de judiciabilidad que permitiría el texto constitucional” (Corcuera *et al.* 1997, 12).

Se advertía que ante “una tendencia universal”, caracterizada por el derrumbamiento de “la artificiosa valla de las cuestiones [políticas] no justiciables”, el delegar “por ley tareas a la Justicia Electoral, sólo puede tener el sentido de asignarle una función, no el de pedirle una ‘colaboración’, de resultado disponible para el que lo recibe”. Más aún, se señalaba: “se debe esclarecer urgentemente el valor de la doctrina de la separación de los Poderes”, sentando su postura remitiendo a la visión del juez Carlos Fayt⁹³ (Corcuera *et al.* 1997, 11-12 y 18).

⁹¹ Donde el apoderado del sublema “Juaréz Vuelve”, “interpuso recurso extraordinario contra la sentencia de la Cámara Nacional Electoral que había declarado abstracta la cuestión sustancial debatida -la validez de los comicios realizados el 27 de octubre de 1991 en la Provincia de Santiago del Estero- y la apelación fue concedida por la Cámara” (Corcuera *et al.* 1997, 7 y 10). Esta elección se comenta en el Capítulo 6.

⁹² Y su consecuencia: la proclamación de las candidaturas.

⁹³ Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde 1984.

El replanteo de la división de Poderes y sus consecuencias en materia de gobernanza electoral ciertamente no era algo que se haría sin tensiones entre las agencias estatales y al interior de las mismas. En el propio Parlamento –acorde a su especial vinculación con la diversidad de preferencias expresadas en el sistema de partidos-, desde el regreso de la democracia se fueron perfilando visiones encontradas entre un grupo de legisladores que confiaban en la *delegación judicial* (concediendo atribuciones en la Justicia Electoral) y otro grupo de parlamentarios que eran más bien reticentes a esto, prefiriendo conservar (e incluso aumentar) las competencias de los órganos representativos. Como se verá seguidamente, los integrantes de ambos nucleamientos de legisladores fueron cambiando, pero tal disputa reapareció en diferentes momentos hasta el final del período.

3.3. El ciclo 1998-2001

En torno al cambio de siglo, diferentes situaciones dieron la posibilidad a los legisladores de hacer valer las atribuciones del Congreso en materia comicial. Esta sección recorre la cuestión de la incorporación de miembros al Senado, el llamado caso “Bussi” y la nominación de los miembros de la CNE.

Respecto al Senado de la Nación, en 1998 se suscitó una polémica sobre la incorporación de los representantes –que por entonces todavía eran electos indirectamente por las Legislaturas Provinciales- Hugo Saguer (PJ, Chaco), y Rubén Pruyas (PJ, Corrientes). La oposición hablaba de senadores “truchos”, pues sostenía que el justicialismo había hecho una “maniobra” para quedarse con las bancas de ambas provincias, que correspondían a la UCR y al Partido Liberal, respectivamente (Pasquini, *LN* 24/11/1998). No obstante, y pese a la negativa de la CNE, ambos senadores pudieron asumir y la Corte Suprema, en un polémico fallo de la “mayoría automática”, convalidó lo actuado por la bancada peronista⁹⁴, que había

⁹⁴ Los jueces Julio Nazareno, Eduardo Moliné O’Connor, Guillermo López, Adolfo Vázquez y Antonio Boggiano, señalaron: “El modo en que el Senado ejerció esas facultades constituye una ámbito pacífico y

hecho una “rebuscada interpretación” de la cuarta disposición transitoria de la Constitución (Hauser, *P/12 25/11/1998*).

Ese proceder del oficialismo se atribuía a su apuro por asegurarse *quórum* propio -hasta el recambio de las bancas de 2001- con el cual en lo inmediato debía sancionar el presupuesto nacional y la reforma impositiva que exigía el Fondo Monetario Internacional al gobierno de Menem (*LN 3/12/1998*). Pero también los opositores resistían la incorporación de los senadores por Tucumán (*Cl 19/11/1998*), aunque aquí no se dudaba que las bancas correspondían al PJ. Al momento de tratar la aceptación de los diplomas de los senadores Ramón Ortega y Alberto Herrera, se discutió sobre si se había respetado o no lo dispuesto en la cláusula cuarta de la Constitución reformada, donde se establecía el rol de la JNE en la certificación de las “exigencias legales y estatutarias para ser proclamado candidato” y la posterior comunicación a la respectiva Legislatura Provincial.

Mientras algunos Senadores opositores avalaban la labor de la Justicia Electoral realizada en el marco de dicha cláusula (y en sintonía también con el mencionado sistema de los dos tramos que la Corte había delineado en 1994), representantes del oficialismo ponían en duda la *autonomía política* de los Magistrados y reivindicaban el accionar de la bancada peronista en el Senado. Como representante del primer posicionamiento se puede citar al senador Villarroel (Frente Cívico de Catamarca) quien abrió el debate en la sesión del 9 de diciembre de 1998:

“(...) En este caso concreto de los señores Ortega y Herrera, nominados como senadores titular y suplente, respectivamente, no sólo brilla por ausencia esa certificación de la Justicia Electoral, sino que, en rigor, y como el mismo dictamen de mayoría reconoce, hay un pronunciamiento de primera instancia y otro de segunda instancia, vale decir, de la Cámara Nacional Electoral, en el sentido de que las nominaciones de los señores Ortega y Herrera no cumplen con las exigencias -así se expresa la Constitución- legales y estatutarias para que sean proclamados candidatos. De tal modo que la Legislatura de la provincia de Tucumán, al designarlos, ha dejado de cumplir, ha inobservado directamente, el requisito previo fijado por esta cláusula transitoria cuarta...” (DSHCS 9/12/1998).

tradicionalmente excluido del control jurisdiccional como consecuencia del principio de separación de Poderes” (Hauser, *P/12 25/11/1998*).

No obstante, luego del debate, la mayoría logró que los senadores por Tucumán finalmente juraran sus cargos, como de antemano la oposición sabía que iba a suceder, al ser minoría en la Cámara. Cuando la sesión comenzaba a avanzar sobre otros temas, el senador peronista Jorge Yoma (PJ, La Rioja) volvió a la cuestión anterior al referirse críticamente sobre la *autonomía política* de los Magistrados:

“Nos vienen a hablar de la Justicia adicta, de la mayoría adicta de la Corte. ¿Y qué podemos decir de los integrantes de la minoría adicta de la Corte?, que votan regimentados, uniformados y como soldaditos, inclusive contradiciendo sus propios votos anteriores, como pasó en el caso del Chaco con el juez Petracchi, que votó en forma diametralmente opuesta a lo que había sostenido años atrás en una causa similar (...) ¿Qué es sino adicta la Cámara Nacional Electoral?, que ya más que Cámara Nacional, más que Jueces, son un bochorno para la República por los fallos que producen y que parecen haber sido redactados en el Comité [Nacional de la UCR] de la calle Alsina” (DSHCS 9/12/1998).

Estos señalamientos muestran el carácter nada trivial del tratamiento de la incorporación de nuevos legisladores a la Cámara alta. Con los comicios presidenciales y legislativos del 24 de octubre de 1999, esa cuestión se focalizó esta vez en la Cámara de Diputados y dio lugar a una reforma.

A raíz de la elección como diputado nacional del gobernador saliente de Tucumán, Domingo Bussi, gravemente implicado en delitos de lesa humanidad durante la última dictadura, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento (CPPyR) se hizo cargo de las denuncias formulada por algunos Diputados⁹⁵. Los legisladores rechazaban la incorporación de Bussi a la Cámara baja. En el dictamen de mayoría elaborado en dicha Comisión el 13 de abril de 2000, expresaron que enfrentaban una situación *inédita* en la historia parlamentaria argentina, sentando un precedente de gran importancia hacia el futuro, respecto a cómo interpretar el alcance del art. 64° en relación con la Cámara de Diputados (más allá de lo que después resolvería la Justicia).

Los integrantes de la Comisión rechazaban la judicialización de la cuestión en debate, aunque no por eso se apartaban de las normas: “Hemos buscado juridizar el procedimiento con la aclaración de que ello no implica judicializarlo” (CPPyR 13/04/2000).

⁹⁵ Alfredo Bravo, Carlos Courel y José Vitar.

Uno de los aspectos centrales del razonamiento que realizaron los legisladores fue destacar el cambio interpretativo sobre la noción de *idoneidad* que se había producido con la reforma constitucional:

“En la Argentina post reforma de 1994 ya no es constitucionalmente posible tener por idóneo para el ejercicio de un cargo público de gobierno a quien se haya alzado en armas contra los poderes constitucionales o a quien hubiera participado en actos de masivas violaciones a Derechos Humanos. (...) La Nueva Constitución de los argentinos fulmina toda posibilidad de que autores o partícipes de Golpes de Estado o de violaciones de Derechos Humanos asuman cargos electivos o ejecutivos en la democracia” (CPPyR 13/04/2000).

Luego de explayarse sobre ese y otros aspectos (como las pruebas en contra de Bussi, etcétera), concluían destacando una vez más ser conscientes de lo trascendente que era el caso que tenían ante sí, fijando a su vez una regla con vistas a marcar el camino ante la presentación en la Cámara de una situación similar en el futuro:

“Es este el primer caso en la historia del parlamentarismo argentino donde se juzga la validez moral-política de un diploma de Diputado Nacional surgido del voto popular y con plena legitimidad de origen (art. 48° CN). La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos fija en este caso paradigmático, la siguiente regla: Solo es válido apartarse del presupuesto de una sentencia judicial firme a efectos de fundar una decisión de exclusión o de no incorporación de un Diputado a la Honorable Cámara, cuando existan sospechas razonables declaradas judicialmente de participación del impugnado en Golpes de Estado o violaciones masivas de Derechos Humanos” (CPPyR 13/04/2000).

Este dictamen fue votado en la sesión especial del 10 de mayo de 2000 (aprobado por 181 votos afirmativos, 7 negativos y 2 abstenciones) y Bussi fue expulsado por sus pares. Por lo cual, recurrió a la Justicia (la CNE terminó resolviendo el caso con el fallo del 25 de marzo de 2004, contrario a lo resuelto por la Cámara de Diputados). Con la hermenéutica novedosa que hizo la Cámara baja a favor de sus propias competencias (a la luz del giro provocado por la reforma constitucional de 1994), se estableció hacia futuro la mencionada “regla” contenida en el dictamen. A esto hay que agregar la participación de los legisladores de ambas Cámaras en el proceso de selección llevado adelante en el Consejo de la Magistratura para cubrir en 2001 dos vacantes en la CNE, como se refiere seguidamente.

Con la Alianza UCR – FREPASO al frente del Ejecutivo tras las elecciones del 24 de octubre de 1999, según se vio en el Capítulo 2, se abrió un nuevo ciclo de reforma institucional en materia de gobernanza electoral en vista a la cercanía del primer test electoral que enfrentaría el oficialismo en 2001. Así como desde el propio Ministerio del Interior se trabajaba en modificaciones, la política electoral del Gobierno también apuntó a resolver la cuestión de la designación de los Magistrados que ocuparían las dos vacantes en la CNE, ocurridas tras el fallecimiento de los camaristas Rocca y Orlandi. La relevancia de esto, tal como se advertía también en la oposición, estaba dada porque en 2001 se debía realizar la primera elección directa de los Senadores Nacionales, según la reforma constitucional de 1994. En palabras de quien luego integraría la CNE: “de cara a las elecciones, ninguno de los actores quiere jugar con reglas pocas claras. En ese sentido, había un interés de los principales partidos en resolver el tema de los concursos, pero era algo de la dirigencia, no es que había ‘manifestantes con pancartas’ en las calles pidiendo por algo así” (Entrevista individual, Buenos Aires, 4/12/2014).

Respecto a la *autonomía política* de los árbitros electorales, cabe destacar que desde la Alianza se buscaba un acuerdo con el PJ (que tenía mayoría en el Senado) para designar a los Magistrados, situación de la que se hacía eco la prensa, donde también se refería la relación de algunos de los aspirantes con los partidos políticos (LN 08/03/2001). Finalmente, en un proceso de nominación en el que además del propio presidente De la Rúa y del Senado, por primera vez intervino el Consejo de la Magistratura, se dio el acuerdo parlamentario a los pliegos de Santiago Corcuera (ex secretario general de dicho Consejo, y anteriormente secretario letrado de Carlos Fayt) y Alberto Dalla Vía (académico y juez del Fuero laboral de Quilmes). Los Magistrados asumieron el 28 de junio de 2001, día a partir del cual la CNE volvió a contar con tres miembros (CI 30/06/2001).

Con las acciones del ciclo 1998-2001, que reivindicaban el rol que el *modelo clásico* atribuía al Parlamento, éste aportaba así a la consolidación del modelo *híbrido* de gobernanza electoral. Como se analiza a continuación, a partir de la crisis de 2001 el Congreso volvería a ser ámbito de discusión de reformas, incluso respecto a sus propias atribuciones.

3.4. El ciclo reformista 2002-2003

Entre las señales que buscaban dar las elites partidarias para la reconstrucción político-institucional del país, se encontraban las iniciativas vinculadas con la gobernanza electoral. Como se repara en la presente sección, en la etapa 2002-2003 cobraron relevancia las cuestiones del financiamiento de la política y el calendario electoral.

En primer lugar, el 23 de mayo de 2002 se sancionó la primera Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos, 25.600. Esta norma se basó en lo resuelto ese mismo año por los nuevos integrantes de la CNE (Fallo 3010/2002, consid. 2º). A su vez, dicha ley se enmarcaba en la reforma política propiciada por el presidente Eduardo Duhalde, en la que se retomaban iniciativas formuladas por el Gobierno aliancista, disponiendo las elites políticas que la Justicia Electoral intervendría en caso de realizarse una *consulta popular*, según la *delegación* realizada con la Ley 25.432 (art. 15º), sancionada el 23 de mayo de 2001.

Si bien la iniciativa en materia de financiamiento “recibió el apoyo de todas las bancadas”, algunos legisladores, como los senadores oficialistas Eduardo Menem (PJ, La Rioja), Jorge Yoma (PJ, La Rioja) y Sonia Escudero (PJ, Salta) plantearon que sería “de aplicación virtual” en el escenario de la pos-convertibilidad, al poner límites “ínfimos” a los gastos de campaña (*Los Andes*, 23/05/2002). Con esa norma se hacía una *delegación judicial* a través de la cual se daban importantes atribuciones a la JNE (art. 2º, 7º, 8º y 46º).

En el recorrido por el debate parlamentario que culminó con el establecimiento de esas disposiciones, cabe referir primeramente que el tratamiento formal de la iniciativa de ley se inició cuando aún gobernaba la Alianza. Por un lado, es de resaltar que originalmente había acuerdo entre el radicalismo y el peronismo en avanzar en un esquema que plasmara una delegación en favor de la Justicia Electoral, al tiempo que también se concedieran atribuciones a la Auditoría General de la Nación (AGN, vinculada constitucionalmente al Parlamento y a cargo de la oposición de turno). Todo eso manteniendo además el rol del Ministerio del Interior en cuanto a la administración del Fondo Partidario Permanente. Al inicio del tratamiento del proyecto en mayo de 2001, el opositor senador Yoma mencionó las modificaciones institucionales que se buscaban introducir en el ámbito de la JNE y la intervención de la AGN:

“En lo que respecta al control del movimiento de los fondos de los partidos políticos, se dispone la creación de la figura del Fiscal General, quien va a actuar ante la Cámara Nacional Electoral, asistido por un cuerpo de Peritos y por fiscales adjuntos. Ello tiene como objetivo lograr un efectivo control sobre el movimiento de los fondos, así como controlar su origen y su destino. Realmente, creo que es importante la creación de dicha Fiscalía (...) Además, es algo importante por cuanto dichos fondos también podrán ser sometidos al control de la Auditoría General de la Nación” (DSHCS 16/05/2001).

En coincidencia con el representante de la por entonces oposición justicialista, se expresó el oficialista Luis Molinari Romero (Alianza, Córdoba), manifestando que realizar tal delegación en favor de la JNE constituía un proceder “tradicional y pacífico” para las elites⁹⁶. En cuanto a la AGN, precisó que el organismo intervendría en “el contralor del origen de los fondos utilizados, incluso antes de la finalización de la campaña” (DSHCD 16/05/2001).

Pero por otro lado, también en el recinto se levantaron críticas hacia el proyecto. Así, alegando razones de índole presupuestaria, dada la dura situación que atravesaba el país, el senador opositor José Carbonell (PJ, Tucumán) expresó la negativa a crear la referida

⁹⁶ Tal confianza expresaba Alberto Maglietti (UCR, Formosa) (DSHCS16/05/2001).

Fiscalía Electoral, posición en la cual posteriormente lograría mover detrás de sí a todo su bloque⁹⁷.

Además, una vez producida la caída del Gobierno aliancista y la posterior asunción del senador Duhalde como presidente provisional de la Nación⁹⁸, cuando tocó a la Cámara de Diputados intervenir en el tratamiento parlamentario, se criticó la injerencia del Ministerio del Interior en lo referido al Fondo Partidario Permanente. Desde una de las bancadas minoritarias, Marcela Rodríguez (ARI, Buenos Aires) sostuvo: “pensamos que debería ser la Comisión de Control la encargada de ejecutar lo que, en este caso, el dictamen de mayoría le adjudica al Ministerio del Interior” (DSHCD 17/04/2002).

Esta alusión a dicho dictamen expresaba el consenso alcanzado entre el oficialismo y parte de la oposición, quienes –pese a haber cambiado los roles- venían trabajando en el proyecto desde el año anterior. De ahí que Molinari Romero (UCR, Córdoba), devenido en diputado opositor tras dejar en 2001 su banca de senador por el entonces oficialismo, expresó en el recinto:

“Cuando la Constitución impone como requisito la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara, no es una simple cuestión reglamentaria. Se trata de una exigencia que se relaciona con la idea del consenso, sin el cual las reformas políticas se podrían transformar fácilmente en el juguete del Ministro del Interior de turno, y al primer cambio de Gobierno quedarían en el olvido si no contaran con un mínimo grado de consenso. (...) El proyecto en consideración establece un mecanismo de control, que tal vez no es el que particularmente deseamos; de todas formas, es el que hemos podido consensuar...” (DSHCD 17/04/2002).

No obstante, aparecieron nuevas críticas una vez que el proyecto retornó al Senado, dado que en la Cámara de Diputados se lo había aprobado con modificaciones⁹⁹. Así, a los reparos ya señalados, en la Cámara alta se agregó la objeción respecto a uno de los pilares de la iniciativa, al rol de la AGN en el esquema de contralor. Para Ricardo Gómez Díez (Partido

⁹⁷ El legislador tucumano refirió: “pido al Cuerpo que reflexione sobre la necesidad de seguir incorporando gastos cuando en la Argentina nos enfrentamos por estos días al hecho maldito de un brutal déficit fiscal...” (DSHCS 16/05/2001 y 23/05/2001).

⁹⁸ El Senado se renovó completamente en 2001 por el voto directo, en virtud de la reforma constitucional.

⁹⁹ Como la negativa a crear nuevos organismos, según expresó en el recinto el miembro informante por el Ejecutivo, el diputado Juan Manuel Urtubey (PJ, Salta) (DSHCD 17/04/2002).

Renovador de Salta), en definitiva esto suponía un autocontrol por parte de los propios partidos políticos mayoritarios. Contraponiendo las formas de integración de dicho organismo y de la CNE, según la cuestión implícita de la *autonomía política* de los funcionarios y la impronta *concentradora* que supondría conferir atribuciones a la AGN, el senador opositor señaló:

“La designación de los auditores tiene un neto origen político como que se hace a propuesta de las bancadas mayoritarias en ambas Cámaras del Congreso. Y el Presidente [de la AGN], además, por expresa disposición constitucional tiene que ser nominado por el principal partido de oposición. En consecuencia, lo lógico es que los partidos (...) sean controlados por la Justicia Electoral. En este sentido me permito señalar, además, que la Cámara Nacional Electoral es designada mediante concurso público de antecedentes y oposición. Y que tiene, además, garantizada la estabilidad de carácter permanente a los efectos, precisamente, de preservar su independencia. Por lo tanto, no concibo este control a cargo de la Auditoría, porque es, en cierta forma, como el control a sí mismo” (DSHCS 23/05/2002).

La refutación al argumento de Gómez Diez vino por parte de otro miembro de la oposición, el senador Raúl Baglini (UCR, Mendoza), quien reafirmó la primacía del Fuero Electoral en el contralor:

“Es siempre la Justicia Electoral quien tiene la última palabra; es siempre el Ministerio Público el organismo que puede formular observaciones. (...) En consecuencia, debemos centrar el fiel de la balanza y decir que este proyecto es perfectible, que la ley de la Auditoría General de la Nación también es perfectible (...) Pero aquí no estamos cometiendo un estropicio ni estamos dejando las cosas a gusto y *piacere* de los partidos políticos para que se autocontrolen” (DSHCS 23/05/2002).

Lograda en el Senado la media sanción restante, al transcurrir unos días el presidente Duhalde vetó la ley. Con esto se favoreció que la actividad de control quedara exclusivamente en manos de los JUFECE y de la CNE, y no en el esquema de contralor compartido con la AGN, “un órgano técnico con fuerte composición política”, bajo el control de la oposición, como también habían dicho en sus respectivas intervenciones Molinari Romero y Gómez Diez (Ventura, LN 5/06/2002). En otras palabras, con el veto presidencial se dejaba afuera a los representantes de la oposición.

En segundo lugar, es de destacar que junto con la ley en materia de financiamiento político, la convocatoria a las elecciones presidenciales de 2003 la realizó el Congreso y no el Poder Ejecutivo, como venía sucediendo desde 1983. Si bien el oficialismo tenía el control del

Parlamento, a raíz del triunfo del justicialismo en las elecciones legislativas nacionales del 14 de octubre de 2001, el deslizamiento de la atribución de la fijación de la fecha de las elecciones estaba propiciado por el carácter transicional del Gobierno. Éste había surgido de la Asamblea Legislativa de enero de 2002 y no de la elección popular.

En tal sentido fueron las palabras de Maqueda (PJ, Córdoba), devenido en presidente provisional del Senado, quien al conocerse una primera versión de cronograma electoral cuando Duhalde comunicó públicamente que adelantaría el fin de su mandato (*LN* 03/07/2002), señaló: “La convocatoria a elecciones tendría que pasar por el Parlamento. Duhalde es un presidente de transición y el Congreso de la Nación se tiene que hacer eco del llamado a elecciones (...) y tiene que ratificarlo. Con esto despejamos todas las dudas y le damos certeza institucional” (*Parlamentario.com* 23/10/2003). Así, con la Ley 25.684 sancionada el 28 de noviembre de 2002, los legisladores dispusieron: “Convócase al electorado de la Nación Argentina para que el día 27 de abril de 2003, proceda a elegir Presidente y Vicepresidente de la Nación”.

Como se verá en la sección siguiente, la cuestión de la regulación del calendario electoral volvería a constituirse en un tópico relevante –aunque no el único– con el Gobierno surgido de los comicios celebrados en la fecha referida.

3.5. El ciclo reformista 2004-2006

Si bien la crisis del país comenzaba a quedar atrás, las elites pusieron en sus respectivas agendas cuestiones ya problematizadas en los años previos. Ejemplos de esto, como se analiza en la presente sección, son el calendario electoral, el financiamiento político y el denominado “caso Patti”.

3.5.1. Calendario electoral

La experiencia del año 2003, que fue record en todo el período en cuanto al desdoblamiento electoral vertical, como se mencionó en el Capítulo anterior, movió al Ejecutivo a recuperar cierta potestad sobre la fecha de comicios. Así, argumentando buscar “dotar de mayor certidumbre al proceso electoral” (teniendo en vista las elecciones legislativas de 2005), en diciembre de 2004 se promulgó la Ley 25.983. Por esta norma, quedó en el Ejecutivo “la facultad de convocar a las elecciones nacionales” (Tullio y Álvarez 2015, 12).

El recorrido por el tratamiento parlamentario del proyecto del oficialismo, permite ver que uno de los ejes del debate fue si la reforma obedecía a motivos de racionalización económica o si se inspiraba en objetivos políticos distributivos. Y esto último estaba en vinculación con el segundo eje de la discusión, que se caracterizó por la puja entre el Estado nacional y las provincias en relación con las atribuciones comiciales.

En cuanto al primer tópico del debate, la intervención del senador Migue Ángel Pichetto (PJ-FPV, Río Negro) presentó los motivos que alegaba el oficialismo en relación con la modificación que impulsaba: “Nosotros solicitamos que se apruebe este proyecto de unificación de la fecha electoral porque consideramos que es conveniente a los intereses del país para evitar el dispendio y para que no se tenga jaqueada a la comunidad con un debate electoral durante todo el año” (DSHCS 10/11/2004).

Sin embargo, el senador opositor Rubén Giustiniani (PS, Santa Fe) si bien acompañaba la iniciativa al entender que daba “previsibilidad, racionalidad y evita[ba] la manipulación”, reconocía que fue a partir de la reforma de 1991 cuando los desdoblamientos llevados adelante “de una manera muy poco racional”, se habían realizado “por las necesidades electorales de cada partido político gobernante en cada provincia” y que “[e]sto otorgaba un grado de discrecionalidad total” (DSHCS 10/11/2004).

Los argumentos del oficialismo generaron críticas más encendidas en la Cámara de Diputados, luego de que aquellos fueran aludidos por el oficialista Juan Carlos Correa (PJ-FPV, Buenos Aires), quien alegó que la iniciativa respondía al “reclamo de muchos partidos políticos y de gran parte de la sociedad, que aspira[ban] a que no se dispersen las elecciones y vivamos prácticamente en un período electoral permanente” (DSHCD 14/12/2004).

Entre las intervenciones de la oposición cabe destacar, por un lado, la de Lilia Puig de Stubrin (UCR, Santa Fe), quien enfatizó las implicancias políticas de la reforma:

“(…) Desde el radicalismo sostenemos que sí [es necesario modificar el calendario electoral], pero no por las razones expresadas por el Poder Ejecutivo en el mensaje que remitiera a este Congreso de la Nación, porque no nos parece que esta cuestión esté ligada a la necesidad de gastar menos. (...) Queremos terminar con los calendarios electorales como recursos políticos de los gobiernos y devolver igualdad de oportunidades a los partidos políticos. (...) Nuestra preocupación se centra en la calidad democrática y en la recuperación de la dimensión federal de la política. [A partir de 1999 hubo] una etapa de dispersión, en la que el calendario electoral nacional es apropiado por las necesidades provinciales, sometido a las necesidades provinciales” (DSHCD 14/12/2004).

Pero si Giustiniani y Puig de Stubrin apuntaban hacia el empleo discrecional del calendario electoral por parte de las provincias, fue el también opositor Luis Zamora (Autodeterminación y Libertad, Capital), quien aludió directamente a que toda iniciativa relacionada con la fecha de los comicios, en realidad persigue objetivos políticos distributivos:

“Invocar que estas modificaciones al Código Electoral se hacen de acuerdo a un reclamo popular o para gastar menos recursos -lo que sería visto con simpatía por la población- creo que es tergiversar las razones por las cuales se lleva a cabo esta enmienda. Decir, además, que así se establece un mecanismo más democrático (...) no guarda ninguna relación con reclamos o simpatías populares. (...) Para tomar la experiencia de los últimos 25 años desde 1983 en adelante, para no ir más atrás (...) para la determinación de fechas, cronogramas o mecanismos [electorales] siempre se tuvo en consideración la conveniencia de la dirigencia política que convoca o de aquella dirigencia que, sin efectuar la convocatoria la apoya, como está ocurriendo hoy aquí” (DSHCD 14/12/2004).

En lo que hace a la tensión entre la nación y las provincias por la fijación del calendario electoral, se trata de una temática que también estuvo presente en el tratamiento que la reforma recibió en ambas Cámaras. En el Senado, fue el propio Pichetto quien aludió a tal cuestión:

“Se trata de una facultad propia del Estado federal, pero en otras circunstancias, en la década del 90’ y a petición de los Gobernadores, el Estado [nacional] la había delegado. Hoy, en el marco de este proyecto, el Poder Ejecutivo la recupera para sí, fundamentalmente con un criterio de ordenamiento institucional, de

prudencia institucional (...) El Poder Ejecutivo, retrotrayendo esta facultad que le es propia (...) ha decidido unificar las fechas de las elecciones” (DSHCS 10/11/2004).

No era raro de esperar que en la propia Cámara que reúne a los representantes de las provincias se escucharan reparos al proyecto oficialista. Para el senador opositor Luis Falcó (UCR, Río Negro), la iniciativa atentaba contra el federalismo: “deberíamos prestar atención al gasto que ocasionaría implementar un sistema escalonado y ordenado de gastos, aunque en el buen sentido me parece que estamos de nuevo volviendo a centralizar una decisión y avasallando el sistema federal. (...) Esta centralización de la convocatoria lesiona en última instancia la facultad de los gobiernos provinciales y la selección de sus representantes, Senadores y Diputados Nacionales” (DSHCS 10/11/2004).

Este tipo de objeciones volvieron a aparecer cuando la iniciativa fue girada a la Cámara de Diputados. Por un lado, desde la oposición, el diputado Gabriel Llano (Partido Demócrata, Mendoza) señaló que su propio partido se caracterizaba por una “entrañable filiación federal” y desde esa tradición creían “que la fijación de la fecha de elecciones debe estar reservada a las provincias argentinas” (DSHCD 14/12/2004). Por otro lado, en sentido similar se expresó un representante de los sectores peronistas no alineados con el Gobierno Nacional. El diputado José L’Huillier (PJ, San Luis) había aludido expresamente -en la disidencia parcial en la Comisión de Asuntos Constitucionales- al carácter *concentrador* y *centralizador* de la reforma:

“no resulta procedente, oportuno, ni legítimo acordar al Poder Ejecutivo Nacional la facultad de efectuar la convocatoria a elección de cargos nacionales. En efecto de acuerdo a la redacción actual del artículo 53° del Código Electoral Nacional, los Poderes Ejecutivos de las respectivas provincias conservan la facultad de convocar a elecciones de Senadores Nacionales y Diputados Nacionales (...) El proyecto en examen impone una nueva restricción a las autonomías provinciales y favorece la concentración y la centralización de poder en el Ejecutivo Nacional” (DSHCD 10/11/2004).

Pero, como se evidencia en el apartado siguiente, el ciclo reformista iniciado en 2004 no sólo generó discusiones sobre el reparto vertical de competencias en el Estado multinivel.

También se puso en tensión la asignación horizontal de atribuciones de gobernanza electoral, problematizando las relaciones interpoderes.

3.5.2. Ley de Financiamiento Partidario

La reforma de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos apuntaba hacia una nueva delegación en favor de la JNE. Esto se habilitó en vista a las elecciones para renovar cargos ejecutivos y legislativos en octubre de 2007, lo cual se efectuó a través de una modificación meses antes de los comicios. Impulsada por el kirchnerismo, el proyecto contó en la Cámara de Diputados con el acompañamiento de la UCR, el PRO y el peronismo disidente.

Según expuso en el recinto el oficialista Juan Manuel Urtubey (FPV-Salta), pese a que algunos legisladores opositores¹⁰⁰ pedían la creación de un organismo electoral autónomo, se habilitaba a la Justicia a realizar mayores controles sobre las cuentas de los partidos políticos (DSHCD, 13/12/2006). Por su parte, Alicia Tate (UCR, Santa Fe) señaló que los fallos de la Justicia Electoral habían sido “verdaderas reglamentaciones normativas” al marco legal por entonces vigente “en la medida que fueron cubriendo las falencias, de alguna manera los agujeros, que la misma tiene” (DSHCD 13/12/2006) (Cfr. Jorquera, *P/12* 14/12/2006; Cfr. Gutiérrez, *CI* 24/06/2006).

Alcanzado el consenso entre peronistas y radicales en el Senado, el año 2006 culminó con la sanción de la Ley 26.215 (Ybarra, *LN* 21/12/2006). El texto introdujo un cambio importante en el entramado institucional de la gobernanza electoral, pues con el artículo 73° los legisladores ampliaron las competencias de la CNE (al cambiar el art. 4° de la Ley 19.108 de la JNE), dándole la atribución de “dictar normas”¹⁰¹. La *delegación* realizada por las elites

¹⁰⁰ Según Urtubey, los pertenecientes al ARI.

¹⁰¹ Mediante el agregado inc. h), la CNE está facultada para “dictar las reglas necesarias para el cumplimiento de las normas que rigen las materias propias de su competencia, respetando el espíritu de las leyes y de sus disposiciones reglamentarias”. Con la reforma de 2006, en el art. 4° de la ley 19.108 se completó el inc. d) -que refiere al Cuerpo de Auditores-, se agregó el inc. e) y el inc. f), se puso como inc. g) el que antes era el inc. e) y se agregó el inc. h) ya mencionado.

políticas habilitaba a la CNE a intervenir más aún en la regulación de la competencia partidaria (Cfr. Gonçalves Figueiredo 2013, 41). De ahí que tal opción de las elites partidarias habilitó que los Magistrados establecieran ciertas disposiciones sobre el entramado de la gobernanza electoral¹⁰².

En el tratamiento parlamentario del proyecto, los aspectos más relevantes del debate estuvieron en la Cámara de Diputados¹⁰³. Allí el abordaje fue abierto con la intervención de Urtubey¹⁰⁴, quien ratificó que la administración del Fondo Partidario Permanente quedaba “a cargo del Ministerio del Interior” (DSHCD 13/12/2006). Esto lo expuso en detalle el diputado Jorge Landau (FPV, Buenos Aires). La intervención del legislador oficialista, a quien desde la oposición identificaron como “el gestor de este proyecto”¹⁰⁵, no sólo permite asomarse a las negociaciones entre los distintos bloques y el posicionamiento de organismos estatales, sino también el carácter distributivo y cooperativo de la reforma¹⁰⁶. Ésta, junto con el trazado de un diagnóstico, se presentaba como

“el resultado de distintos consensos logrados con cada una de las bancadas que intervinieron en la discusión (...) Si bien la Constitución Nacional establece que el Estado contribuye al sostenimiento económico de los partidos políticos, éste lo hace a través del Poder Ejecutivo, esto es, el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Electoral. Corresponde entonces que el control de la aplicación correcta de estos recursos sea ejercido por el Poder Judicial. La mejora introducida apuntala el rol de la Justicia Electoral¹⁰⁷ (...) No pueden controlarse eficientemente las cuentas de 680 partidos políticos con solo siete peritos contadores en todo el país. Bueno es recordar que la Justicia Electoral es precisamente un Poder independiente del político (...) y todo lo que haga a su fortalecimiento ayudará a mejorar el equilibrio del sistema republicano” (DSHCD 13/12/2006).

¹⁰² El 19 de julio de 2007 se creó el Consejo Consultivo de los Partidos Políticos, dependiente de la Secretaría de Actuación Electoral de la CNE, medida inspirada en la experiencia comparada (Acordada 86/2007). También en 2007, mediante la Acordada extr. 151/07 se dispuso la rotación de la Presidencia y Vicepresidencia de la CNE

¹⁰³ Que era la Cámara de origen. Luego en el Senado, Pichetto (FPV, Río Negro) retomó los argumentos del oficialismo e identificó a los autores del proyecto: “los diputados Mediza, Carmona, Molinari, Romero, Correa, Vanossi, Urtubey y Landau” (DSHCS 20/12/2006).

¹⁰⁴ Al tiempo que el legislador oficialista señaló: “lo que en realidad hemos hecho todos los autores del dictamen fue tomar recomendaciones de la actuación de la Cámara Nacional Electoral y también, obviamente, de los Juzgados de primera instancia” (DSHCD 13/12/2006).

¹⁰⁵ Según expresó el diputado Carlos Tinnirello (Autodeterminación y Libertad, Capital).

¹⁰⁶ El legislador señaló también que a través de la reforma se establecía la impresión de boletas a cargo del Estado, según la “propuesta de la Unión Cívica Radical, el ARI y el PRO” (DSHCD 13/12/2006).

¹⁰⁷ Señaló que se le otorgaba: “la facultad excluyente de, primero, fijar los límites de gastos de todos los partidos por igual para cada campaña electoral; segundo, ampliar el universo de conductas desviadas, y tercero, sistematizar los castigos a aplicar a los mismos con motivo del incumplimiento...” (DSHCD 13/12/2006).

Luego, Landau profundizó en la cuestión del Cuerpo de peritos contadores esbozando las características que hacían a los árbitros electorales merecedores de la confianza de las elites partidarias, señalando que “...al establecer un amplio, sistemático y riguroso régimen de sanciones a aplicar por la Cámara Nacional Electoral, se asegura la independencia en el control de la vida política, ya que la supervisión será ejercida por Jueces estables y por un Cuerpo de profesionales con un mayor número de peritos para un menor número de partidos” (DSHCD 13/12/2006).

Asimismo, desde la oposición criticaron, por un lado, la intervención del Ministerio del Interior, y por el otro lado, el objetivo perseguido con el Cuerpo de peritos. En cuanto a lo primero, algunas intervenciones apuntaron hacia quitar a la cartera política la atribución respecto al Fondo Partidario. Al respecto, Pedro Azcoiti (UCR, Buenos Aires), señaló: “Más allá de que coincidamos acerca de que un órgano electoral dependa o no de la Justicia o sea un órgano extrapoder, sí estamos todos de acuerdo en que la administración por parte del Ministerio del Interior se presta a suspicacias que debemos evitar, tratándose de una cuestión tan delicada” (DSHCD 13/12/2006).

En línea similar hizo lo propio Claudio Lozano (Buenos Aires Para Todos, Capital), pidiendo que se adoptara “un criterio más plural, democrático y autónomo del Poder Ejecutivo en cuanto a la administración del Fondo Permanente de partidos políticos” (DSHCD 13/12/2006). Si bien estas objeciones no fueron recepcionadas por los impulsores del proyecto, desde el oficialismo, como expuso hacia el final del debate el diputado Urtubey, se accedió a quitar del artículo 41º la mención al Ministerio del Interior, tal como había pedido el diputado Adrián Pérez (ARI, Buenos Aires). Este legislador opositor había señalado en el debate la necesidad de “crear un órgano con autonomía y autarquía que se encargue de distribuir los recursos entre los partidos políticos” (DSHCD 13/12/2006).

Respecto a la cuestión sobre el Cuerpo de peritos contadores y el contralor sobre menos partidos, como había aludido Landau, la réplica vino de parte del diputado Carlos Tinnirello (Autodeterminación y Libertad, Capital). El legislador opositor apuntó hacia lo que entendía era el objetivo político de tal disposición del proyecto:

“...dicen que va a haber un mayor número de peritos para un menor número de partidos. Entonces, uno se pregunta si es un triunfo o un avance para el funcionamiento democrático que haya menos partidos, porque ahí de alguna manera está la esencia de la cuestión. Se pretende que haya menos partidos políticos, sabiendo que ya los partidos minoritarios (...) tienen una tremenda desigualdad frente a los partidos que manejan el aparato político y Ejecutivo de las provincias y por supuesto de la Nación. (...) La realidad es que los más cuestionados por las auditorías que se han hecho en forma independiente no son los partidos menores (...) Es mentira que va a haber mayores controles” (DSHCD 13/12/2006).

Luego de recibir la media sanción en la Cámara baja, el proyecto encontró la aprobación en el Senado, con lo cual la reforma quedó convertida en ley. Antes de pasar a la posterior modificación realizada desde el Congreso, seguidamente se focaliza en otros aspectos referidos a las cuestiones de las atribuciones de las Cámaras.

3.5.3. 2005-2006: la polémica sobre el “caso Patti”

Un nuevo ciclo de atención a la cuestión de las competencias de las Cámaras se dio a raíz de la elección legislativa del 23 de octubre de 2005, puesto que se generaron controversias en relación con dos de los legisladores electos como Diputados en esos comicios, polémicas que pusieron en vilo a la Cámara baja. Por un lado, el cambio de bloque de Eduardo Lorenzo “Borocotó” (Compromiso para el Cambio, Capital), devenido en oficialista, suscitó la discusión sobre la pertenencia de las bancas de los legisladores. Por otro lado, una mayoría de Diputados resistió la incorporación de Luis Patti (PAUFE, Buenos Aires) al cuerpo legislativo, procediendo en forma similar a lo resuelto con Bussi (cuyo reclamo terminó avalando la CNE en su Fallo de 2004). Algo para destacar es que se resolvió juzgar a Patti con un nuevo reglamento procesal de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos, aprobado el 7 de marzo de 2006.

En el dictamen de la mayoría¹⁰⁸, el 9 de mayo del mismo año los diputados argumentaron haciendo una valoración positiva de lo resuelto por la misma Comisión en 2000 (decidieron jugar con la “regla” que se había establecido al expulsar a Bussi)¹⁰⁹.

Los legisladores señalaban que el carácter “excepcional” del juicio derivado de aceptar la presentación de los impugnantes¹¹⁰ del diploma del ex comisario bonaerense, se inscribía en los motivos apuntados al resolver el caso Bussi y en que “...bajo circunstancias atípicas, las Cámaras tienen poder para desconocer la voluntad popular que definió por la vía electoral la designación de una persona en particular para ocupar un cargo público” (CPPyR 9/5/2006).

En el dictamen de la mayoría se criticaba la visión de la defensa de Patti por hacer “una lectura restrictiva del artículo 64º”. Por el contrario, los legisladores valoraban la trascendencia que tenía esa norma para el Parlamento. Siguiendo a Joaquín V. González, los autores del dictamen decían: “Se ha señalado que esta facultad del Congreso de la Nación es ‘el más importante y fundamental, sin duda, de los privilegios colectivos de las Cámaras, es éste de ser único <juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez>’”. Más adelante eso les permitía señalar el sistema de los dos tramos o “doble examen” (el judicial y el parlamentario) pero reivindicando la independencia del Congreso:

“Va de suyo, entonces, que la facultad del artículo 64º no se trata simplemente de una evaluación meramente formal de los instrumentos emitidos por la Justicia Electoral, relativos a la proclamación de las personas electas en los comicios (...) Así, a la hora de determinar la validez del proceso electoral, el Constituyente ha previsto un doble examen, en el cual la Justicia Electoral es llamada a entender en la etapa anterior al acto eleccionario, quedando reservada para el Congreso la potestad última de expedirse sobre la calidad de los aspirantes a las Cámaras. Dicho privilegio, el cual debe ser interpretado en sentido amplio (...) halla su fundamento en la salvaguarda de la independencia del Congreso, en tanto se ha procurado de ese modo evitar intromisiones de otros Poderes sobre las decisiones de los legítimos representantes de la Nación” (CPPyR 9/05/2006).

¹⁰⁸ Firmado, entre otros, por los diputados Gerónimo Vargas Aignasse, Graciela Olmos, Carlos Raimundi, Manuel Baladron, Rosana Bertone, Eduardo Di Pollina, Héctor Recalde y Juan M. Urtubey

¹⁰⁹ Ahí, el dictamen de la mayoría remitía expresamente a lo resuelto por la Cámara de Diputados en el caso Bussi (CPPyR 9/5/2006).

¹¹⁰ Los diputados Miguel Bonasso, Araceli Méndez de Ferreira, Carlos Tinnirello, Nélica Mansur, Remo Carlotto y Diana Conti.

Sin embargo, también había cuatro dictámenes en minoría. Aquí se referirá el firmado por los diputados de la UCR¹¹¹. Para ellos, se debía seguir una interpretación restrictiva del art. 64º, pues de lo contrario se violentaba la voluntad popular:

“(…) Las Cámaras del Congreso Nacional no están facultadas por la Constitución Nacional a remover a algunos de sus miembros por la causal de inhabilidad moral cuando ésta se basara en hechos anteriores al acto electoral. Lo contrario implicaría arrogarse una atribución que le corresponde exclusivamente al pueblo, que es quien elige a sus representantes. La Cámara de Diputados no puede ejercer un poder que no le fue concedido por la Constitución, al negarse a tomarle juramento a Luis Patti. La Cámara debería incorporarlo” (CPPyR 9/05/2006).

Pese a que Patti fue expulsado, la CNE (en su sentencia del 14 de septiembre de 2006) sostuvo que la “legitimidad de origen” quedaba bajo control de la Justicia Electoral (y no de la Cámara de Diputados de la Nación), refiriéndose además allí al carácter “contramayoritario” del Poder Judicial.

Esta vocación de los legisladores por afirmar las atribuciones del Cuerpo también se manifestaría al momento de tener que dar tratamiento a un proyecto de reforma integral en la gobernanza electoral enviado por el Ejecutivo. A tal iniciativa se dedica la sección siguiente.

3.6. La reforma de 2009

Con posterioridad a las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009, por iniciativa de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner se llevaron adelante (entre el 15 de julio y el 8 de septiembre), ocho rondas de consultas con las agrupaciones políticas, a instancia del Ministerio del Interior y la Vicejefatura de Gabinete¹¹². Tal diálogo permitió identificar “grandes áreas de coincidencia entre las fuerzas políticas implantadas en el territorio nacional” (Tullio 2010, digital). Esto, junto a algunos elementos tomados de la revisión de iniciativas legislativas, permitió elaborar el proyecto de Ley por la “Democratización de la

¹¹¹ Pedro Azcoiti, Oscar Aguad, Alberto Beccani y Alicia Tate.

¹¹² Ese “diálogo” se realizó siguiendo ejes de trabajo, como Régimen de Partidos y Selección de Candidaturas, y Administración, y Fiscalización y Control del Proceso Electoral. El “diálogo” constó de la realización de rondas de consultas con partidos políticos, la recepción de propuestas, reuniones con especialistas, reunión con la Justicia Nacional Electoral, realización de seminarios internacionales y reuniones técnicas para la elaboración de las propuestas (Ministerio del Interior, s/f; Cfr. Tullio y Álvarez 2015).

Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral” (referido en el Capítulo anterior) que el Gobierno envió al Parlamento cuatro meses después.

A partir del debate por la Ley 26.571 en diciembre de 2009, se puede ver cómo los legisladores se posicionaron en relación con la arquitectura institucional de gobernanza electoral. Seguidamente se aborda el tratamiento en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores.

3.6.1. El tratamiento de la iniciativa en la Cámara de Diputados

El debate en la Cámara baja fue frondoso en intervenciones, destacándose en este aspecto por sobre el resto de las leyes tomadas en consideración en esta investigación. Por parte del oficialismo, prácticamente se dejó la presentación y defensa del proyecto en manos del diputado Landau (FPV, Buenos Aires). Tal como realizara en 2006, el legislador comenzó refiriendo que la iniciativa bajo tratamiento había sido puesta a consideración de diferentes fuerzas políticas y del Fuero Electoral, expresando incluso cómo se posicionaba el oficialismo frente a la misma:

“éste es el primer proyecto integral de reforma política presentado en los últimos 25 años en la Argentina. Quien ha tenido el coraje de ponerlo en práctica fue nuestra Presidenta (...) Asimismo, debo extender mi agradecimiento a los Diputados de los distintos bloques (...) También deseo expresar mi agradecimiento a los integrantes de la Justicia Electoral, tanto en su alzada como a los Magistrados de grado y Secretarios, que han enriquecido esta iniciativa con sus aportes” (DSHCD 18/11/2009).

Más adelante, Landau abordó las modificaciones que se introducían con el proyecto de ley. Tales alusiones al proceso de formulación y negociación fueron precisadas cuando el Diputado refirió la asignación horizontal de las competencias comiciales a los organismos y el parecer de las elites partidarias al respecto:

“Se establece [en el proyecto] la realización del escrutinio provisorio por parte de la Justicia Electoral y una vía recursiva acotada para que sea dicha Justicia la que monitoree permanentemente el proceso electoral de los partidos a fin de evitar las arbitrariedades de las Juntas Electorales [partidarias] respecto de las minorías (...) Por otra parte, se crea el módulo electoral como un coeficiente para el financiamiento que otorga el Ministerio del Interior. El monto correspondiente será fijado por el Congreso de la Nación en la Ley de Presupuesto y no arbitrariamente por el Ministerio del Interior, que es lo que establecía el proyecto original. Obviamente, se trata de una modificación solicitada por los partidos políticos. En lo que se refiere

a los espacios públicos de difusión y a los aportes públicos para las campañas electorales, se establece un recurso directo contra las resoluciones de la Dirección Nacional Electoral ante la Cámara Nacional Electoral. También en este caso se trata de un reclamo de distintos partidos de la oposición, los que plantearon la necesidad de efectuar un control directo traspasando esas facultades a otra competencia (...) Por otro lado, se crea una Comisión que estará integrada por representantes de todos los partidos nacionales que participen en cada elección, para monitorear la acción de manera permanente por el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Electoral. (...)” (DSHCD 18/11/2009)¹¹³.

Pese a que el legislador oficialista enfatizó la *delegación judicial* que se realizaba con la reforma, las intervenciones de los Diputados opositores presentaron una interpretación diferente. Cabe referir que tanto en las palabras pronunciadas al intervenir en el debate como por los textos de las inserciones, el contenido de las críticas radicaba, por un lado y a nivel general, en evidenciar el supuesto “apuro” del Gobierno por evitar el cambio de composición de la Cámara, en pedir que se otorgaran beneficios para los partidos chicos y en solicitar la modificación en la modalidad de emisión de sufragio (a través de la adopción de la Boleta Única o del voto electrónico). Por otro lado y a nivel particular, en materia de las instituciones de gobernanza electoral, las críticas coincidían en el rechazo a la injerencia del Ministerio del Interior en los comicios¹¹⁴. Ahora bien, salvo las excepciones de Zulema Daher (Peronismo Federal, Salta) y Paula Merchán (Libres del Sur, Córdoba), los cuestionamientos iban acompañados de un abanico de propuestas, entre las cuales es posible identificar dos nucleamientos: un grupo de legisladores que promovían la delegación de atribuciones comiciales en favor de la JNE, particularmente en la CNE, y otro grupo de diputados, quienes pedían la creación de un organismo electoral “independiente”, “autónomo”.

Dentro del primer grupo, a su vez hubo diferentes posiciones. Por un lado, muchos legisladores pidieron delegar a la CNE competencias en materia de espacios de propaganda, fondos para los partidos, presupuesto del organismo electoral y geografía electoral, como Horacio Alcuaz (GEN, Buenos Aires), Patricia Bullrich (Coalición Cívica, Capital),

¹¹³ El legislador señaló además, entre otras cosas, que el proyecto también apuntaba a “modernizar” el sistema del registro de electores (DSHCD 18/11/2006).

¹¹⁴ De estas críticas dio cuenta la prensa (Jorquera, *P/12* 03/12/2009; Serra *LN* 19/11/2009)

Christian Gribaudo (PRO, Capital), Laura Montero (UCR, Mendoza), Adrián Pérez (Coalición Cívica, Buenos Aires), Marta Velarde (ex Frente Cívico, Santiago del Estero), Lisandro Viale (PS, Entre Ríos) y Pablo Zancada (PS, Santa Fe). Como representativas de estas posiciones pueden tomarse las intervenciones de Montero y Bullrich. La diputada mendocina expresó:

“Sostenemos que debe ser el Estado, pero no a través de la Dirección Nacional Electoral sino de los Jueces con competencia electoral, quien debe distribuir la pauta publicitaria (...) Por supuesto, nada obsta a que sea un órgano del Poder Judicial quien ejerce funciones administrativas. Es sabido que existe ejercicio de función administrativa en los tres poderes del Estado (...) Además, a los efectos de asegurar la falta de injerencias indebidas, debería ser distinto el artículo 85° (...), para establecer que los límites de los circuitos los establezca la Justicia Nacional Electoral, en lugar del Ministerio del Interior. Las previsiones propuestas pretenden sustraer del poder político para evitar manipulaciones de las circunscripciones que a nivel provincial o municipal pueden distorsionar la voluntad política del electorado” (Montero, DSHCD 18/11/2009).

En su intervención, Bullrich señaló:

“Con la autoridad electoral no nos puede pasar lo que nos sucedió con el INDEC. El Ministro del Interior, que es el ministro político de un partido de Gobierno, no puede tener injerencia en los procesos electorales y en los procedimientos; si no, señora Presidenta, el partido de Gobierno es juez y parte en la organización de un procedimiento electoral. Nosotros estamos planteando autonomía funcional, capacidad técnica y administración autónoma del presupuesto de la Justicia Electoral para garantizar un procedimiento transparente y democrático (...)” (DSHCD 18/11/2009).

Por otro lado, Julián Obiglio (PRO, Capital) enfatizó el involucro de la CNE en la confección de los padrones¹¹⁵ y Oscar Agud¹¹⁶ (UCR, Córdoba) pidió que se valorara la experiencia de la JNE. En palabras del primer legislador:

“Hemos sostenido que los padrones electorales deben ser digitalizados, y además controlados y manejados por la Justicia Electoral y no por el Ministerio del Interior. (...) Otro tema muy importante es la creación de la Justicia Electoral. Al respecto, preferimos quitar facultades al Ministerio del Interior y dárselas a la Justicia Electoral, antes que quitarle facultades a la Justicia y dárselas al Ministerio del Interior...” (DSHCD 18/11/2009).

Dentro del segundo grupo, quienes pidieron la concentración de atribuciones en un organismo electoral “independiente” de los Poderes fueron Silvia Augsburger y Miguel

¹¹⁵ El único legislador que se expresó claramente en sentido contrario a este punto fue el diputado Ramón Ruiz (FPV, Buenos Aires): “(...) La acumulación de control en la Cámara Nacional Electoral no hace más que centralizar un proceso que debiera ser descentralizado a fin de conservar su eficacia y agilidad, respetando de este modo un federalismo que garantice la participación de todos los estamentos que constituyen las estructuras básicas que le dan sustento a nuestro sistema democrático” (DSHCD 18/11/2006).

¹¹⁶ Quien se desempeñaba como jefe del bloque radical en la Cámara baja.

Ángel Barrios (PS, Santa Fe), Ariel Dalla Fontana y Jorge Obeid (Santa Fe Federal, Santa Fe), Marcelo López Arias (Peronismo Salteño, Salta) y Silvia Vázquez (Forja, Buenos Aires)¹¹⁷. Representativa de estas posiciones fue la intervención del diputado Dalla Fontana:

“El organismo de control, de administración y de asignación de recursos no puede estar en manos del partido de Gobierno. Por lo tanto (...) proponemos la creación de una Comisión de administración, asignación y control de recursos y espacios televisivos y, en general, de todo lo que tiene que ver con la campaña. [S]e trata de un organismo donde nadie puede tener mayoría: ni el Gobierno ni ninguno de los partidos de la oposición. De esta manera se garantiza acabadamente la participación de todos los actores electorales de peso” (DSHCD 18/11/2009).

Como cierre de las intervenciones de los Diputados opositores, es pertinente precisar la crítica que muchos legisladores hicieron al oficialismo sobre el interés puesto en la reforma. Las palabras de Lisandro Viale (PS, Entre Ríos) resultan ilustrativas de que algunos de los Diputados mencionados (como Aguad, Azcoiti, Augsburger y Dalla Fontana) veían que el proyecto plasmaba una reforma *concentradora* en favor del Ejecutivo Nacional:

“Deberíamos preguntarnos cuánto tiempo durará esta reforma política que hoy se presenta como la solución de los problemas de nuestra democracia. Quizás hasta [que] el PJ necesite nuevamente retoques que faciliten algunas de las múltiples maniobras que desde el poder se han puesto en práctica para mantenerse allí (...) Aspectos que en el proyecto aparecen como positivos y que fueron enumerados por el señor diputado Landau (...) se ven ocluidos por su instrumentación en manos del Poder Ejecutivo. (...) Cada modificación introducida, si bien atenúa algunos de los aspectos negativos, no altera el sesgo central que, como decíamos, es la concentración de mayor poder, en materia electoral, en manos del Poder Ejecutivo. Para los socialistas la reforma política es necesaria; pero, claramente, no ésta” (DSHCD 18/11/2009).

En los cambios realizados en la Cámara de Diputados al fragor del debate entre los legisladores y que así llegó a la Cámara alta, se “subsanan dos innovaciones del proyecto original que eran poco auspiciosas para la transparencia del proceso electoral: las atribuciones asignadas a la Dirección Nacional Electoral respecto de la definición de circuitos electorales (art. 85°) y la impresión y publicación de los padrones definitivos (art. 82°)” (Straface y Page 2009, 8).

¹¹⁷ Este pedido encontraba parcial coincidencia en los diputados Patricia Bullrich, Horacio Alcuaz y Lisandro Viale, quienes como se vio, más bien pedían favorecer a la JNE.

3.6.2. *El proyecto en la Cámara de Senadores*

Una vez que el proyecto pasó al Senado con modificaciones, el debate allí se abrió con las palabras del miembro informante por el oficialismo. El senador Nicolás Fernández (FPV, Santa Cruz) refirió expresamente la delegación que se estaba realizando desde el sistema de partidos en favor de la Justicia Electoral y las atribuciones que se reservaban al propio Parlamento en algunas aspectos importantes del proyecto:

“Se crea el módulo electoral para quitar discrecionalidad a la autoridad electoral. Entonces, será el Congreso de la Nación el que establecerá sus coeficientes. Esto lo pidieron los partidos políticos. Se establece el recurso de alzada ante la Cámara [Nacional Electoral] frente a las decisiones que tome la Dirección Electoral en la Cámara. Esto también fue pedido por los partidos políticos, a efectos de dar mayor control a la Justicia Electoral sobre los procesos” (DSHCS 02/12/2009).

Sin embargo, también en la Cámara alta la oposición expresó críticas a lo que entendía como un aumento de las competencias en materia electoral del Poder Ejecutivo¹¹⁸. Esto sobrevoló los discursos de los senadores Oscar Castillo (Frente Cívico y Social, Catamarca), Rubén Giustiniani (PS, Santa Fe), Juan Pérez Alsina (Partido Renovador, Salta), Luis Petcoff Naidenoff (UCR, Formosa), y Adolfo Rodríguez Saá (Alianza Compromiso Federal, San Luis). Algunos¹¹⁹ de ellos incluso manifestaron estar muy cerca de los planteos de la propia CNE, que venía pidiendo una mayor *delegación judicial*.

A modo de síntesis de esas posturas, se refieren seguidamente las palabras del jefe de la bancada radical, Gerardo Morales (UCR, Jujuy), pues fue quien aludió como ningún otro a la tensión entre los modelos de gobernanza electoral. El senador refirió incluso una “puja” de larga data que envolvía a los propios organismos con funciones electorales:

“En efecto [el proyecto oficialista], genera en la autoridad política electoral nacional —el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Electoral— el superministerio (...) Hay otras observaciones que hemos discutido en nuestro partido y que también coinciden con las realizadas por algunos funcionarios judiciales respecto de esta puja de competencia con la autoridad política. Efectivamente, esta puja viene desde hace rato y, en especial, con este Gobierno. La puja en cuanto a las atribuciones en materia electoral de la Dirección Nacional Electoral con la Cámara Electoral Federal (sic) viene desde hace tiempo y no fue generada justamente por la Justicia, sino por el poder político. Y esto es lo que se pone en el debate, es

¹¹⁸ Ciertamente, también la oficialista María José Bongiorno (FPV, Río Negro) hizo críticas.

¹¹⁹ Pérez Alsina lo expresó con toda contundencia: “...la Justicia Electoral debe tener mucho más poder en lo que hace al manejo de las elecciones y no aceptar realizar una delegación al Poder Ejecutivo, sea el actual o el futuro...” (DSHCS 2/12/2009).

decir, esa confrontación y esa contradicción respecto a quién tiene más competencia en el control del acto electoral. Esa puja, en este proyecto, se resuelve a favor de la autoridad nacional electoral, del poder político. Y esto es lo que pone en riesgo la transparencia y la confianza en los resultados electorales (...) En la disputa que mantiene la Justicia Electoral con el Poder Ejecutivo en el control del proceso electoral, lauda este proyecto a favor de la autoridad política electoral (...) Por eso, Presidente, nosotros no estamos a favor” (DSHCS 2/12/2009).

La respuesta vino del jefe de la bancada oficialista, Miguel Ángel Pichetto (FPV, Río Negro). El senador rechazó los planteos de Morales haciendo hincapié en que no peligraba la incertidumbre electoral del juego político democrático:

“Señor Presidente: (...) Lo electoral es coyuntural (...) Parece que todo lo malo que pasa en la Argentina es culpa del Gobierno, el cual plantea un modelo autoritario, que se quiere quedar con todo. Así, se afirma también que el Ministerio del Interior va a manejar el proceso electoral, como si estuviéramos asegurando hoy que el resultado electoral en 2011 está cantado (...) Sin embargo, la sociedad va a votar en libertad, como votó en la provincia de Buenos Aires cuando no nos apoyó y perdimos la elección. Fue un resultado ajustado, pero perdimos. (...) Por eso, es otra gran mentira la falta de transparencia electoral en la Argentina o el fraude. Hablan del fraude como si estuviéramos en la década del 20’ del siglo pasado. Aquí no hay fraude. Señor Presidente: el peronismo perdió en 1997 una elección [legislativa] (...) pero se aceptó el resultado político y no hubo fraude, no hubo robo de votos (...)” (DSHCS 2/12/2009).

Finalmente, el 2 de diciembre 2009 se sancionó la Ley 26.571, cuyo pilar central son las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO). Se trató de “la más amplia reforma de la legislación que rige el ejercicio de los derechos políticos en el período democrático iniciado en 1983” (Tullio 2010, digital; Tullio y Álvarez 2015, 19). El proyecto había logrado avanzar en el la Cámara de Diputados (136 votos afirmativos sobre 99 negativos) y de Senadores (42 votos a favor y 24 en contra) gracias a que el kirchnerismo contó con el acompañamiento parlamentario de fuerzas aliadas (como el Movimiento Popular Neuquino y legisladores de Corrientes), mientras que la UCR, la Coalición Cívica y gran parte del PJ disidente se opusieron (Jorquera, *P/12* 03/12/2009).

Con la sanción de dicha norma, las elites políticas introdujeron profundas modificaciones en el entramado institucional de la gobernanza electoral, aunque reforzaron la impronta *híbrida* del nivel nacional de dicha arquitectura comicial, como el debate parlamentario permitió entrever. Por un lado, se dieron nuevas atribuciones a la DINE y a la CNE. La *delegación* a favor del Tribunal ya se había empezado a propiciar fundamentalmente con posterioridad a

la elección general de 2007, como consta en la recopilación de iniciativas legislativas que se hizo desde la DINE. Algunos proyectos de ley concretamente impulsaban reformas que implicaban cambios en las competencias de la CNE¹²⁰. Es de destacar que con la ley de las PASO, también el presupuesto para todo el Fuero Electoral a partir de 2010 creció más aún que en el ritmo alcista iniciado en 2005¹²¹.

En el texto promulgado, se delegó en la JNE entender en “los actos y procedimientos electorales” para la selección de candidatos en las primarias (art. 19°) y se introdujeron modificaciones en la Ley 26.215 de Financiamiento, de manera que a partir de la reforma de 2009 la CNE puede revocar resoluciones de la DINE en cuanto al reparto de fondos y espacios de publicidad para las agrupaciones partidarias (art. 71°). Además, se efectuaron muchos cambios en el Código Electoral, entre ellos se destaca: la centralización del padrón electoral en la CNE (distribuyéndolo luego a los –JUFECE- de primera instancia¹²²) (art. 75° y 76°) y la intervención del Tribunal en el control judicial de la geografía electoral, quedando el control técnico-político en el Ministerio del Interior (art. 84° y 85°). La implementación de la política electoral concretada en la ley de las PASO dio lugar a una reestructuración de la CNE. A partir de la *delegación judicial* hecha por las elites, los Magistrados emitieron una serie de Acordadas que la potenciaron¹²³.

¹²⁰ En el Senado, los proyectos: S-0293/08 (Escudero); S-0609/09 (Perceval); S-1610/9 (Escudero, Romero y Pérez Alsina). En Diputados, los proyectos: 1038-D-2008; 3986-D-2008; 3988-D-2008; 7059-D-08; 1457-D-09 de varios autores.

¹²¹ Fuente: CNE, 2015.

¹²² De manera que con la reforma, cada JUFECE pasó a controlar el sub-registro de electores de distrito. La centralización en la CNE del registro electoral ha generado algunas “tensiones” entre ésta y los JUFECE (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/09/2014).

¹²³ Primeramente, se modificaron las comunicaciones del RENAPER con la JNE respecto al Registro Nacional de Electores (Acordada 66/2010, Anexos I y I.B, y II). A continuación, se reformó la propia estructura funcional y el organigrama de la CNE (lo que fue aprobado en agosto de 2010 mediante la Acordada extr. 79/2010). En diciembre del mismo año, los Magistrados dispusieron la modificación de la estructura funcional de la Secretaría de Actuación Electoral de la CNE y otras áreas (Acordada extr. 125/2010). La secuencia de cambios continuó en 2011, cuando se realizarían las PASO a nivel nacional. En marzo, los Camaristas dispusieron la creación del “Registro Nacional de Divisiones Electorales”, dentro de la Unidad de Geografía Electoral, creada dos años antes. En el mismo texto los Magistrados regularon el procedimiento a seguir por los JUFECE (concretamente, las consultas a realizar con los organismos provinciales y los partidos políticos) en cuanto a la formulación de anteproyectos de delimitación de las divisiones electorales (Acordada extr. 18/2011, consid. 4° y 5°). Otra iniciativa del Tribunal fue la creación del registro de entidades acreditadas para ejercer el

Por el otro lado, como expuso con claridad el senador Fernández al abrir el debate en el Senado, con la reforma el Congreso se reservó la potestad de establecer el “módulo electoral”, a través del cual debían fijarse “los límite de gastos autorizados” a las agrupaciones políticas en las elecciones primarias y generales (Ley 26.571, art. 70°). Sin embargo, como el kirchnerismo no obtuvo la sanción del Presupuesto Nacional para el ejercicio 2011, por carecer del acompañamiento de la oposición parlamentaria, tampoco se pudo fijar el valor del módulo electoral, pese al “reiterado” pedido de la CNE a los legisladores ante la proximidad de las elecciones primarias y generales de ese año. A raíz del incumplimiento de éstos en 2009 y 2010, “[c]on una interpretación muy extensiva de sus facultades, la Cámara Nacional Electoral decidió suplantar al Congreso y fijar el valor del módulo electoral por su cuenta...” (Ferreira Rubio 2012, 105-106)¹²⁴.

Era previsible que al ser “la” reforma del período, cualquier modificación posterior constituiría una reacción a algunos de los cambios dispuestos en 2009. La siguiente sección muestra lo realizado en 2016, a partir del cambio de signo político del oficialismo nacional.

3.7. Año 2016, una reforma trunca

Cuando el Gobierno de Cambiemos envió el proyecto de Boleta Única Electrónica (BUE) al Congreso, el tránsito de la iniciativa por la arena parlamentaria pareció en un principio que no tendría mayores sobresaltos. El hecho de que luego no lograra atravesar el tamiz del Senado, no amerita soslayar esta iniciativa, al no ser inocua para las instituciones de gobernanza electoral.

El 20 de octubre de 2016 el proyecto obtuvo la media sanción en Diputados contando con los votos favorables del oficialismo y básicamente del sector no kirchnerista de la oposición

“acompañamiento cívico” en el ámbito de la Secretaría de Actuación Electoral del Tribunal (Acordada extr. 128/2011).

¹²⁴ En su sentencia del 19 de julio de ese año, la CNE expresó que esa era “la única forma hallada de dar cumplimiento, *in extremis*” a lo dispuesto en la Ley 26.571 en cuanto a las obligaciones del Tribunal respecto a las agrupaciones políticas (Acordada 82/2011).

en la Cámara baja (Sued, LN 20/10/2016). Según comentara una Diputada de la UCR, las negociaciones se desarrollaron en la siguiente situación:

“El Gobierno de Cambiemos está en posición minoritaria [en el Congreso], lo que obliga al consenso, con lo cual se hizo más explícita la discusión, lo que no implica que haya cosas que no se hayan dicho. En las reformas, todo entra a jugar, hay miradas desde el propio partido, cómo se lee la norma, y cada partido hace su lectura” (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/05/2017).

Desde la oposición, por un lado, el kirchnerismo había pedido asesoramiento técnico¹²⁵ y según señalara un Diputado de este espacio, así como en las reformas puertas adentro de su agrupación política “se discute todo”, en particular con el proyecto del oficialismo de impulsar la BUE, “hubo discusiones conceptuales, porque se planteó que estaba en peligro la boleta tradicional, que es parte de la ‘mística militante’. Y desde nuestro espacio no se quería quebrar el vínculo entre cada dirigente y su militancia” (Entrevista individual, Rosario, 25/11/2016). Por otro lado, desde el socialismo, además de haber recurrido también al asesoramiento experto, se propuso tomar en cuenta los casos de Boleta Única de las provincias de Córdoba y Santa Fe. Asimismo, como advirtieron desde el equipo de apoderados a nivel nacional, “el oficialismo nunca respondió” (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/05/2017).

Incluso algunos *think tanks* y voces de la sociedad civil cuestionaban desde el inicio –y en las audiencias realizadas- fundamentalmente las opacidades del sistema de Boleta Electrónica, entendiendo que se vería afectada la integridad (*honestidad*) de los procesos electorales. En particular la incorporación de los “fiscales informáticos” como nuevo actor en los comicios, era percibida como una fuente de nuevas asimetrías entre las fuerzas políticas. Una visión diferente ofreció un directivo de una de las empresas dedicadas a los sistemas de votación electrónica, quien apuntaba no sólo a la “falta de madurez de los actores que propusieron la reforma”, sino también a que “El PRO iba a hacer su propia

¹²⁵ Se señaló que Landau hizo reuniones con el bloque, a las cuales llevó expertos informáticos (Entrevista individual, Rosario, 25/11/2016).

máquina y que, en ese caso, era obvio que desde la oposición se mirara eso con desconfianza” (Entrevista individual, Buenos Aires, 30/06/2017).

El proyecto aprobado en Diputados incorporaba la creación de la Comisión Bicameral de Seguimiento de los Procesos Electorales¹²⁶. Una disposición de este tipo significaba que la delegación a favor de la Judicatura electoral que propiciaba el Gobierno con la transferencia del escrutinio provisorio a la CNE, tendría limitaciones desde las propias elites partidarias. Esto a raíz del incremento de las atribuciones del Congreso en materia comicial que se plasmaba con esa Comisión.

En este sentido, un legislador del kirchnerismo, más allá de advertir que en general los fallos de la Justicia Electoral venían siendo “criteriosos”, reconocía que de alguna u otra forma siempre hay legisladores que reivindican atribuciones de o para el Congreso, y que en Argentina las elecciones se organizan bien en tanto se dé un “mix” entre lo que hacen los funcionarios estatales y lo que hacen los partidos (Entrevista individual, Rosario, 25/11/2016). Lo propio señalaron desde el socialismo, sosteniendo que “la Justicia Electoral debe estar para juzgar, no para administrar. Pero antes que a la DINE, preferimos darle atribuciones a la CNE, pero por lo dicho en realidad tampoco es lo conveniente, más allá de que después tampoco es fácil sacarle atribuciones a los Jueces” (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/05/2017).

A raíz de estos posicionamientos de integrantes de las elites partidarias, desde la CNE se asumía que si bien el organismo venía teniendo “una voz que es escuchada” (de ahí que se invitara a sus representantes a exponer en el Congreso), es “un actor más entre otros” y los partidos en las reformas “siempre se guardan algún resorte instrumental” (Entrevista individual, Buenos Aires, 23/11/2017). Esto lo confirmaba otro alto funcionario de la CNE, para quien “el diálogo interpoderes, es casi lo específico de esta Cámara Electoral. Los

¹²⁶ Algo a destacar es que también se incorporaba la paridad de género. No obstante, ésta obtuvo la media sanción restante el 23 de noviembre de 2017, quedando establecida con la Ley 27.412 (IBAE 15/12/2017).

partidos grandes, en las reformas, siempre se dejan una válvula de escape y esto convive con lo que decía alguien que se desempeñó como Secretario, que la CNE es como una estrella fugaz, que aparece en los años electorales y luego desaparece” (Entrevista individual, Buenos Aires, 24/11/2017).

En lo que hace al tratamiento del proyecto en la Cámara alta, aquí es importante recordar que el Ejecutivo hizo gestiones antes los Gobernadores peronistas. Sin embargo, eso no fue suficiente para lograr vencer los desacuerdos que la reforma electoral suscitaba en muchos Senadores y sus mandatarios provinciales. Así como un Senador oficialista avalaba el proyecto por considerar que extrapolaba a nivel nacional algunas pruebas piloto satisfactorias que se habían realizado en su provincia (Entrevista individual, Córdoba, 11/11/2016), desde la UCR, una Diputada nacional señalaba: “El kirchnerismo presentó en el Senado argumentos vinculados con el armado de las listas, relacionados a su vez con cuestiones fuertemente de las provincias, y en la Cámara de Diputados esos argumentos no figuraron, se esgrimieron otros” (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/05/2017)

Los Senadores y Gobernadores peronistas además tenían frente a sí la oposición a la adopción de la Boleta Electrónica que se había levantado desde el mundo académico, desde donde se objetaban tanto los aspectos técnicos como políticos-discursivos de la iniciativa (*Política argentina* 28/10/2016). Finalmente, el 23 de noviembre los senadores peronistas hicieron saber que no avalarían el tratamiento del proyecto en la Cámara alta.

Este posicionamiento se entendió rápidamente como una traba prácticamente insalvable para que la iniciativa reformista del oficialismo prosperara (*La Capital* 24/11/2016). Desde el socialismo, aunque ya no contaban con representantes en el Senado, al tiempo que señalaban el carácter “partidista” de las reformas en general y la falta de “un marco de acuerdo democrático”, observaron: “el Gobierno de Cambiemos fue al todo o nada, no dio lugar a

alternativas” (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/05/2017). Así, al final del período, el último de los proyectos analizados no llegaba a convertirse en ley.

3.8. Conclusiones

El recorrido realizado por el Capítulo permitió reparar en diferentes ciclos reformistas (referidos en la Tabla N° 4) en los cuales estuvieron involucradas las elites partidarias rivales que se fueron sucediendo en las Cámaras del Congreso.

TABLA N° 4: REFORMAS CONCENTRADORAS (C)/DESCONCENTRADORAS (D) Y OTROS HECHOS DESTACADOS (1983-2017)
Congreso Nacional
<i>Ciclo 1984-1986 (oficialismo: UCR)</i> Designac. CNE (D) // 1985, L 23229 (CyD); L 23298 (D) //1986, L 23476 (CyD)
<i>Ciclo 1991-1994 (oficialismo: PJ)</i> 1991, L 23952 DELEC (C) //1994, R.CONST (CyD); L 24444 (CyD); “doble tramo” JNE/Congreso
<i>Ciclo 1998-2001 (oficialismo: PJ; desde 1999: Alianza)</i> 1998, controversia incorporación senadores //2000, c/ Bussi, art. 64° (C) //2001, Concursos s/ designac. en CNE (D)
<i>Ciclo 2002-2003 (oficialismo: PJ)</i> 2002, L 25600 (CyD); L 25610 (CyD); L 25684 (C)
<i>Ciclo 2004-2006 (oficialismo: PJ-FPV)</i> 2004, L 25983 SIMULT.E (C) //2006, L 26215 (CyD);c/ Patti, art. 64° (C)
<i>La reforma de 2009 (oficialismo: FPV)</i> //2009, L 26571 (CyD)
<i>Intento reforma trunca (oficialismo: Cambiemos)</i> 2016, proy BUE (CyD)

Fuente: Elaboración propia

Ya en los primeros años de la democracia se trataron reformas relevantes en materia del diseño institucional de gobernanza electoral, en relación con cuestiones que luego volverían a integrar las agendas de las elites, como el calendario electoral, la delegación de atribuciones a la Judicatura y el financiamiento partidario. También, el ingreso a los años 90’ permitió visibilizar no sólo las modificaciones en las cuales tuvo que intervenir el Parlamento bajo un nuevo oficialismo, sino además el posicionamiento de los legisladores en cuanto a las atribuciones comiciales del Legislativo, con la reforma de la Constitución

Nacional (1994) como un exponente particularmente relevante en dicho sentido. A partir de allí se empezó a hacer más evidente una disputa por las competencias electorales, que reaparecería en diferentes momentos del período.

De ahí el carácter nada trivial del tratamiento de las incorporaciones de nuevos legisladores en ambas Cámaras, o cuando el Parlamento se hizo de la potestad de convocar a las elecciones presidenciales en 2003. Eso estuvo también presente en los ciclos reformistas posteriores, particularmente al momento de tener que dar tratamiento al proyecto enviado por el Ejecutivo en 2009 y que implicaba una trascendente reforma en la gobernanza electoral. Dado el carácter integral de esta modificación, resultaba previsible que al constituirse en “la” reforma del período, cualquier modificación posterior –comenzada a través de una alteración del equilibrio de poder interpartidario- podría entenderse como una reacción a algunos de los cambios dispuestos en ese año. De ahí el intento reformista (fallido) de 2016.

El análisis de las diferentes reformas realizado en este Capítulo manifiesta entonces, por un lado, que desde el Parlamento, las elites partidarias aportaron a la consolidación del modelo *híbrido* de gobernanza electoral, negociando (según la relación de fuerzas en cada momento) el reparto de competencias de los organismos comiciales, incluso asumiendo que el Poder Legislativo es uno de ellos. Por el otro lado, que no es lineal la asociación que puede realizarse entre actores partidarios y sus preferencias institucionales, puesto que se ha visto que en situaciones de iniciativas propuestas por los oficialismos, en principio las mismas no eran exclusiva o abiertamente distributivas.

Por otra parte, en tanto *casa del pueblo de la Nación* pero también *casa de las provincias* de la federación, se ha podido ver que junto con cuestiones de asignación horizontal de atribuciones comiciales (con legisladores favorables o a la delegación judicial y/o a la injerencia de los Poderes Ejecutivo y Legislativo), también hubo expresiones por el reparto

vertical de las mismas (con representantes favorables a la centralización y otros refractarios a ésta). En definitiva, esto expresa el carácter multinivel del modelo de gobernanza electoral de Argentina. De ahí que, como se hace en los Capítulos siguientes de esta investigación, resulte pertinente considerar también la gobernanza comicial en el nivel subnacional.

CAPÍTULO 4

LAS REFORMAS EN LAS PROVINCIAS DE CÓRDOBA Y CHACO

La teoría política del cambio en el diseño institucional de la gobernanza electoral supone que los intereses de las elites partidarias se hacen presentes incluso en las reformas propiciadas en una *constituency* donde el modelo de *delegación judicial* es el predominante, lo cual para - para los enfoques normativos- en principio lo pone a resguardo de las tensiones del sistema de partidos. Este Capítulo –con el cual se inicia el análisis de las reformas en el nivel subnacional de la gobernanza electoral de Argentina- aborda las reformas en las provincias donde la Judicatura tiene un rol destacado en las atribuciones comiciales. En línea con la hipótesis de esta investigación, en tales distritos cabe esperar entonces que las modificaciones institucionales impulsadas y conducidas por las elites estén relacionadas con la disminución de las atribuciones de los árbitros electorales y/o la designación o remoción de los mismos.

Ciertamente que al abordar los cambios en las provincias argentinas, hay que tener presente que con la recuperación de la democracia en 1983 aparecía también la cuestión de las instituciones que regirían los procesos electorales de los distritos. Vinculado con esto, “los calendarios electorales provinciales separados de los nacionales se tornaron en uso corriente recién a partir de mediados de la década del 90’...” (Alles 2011, 1). Tal decisión política sobre la fecha de los comicios provinciales es una herramienta en manos de los Gobernadores, resultando que si ellos desdoblan las elecciones, la organización de los procesos electorales queda a cargo de la provincia, mientras que si disponen la adhesión al régimen de simultaneidad, la administración electoral es asumida mayormente por la Justicia Nacional Electoral. Seguidamente en el Capítulo se analiza primero la provincia de Córdoba y luego la provincia del Chaco, realizando posteriormente, en la sección de las conclusiones, una comparación entre los procesos reformistas de ambas unidades distritales.

4.1. Provincia de Córdoba

Esta sección contiene el análisis de las modificaciones a la gobernanza electoral realizadas en la provincia de Córdoba. De manera que, junto con unas referencias previas, se abordan las reformas impulsadas bajo los gobiernos de Eduardo Angeloz, Ramón Mestre, José Manuel De la Sota y Juan Schiaretti. Antes de reparar en los cambios propiciados, se refiere, por un lado, que este distrito supo tener una Junta Electoral Provincial¹²⁷ (JE) creada en 1972 con la Ley 5.423¹²⁸, en la época de la Intervención federal *de facto* a cargo de Helvio Guozden.

Por otro lado, a partir de la recuperación de la democracia en 1983 y del retorno del radicalismo a la Gobernación –de la mano del triunfo de Angeloz–, la simultaneidad o concurrencia *vertical* se dispuso en Córdoba hasta las elecciones legislativas nacionales de 1997. Esto significa que, por decisión de los Gobernadores pertenecientes a la UCR, hasta dicho año correspondió a la JNE hacerse cargo de los diferentes aspectos concernientes a los procesos electorales del período.

De manera que tanto el Juzgado Federal con competencia electoral (JUFECE) con asiento en la ciudad de Córdoba (en forma permanente) como la Junta Nacional Electoral (en forma transitoria) tuvieron que hacerse cargo de las funciones administrativas y jurisdiccionales vinculadas con cada elección¹²⁹. Con la instalación en 1926 de la Secretaría Electoral del JUFECE y la asistencia brindada por aquella a la Junta Nacional Electoral en cada elección (González Roura y Otaño Piñero 1993, 755), se tiene una dilatada presencia de dicho

¹²⁷ Lamentablemente no se tiene información sobre dicha Junta.

¹²⁸ Suspendida por tiempo indeterminado por la Ley 5.912. Esta norma regulaba todo lo atinente a la materia y a la competencia electoral, complementándose con la Ley Orgánica Municipal 3.373 y la Ley 4.754.

¹²⁹ Esto continuó en las elecciones sucesivas, pero siempre que en el distrito Córdoba se votara para las categorías nacionales (Diputados, Senadores, Presidente y Vicepresidente). En estas condiciones, lo mismo sucedería para todas las provincias.

organismo del Estado Nacional en la vida política de la provincia, signada en la primera etapa democrática por el predominio del radicalismo (Panero y Varetto 2008).

Dentro de esos años, sobresale la actuación que debió tomar el Juzgado en la polémica elección interna para elegir la lista que llevaría el peronismo para la elección de Diputados Nacionales en 1993¹³⁰. En la jornada del 1° de agosto, compitieron tres listas, una encabezada por José Manuel De la Sota (embajador en Brasil), otra por Juan Schiaretti (secretario de Comercio e Industria de la Nación, quien respondía a una línea interna del PJ liderada por el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo¹³¹) y una tercera por Julio Aráoz (ministro de Acción Social de la Nación). Descontento con el resultado de las urnas, De la Sota apuntó contra el sector de Schiaretti, señalando “[c]on fraude nos quieren robar la victoria”, criticó duramente al titular de ENCOTEL -el Correo oficial-, Arnoldo Grisanti, y apeló a la movilización de la ciudadanía “contra el fraude” (LV 5/09/2009).

Este conflicto se dirimió en el JUFECE de Córdoba (a cargo de Adolfo Zamboni Ledesma¹³²), el que dispuso suspender la proclamación de la lista triunfante y proceder con el escrutinio definitivo realizado “voto a voto”. Se arribó así a un resultado diferente al difundido algunos días antes por la Junta Electoral partidaria, si bien no variaba el orden¹³³ (LV 5/09/2007; Piqué, P/12 6/09/2007; IBAE 6/09/2007). Aunque en dicho caso formalmente intervino la Justicia Federal, desde este ámbito se destacó que es “prácticamente sintomático” que ante cada proceso electoral se haga alusión, por ejemplo, a “la falta de boletas” en el cuarto oscuro (Entrevista individual, Córdoba, 11/12/2014).

Mientras las cuestiones relacionadas a los procesos y procedimientos electorales de la provincia eran fundamentalmente llevadas adelante por la Secretaría Electoral del Juzgado

¹³⁰ 20 años después, se suscitó una polémica en relación con los comicios para Diputados Nacionales. Desde el radicalismo, en pugna con la izquierda por una banca en el Congreso Nacional, se apuntaba al rol no neutral de las autoridades electorales en la difusión de los resultados (Entrevista individual, Buenos Aires, 17/05/2017).

¹³¹ En la misma agrupación también estaba Luis Juez, quien más tarde fundó el Partido Nuevo, llegando a la Municipalidad de Córdoba en 2003.

¹³² A partir de 1994, el Juzgado estuvo a cargo del juez Ricardo Bustos Fierro, siendo Carlos Diers el secretario electoral hasta 2011, cuando asumió Marcela Martínez Paz.

¹³³ Así, Schiaretti quedó primero; segundo, De la Sota; y tercero, Aráoz (LV 5/09/2007).

Federal, en virtud de disponer la simultaneidad, también a partir de la recuperación de la democracia las elites políticas empezaron a delinear paulatinamente un entramado institucional específicamente abocado a las elecciones donde estuviesen en juego las categorías provinciales. A continuación se abordan diferentes ciclos reformistas relevantes para la gobernanza electoral de Córdoba. Primero se refieren las reformas impulsadas en los gobiernos radicales de Angeloz y Mestre. Luego se repasa en las modificaciones institucionales posteriores, bajo los gobiernos de Unión por Córdoba.

4.1.1. La reforma constitucional bajo Angeloz

Ya mediante la Ley 6.885 se restableció la vigencia de la referida Ley 5.423 de 1972. En 1986, desde el oficialismo conducido por Angeloz, se introdujo en la agenda pública el debate por la reforma en la Carta Magna provincial, teniendo entre sus principales objetivos habilitar la reelección del Gobernador, puesto que el texto constitucional de 1923 no lo permitía. En diciembre de aquel año se realizaron las elecciones para elegir a los Convencionales Constituyentes quedando la Asamblea conformada por 37 radicales, 21 de la coalición política Peronismo Renovador-Democracia Cristiana, 15 del Justicialismo “ortodoxo” y 3 del “conservadurismo liberal” bajo la sigla Unión Demócrata de Centro. Con tal composición, “ninguno de los bloques por sí solo podía imponer decisiones, lo que debió incentivar a los acuerdos políticos” entre elites rivales (Muñoz 2005, 1-2). A los fines de este estudio, es importante destacar que de la mano de la reforma constitucional también se abrió un ciclo favorable a introducir modificaciones en materia del diseño institucional de la gobernanza electoral.

En abril de 1987 se aprobó la nueva Carta Magna, siendo Córdoba la cuarta de “las reformas constitucionales efectuadas durante los primeros (...) años de democracia”, luego de La

Rioja, San Juan y Santiago del Estero¹³⁴ (Tula 2001, 4). Además de las aspiraciones reeleccionistas, en el texto se plasmó también el acuerdo alcanzado por los Convencionales respecto a la Justicia Electoral Provincial. Esto fue recepcionado en el Capítulo Cuarto del texto, contemplando expresamente en el artículo 170° la existencia del Tribunal Electoral. Allí se especificó que éste debía integrarse con un Juez, pero se estableció que su competencia y atribuciones debían ser establecidas por una ley especial.

Años más tarde (en el marco un posterior ciclo reformista) se brindaron detalles del proceso de creación del Juzgado Electoral. Los Convencionales Constituyentes se habían basado en la publicación *Reflexiones y Aportes para la Reforma de la Constitución de la Provincia de Córdoba*, un trabajo de la Universidad Nacional de Córdoba, conducido por el jurista Alfredo Mooney. Allí, según evocara Juan Brügge¹³⁵, se insistió “...en la necesidad de convertir el sistema existente en ese momento en el ámbito electoral de la provincia (...) en una verdadera Justicia Electoral y un Fuero Electoral Provincial”, entendiendo que “era necesario rodear de todas las garantías posibles al ejercicio del sufragio, por creer que es la expresión más genuina de la población a la hora de elegir a las autoridades” (Brügge, en DSHLC 22/09/2010).

Tanto José Ramón Chiacchiera (del bloque de la UCR) como Juan Carlos Maqueda (del bloque Peronismo Renovador-Democracia Cristiana), recepcionaron favorablemente el mencionado trabajo de los académicos. En oportunidad de fundamentar el dictamen de la Comisión de creación de la Justicia Electoral y su incorporación en la Constitución Provincial, el convencional Maqueda señaló: “La Comisión ha tenido en cuenta, con justeza, en base a las opiniones doctrinarias y a los antecedentes constitucionales (...), que es imprescindible la existencia de una Justicia Electoral permanente” (Maqueda, cit. Brügge, en DSHLC 22/09/2010). En el espíritu del dictamen leído por Maqueda, trasuntaba la intención

¹³⁴ Como se verá en el Capítulo 6.

¹³⁵ Más tarde llegó a ser legislador provincial de “Unión por Córdoba”.

de “descartar todo sistema político que, so pretexto de una determinada regulación legal, deje al arbitrio gubernamental la decisión de la vida política de la provincia”, resaltándose que “con una adecuada organización de la Justicia Electoral permanente se permitirá que el Poder Judicial sea el custodio y un vigilante constante para no permitir que, a través de los mecanismos electorales y del régimen de partidos políticos, se atente o se conspire contra la democracia” (Brügge, en DSHLC 22/09/2010).

Con la creación constitucional del Juzgado Electoral, las elites políticas de la provincia dieron un paso firme *desconcentrador* hacia el modelo de *delegación judicial*, con lo cual se allanó “toda discusión en torno al carácter jurisdiccional del órgano provincial a cargo de la materia electoral, superando viejas discusiones tanto doctrinarias como jurisprudenciales respecto de su naturaleza jurídica” (Pérez Corti 2013, 1-2). Pasar de la JE al Juzgado Electoral fue interpretado como “un claro avance”, ya que la dirigencia se inclinó por un organismo “con carácter estable, permanente, y con una tendencia clara hacia lo que es la especialización del Fuero Electoral” (Omar Ruiz¹³⁶, en DSHLC 22/09/2010).

Pero además del tal organismo, cabe señalar que el texto constitucional de 1987 confirmó las potestades juzgadoras de la Legislatura¹³⁷ y el control del Gobernador sobre el calendario electoral¹³⁸. Así, de forma *concentradora*, se mantuvieron vestigios del *modelo clásico*. Por lo tanto, si bien las elites políticas habían comenzado un deslizamiento hacia la *delegación judicial* con la reforma constitucional, se ratificó el carácter *híbrido* de la gobernanza electoral provincial. Recién en 1997, bajo el impulso del oficialismo radical (que en ese entonces estaba liderado por el gobernador Ramón Mestre, a raíz de la salida de Angeloz y los cuestionamientos públicos a su figura), se impulsó la ley especial del Juzgado Electoral de la provincia.

¹³⁶ En 2010, legislador opositor, integrante del ARI.

¹³⁷ La característica de ser “juez exclusivo de la validez de la elección, de los derechos y títulos de sus miembros” (art. 98º) y de juzgar la elección de Gobernador y Vice (art. 141º). En el nivel nacional, esto se vio en el Capítulo 3.

¹³⁸ Como se desprende del art. 110, inc. 6.

4.1.2. Las reformas bajo Mestre

Hasta 1997, y a excepción del paso dado en 1987, el interés de la mayoría de los dirigentes partidarios respecto a los órganos electorales se hacía explícito, según un alto funcionario electoral, “sistemáticamente antes de las elecciones”, viéndolos despectivamente “casi como comercios que se abrían para la elección y luego se cerraban” (Entrevista individual, Córdoba, 11/12/2014). De ahí la importancia de las reformas realizadas bajo el gobierno de Mestre: la sanción de la Ley 8.643 del Juzgado Electoral y la realización de los comicios desdoblados respecto a las elecciones nacionales. Seguidamente se refieren estos cambios.

En primer lugar, es de destacar que el organismo electoral cordobés había surgido como un anteproyecto elaborado en 1993 desde el Consejo de Partidos Políticos. Enviado posteriormente a la Legislatura Provincial en 1994, la iniciativa perdió estado parlamentario en 1996 y luego fue reformulada en el Senado para ser sancionada (Pérez Corti 2013, 2). Dicha ley asignó al Juzgado competencia territorial (toda la provincia) y material (art. 1º), fijando también que la atribución en cuestiones electorales fuese asignada al Fiscal Correccional que determinara el Tribunal Superior de Justicia, a propuesta del Fiscal General (art. 14º). Dirigentes consultados coincidieron en señalar que el oficialismo promovió la designación de Marta Vidal, quien se mantuvo al frente del Juzgado Electoral hasta el final del período (Entrevistas individuales, Córdoba, 11/11/2016).

El siguiente señalamiento del mismo autor permite ver cierto criterio de eficiencia que operaba en cuanto a la creación del Juzgado. Con éste, se trataba de dar “respuesta a los lineamientos jurisprudenciales fijados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en lo relativo tanto al control de juridicidad y de constitucionalidad como al requisito constitucional de la doble instancia judicial, sumando las vías recursivas y procedimentales...” (Pérez Corti 2013, 5).

En segundo lugar, cabe destacar la decisión de Mestre de disponer –en el decreto de convocatoria a los comicios- que la elección provincial se realizaría el 20 de diciembre de 1998 (adelantando la fecha varios meses antes de lo previsto). Con tal reforma marcadamente *concentradora*, el oficialismo se unió a la tendencia de las “elecciones posteriores a la reforma constitucional de 1994, cuando el uso estratégico del calendario electoral provincial se volvió frecuente...” (Alles 2011, 11). Dicha jornada electoral no solamente significó para Córdoba cambiar el signo partidario del oficialismo (pasar del predominio radical al peronista –Calvo y Escolar 2005; Panero y Varetto 2008-). Se trató además de “la primera experiencia electoral estrictamente provincial” (Pérez Corti 2013, 2). Más aún, según recordó un alto funcionario electoral, “[s]e descubrió que se podía hacer las elecciones despegadas de las nacionales”, por eso, “1998 fue un punto de inflexión en la organización electoral de la provincia” (Entrevista individual, Córdoba, 11/12/2014).

Previo a tal proceso electoral y también impulsada por el radicalismo, en octubre del mismo año se sancionó la Ley 8.714, disponiéndose modificaciones respecto a la estructura del Juzgado Electoral, tendientes a preparar al organismo de cara a los comicios mencionados. En este sentido, se introdujeron cambios en cuanto a la designación del Secretario y Prosecretario del Juzgado, nominaciones a cargo del Tribunal Superior de Justicia¹³⁹.

Hacerse cargo de la gestión del proceso electoral de 1998 implicó también resolver cuestiones administrativas de gran relevancia. En atención a esto, se convocó a compulsa de precios para la contratación de los servicios electorales, discriminados en dos grandes rubros: logística y recuento provisorio de votos. El Correo Argentino ganó la compulsa para asumir los servicios de logística, situación que se repitió en las elecciones siguientes, lo cual evidencia el rol para nada despreciable de este organismo dentro de la gobernanza electoral.

¹³⁹ Se tendía a garantizar la igualdad de oportunidades y la selección por idoneidad (Pérez Corti 2013).

A Siemens-Itron se le adjudicó el recuento provisorio, lo que fue variando en los procesos posteriores.

La experiencia de 1998 en términos de gobernanza electoral fue de gran importancia, ya que a partir de allí las elecciones para categorías provinciales se realizaron en fecha no concurrente con el calendario electoral nacional (Alles 2011). Al no regir la simultaneidad, la Justicia Electoral Provincial fue adquiriendo más relevancia en el sistema político cordobés. Esto incluso se vio incrementado siempre que se realizaran simultáneamente las elecciones provinciales con las municipales y comunales, ya que en tales situaciones corresponde a la Justicia Provincial encargarse también de las elecciones a nivel local.

Además de la normativa referida al Juzgado Electoral, antes de dejar la Gobernación, la elite oficialista impulsó la Ley Electoral Provincial 8.767, sancionada en junio de 1999¹⁴⁰, si bien no tuvo implicancias para las instituciones de gobernanza electoral. También en ese año, gracias al desdoblamiento electoral, desde el máximo Tribunal de Justicia se empezó a tomar un activo posicionamiento en materia del diseño institucional electoral “con el dictado de sucesivas acordadas reglamentarias que fueron definiendo progresivamente la conformación, integración y competencias de lo que era la Sala Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales, compuesta por una Relatoría y una Secretaría” (Pérez Corti 2013, 5)¹⁴¹. Con la ascendiente coalición Unión por Córdoba¹⁴² (UPC) liderada por De la Sota, al frente del Ejecutivo Provincial desde 1999, se impulsó una nueva reforma constitucional.

¹⁴⁰ Esta norma se caracterizó por ser en su mayoría (y con adaptaciones) “una réplica del Código Electoral Nacional” (Pérez Corti 2013, 2).

¹⁴¹ La emisión de las acordadas se extendió hasta 2001. La existencia de la Sala obedecía a que la Ley 8.643 de creación del Juzgado Electoral no dispuso “la existencia de un Tribunal de segunda instancia con competencia material y territorial en la especialidad”, por el contrario, le fue asignada “dicha jurisdicción al Tribunal Superior de Justicia” (Pérez Corti 2013, 5).

¹⁴² Liderada por el PJ, “tenía como principal aliado a un partido de centro derecha: la Unión de Centro Demócrata (UCD)”. También integraban esta coalición el Partido Demócrata Cristiano, Acción para el Cambio y Nuevo Movimiento. En 1999 UPC ganó también la Intendencia de la capital provincial (Varetto 2008, 123 y 167).

4.1.3. La reforma constitucional bajo De la Sota

Como parte de un contexto nacional que se volvía cada vez más crítico, el descrédito hacia la dirigencia política se registraba en Córdoba con “reclamos de la sociedad civil” favorables a “introducir reformas institucionales para superar una creciente desconfianza hacia los partidos políticos y en especial hacia el órgano legislativo al que se lo visualizaba como numéricamente exagerado, caro e ineficiente y en particular la crítica a la denominada ‘lista sábana’” (Muñoz 2005, 7; Cfr. Pousadela 2007).

A partir de haber ingresado esa temática en la agenda de la elite y siendo aprobado en septiembre de 2001, el texto reformado de la Carta Magna dispuso el carácter unicameral de la Legislatura (y la modificación del sistema electoral para su integración), en relación con la demanda social ya referida y las previsiones del oficialismo. Por consiguiente, los Convencionales no innovaron respecto a la institucionalidad de la gobernanza electoral. Así, se mantuvieron tanto el capítulo dedicado a la Justicia Electoral, las potestades juzgadoras de la Legislatura¹⁴³ y el control del Gobernador sobre el calendario electoral¹⁴⁴. Se ratificaba de esa manera tanto el carácter *híbrido* de la gobernanza electoral de Córdoba como su impronta *judicializada*. Años después, como se aborda seguidamente, este diseño institucional se vería fuertemente tensionado.

4.1.4. La polémica elección de 2007

En el año 2007 “la Justicia Electoral de Córdoba atravesó la peor crisis electoral desde el advenimiento de la democracia” (Pérez Corti 2013, 2). Producto de las características conflictivas de la elección provincial del 2 de septiembre de ese año (en la que debían elegirse Legisladores Provinciales, Gobernador, Vicegobernador y miembros del Tribunal de Cuentas) se emprendería una reforma de la institucionalidad electoral de grandes

¹⁴³ Con el art. 92° y el art. 141°. También en el nivel local se sigue tal criterio.

¹⁴⁴ Como se desprende del art. 104°, inc. 6.

proporciones. De acuerdo con estas características, resulta pertinente detenerse a continuación en algunos de los aspectos contextuales de dicho proceso electoral, como la situación previa a los comicios, los detalles de la jornada electoral y la activación de los mecanismos institucionales de resolución de controversias.

En primer lugar, es de referir que por decreto del gobernador De la Sota (quien finalizaba su segundo mandato iniciado en 2003), se estableció que las elecciones en Córdoba volvían a realizarse con anticipación a lo fijado por el calendario electoral nacional, es decir, sin adherir al régimen de simultaneidad. La coalición oficialista impulsaba la candidatura del vicegobernador Schiaretti. Como se reflejaba en la prensa, en el Gobierno Nacional los apoyos no eran unánimes hacia el candidato de UPC.

Si la por entonces candidata a la Presidencia, la senadora Cristina Fernández de Kirchner, había viajado a la provincia “para darle respaldo al delfín de José Manuel de la Sota en plena campaña”, se destacaba que el presidente Néstor Kirchner no hiciera “ningún gesto que pudiera interpretarse como un apoyo a [Luis] Juez” (*LN* 4/09/2007). Además, el ministro de Planificación Federal, Julio De Vido, acompañaba la campaña de Schiaretti y se atribuía que allegados al jefe de Gabinete, Alberto Fernández, apoyaban a Juez (candidato del Frente Cívico y Social, FC), figura en ascenso desde 2003, al obtener la Intendencia de la capital provincial (*LN* 4/09/2007). Por su parte, la UCR llevaba como candidato al diputado nacional Mario Negri.

En segundo lugar, es pertinente señalar que el domingo 2 de septiembre los electores enfrentaban una oferta electoral de 9 fórmulas de candidatos a Gobernador y Vicegobernador. Habilitada la “sumatoria de votos”, había 32 boletas correspondientes a diferentes agrupaciones políticas. En el cierre de los comicios se difundieron las encuestas a “boca de urna” donde se le daba a Juez una ventaja de dos puntos porcentuales, al tiempo que Schiaretti afirmó que estaba ganando “por siete puntos” y que él era “el gobernador

electo de Córdoba”. De hecho, según recordó el apoderado del frente oficialista, “cuando rodeado de periodistas dije que nuestro candidato Schiaretti iba a ganando, él me llamó para decirme ‘seguí diciendo eso’ y de ahí en más me encargaron hablar con la prensa” (Entrevista individual, Córdoba, 11/11/2016).

El recuento provisorio se extendió hasta el lunes 3 de septiembre (duró 16 horas), registrando reversiones en las tendencias de votos de los principales contendientes. Cuando el candidato de UPC obtuvo una ventaja de 1,11% (unos 17.000 votos), a las 9:30 Juez denunció al oficialismo “por haberle robado la elección”, lo que fue respondido por Schiaretti, quien señaló que tales expresiones eran “de mal perdedor” y perjudicaban “las instituciones de la provincia” (*LN* 4/09/2007; Entrevista individual, Córdoba, 11/11/2016).

Lo exiguo de la diferencia entre los dos principales competidores, “la más ajustada de las elecciones para Gobernador provincial realizadas en todo el país desde el regreso de la democracia”, se prestó para una escalada de críticas sobre los aspectos medulares de la institucionalidad de la gobernanza electoral. Los dirigentes del FC apuntaron hacia la demora del Correo Argentino en la carga de los datos de la ciudad capital, que eran favorables a Juez, criticando “el ingreso selectivo de los datos” de Córdoba, los cuales “paradójicamente (...) deberían haber llegado primero, por la cercanía con el centro de cómputos”. Se infería que también se trataba de “una crítica velada al Gobierno Nacional”, puesto que el Correo estaba presidido por Eduardo Di Cola, “uno de los principales referentes kirchneristas” en la provincia (*LN* 4/9/2007).

En tercer lugar, es importante tener en cuenta que insatisfecho con el resultado, el candidato del FC rápidamente recurrió al contencioso electoral, para lo cual delineó con sus asesores letrados la estrategia a llevar adelante para respaldar su denuncia. El requerimiento de Juez fue que se declarara la nulidad de la votación realizada en las distintas mesas que identificaron, al entender que se habían producido diversas irregularidades. Para este espacio

político la legislación local justificaba tal sanción y la consecuente convocatoria a elecciones complementarias.

De acuerdo con esto, se le pedía a la titular del Juzgado Electoral, Marta Vidal, que dispusiera el recuento “voto por voto” de todas las mesas, reclamo típico en casos similares a esos (*LN 04/09/2007*). Desconfiando de la magistrada, a quien consideraban una “militante radical” (Entrevista individual, Córdoba, 11/11/2016), el FC presentó la recusación de Vidal, atribuyéndole “enemistad manifiesta”. Más aún, un alto dirigente del juecismo, devenido luego en legislador nacional, años más tarde refirió: “El bipartidismo en Córdoba funciona mal, pero se unieron para sacarnos del medio. ¿De qué importan los organismos electorales si en las mesa de votación hay personas que operan como la barra brava de Boca?” (Entrevista individual, Córdoba, 11/11/2016).

Ese comentario –en definitiva, una crítica al rol de los árbitros electorales- se anclaba en que, según advirtiera en 2007 Ernesto Martínez, uno de los abogados del juecismo, Vidal “no tuvo la capacidad de controlar al Correo Argentino”. Tal presentación llevó a interrumpir el recuento definitivo, apenas comenzado. Si bien el Tribunal Superior de Justicia rechazó el planteo, no obstante se le solicitó a la magistrada cuestionada que informara si efectivamente se habían producido “irregularidades”, dado el retraso exhibido en el recuento provisorio¹⁴⁵.

Por esos días, se evocó desde la prensa la elección de 1993, con la polémica interna dentro del peronismo (*LV 5/09/2007*). Como en tal jornada electoral, la situación de 2007 –esta vez evidentemente más crítica- también se trasladó a las calles. El jueves 9 de septiembre se realizó la “marcha de las manos abiertas”, impulsada por el propio Luis Juez¹⁴⁶. La manifestación contó con el apoyo de un sector del peronismo, de algunos sindicatos y

¹⁴⁵El presidente del Tribunal Superior, Armando Andruet, admitió que se vio “ingratamente sorprendido” por la demora “más allá de lo razonable” que se produjo, y advirtió que la “responsabilidad máxima” del recuento la tuvo la jueza Vidal (Piqué, *P/12 6/9/2007*).

¹⁴⁶ Se trató de una protesta pública del juecismo que contó con unos 30.000 participantes, muchos “con las manos alzadas, como si fueran víctimas de un asalto” (Piqué, *P/12 6/9/2007*).

movimientos sociales. El oficialismo, a su vez, organizó movilizaciones en el interior provincial.

Cuando el Juzgado Electoral admitió la presentación del juecismo¹⁴⁷, lo hizo únicamente poniendo a consideración la validez del resultado obtenido en seis mesas identificadas, desestimando el pedido respecto a las mesas restantes. El 24 de septiembre, Vidal dispuso no anular la elección y ordenó que nuevamente se realizara el escrutinio con los sobres y votos remitidos por los presidentes de las mesas cuestionadas. A este revés, le siguió la apelación del FC ante el Tribunal Superior de Justicia de la provincia. No obstante, el 2 de octubre esta instancia rechazó tal presentación y confirmó el pronunciamiento de la jueza Vidal. Así, –al menos en el ámbito de la institucionalidad cordobesa- se cerraban las chances para el FC. El 18 de octubre la Justicia Electoral difundió el resultado del escrutinio definitivo, confirmando el triunfo de Schiaretti¹⁴⁸ (Piqué, *P/12* 19/10/2007). El sector de Juez recurrió entonces a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, blandiendo incluso la posibilidad de llegar hasta los organismos internacionales (*La Gaceta* 2/10/2007). Pero por este camino también encontraría una negativa a sus aspiraciones.

Pese a los pronunciamientos judiciales tanto del ámbito provincial como del nacional, evidentemente quedaba brindar una respuesta concreta desde la propia dirigencia política a la situación crítica desatada tras las referidas elecciones de septiembre. Confirmando el criterio según el cual el carácter por lo menos polémico de un proceso electoral queda reconocido cuando posteriormente se impulsan modificaciones institucionales, ni bien asumió Schiaretti la conducción del Poder Ejecutivo, dejó ver que la reforma política había ingresado a la agenda de la elite oficialista.

¹⁴⁷ De la mano de la aplicación de la “sumatoria de votos” en Córdoba, se acentuó la “personalización de la opción electoral” (Varetto 2008, 175).

¹⁴⁸ Los números definitivos fueron: Schiaretti el 37,17%; Juez el 36,09; y Negri el 22,17% . La diferencia en favor de UPC fue de 17.734 votos (Piqué, *P/12* 19/10/2007).

4.1.5. El ciclo reformista bajo el primer gobierno de Schiaretti

El flamante gobernador convocó mediante el Decreto 2.192/07 del 10 de diciembre de 2007, a la denominada “Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral” (CCE)¹⁴⁹, que enseguida comenzó sus trabajos, no sin el cuestionamiento de la oposición, en particular del juecismo (AA.VV. 2013). Al inaugurar las sesiones ordinarias de la Legislatura el mismo día, el Gobernador ratificó la decisión política en favor de una reforma de gran alcance, convocando a los opositores, esgrimiendo cuestiones de eficiencia colectiva:

“Hemos convocado a la formación de una Comisión de personalidades para elaborar las bases de una amplia reforma político-electoral (...) Yo quiero convocar a todas las fuerzas políticas sin distinción a que no renuncien a su pensamiento, a que manteniendo su individualidad podamos tener un debate franco para mejorar el funcionamiento de la democracia en nuestra Córdoba” (LV 10/12/2007; *Parlamentario* 5/12/2008).

A continuación se analiza, por un lado, el dictamen de la CCE y la reforma de 2008. Por el otro lado, la modificación a la misma y las implicancias en cuanto a las atribuciones comiciales de la Legislatura Provincial.

4.1.5.1. La reforma de 2008

El día 9 de junio de 2008, la CCE entregó el informe titulado “*Así no va más*” al gobernador Schiaretti, al vicegobernador Héctor Campana y al ministro de Gobierno, Carlos Caserio. Seguidamente se analizan algunos aspectos del dictamen.

En primer lugar, es relevante focalizar en la lectura que la propia CCE realizó de la reñida jornada electoral del 2 de septiembre. Con una seguidilla de “inconsistencias” en ese proceso electoral (Schedler 2009, 52) o de “fallos” (James 2012), para los miembros de la Comisión lo que ocurrió aquel día fue una verdadera “tormenta perfecta”, haciéndose eco de la denominación dada en un matutino local:

¹⁴⁹ La CCE estuvo integrada por nueve miembros, vinculados fundamentalmente a la Universidad Nacional de Córdoba, la Universidad Católica de Córdoba, IDEA y la ONG El Ágora (CCE 2008, 13).

“En efecto, el 2 de septiembre de 2007 (...) emergieron fallas organizativas¹⁵⁰ (...) Si (...) se le agrega un resultado muy ajustado, una transmisión lenta de cómo éste evolucionaba -mucho más lerda de lo habitual- y, a su vez, controversias sobre la veracidad de los datos que incluyeron denuncias de fraude y cuestionamientos de algunos contendientes a la independencia del Poder Judicial, se comprende que se dieron las condiciones propias de una ‘tormenta perfecta’” (CCE 2008, 104-105).

En la sección de diagnóstico, resultan relevantes las observaciones que la CCE realizó sobre las “[d]ebilidades del sistema”, concentrándose específicamente en los aspectos del diseño y funcionamiento institucional:

“La Provincia de Córdoba concentra las dos funciones electorales características, la jurisdiccional y la administrativa, en el Poder Judicial (...) Este diseño institucional se muestra insuficiente e incompleto, pudiendo resultar inadecuado, como se puso de manifiesto durante el proceso eleccionario del 2 de septiembre de 2007, momento que desnudó la precariedad estructural del sistema” (CCE 2008, 103).

Luego de esa valoración negativa a nivel general, donde de todas maneras trasunta una opción por la *delegación judicial*, el informe cuestionó específicamente distintos aspectos del Juzgado Electoral (como se recordará, criticado duramente por el FC). Además de poner en evidencia el *modus operandi* de la institucionalidad estatal en materia electoral, se advirtió que una de las principales debilidades del Juzgado

“...es su composición unipersonal, pues debe llevar adelante una multiplicidad de funciones, tanto legales y jurisdiccionales, como técnicas y administrativas. Asimismo, para ello tiene limitaciones materiales significativas. El Juzgado posee una dotación de personal estable muy reducida, que se amplía temporariamente ante procesos electorales, lo cual no permite disponer en forma permanente de un cuerpo de profesionales calificados en la materia. Por su naturaleza no puede ser autárquico, pero tampoco tiene facultades para disponer de partidas presupuestarias propias. No cuenta dentro de su estructura con dependencias específicas que formal y regularmente se ocupen de cuestiones esenciales como el proceso de contratación previo a cualquier elección (hasta de aspectos a primera vista menores, como útiles e insumos); del control patrimonial de los partidos políticos; (...) y el desarrollo de instrumentos informáticos (no sólo para los escrutinios); (...) por citar algunos casos. En la práctica, el Tribunal Superior de Justicia a través de sus dependencias técnicas (contables, administrativas e informáticas) se ha encargado de estos asuntos. Ello es una solución parcial y de coyuntura (...)” (CCE 2008, 103).

El dictamen de la CCE llegaba así a tocar uno de los meollos de la institucionalidad de la gobernanza electoral, como son los aspectos referidos tanto a la composición de los organismos electorales (con la cuestión de la *autonomía política* de sus miembros) como a

¹⁵⁰ Como “la sumatoria de votos, que generó confusión en el electorado”, “el excesivo número de boletas en el cuarto oscuro, combinado con la elevada cantidad de votantes por cada mesa” y “problemas a la hora de hacer el escrutinio en mesa, especialmente en la capital” (CCE 2008, 104).

los niveles de apelación en una democracia federal, atendiendo a la capacidad de ciertas instancias de vetar las disposiciones de otras:

“Por otra parte, el carácter unipersonal del Juzgado da lugar a otro tipo de controversias. Su actuación alcanza a numerosos actores en plena disputa electoral, lo que expone al juzgador a mediar intereses en pugna durante la competencia, sustrayendo a los partidos políticos de la posibilidad de intervenir en una administración plural del proceso. Téngase en cuenta, como dificultad adicional de diseño, que el Juzgado también actúa como Tribunal de alzada de las Juntas Electorales municipales y comunales. Como éstas se integran mayoritariamente con legos, aun cuando intervienen en asuntos que requieren tratamiento técnicojurídico, suelen incurrir en nulidades procesales, que obligan al Tribunal Electoral a una activa intervención, en calidad de alzada. Por su parte, la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia configura la segunda instancia jurisdiccional de la Provincia de Córdoba (...) Esta circunstancia determina que no existan instancias intermedias, cuestión que es vista por un sector como una debilidad del sistema (CCE 2008, 103-104)¹⁵¹.

Y seguidamente, el dictamen también ponía en evidencia las dificultades en materia registral (CCE, 2008: 107). En cuanto a las propuestas que se hicieron desde dicha Comisión, a partir de asumir que los problemas en definitiva se resumían en una cuestión de reglas, se comprende su apuesta *institucionalista*, y en especial a favor de una reforma *desconcentradora*.

Así, más adelante, el dictamen precisaba que debía avanzarse en crear “con rango constitucional” dos organismos: “el Instituto Electoral Provincial y el Tribunal Electoral Provincial”. Según la concepción de los integrantes de la CCE, el primero se encargaría “de la parte administrativa del proceso electoral, así como del control de los partidos políticos, padrones, temas logísticos de los procesos electorales (urnas, boletas, designación de autoridades de mesa, capacitación de las mismas, designación de las escuelas, etc.)”. A diferencia de este organismo, el TEP debería encargarse de aquello “específicamente jurisdiccional” (2008, 149).

Como ya se dijo, la CCE presentó el dictamen al gobernador Schiaretti. Junto a las propuestas mencionadas, el texto contenía otras iniciativas en materia electoral (la adopción de la Boleta Única, el financiamiento mixto de los partidos, etcétera). Pero el Ejecutivo

¹⁵¹ También se puso reparos sobre la Sala Electoral, en cuando a que debía subsanarse el hecho de que sus principales características habían sido fijadas por acordadas del Tribunal Superior (CCE 2008, 104).

desestimó la idea de introducirlas vía modificaciones en el texto constitucional (AA.VV. 2013). La estrategia que siguió el gobierno de UPC fue la de enviar a la Legislatura los proyectos del Código Electoral Provincial y del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos. Ingresados en noviembre de 2008, el 4 de diciembre finalmente se sancionó la reforma política con 43 votos a favor¹⁵² (la bancada oficialista y aliados) y 7 votos en contra. Los bloques del FC, Unión Vecinal Federal e Izquierda Socialista ni siquiera concurren al recinto (Molina, *CI* 7/12/2008).

En dos oportunidades previas al día de la votación, se habían desatado enfrentamientos en la Legislatura cuando la bancada oficialista quiso introducir modificaciones a último momento, en especial la opción del “voto por lista completa” (“sticker”). Siendo resistidos, se retiraron los ítems más polémicos, aunque el “sticker” sí se incluyó (AA.VV. 2013, 25).

La aprobación de los proyectos admitió diferentes lecturas. Por un lado, el Gobernador remarcaba la legitimidad de la reforma en el sentido de que estas modificaciones habían “surgido no de la idea que tenía un partido político sino de una Comisión de Expertos que recomendó 35 puntos que son los que los legisladores plasmaron en ley” (Schiaretti, cit. Molina, *CI* 7/12/2008). Por otro lado, los sectores opositores descalificaron la reforma denominándola como “una medida cosmética”. En tal sentido se expresó Liliana Olivero, legisladora de Izquierda Socialista, al señalar: “Después del fraude del 2 de septiembre del año pasado, Schiaretti pretende legitimarse con esta reforma trucha evitando así discutir los verdaderos problemas que tiene la provincia y una profunda reforma política y electoral” (Olivero, cit. Molina, *CI* 7/12/2008). Así, mientras el líder del oficialismo argumentaba en términos de eficiencia colectiva, desde la oposición señalaban los rasgos más bien partidarios del cambio institucional.

¹⁵² 7 bloques sobre un total de 11 que componían la Legislatura.

Derogando la anterior Ley Electoral de 1999, el nuevo Código incorporó regulaciones relativas al financiamiento de las campañas electorales (“algo absolutamente novedoso en el ámbito de la provincia de Córdoba”). Respecto a los organismos de gobernanza electoral, y más allá del énfasis puesto por el Gobernador en el trabajo de los expertos, lo cierto es que el texto sancionado siguió tibiamente el camino marcado por el dictamen de la CCE, ya que mantuvo el Juzgado Electoral pero dispuso la creación de una Cámara Electoral Ad Hoc (art. 183°), aunque señalando que la integración, la competencia, los roles y funciones de la misma quedaban supeditados a la aprobación de una ley especial (Pérez Corti 2013, 3). De cara a las elecciones provinciales de 2011, y puesto que la sanción del Código Electoral (Ley 9.571) y del Régimen Jurídico de los Partidos Políticos (Ley 9.572) requerían la reglamentación de muchas de las figuras legales allí contenidas (entre ellas la referida a la creación de la Cámara Electoral Ad hoc), se avanzó entonces en la “re-reforma” política (AA.VV. 2013, 26), que se refiere a continuación.

4.1.5.2. La reforma de la reforma política. El Fuero Electoral

La iniciativa estuvo nuevamente en manos del oficialismo, más aún luego de haber naufragado la estrategia *desconcentradora* de elaboración de propuestas de reglamentación en el marco del Consejo de Partidos Políticos que había convocado el gobernador Schiaretti. Según la prensa local, al no haberse cumplido con ese cometido, “en el Ejecutivo algunos comenzaron a tentarse con la posibilidad de reglamentar toda la reforma a través de decreto.” De todas maneras, para junio de 2009 seguían los contactos entre representantes del Ejecutivo, del Legislativo y de la Justicia (Cámara, LV 18/06/2009). En 2010 el oficialismo estuvo en condiciones de someter a tratamiento en la Legislatura una tríada de proyectos de ley destinados a modificar, extender y precisar los mecanismos electorales que

–paradójicamente- fueron impulsados por el propio Gobernador en 2008 y que todavía no habían sido puestos en práctica (LV 22/09/2010).

De los tres proyectos, uno específicamente se refería al diseño institucional del Fuero Electoral, otro pretendía desregular el financiamiento privado y regular los fondos estatales para los partidos políticos en campaña, y un tercero correspondía a los detalles de la Boleta Única de Sufragio y el carácter obligatorio de la aplicación (aunque parcial) del voto electrónico en los comicios de 2011 (*La mañana de Córdoba* 23/09/2010). La discusión en la Legislatura de los proyectos mencionados se fijó para el día 22 de septiembre. Como en la reforma de 2008, las iniciativas del oficialismo recibieron fuertes críticas de la oposición. Esta vez, en medio del debate los legisladores del bloque juecista -anticipando su voto negativo- “abandonaron sus bancas y se sentaron en el sector de invitados” (LV 22/09/2010).

Finalmente, los proyectos fueron aprobados contando con el respaldo del oficialismo y tres legisladores aliados. Mientras que el rechazo *in totum* vino de parte de representantes radicales y juecistas, dos legisladores vecinalistas y un legislador del ARI aprobaron uno de los tres proyectos (el de Boleta Única) y rechazaron los otros dos (LV 22/09/2010; *La mañana de Córdoba* 23/09/2010). Resumiendo esta situación y haciendo su propia lectura política sobre la reforma, el legislador del ARI señaló en el recinto:

“El oficialismo ha decidido votar todo, el radicalismo ha optado por rechazar todo, el Frente Cívico se puso al margen de esta discusión al dejar sus bancas, y nosotros estamos presentes para defender la reforma de 2008. Defenderla es rechazar absolutamente dos proyectos que está impulsando el oficialismo; muchas veces defender es rechazar y eso es lo que vamos a hacer nosotros para refrendar claramente lo que en el año 2008 consideramos un pequeño avance. También es por ello que hablamos de reforma electoral y no de reforma política. Es raro lo que está pasando en Córdoba con los políticos cordobeses; diría que estamos en el ‘mundo del revés’...” (Ruiz, DSHLC 22/09/2010).

Las críticas de muchos de los legisladores opositores, a las que se habían sumado los cuestionamientos “de la mayoría de los miembros de la CCE” (AA.VV. 2013, 26), tendían mayormente a objetar el bajo consenso y la suspensión del control y de los límites sobre el

financiamiento privado para los partidos políticos en campaña electoral. Por su parte, el oficialismo, sus aliados y la UCR fundamentalmente criticaron la actitud del FC. Para la legisladora Silvia Rivero (integrante del juecismo que luego había migrado al kirchnerismo), sus ex compañeros le habían sacado “el cuerpo” al debate, y el radical Miguel Nicolás criticó también a los legisladores de aquel sector (*La mañana de Córdoba* 23/09/2010).

A continuación se refiere la arquitectura institucional que pasó a conformar el Fuero Electoral de la provincia de Córdoba, instituido por el artículo 2º de la Ley 9.840. Con esta norma se imprimió “horizontes bastante más amplios y complejos, aumentando los organismos competentes a la vez que diversificando sus funciones y jurisdicciones de acuerdo con los ciclos y procesos electorales en los que les corresponderá actuar” (Pérez Corti 2013, 3).

Por voluntad de las elites políticas mencionadas, el Fuero Electoral pasó a estar integrado por el *Tribunal Superior de Justicia*, la *Cámara con competencia en materia electoral*; el *Tribunal Electoral Provincial Ad Hoc* en períodos electorales y el *Juzgado Electoral*. El contencioso electoral provincial pasaba así a quedar definido con una instancia más, inserta entre el Juzgado-Tribunal Ad hoc y el Tribunal Superior. En este diseño, como recordara un alto funcionario electoral, se tuvo en cuenta que los integrantes del máximo Tribunal querían “que los conflictos les quedaran más lejos” (Entrevista individual, Córdoba, 11/12/2014), buscando evitar un escenario crítico como el de 2007. Seguidamente, se aborda cada uno de los organismos referidos (a excepción del Juzgado, ya abordado más arriba).

El *TEP Ad hoc* constituye una ampliación temporal del *Juzgado Electoral*, con el objeto de “constituirse en la autoridad con competencia en materia electoral para la organización, dirección y juzgamiento de los procesos electorales ordinarios y extraordinarios”. Según argumentó Brügge, el miembro informante del oficialismo en la Legislatura al presentar el proyecto, “en época de elecciones (el Juzgado Electoral) se fortalece con la integración de

un Tribunal Electoral Ad hoc...” (Brügge, en DSHLC 22/09/2010). En lo que puede entenderse como una recepción de los decisores políticos a parte de la crítica expresada en el informe de la CCE y por un intento de ellos por mermar el protagonismo de Vidal, se decidió que tal organismo fuese “colegiado”, al integrarse “con tres miembros: el Juez Electoral, quien ejercerá la Presidencia, y dos Magistrados provinciales de cualquier instancia y Fuero que ejercerán la función para los comicios convocados” (Pérez Corti 2013, 4).

Cuando el Juzgado y el TEP Ad Hoc entran en funciones simultáneamente, al primero le corresponde solamente (en virtud de la Ley 8.643)

“...entender en lo relativo a la conformación, contralor y registración de partidos, alianzas y confederaciones, como así también el contencioso electoral partidario (...) conservando para sí –además– la competencia en grado de apelación para revisar las decisiones de las Juntas Electorales municipales (...) y las de aquellas Juntas que intervengan en elecciones de Colegios Profesionales y Consejos educativos...” (Pérez Corti 2013, 4).

Por su parte, el segundo organismo tiene asignado “entender en la organización, dirección, fiscalización y juzgamiento de los comicios ordinarios (es decir, renovación de autoridades provinciales) y extraordinarios (o sea, elección de Convencionales Constituyentes y con motivo de la puesta en marcha de institutos de democracia directa y semidirecta)” (Pérez Corti 2013, 4).

Respecto a la *Cámara con competencia electoral*, consiste en que a las Cámaras en lo contencioso administrativo se les asigna “competencia en materia electoral para entender en grado de apelación en los recursos interpuestos en contra de las sentencias y resoluciones dictadas tanto por el *Juzgado Electoral* como por el *TEP Ad hoc*”¹⁵³ (Pérez Corti 2013, 4-5). En cuanto al *Tribunal Superior de Justicia*, su competencia a través de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales –en lo que hace a la materia

¹⁵³ Para lo cual se fijan turnos para cada una de las Cámaras, discriminando los años en pares e impares (Pérez Corti 2013, 5).

estrictamente electoral- “queda limitada sólo a los recursos de casación o de inconstitucionalidad” (Pérez Corti 2013, 5-6)¹⁵⁴.

Con este diseño institucional, en el que se confirmó lo ya existente y se adicionaron los organismos señalados, las elites políticas que acompañaron la iniciativa de ley decidieron profundizar el modelo de *delegación judicial* en la gobernanza electoral cordobesa, dejando subsumida en esa peculiar lógica operativa a las funciones *administrativas* (de superintendencia, registral, electoral y estadística) y *jurisdiccional* (contencioso electoral y vía recursiva) (Pérez Corti 2013).

Sobre las mencionadas características del Fuero Electoral, se ha sostenido que su “estructura orgánica” configura “uno de los primeros antecedentes a nivel provincial y nacional por su completa y original inserción dentro de la estructura institucional del Poder Judicial de la provincia de Córdoba” (Pérez Corti 2013, 6). Recién en la elección provincial de 2011 (mediante la cual De la Sota retornaría a la Gobernación) se volvió plenamente operativa esta arquitectura, en coincidencia con el estreno de la Boleta Única de Sufragio.

Sin embargo, previo a los comicios, la propia Legislatura creó en febrero de 2011 la Comisión Interpoderes de Seguimiento de los Procesos Electorales (CISPE), integrada por funcionarios de los tres Poderes del Estado. “La misma se presentó como un espacio de cierto grado de consenso entre las fuerzas políticas”, ya que fue integrada por todas las agrupaciones partidarias, aunque al principio hubo reticencia de la UCR y la Izquierda Socialista. La CISPE tuvo un carácter consultivo para el TEP Ad Hoc que se conformó para las elecciones de 2011, ya que de la Comisión surgieron recomendaciones que sirvieron para el funcionamiento de dicho Tribunal (AA.VV. 2013, 27). Así, junto a la *delegación judicial* profundizada en 2010, los órganos representativos no obstante quisieron seguir teniendo algún tipo de injerencia en los procesos y procedimientos electorales, convalidando también

¹⁵⁴ Esto por el art. 23° de la Ley 9.840.

el partidismo con el *modelo clásico*, en un contexto de Gobierno unificado. En este sentido, la creación de dicha Comisión adquiriría un rasgo *concentrador*, en beneficio del oficialismo. Luego del tercer mandato de De la Sota (iniciado tras la victoria electoral de 2011), el oficialismo consiguió retener el Ejecutivo, con el triunfo en 2015 del ex gobernador Schiaretti, entonces diputado nacional. Dentro de los cambios impulsados por su gobierno, se propiciaría una nueva *delegación judicial*.

4.1.6. La reforma bajo el segundo gobierno de Schiaretti

Así como el Gobernador acompañó el impulso del presidente Macri para la adopción de la Boleta Única Electrónica (BUE) a nivel nacional, una vez caída esta iniciativa¹⁵⁵, decidió avanzar en una línea similar a nivel provincial (ÁF 28/11/2016). Ciertamente ya desde abril de 2016 se sabía que el Ejecutivo conducido por Schiaretti tenía en agenda impulsar ciertas modificaciones de cara a los comicios generales de 2019. Un argumento esgrimido por el oficialismo era remediar la saturación del electorado cordobés, que había votado en cinco ocasiones en 2015 (Bergero, LV 24/04/2016).

Así, entre los cambios que se referían, estaba acotar la discrecionalidad del Gobierno para la convocatoria a los comicios provinciales, limitar las reelecciones indefinidas, replantear el financiamiento de la política, e incorporar tecnología electoral al sistema de Boleta Única, recuperando las experiencias comiciales de las localidades de La Falda (2011) y Marcos Juárez (2015). Todo esto implicaba introducir modificaciones en el Código Electoral sancionado en el primer mandato de Schiaretti. Para el estudio de tales cambios se conformó en la Legislatura una Comisión especial para la Reforma Política (Bergero, LV 7/10/2016). Además del Gobernador, dentro de la elite oficialista sobresalían en el apoyo a esas modificaciones el diputado Carlos Gutiérrez –jefe de la bancada de UPC- y Oscar González,

¹⁵⁵ Esto se analizó en los Capítulos 2 y 3.

presidente provisional de la Unicameral, donde el oficialismo continuaba detentando la mayoría. Desde la oposición, algunos sectores expresaron sus críticas a los proyectos de UPC –el juecismo, Córdoba Podemos y la izquierda- y otros eran más proclives a acompañarlos –el radicalismo y el PRO- (Bergero, *LV* 24/04/2016; 7/10/2016).

De todas maneras, el Gobierno avanzó en la Legislatura con algunas de las modificaciones señaladas, particularmente la vinculada con la modalidad de emisión del sufragio. Así, en la sesión del día 22 de diciembre de 2016 se sancionó la Ley 10.420 sobre “tecnologías electrónicas de votación”. En el debate, González defendió el proyecto del oficialismo señalando: “Este es un paso adelante para el proceso electoral...” Por un lado, en la votación afirmativa, UPC contó con el acompañamiento en general del radicalismo y del PRO (González, cit. *LV* 21/12/2016). Por el otro lado, los legisladores de Córdoba Podemos y de los bloques de la izquierda y Encuentro Vecinal votaron en contra, “por el costo que implica y porque no hubo análisis en comisiones, sino una ‘aprobación exprés’ ” (Origlia, *LN* 22/12/2016).

De esta reforma es importante destacar tres aspectos: en primer lugar, se aludió de manera amplia a la “tecnología electrónica informática en el proceso electoral”, refiriendo a la incorporación de la misma para diferentes fases, desde la confección del padrón hasta el escrutinio (art. 1º y 2º); un criterio amplio se adoptó también al hablar de “mecanismos o instrumentos electrónicos de votación” (art. 4º). En segundo lugar, las elites plasmaron una nueva *delegación judicial*, ya que dieron atribuciones al Juzgado Electoral en todo lo referido a la “aprobación” y “distribución” de la tecnología electoral a incorporar (art. 5º y 7º), a la comunicación con la población (art. 9º), a la notificación de los “técnicos informáticos” encargados de la fiscalización de los partidos (art.11º); también se facultó al Superior Tribunal de Justicia para regular las “disposiciones de carácter operativo o administrativo” no previstas en la ley (art. 6º). En tercer lugar, se fijó que la implementación

de la modalidad de votación electrónica pudiese realizarse en coexistencia con “el sistema tradicional” (art. 12°).

Como se dijo, este cambio era parte una plan reformista más amplio. Así, en la misma sesión se aprobó la Ley 10.406, de límite “de una sola reelección para todos los cargos públicos electivos en el orden provincial, con alcance para los municipios y comunas que no cuentan con Carta Orgánica propia”, y la habilitación del voto para los jóvenes de 16 años (LV, 5/01/2017). Tiempo después, al acercarse el proceso electoral 2019, desde la Justicia Electoral se expresaron dudas sobre la implementación de la votación con medios electrónicos (Battaglino, LV 19/07/2018).

4.2. Provincia del Chaco

La presente sección indaga en otra provincia en cuya configuración institucional de gobernanza electoral predomina la *delegación judicial*. Además de algunos antecedentes, se repara en las reformas impulsadas en el Chaco durante las gobernaciones de Rolando Tauguinas, Angel Rozas, Roy Nikisch, Jorge Capitanich y Domingo Peppo.

Ya en el proceso de provincialización del Chaco iniciado en 1951, en el texto constitucional de 1957 –sancionado sin la participación del peronismo, por estar proscripto- aparecía el Tribunal Electoral Provincial, para cuyo diseño las elites políticas de la provincia optaron por la *delegación judicial*. De ahí que años más tarde –en relación con la composición del organismo- se dirá: “el Tribunal Electoral permanente está integrado por un miembro del Superior Tribunal de Justicia, un Juez letrado y un representante del Ministerio Público” (Llorente, 2000: 12). Junto con una historia de inestabilidad en la conducción del Ejecutivo provincial (puesto que las gestiones del gobernador peronista Deolindo Bitel sufrieron interrupciones), el distrito mostraba la relevancia del peronismo en cada proceso electoral.

En este sentido, no resultó una sorpresa que tras los comicios de 1983, la Gobernación y la Legislatura unicameral quedaran bajo el control del PJ.

Tanto en la gestión de Florencio Tenev, el primer gobernador de la etapa democrática iniciada en diciembre de ese año, como en el mandato de su sucesor, Danilo Baroni, se darían las primeras iniciativas relacionadas con el diseño institucional de gobernanza electoral. En vista a los comicios legislativos del 3 de noviembre de 1985, durante el gobierno de Tenev, el 29 de mayo de ese año se sancionó la Ley 3.081, sobre creación y confección del Registro Municipal de Electores Extranjeros. Con esta norma se confirió tal función registral al TEP (art. 1º). Además, desde el Ejecutivo se fue perfilando la adhesión de la provincia al régimen de simultaneidad electoral.

Otro paso significativo se dio en el segundo período del peronismo en el Ejecutivo, iniciado con el triunfo de la fórmula Baroni-Carrara en los comicios del 6 de septiembre de 1987. En el primer año de este mandato, el 31 de agosto de 1988 se sancionó la Ley 3.401, Orgánica de Partidos Políticos. Básicamente con esta norma las elites políticas, entre otras disposiciones, erigían al TEP como órgano de aplicación en la provincia de la Ley 23.298, Orgánica de Partidos Políticos que regía a nivel nacional desde 1985 (art. 2º) y creaban el Fondo Partidario Permanente (art. 16º), a ser administrado por el Poder Ejecutivo, quien podía actualizarlo (17º).

La política electoral del oficialismo también tuvo en cuenta la administración del calendario electoral. En este sentido, de cara a los comicios de 1991, donde, entre otros cargos, se elegiría al sucesor de Baroni, el gobernador dispuso el desdoblamiento respecto al principal turno electoral nacional de ese año. Con la alternancia política en el Ejecutivo Provincial tras los reñidos comicios del 27 de octubre de 1991, se abriría un proceso reformista con iniciativas relacionadas con las instituciones de gobernanza electoral.

4.2.1. Las reformas bajo el gobierno de Tauguinás

La llegada del Partido Acción Chaqueña (ACHA) a la Gobernación, tras la victoria de Rolando Tauguinás, resultó en cierta forma una sorpresa. Esto se veía reforzado por el hecho de que dicha agrupación también había ganado en la elección para la Legislatura. Siendo una fuerza provincial, incluso con fuerte vinculación con la última dictadura, ACHA derrotó al entonces oficialismo peronista, también echando mano a un discurso de la antipolítica (Dikstein 2016). En su mandato, el gobernador Tauguinás impulsaría algunas reformas.

En primer lugar, a pocos meses de asumir, el 2 de junio de 1992 se sancionó la Ley 3.747, estableciendo el cupo femenino en la provincia. Esta norma sería complementada por la Ley 3.858, del 24 de mayo de 1993. Allí se dispusieron regulaciones sobre la Justicia Electoral chaqueña (art. 8°).

En segundo lugar, a tono con lo que ocurrido a nivel nacional, el oficialismo impulsó la reforma a la Constitución Provincial, logrando el 7 de diciembre de 1993 la sanción de la Ley 3.952 de declaración de la necesidad de la reforma parcial del texto fundamental.

El Gobernador dispuso que la elección para conformar la Convención Constituyente se realizara el 14 de abril del año siguiente, en simultaneidad con las elecciones de Convencionales Constituyentes nacionales. Así como los comicios legislativos de 1993 habían demostrado una recuperación del peronismo, victorioso en esa contienda, el oficialismo chaqueño no logró obtener el control de la modificación de la Carta Magna provincial, al haber salido en tercer lugar en la elección de Convencionales, luego del peronismo y el radicalismo, obteniendo cada agrupación 8, 15 y 9 representantes, respectivamente¹⁵⁶. Por esta conformación, se llegaría a decir que en las negociaciones ACHA y la UCR en general se coaligaron para perjudicar al PJ (Dikstein 2016). Dentro de los temas a modificarse, estaba el régimen electoral, con aspectos como la reelección del

¹⁵⁶ Fuente: TEP.

Gobernador y la adopción de la segunda vuelta entre las fórmulas más votadas para el Ejecutivo Provincial (art. 133°), regla que se terminaría usando en las primeras elecciones tras la entrada en vigencia de la Constitución (*Diario Chaco* 4/11/2014).

Promulgado en diciembre de 1994, el texto constitucional reformado por las elites partidarias incorporó, entre otros aspectos, lineamientos generales sobre la Ley Electoral a sancionar (art. 90°), incluyendo la cuestión de las “autoridades de los comicios” (art. 90°, inc 5) y una peculiar regulación del calendario electoral. Esto debido a que el oficialismo propició que se estableciera el impedimento constitucional de la convergencia de las elecciones provinciales con los comicios presidenciales (art. 90°, inc 7) (Dikstein 2016).

Asimismo, la Convención Constituyente ratificó la composición judicial que tenía el TEP (art. 92°), según su diseño original, como recordó una alta funcionaria del organismo (Entrevista individual, Resistencia, 27/09/2017). Dentro de las consideraciones sobre el TEP (art. 92° a 95°), se dispuso que “[s]in perjuicio de las demás atribuciones que determine la ley [electoral]”, al Tribunal corresponde:

“1) Designar las autoridades de las mesas receptoras de votos y adoptar todas las medidas conducentes a asegurar la organización y funcionamiento de los comicios y el fiel cumplimiento de la legislación electoral. 2) Realizar el escrutinio definitivo, juzgar la validez de las elecciones, proclamar y diplomar a los electos, sin perjuicio de la facultad del cuerpo al que pertenezcan de pronunciarse sobre la validez de los títulos. 3) Entender y resolver sobre faltas, delitos y cuestiones electorales que la ley atribuya a su jurisdicción y competencia” (art. 93°).

Además, en la Constitución se estableció que el organismo dispondría de “las fuerzas policiales necesarias” para llevar adelante la jornada electoral (art. 94°), como así también la colaboración de los miembros del Poder Judicial Provincial (art. 95°). Pero, como se desprende del texto constitucional, se ratificaban también las atribuciones comiciales de la Legislatura unicameral (art. 93°), en lo que hace, por ejemplo, al juicio de los títulos de sus miembros (Cfr. art. 115°). Además, quedaría en el Poder Legislativo la competencia de “dictar” la legislación electoral y de partidos políticos (art. 119°, inc 18), fijar los Jueces de Paz (y de Faltas) (art. 159°) y propiciar las Cartas Orgánicas municipales (art. 185°).

En tercer lugar, luego de sancionada la “Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994”, el gobernador Tauguinas realizó la convocatoria a los comicios provinciales para el 10 de septiembre de 1995, fecha posterior a la elección en la cual el entonces presidente Memen logró su reelección. En vista a la realización de los comicios provinciales y según la manda constitucional referida, el 31 de mayo de ese año se sancionó la Ley Electoral 4.169.

Esta norma se volvería medular para la gobernanza electoral provincial, puesto que en ella se introdujeron disposiciones, por un lado, sobre las características y atribuciones del TEP. Así, las elites políticas profundizaron lo dispuesto en la Constitución y plasmaron que el organismo comicial provincial “permanente” (art. 37°), tendría “independencia funcional y financiera (...) con respecto a los demás Poderes...” (art. 38°), estaría compuesto por funcionarios judiciales -prohibiendo el parentesco entre sus miembros- (art. 39°-40°) y tendría atribuciones registrales (art. 15° a 20°), administrativas (art. 44°) y contenciosas (art. 45°). Además de contar con una Secretaría Electoral (art. 46°), el organismo intervendría, por ejemplo, en tareas vinculadas con la geografía electoral (art. 35°), la disposición de las mesas receptoras de votos (art. 66° y sig.) y el escrutinio (art. 101° y sig.).

Por otro lado, en la Ley Electoral se establecieron también atribuciones para el Poder Ejecutivo, en lo referido a la convocatoria a elecciones (art. 47°), y -particularmente al Ministerio de Gobierno- en lo atinente a los fondos para la impresión de boletas (art. 27°) y la provisión de útiles electorales (art. 59°). Por otra parte, en aquella norma se reguló también el rol de los apoderados y los fiscales partidarios (art. 49° a 59°).

Junto con tales disposiciones, cabe referir que los comicios provinciales de 1995 fueron reñidos, al punto que implicó la aplicación de la segunda vuelta electoral. Tras derrotar al candidato peronista (el ex gobernador Tenev), comenzaría el período del Frente de Todos (FT, formado por el radicalismo y aliados) al mando del Ejecutivo Provincial. A esto se le sumaría en 1997 el control, por parte de este espacio político, de la Legislatura chaqueña.

4.2.2. Las reformas en los gobiernos de Rozas y Nikisch

Con el triunfo de la fórmula Ángel Rozas-Miguel Pibernus se daba la llegada del radicalismo a la Gobernación por primera vez desde el regreso de la democracia. Durante el primer mandato del Gobernador, se sancionarían algunas reformas que tendrían implicancias respecto a la gobernanza electoral provincial. Así, se aprobó la Ley 4.313 de Iniciativa Popular, Consulta Popular y revocatoria. Luego, se hizo lo propio con la Ley 4.332, sancionada el 5 de septiembre de 1996, sobre la acefalía, intervención y revocatoria de mandatos municipales, con una referencia al TEP, en relación con la acefalía municipal (art. 2°).

A casi un mes de los comicios provinciales (convocados para el 12 de septiembre de 1999), el gobernador Rozas y su ministro de Gobierno, Justicia y Trabajo, Abraham Gelman, reglamentaron la Ley 3.401 (de 1988), emitiendo el 9 de agosto de aquel año el Decreto reglamentario 1.606/99. Con éste se ratificó la injerencia del Ejecutivo (a través de dicho Ministerio) en la administración de los dineros públicos para las agrupaciones políticas (art. 2° y 6°).

Hacia el final del segundo mandato del Gobernador –iniciado en diciembre de 1999, tras la reelección de Rozas al frente del Ejecutivo-, de cara a los comicios de 2003, el oficialismo provincial sería cuestionado no por las agrupaciones opositoras sino por una facción del radicalismo. El 15 de diciembre de 2002, por un lado, el peronismo realizó su elección interna para elegir los candidatos provinciales que competirían en 2003. Por el otro lado, el radicalismo hizo lo propio, pero en vista a la elección de la fórmula presidencial que competiría a nivel nacional en dicho año. En la interna, el senador nacional Rodolfo Terragno (UCR, Capital) habló de fraude en la provincia, denunciando que Leopoldo Moreau, el candidato apoyado por el gobernador Rozas, había recibido una cifra de votos

que superaba los valores históricos para una interna del radicalismo en el Chaco (*LN* 17/12/2002).

Respecto a la sucesión de Rozas, en las elecciones del 14 de septiembre de 2003 ganó el candidato del oficialismo, el vicegobernador Roy Nikisch (ex ministro de Gobierno 1999-2001). Más allá de que el nuevo Gobernador señalaba su respaldo a la proyección nacional de Rozas, no escapaba a nadie que el radicalismo había perdido Intendencias y bancas en la Legislatura a manos del peronismo (Obarrio, *LN* 16/09/2006). El nuevo Gobierno impulsaría una reforma con implicancias para la institucionalidad provincial de gobernanza electoral, vinculado con la recepción en el distrito del “voto electrónico” (Tula, Diéguez y Eyherabide 2005). En este sentido, en el primer año de mandato, se promovió una reforma en la Ley Electoral vinculada con la posibilidad de incorporar tecnología en la emisión del sufragio y en el escrutinio.

Con despacho de la Comisión de Asuntos Constitucionales para el proyecto 436/04, avanzó la modificación del inciso “d)” del artículo 48° y la incorporación del artículo 66° bis a la Ley Electoral 4.169. En el recinto el tratamiento fue rápido. Sólo intervinieron el diputado radical Guillermo Agüero, quien refirió que el proyecto estaba “firmado por unanimidad por los integrantes de la comisión respectiva” y la calificación de “importante” que hizo el diputado peronista Juan Carlos Bacileff Ivanoff, quien pidió que fuese leído el artículo reformado (DSHCDCHA 19/05/2004). Con la aprobación de la iniciativa, quedó sancionada la Ley 5.388, a través de la cual se realizaba una delegación a favor del TEP. Éste quedaba “facultado para incorporar y adecuar tecnología informática para la emisión y escrutinio de votos en forma gradual y progresiva, conforme a la factibilidad presupuestaria” (Ley Electoral, art. 48°, inc d).

4.2.2.1. Las elecciones de 2007

Si en 2002 la polémica se había dado en la interna radical, en 2007 la controversia envolvió a los comicios generales para la Gobernación, convocados por Nikisch para el 16 de septiembre de dicho año. A partir de esa jornada, en la cual surgió el triunfo del candidato de Chaco Merece Más (FCHMM)¹⁵⁷, Jorge Capitanich, por 2.005 votos –según el recuento provisorio realizado por la empresa Ecom Chaco, contratada por el Ejecutivo provincial (*Diario Norte* 20/10/2007)¹⁵⁸-, se dio el enfrentamiento entre el oficialismo y el sector de la oposición nucleado en el peronismo.

De un lado, desde el sector de Rozas (FT), quien aspiraba a regresar al Ejecutivo Provincial, no reconocieron el triunfo del peronismo y presentaron ante el organismo comicial “las supuestas pruebas de irregularidades en el escrutinio provisional”. En este sentido, Eduardo Gabardini, apoderado del radicalismo provincial, señaló que la presentación de dicho espacio político ante el TEP consistía en señalar “los errores materiales cometidos cuando se labraban las actas” (Gabardini, cit. *LN* 19/09/2007), en atención al escrutinio definitivo que comenzaría luego del acto eleccionario. Del otro lado, el apoderado del PJ, Jorge Alcántara, dijo sobre esas denuncias: “no guardan relación con la realidad (...) [Desde el radicalismo] pusieron como prueba de los errores cometidos una mesa que no fue escrutada, por lo que no vale ni para uno ni para otro” (Alcántara, cit. *Tucumán noticias* 19/09/2007).

Desde el organismo electoral, se expresó su presidente, Ramón Ávalos. Este magistrado hizo declaraciones en las cuales, por un lado, resaltó el mecanismo de su designación en el Tribunal. Así, señaló: “[ejerzo el cargo] por primera vez, ya que me tocó por sorteo al ser miembro del Superior Tribunal de Justicia, estamos frente a la responsabilidad de asumir

¹⁵⁷ Frente constituido con el PJ como socio principal, integrado también por el Frente Grande, Chaco de Pie, Recrear, entre otras fuerzas.

¹⁵⁸ Se trata de una empresa chaqueña fundada el 5 de octubre de 1977, siendo una Sociedad Anónima con capital estatal mayoritario, brindando servicios a organismos públicos y privados de la provincia.

esta carga pública” (Ávalos, cit. *Tucumán noticias* 19/09/2007). Por el otro lado, el funcionario electoral

rechazó de plano las irregularidades: “Sería un despropósito -dijo-. Esto no se parece a Córdoba. Tenemos una ciudadanía madura y con una clara conciencia ciudadana que ha pasado por elecciones ajustadas y ha sabido enfrentar con responsabilidad esa circunstancia” (Ávalos, cit. *LN* 19/09/2007). La alusión a la provincia mediterránea era a partir de que por esos días –como se vio en la primera sección de este Capítulo- Córdoba estaba convulsionada tras los comicios polémicos del 2 de septiembre del mismo año.

En una situación donde Capitanich se había proclamado gobernador electo y donde el ex mandatario Rozas demoraba en reconocer el resultado, el conflicto rebasó los canales institucionales y llegó a los medios de comunicación (*LN* 19/09/2007). Por un lado, desde el radicalismo continuaban hablando de las “irregularidades”. Por el otro lado, Capitanich acusó a su adversario y a su espacio de “manipulación”, tendiendo un manto de sospecha sobre el organismo comicial: “El recuento definitivo no puede sufrir ninguna alteración, salvo que el Tribunal Electoral intente urdir un fraude (...) Rozas y el radicalismo tienen que admitir que han pretendido manipular al electorado chaqueño” (Capitanich, cit. *LN* 19/09/2007). Desde la UCR, el ex Gobernador retrucó a su contrincante alegando que Capitanich lideraba “una conspiración” en su contra. Y desde el Ejecutivo, el gobernador Nikisch aludió a la cuestión de la incertidumbre en los comicios: “Nunca hemos dicho quién ganó porque los resultados han sido muy reñidos. El pueblo sabe la responsabilidad con que institucionalmente me he manejado como gobernador, con absoluta prudencia siempre para no crear falsas expectativas, tratar de no expresar ideas ni gestiones que generen incertidumbre” (Nikisch, cit. *LN* 19/09/2007). Estos cruces introducían

fricciones en el avance del escrutinio definitivo, que también involucraba a la misma empresa, al punto que entre los días 20 y 21 de septiembre dicha tarea estuvo suspendida. Esto a raíz, por un lado, de las presentaciones que también hizo el peronismo, desde donde apuntaban a la realización de una “auditoría al sistema informático utilizado y el reemplazo de la tarea de la empresa Ecom Chaco por la de técnicos de la Policía Federal o de Gendarmería” (CI 21/09/2007). Por el otro lado, el juez Ávalos refirió: “no están dadas las condiciones [de continuar el escrutinio] ante la presión de dirigentes políticos y militantes de distintas fuerzas” (Ávalos, cit. CI 21/09/2007). Las autoridades del organismo electoral no accedieron a hacer lugar al planteo del PJ, y desde este espacio criticaron a Ávalos: “El Tribunal Electoral está encabezado por un juez designado durante el gobierno de Rozas (...) Era ministro secretario general de la Gobernación un día y al día siguiente apareció como Juez del Superior Tribunal”, disparó el apoderado Alcántara (cit. P/12 21/09/2007).

Reanudado el escrutinio definitivo el día 22, con el paso de las jornadas se fue constatando que la diferencia se mantenía a favor de Capitanich, más allá de que la mayoría de las Intendencias quedaron en manos del FT (*Diario Norte* 26/09/2007). Al percibir que la ventaja lograda por su adversario se hacía irremontable, el 2 de octubre Rozas reconoció públicamente su derrota, el mismo día en el cual culminó el escrutinio definitivo, arrojando 241.409 votos (46,84%) para Capitanich y 240.238 sufragios (46,61%) para el ex Gobernador (*Perfil* 2/10/2007; *Diario Norte* 20/10/2007). Con este resultado, se produciría una nueva alternancia en el signo político del Ejecutivo chaqueño.

4.2.3. Las reformas en los gobiernos de Capitanich

La llegada del peronismo a la Gobernación luego de dieciséis años traería aparejado cambios en las instituciones comiciales de la provincia. Estos serían favorecidos por el control de la Legislatura, logrado en los comicios legislativos del 28 de junio de 2009.

De cara a estas elecciones, el Ejecutivo propició la aprobación de dos iniciativas: la Ley 6.309, sancionada el 7 de abril de ese año, por la cual se modificó el artículo 48° de la Ley Electoral en cuanto a elegir Diputados Provinciales y se incorporó el artículo 55° bis a dicha norma, y la Ley 6.310, sancionada al día siguiente. Con esta medida se habilitó el “Registro Público de Postulantes de Autoridades de Mesa”, concediendo nuevas atribuciones registrales para el TEP (art. 3°, 6°-8°), y estableciendo el control partidario respecto a los postulantes (art. 4°).

En el turno electoral siguiente, trascendió que Capitanich buscaba la reelección. Así, para los comicios de 2011, el oficialismo impulsó la introducción de la Boleta Electrónica, aprovechando la reforma al artículo 48° de la Ley 4.169 que se había realizado en 2004 y que, según se recordará años después, el Gobernador lo haría operante, con el proyecto 2.559/08 presentado en agosto de 2008 (*Villa Ángela Hoy* 3/06/2015).

Al respecto, tanto desde el radicalismo como desde el JUFECE de Resistencia y el TEP han señalado que Capitanich y su ministro de Economía y primer candidato a Diputado provincial en 2011, Eduardo Aguilar, dentro del oficialismo eran los más favorables a modificar el sistema de votación, teniendo que hacer frente a la resistencia que había dentro del peronismo, como la oposición del ministro de Gobierno desde 2010, Juan Manuel Pedrini y del dirigente Gustavo Martínez (Entrevistas individuales, Resistencia, 27/09/2017 y 28/09/2017; *Sitio andino* 17/09/2011).

De manera que en los comicios convocados por el Gobernador para el 18 de septiembre de 2011, la novedad era la implementación del popularmente llamado “voto electrónico”, que se implementaría parcialmente a nivel provincial y en cuatro localidades. Dicha modalidad de emisión del sufragio para categorías provinciales y locales se habilitó en 291 mesas, de un total de 2.654 en toda la provincia. Así, en tanto “prueba piloto” (*El Cronista*,

18/09/2011) se estipuló que el 10% de los electores pudiesen votar con el nuevo sistema, en las ciudades de Resistencia, Sáenz Peña, Machagai y Villa Ángela.

Según la prensa, la adopción del “voto electrónico” demandó a la provincia una inversión de aproximadamente \$ 3,25 millones, siendo que el Ejecutivo había previsto una partida de \$9,5 millones para la administración de los comicios, volviendo a contratar a Ecom Chaco para las tareas de escrutinio (*Sitio andino* 17/09/2011). No obstante, para los comicios de 2011 se dio mayor relevancia al TEP, según se informó desde el organismo (Entrevista individual, Resistencia, 27/09/2017).

Es de señalar que en Resistencia, ciudad gobernada por Aída Ayala (UCR), los comicios municipales habían sido convocados para el 9 de octubre. En esta elección también se adoptaría la modalidad de la votación electrónica, pero en un 90% de las mesas de la ciudad capital de la provincia. De ahí que, en tono crítico, el Gobernador había deslizado sus dudas: “¿Qué pasa si el sistema falla? (...) Cuando uno genera una conversión en el sistema electoral y de votación tiene que ser extremadamente prudente” (Capitanich, cit. *Sitio andino* 17/09/2011).

El primer mandatario provincial exhibió un tono más optimista en el inicio de la jornada electoral del 18 de septiembre, expresando que el voto electrónico daba “garantía de transparencia” (Capitanich, cit. *El Cronista* 18/09/2011). En esos comicios cinco candidatos competían contra el espacio del Gobernador (FCHMM), por la conducción del Ejecutivo chaqueño. Entre ellos estaba el ex mandatario Nikisch (FT¹⁵⁹) (*Sitio andino* 17/09/2011), quien “también había destacado la implementación del voto electrónico” (*La Voz del Chaco* 15/01/2015).

Después de cerrada la votación, hacia las 19hs. ya circulaban los primeros resultados de las mesas donde había funcionado el voto electrónico. Una hora después, Capitanich anunció

¹⁵⁹ Conformado por la UCR, el ARI, el socialismo y otras fuerzas minoritarias (*Sitio andino* 17/09/2011).

públicamente que había obtenido la reelección, habiendo sacado más de treinta puntos de diferencia sobre Nikisch (*La Voz del Chaco* 15/01/2015). No obstante, el oficialismo provincial no lograría acceder a la Intendencia de Resistencia, donde el 9 de octubre fue reelecta Ayala (quien había apoyado la candidatura de Nikisch a la Gobernación). Según se refirió desde la prensa, en el proceso electoral de la ciudad capital “[e]l voto electrónico se llevó todos los aplausos a la hora de conocerse los resultados por la velocidad y precisión con la que se accedió a los mismos” (*Diario Norte* 9/10/2011).

De manera que la primera experiencia del “voto electrónico” en la provincia se realizó en condiciones aceptables, sin generar controversias entre los contendientes a nivel provincial y local. Sin embargo, como se verá luego, en el segundo mandato de Capitanich, la implementación de dicho sistema de votación se vería impactada por dos conflictos: por un lado, la disputa entre el Ejecutivo Provincial y el Gobierno de Resistencia, y por el otro lado, la tensión al interior del propio espacio político del Gobernador. Pero antes de profundizar en tales aspectos, es pertinente hacer referencia al ciclo de reformas propiciado desde el oficialista FCHMM.

Un primer evento fue el impulso a la sanción del régimen de elecciones primarias provinciales. Este proyecto contó con la oposición de la Coalición Cívica-ARI, espacio político desde el cual exhortaban a los legisladores a no avanzar con la aprobación, ya que – según alegaban- atentaba contra lo dispuesto por la Constitución Provincial respecto a la necesidad de dejar pasar, por lo menos, “cinco años” antes de volver a reformar el sistema electoral provincial (art. 90º, inc. 4). Más aún, desde dicha agrupación señalaron:

“es evidente que con esta iniciativa el objetivo no es mejorar y democratizar el proceso de selección de los candidatos, sino muy por el contrario, con la fijación de un piso del 1,5 % de los votos válidamente emitidos para la respectiva categoría, lo que se hace es proscribir a los partidos denominados ‘chicos’ al no permitirles presentar candidatos propios, lo que implica la consolidación de un bipartidismo y con ello, la limitación a los ciudadanos de elegir otras opciones libremente...” (CC-ARI, cit. *Diario Norte* 24/09/2012).

Más allá de esas expresiones, el 14 de noviembre de 2012 se sancionó la Ley 7.141, por la cual se adoptó el “mecanismo de elecciones primarias abiertas, simultáneas y obligatorias” (PASO) a nivel provincial, municipal y, llegado el caso, de Convencionales Constituyentes (art. 1º). Con esta norma, se dieron atribuciones al TEP, tanto en aspectos administrativos (como la asignación de colores para las boletas de sufragio y su impresión, la confección de modelos de actas de escrutinio y la distribución de espacios publicitarios –art. 8º, 16º, 17º, 28º-) como contenciosos (recibir en apelación las impugnaciones de las resoluciones de las Juntas Electorales partidarias –art.13º-).

Pero también, el Ejecutivo se reservó, por un lado, la atribución de la convocatoria a las elecciones primarias (art. 3º). Por el otro lado, la contratación de la “publicidad audiovisual” se realizaría “exclusivamente” a través de “la dependencia del Poder Ejecutivo con competencia en materia de publicidad oficial” (art. 27º).

Esta reforma se aplicaría al año siguiente, tras la convocatoria realizada por el Gobierno (Decreto 880/13) para que los comicios provinciales se realizaran en simultáneo con las elecciones primarias nacionales del 11 de agosto de 2013, sustanciándose las generales el 27 de octubre del mismo año¹⁶⁰. Para esto, el Ejecutivo Provincial, a través del Ministerio de Gobierno, realizó un acuerdo de cooperación con la Justicia Nacional Electoral.

Hacia el final del mismo año, el 20 de noviembre el Gobernador tomó licencia en el cargo, para asumir al frente de la Jefatura de Gabinete de la presidenta Cristina Kirchner, permaneciendo en esa función hasta al 26 de febrero de 2015. De manera que en ese período, al frente del Ejecutivo chaqueño quedó Juan Carlos Bacileff Ivanoff, quien había sido compañero de fórmula de Capitanich en 2007 y 2011. A cargo del Gobierno Provincial, Bacileff Ivanoff tomó algunas decisiones que desataron conflictos al interior del oficialismo, generando rispideces incluso con el Gobernador en uso de licencia.

¹⁶⁰ En estos comicios, a través de la sanción de la Ley 7.232 por unanimidad, en la provincia se receptó la reforma nacional de 2012 que habilitó el derecho al voto para los ciudadanos mayores de dieciséis años.

4.2.3.1. El proceso electoral 2015

Respecto a la política electoral, de cara a los comicios de 2015, el Vicegobernador a cargo del Ejecutivo emitió el Decreto 1.470 del 1° de septiembre de 2014, convocando de manera “sorpresa” a los comicios provinciales para el año siguiente: las primarias se realizarían el 8 de marzo y las elecciones generales el 20 de septiembre de 2015 (*P/12 2/09/2014*). El jefe de la bancada de la UCR en la Legislatura, Carim Peche, se manifestó ante la prensa “sorprendido” por ese adelantamiento, señalando que era “una medida abrupta” y que formaba parte, a su juicio, “de la interna que tiene el Gobernador a cargo con el ahora Jefe de Gabinete [Capitanich]” (Peche, cit. *P/12 2/09/2014*).

Más aún, dicha fijación de las PASO para esa fecha, provocó que el radicalismo y otros partidos políticos –acompañados incluso por el peronismo, dado el apoyo que desde Buenos Aires Capitanich dio a la presentación- pidieran formalmente al TEP una “prórroga de la fecha de convocatoria (...), sugiriendo como posible fecha de su celebración el día 24/05/15” (Res. 121, TEP 16/10/2014).

Los integrantes del organismo comicial rechazaron el planteo de las agrupaciones. Estos funcionarios¹⁶¹ habían asumido el 15 de octubre de 2014, previa realización del “sorteo de los miembros titulares y subrogantes del Tribunal Electoral por la Magistratura y por los Ministerios Públicos, y del Procurador fiscal y su subrogante” (*Diario Chaco* 10/10/2014). Al día siguiente de comenzar oficialmente sus tareas, los nuevos integrantes del organismo se expidieron sobre las atribuciones y características del Tribunal, al tiempo que ratificaron la potestad del Ejecutivo respecto a la fijación del calendario electoral:

“según lo normado [en la legislación] (...), el Tribunal Electoral, es un organismo constitucional, de carácter jurisdiccional aunque no judicial, posee facultades propias, exclusivas y excluyentes atribuidas a su jurisdicción y competencia. (...) [Y otras normas] establecen la competencia del Poder Ejecutivo para convocar a Elecciones generales y Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias - PASO, respectivamente” (Res. 121, TEP 16/10/2014).

¹⁶¹ La presidenta del TEP, María Luisa Lucas tomó juramento al juez Diego Derewicki (por la Magistratura) y a Olga Lockett y su subrogante Jorge Dahlgren (por los Ministerios Públicos) y a la Procuradora Fiscal y su subrogante María Gabriela Verón y Lilian Irala (*Diario Chaco*, 10/10/2014).

A raíz de ese pronunciamiento del TEP, las agrupaciones políticas buscaron torcer la decisión del Gobernador *en funciones*, promoviendo una ley que modificara la fecha, “enmarcando las atribuciones del Poder Ejecutivo en cuanto al plazo de convocatoria” de las PASO. Tras la intervención de la propia presidenta Fernández y que Capitanich movilizara a su espacio político en apoyo del proyecto de ley 4.098/14 presentado por el Frente Grande (*Primera Línea* 13/10/14), el 30 de octubre en la Legislatura se logró modificar la fecha de las PASO. Con este segundo hito en el ciclo de reformas, las primarias se realizarían el 24 de mayo de 2015 (*LN* 31/10/2014).

Lo que se puede considerar como el tercer hecho relevante, consiste en que a pocos días de haberse reintegrado en sus funciones al frente de la Gobernación en febrero, Capitanich propició una reforma a la ley de las PASO. Con el envío a comienzos de marzo del proyecto 408/15, el oficialismo propuso, por un lado, el cambio en el artículo 17º, buscando “facilitar a todas las agrupaciones políticas el manejo de sus tiempos de impresión de boletas, sin depender del cronograma de entrega que establezca oportunamente el Tribunal Electoral, con posterior rendición al mismo”. Por el otro lado, la modificación del artículo 27º apuntaba, según el texto del proyecto, a “otorgar una herramienta que posibilite a la autoridad de aplicación [el TEP] hacer cumplir los plazos establecidos (...), y que a la fecha sólo puede exhortar a su cumplimiento, sin lograr hacerlo efectivo” (*Legislatura Chaco* 9/03/2015).

Luego, el Gobernador tuvo que enfrentar la cuestión relacionada con el sistema de emisión del sufragio que se iba a utilizar en las elecciones generales. A partir de aquí se concretarían los eventos cuarto, quinto y sexto del ciclo reformista propiciado por el Ejecutivo: la sanción de las leyes 7.590 (sobre impedimento del uso de tecnología para emisión del voto) y 7.599 (sobre el sueldo a los miembros del TEP), y el veto de Capitanich a aquella norma.

Así, en la sesión del 3 de junio de 2015, en la Legislatura el oficialismo logró que 19 diputados de los 22 sentados en su bancas aprobaran la derogación de la facultad otorgada al TEP a través del inciso “d” del artículo 48° de la Ley Electoral, que había habilitado al organismo a disponer la utilización de medios electrónicos para la emisión del sufragio. El tratamiento de la iniciativa en la Cámara de Diputados fue por demás de áspero, tildado incluso de “escándalo” (*El Diario de la ciudad* 4/06/2015).

Al abrir el debate, el legislador oficialista Ricardo Sánchez expuso: “Por este proyecto estamos modificando el inciso d) [del artículo 48° de la Ley Electoral] y, a partir de allí, prohibiendo al Tribunal Electoral Provincial la incorporación y adecuación de tecnología informática para la emisión y escrutinio de votos, como expresa garantía del sistema electoral previsto y regulado en esta norma que, precisamente, refiere a la impresión del voto papel” (DSHCDCHA, 3/06/2015). En apoyo del proyecto, la diputada Mirta Morel apuntó críticamente hacia la capacidad de los organismos electorales, particularmente del TEP, reivindicando la fiscalización partidaria:

“tanto al Tribunal Federal (sic), competente en el tema electoral, como al Tribunal Provincial Electoral, competente en esta materia, les falta mucho por hacer (...) ¡Tenemos serios problemas con la designación de los presidentes [de mesa], que no saben nada, *cero al as*; encima, ahora eligen delegados [judiciales] que tampoco saben nada! ¡Entonces, [qué pasaría con] los fiscales informáticos que tendrían que ser designados por el Tribunal Electoral, si no lo pueden hacer con los presidentes, porque les renuncian, porque no se preparan, porque no saben, porque no sé qué diablos...! Para eso estamos los fiscales [partidarios], que somos los garantes y custodios de nuestro voto” (DSHCDCHA, 3/06/2015 cursiva en el original).

Por el lado de la oposición se escucharon fuertes críticas al proyecto y al obrar del oficialismo. En este sentido se expresó Carlos Martínez (Libres del Sur):

“La verdad, es una barbaridad lo que se está haciendo en este momento; es un grave atentado a la calidad institucional el que se va a cometer, (...) y estamos asistiendo a una práctica violenta contra el orden institucional, con el agravante, señor Presidente, de que el oficialismo está borrando con el codo lo que escribió Capitanich con 10 manos, en 2011, cuando el mismo Poder Ejecutivo envió el proyecto que se pretende derogar hoy” (DSHCDCHA 3/06/2015).

Por el radicalismo, mientras el ex gobernador Nikisch criticó la forma de proceder para la votación, diciendo que no se habían logrado “los dos tercios” para dar ingreso al tratamiento

del proyecto (lo que fue desmentido por Darío Bacileff Ivanoff, presidente de la Cámara), la diputada Irene Dumrauf señaló:

“(…) [Este proyecto] expresa, de alguna manera, un retroceso en todo el proceso electoral, donde justamente legisladores oficialistas fueron los que levantaron la bandera de la modernización (…) y por sobre todas las cosas va en contra de los dichos permanentes de quien hoy gobierna la provincia del Chaco, que es el gobernador Capitanich: cuando habla de la eficiencia del Estado, de la transparencia en el proceso electoral (…) ¡Yo denuncié públicamente hoy, señor Presidente, que detrás de este proyecto hay un plan estratégico de fraude, por parte del Gobierno Provincial, para las próximas elecciones!” (DSHCDCHA 3/06/2015).

En sintonía con los diputados opositores, la Intendente de Resistencia y candidata a la Gobernación por el Frente Vamos Chaco, se refirió a la prensa sobre lo aprobado en la Legislatura “con los votos del PJ y sus aliados”: “Es un retroceso claro y se contradice que lo que ellos mismos -el Frente Chaco Merece Más- decía hace algún tiempo”. Y sobre la presentación legal que realizarían en contra de lo votado, Ayala dijo: “Es un nuevo voto de confianza que debemos darle al Poder Judicial, porque es la herramienta que nos da el sistema republicano para tratar de frenar esta imposición injustificada” (Ayala, cit. *El diario de la ciudad* 4/06/2015).

Si los eventos segundo, tercero y cuarto del ciclo reformista iban directa o indirectamente en contra de la delegación de atribuciones en el TEP, el quinto hecho más bien fue en el sentido de reconocer el rol del organismo comicial. De esta manera, a los pocos días de sancionada la controvertida reforma de las atribuciones del TEP, se promovió un incremento de las remuneraciones de sus miembros. Así, el 10 de junio de 2015 se sancionó la Ley 7.599, proyecto “enviado por el Poder Ejecutivo” y que tuvo despacho favorable “por unanimidad, de la Comisión de Hacienda y Presupuesto” (diputada oficialista Fermina Bogado, DSHCDCHA 10/06/2015). A través de esta norma se dispuso “una retribución por mayores funciones y responsabilidad, de carácter remunerativo y no bonificable” para los integrantes titulares del organismo (art. 1º). Similar disposición se estableció para los miembros subrogantes (art. 2º).

Pese a esto, seguía sin resolución la controversia generada con la sanción de la Ley 7.590, más aún, con la necesidad de resolver la presentación formal realizada desde la Intendencia de Resistencia. De ahí que el TEP el 16 de junio emitió el Acta 35/15, donde fundamentalmente resolvió: 1) tomar en cuenta la fecha de las elecciones para categorías locales de Resistencia, 2) autorizar la incorporación de “tecnología informática” en la votación “bajo la tecnología de <Boleta de Voto Electrónico>” (BVE), 3) establecer “los lineamientos generales” para la “reglamentación” de la votación, 4) invitar al Gobernador y a los Intendentes “a adherirse a la tecnología autorizada y al cronograma implementado” (Acta 35/15).

Al día siguiente, el 17 de junio Capitanich –quien competiría ese año por la Intendencia de Resistencia- vetó totalmente la cuestionada Ley 7.590, volviendo a reinstalar la posibilidad del “voto electrónico” a nivel provincial. Con esta decisión, más allá del rechazo que aquella norma había generado en la oposición, se tendía a evitar que el Gobierno de la capital chaqueña desdoblara los comicios, algo que habían deslizado “las autoridades comunales en caso de no aceptarse la presentación para que las elecciones sean por voto electrónico” (*Diario Norte* 17/06/2015).

Al anunciar el veto a la Ley 7.590, el Gobernador, por un lado, justificó la votación de la norma al señalar: “respetamos la decisión de la Legislatura Provincial que por mayoría propició la iniciativa (...), entendemos que han tenido fundamentos sólidos en virtud de la experiencia existente a nivel internacional”. Pero por el otro lado, Capitanich explicó la decisión de vetar dicha norma: “tomamos la decisión de veto total de la Ley 7.590 con el objeto de coadyuvar a la unificación del cronograma electoral [de la provincia y el municipio de Resistencia] para el 20 de septiembre” (*Diario Chaco* 17/06/2015).

A raíz de la decisión del Gobernador, el 24 de junio el TEP emitió el Acta 36/15. En este documento se refería que “[l]uego de un intercambio de ideas” entre el Gobierno Provincial

y la Municipalidad de Resistencia, acordaban “aceptar la propuesta del Poder Ejecutivo Provincial de asumir la contratación, costos y puesta en marcha del Sistema de Boleta Voto Electrónico -BVE- (...) considerando que el mismo sistema fue utilizado en los procesos eleccionarios provincial y municipal del año 2011” (Acta 36/15, punto I). De ahí que un ex colaborador de Ayala, devenido luego en dirigente de Cambiemos en el Chaco, señalaría que con esa decisión, “se vio que el Tribunal Electoral jugaba para el oficialismo” provincial (Entrevista individual, Resistencia, 28/09/2017).

Luego de las idas y venidas con la implementación del voto electrónico en los comicios generales de 2015, quedaba avanzar con los detalles para hacer efectivo lo dispuesto por el organismo electoral. Nuevamente, el Ejecutivo Provincial mostraría una considerable injerencia en los comicios, como se percibe en el pliego de condiciones para “contratar la provisión e implementación de un sistema electrónico de emisión de sufragio bajo la modalidad tecnológica de Boleta Voto Electrónica para un total de novecientos veinte (920) mesas distribuidas en las ciudades de Resistencia, Presidencia Roque Sáenz Peña, Villa Ángela y Charata de la Provincia del Chaco”¹⁶². Allí se indicaban las autoridades intervinientes: “El Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, representado por el Ministerio de Gobierno, Justicia y Seguridad es la autoridad competente para adjudicar la presente contratación y el Tribunal Electoral Provincial es la autoridad de Aplicación de la misma” (“Compulsa de Precios Contratación Directa” 396/15).

Con las referidas disposiciones normativas se llegó a las elecciones generales del 20 de septiembre. Como días antes habían sido los controversiales comicios de la provincia de Tucumán, el Gobierno chaqueño temía que se reeditara una situación similar, de ahí que Capitanich hablara de “blindar la elección” (ÁF 2/09/2015). La jornada comicial tuvo como productos, por un lado, la continuidad del FCHMM en el Ejecutivo Provincial, tras el triunfo

¹⁶² Fuente: www.ecomchaco.com.ar/licitaciones/.../PLIEGOS%20VOTO%20ELECTRONICO.doc...

en los comicios del ex ministro de Gobierno (2008-2010), Domingo Peppo. Por el otro lado, el desembarco de Capitanich en la Intendencia de Resistencia. Por otra parte, las polémicas sobre los resultados (Cfr. Giardinelli, *P/12* 21/09/2015).

Las miradas dispares de las elites políticas sobre los comicios se hicieron sentir en la sesión de la Cámara de Diputados del 23 de septiembre. Con tono triunfalista, el presidente del bloque justicialista, Ricardo Sánchez, expresó:

“La verdad que la elección del día domingo estuvo casi en la vidriera nacional, muchos apostaban a que nuestro Chaco sea mala noticia respecto a lo que iba a suceder (...) Por eso desde nuestro bloque queremos destacar especialmente el accionar político del Gobierno para garantizar la transparencia, hubo veedores provinciales, nacionales e internacionales que dieron cuenta de cómo se dio el funcionamiento en el día de las elecciones (*Legislatura Chaco* 23/09/2015).

En contrapunto, la diputada radical Irene Dumrauf apuntó más bien hacia el desempeño del TEP, señalando:

“Si bien el Cuerpo no puede dejar de felicitar a la ciudadanía por su participación en las elecciones, no comparto algunos conceptos de Sánchez (...) [N]o puedo dejar de manifestar (...) que acá nadie hizo una preparación mediática para nadie, yo fui jefa de campaña y con el apoderado de Vamos Chaco hicimos las denuncias correspondientes sobre todas las irregularidades que encontramos (...) lamentablemente no encontramos respuestas coherentes por parte del Tribunal Electoral, no hicimos las denuncias solo en los medios, sino con toda la documentación que apoyaban y avalaban la falta de transparencia en los padrones electorales” (*Legislatura Chaco* 23/09/2015).

4.2.4. La reforma bajo el gobierno de Peppo

La política en materia de gobernanza electoral del tercer período del FCHMM en el Ejecutivo se caracterizó por disponer el adelantamiento de las elecciones legislativas provinciales (PASO y generales) respecto de los comicios nacionales. Para poder concretar esto, desde el oficialismo se impulsó una reforma al régimen electoral chaqueño (Ley 4.169, art. 48° -plazos de convocatoria-) y al régimen de primarias (Ley 7.141, art. 3° -convocatoria-) (*Télam* 17/03/2017).

En un extenso debate, se hizo sentir el apoyo del oficialismo y aliados a la iniciativa, y el rechazo del interbloque Cambiemos. Así, por un lado, el legislador peronista Ricardo Sánchez hizo un señalamiento expreso en cuanto a las implicancias del proyecto respecto a las atribuciones del Ejecutivo en la gobernanza electoral provincial:

“escuché críticas del radicalismo en orden a este anuncio del desdoblamiento electoral, yo lo llamaría retomar la facultad del Gobernador a convocar a elecciones (...) [que] ya estaba en la ley de primarias originalmente, lo que luego por una circunstancia política, fijamos el cuarto domingo del mes de mayo y con lo que hacemos ahora es volver a que haga el Gobernador la convocatoria (...) [N]o podemos decir que porque gastemos en telegramas, no vamos a hacer una elección, no podemos medir la democracia con eso” (*Legislatura Chaco* 8/03/2017).

También hubo apoyo al proyecto desde Libres del Sur, saludando –según expresó el diputado Carlos Martínez- “que las provincias puedan regirse por sus propias instituciones y normativas, [ya que] gozan de autonomía y pueden hacerlo” (*Legislatura Chaco* 8/03/2017).

Por otro lado, en rechazo al desdoblamiento, se esgrimió fundamentalmente el argumento vinculado con la administración electoral, en el sentido del gasto que insumiría tal disposición, en un contexto económico negativo para la provincia y para el país.

En este sentido se expresó el diputado del opositor interbloque Cambiemos, Carim Peche, quien dijo en el recinto: “más allá que haya antecedentes¹⁶³ este no es el momento ni la oportunidad, en este momento con problemática del inicio de clases, productores que reclamaban asistencia (...) [C]oincidió con una facultad del Gobernador, no vamos a negar, pero estamos errando el momento, creo que está la situación difícil tanto la provincia, como la nación” (*Legislatura Chaco* 8/03/2017). Lo propio hizo Livio Gutiérrez, señalando: “siguiendo el hilo del criterio economicista, ya que estuvimos hablando del déficit y el presupuesto próximo, debería contemplar un gasto nuevo de 37 millones de pesos, es el costo del desdoblamiento electoral, y no es menor” (*Legislatura Chaco* 8/03/2017).

Concluido el debate, con 19 votos afirmativos (del peronismo, Concertación Forja y Libres del Sur) y 12 votos en contra (de legisladores del interbloque Cambiemos), el 8 de marzo fue sancionada la Ley 7.971 que consagraba las modificaciones referidas (*Legislatura Chaco* 8/03/2017). Una vez dado ese paso, el Ejecutivo pudo entonces convocar a las primarias

¹⁶³ Esto porque el titular de la bancada oficialista, Hugo Sager, dijo “en el 97’, a 3 años de haberse sancionado la Constitución provincial, hemos sido convocados [por el gobernador Rozas] para un desdoblamiento, y se votó en julio y octubre” (*Legislatura Chaco* 8/03/2017).

provinciales para el 4 de junio y a las generales para el 23 de julio de 2017. Esto lo anunció el gobernador Peppo el 17 de marzo de tal año (*Télam* 17/03/2017).

Desde la Prosecretaría electoral del JUFECE de Resistencia advertirían que, en términos de desempeño electoral del oficialismo, el desdoblamiento a Peppo “le salió bien” (Entrevista individual, Resistencia, 28/09/2017). Más allá de estos aspectos de cálculo político, es de destacar que la decisión del Gobernador en cuanto al calendario electoral supuso que el rol preponderante en la organización de los comicios y la resolución de las potenciales controversias se desplazara de la Justicia Nacional Electoral hacia el TEP.

En este sentido, es pertinente referir el cambio producido en el JUFECE de Resistencia. Esto fundamentalmente a raíz del reemplazo del juez Carlos Skidelsky, al ser designada en 2017 la jueza Zunilda Niremperger (*Es Chaco* 1/06/2017), modificación que sería bien recibida desde el TEP. Como señalara una alta funcionaria de este organismo provincial, con la nueva magistrada federal se iría construyendo un mejor vínculo: “las cosas muchas veces se arreglan levantando el teléfono, con mucha cordialidad. En cambio, con el juez anterior había más distancia, era como de otra época y esto muchas veces impedía acercar posiciones” (Entrevista individual, Resistencia, 27/09/2017).

El recambio de autoridades en el JUFECE de Resistencia, sin embargo, no supuso alteraciones en su Secretaría Electoral, a cargo de Hugo Haedo. Desde esta área, según ha señalado un funcionario judicial, era tradición tener cierta distancia respecto a los apoderados partidarios, ya que los días previos a los comicios, solían buscar “arrancar compromisos” a las autoridades judiciales y eso se quería evitar. De ahí que se remaricara con preocupación que “al estar estas Secretarías Electorales dentro de los Juzgados, dado que en Argentina no existe un auténtico Fuero Electoral especializado, se favorece el surgimiento de los ‘operadores políticos’” (Entrevista individual, Resistencia, 28/09/2017).

Es de referir además un aspecto relevante vinculado con la designación de los funcionarios electorales de la jurisdicción federal, pertenecientes al Poder Judicial de la Nación. Según se advirtiera desde este ámbito, en situaciones donde el oficialismo provincial resultaba de signo distinto al oficialismo nacional (como ocurrió entre 1995 y 1999 –con Rozas- y desde 2015 -con la llegada de Peppo a la Gobernación-), miembros de la Justicia Federal en el Chaco tenían diálogo con dirigentes políticos de distritos vecinos que sí estaban alineados con el Gobierno Nacional (Entrevista individual, Resistencia, 28/09/2017).

4.3. Conclusiones

Luego de atravesar las secciones dedicadas a Córdoba y Chaco, a continuación en la Tabla N° 5 se presentan los principales hitos relacionados con las instituciones de gobernanza electoral de ambos distritos, a los efectos de poder realizar la comparación entre las provincias:

TABLA N° 5: REFORMAS CONCENTRADORAS (C) / DESCONCENTRADORAS (D) Y OTROS HECHOS DESTACADOS (1983-2017)	
Córdoba	Chaco
<p>Gob. Angeloz (1983, UCR) 1987, Reforma constitucional (DyC)</p> <p>Gob. Mestre (1997, UCR) 1997, Ley 8.643 (D) y nombramiento en Juzg. E (C) //1998, Desdoblamiento elect. (C); Ley 8.741 (D) //1999-2001, Acordadas judiciales (D)</p> <p>Gob. De la Sota (1999 y 2003, UPC) 2001, Reforma constitucional (DyC) //2007, Elecciones polémicas: crítica al Juzg. E.</p> <p>Gob. Schiaretti (2007 y 2015, UPC) 2008, Ley 9.571 (D) //2010, 9.840 (DyC) //2011, Comisión Legislatura (CISPE) (C) //2016, Ley 10.420 (D)</p>	<p>Gob. Tenev (1983, PJ) 1985, Ley 3.081 (D)</p> <p>Gob. Baroni (1987, PJ) 1988, Ley 3.401 (D)</p> <p>Gob. Tauguinas (1991, ACHA) 1993, Ley 3.858 (D) //1994, Reforma constitucional (DyC) //1995, Desdoblamiento elect. (C); 4.169 (DyC)</p> <p>Gob. Rozas (1995 y 1999, FT) 1996, Ley 4.332 (D) //1999, Decreto 1.609/99 (C)</p> <p>Gob. Nikisch (2003, FT) 2004, Ley 5.388 (D) //2007, Elecciones polémicas: crítica al TEP, Ecom Chaco.</p> <p>Gob. Capitanich (2007 y 2011, FCHMM) 2009, Ley 6.310 (DyC) //2012, Ley 7.141 (DyC) 2014, puja por calendario elect., el TEP y la Legislatura //2015, proyecto 408/15 (DyC); Ley 7.590 (C); Ley 7.599 (D); veto Ley 7.590 (D); contrataciones Gob. Prov. (C); Elecciones polémicas: crítica al TEP.</p> <p>Gob. Peppo (2015, FCHMM) 2017, Ley 7.971 (C); cambio en el JUFECE</p>

Fuente: Elaboración propia

A partir del registro empírico presentado se puede señalar, ante todo, que tras alterarse el equilibrio de poder interpartidario en diferentes momentos en ambas provincias, las elites políticas del Chaco fueron más activas en introducir reformas que las elites partidarias de Córdoba. Así como ésta a partir de 1999 tuvo reformas conducidas ya no por el radicalismo (con sus diferentes liderazgos) sino por el peronismo y sus aliados (con el cambio de liderazgos en su interior), en Chaco, las alternancias de 1991, 1995 y 2007 permitieron que diferentes elites llevaran adelante las reformas, también con cambios de liderazgos al interior del radicalismo y el peronismo.

Al reparar ahora en las características de estas reformas, es posible advertir, en primer lugar, que a lo largo del período hubo más cambios constitucionales en Córdoba (1987 y 2001) que en el Chaco (1994). Las tres reformas tuvieron en común que en ellas las elites, por un lado, optaron por (o ratificaron) la *delegación judicial*. Por otro lado, se hizo lo propio en cuanto a las atribuciones comiciales de los respectivos Ejecutivos y Legislativos. Por esto se consideran que las modificaciones constitucionales fueron *híbridas*, favoreciendo cambios *desconcentradores y concentradores*.

En segundo lugar, mediante legislación ordinaria (leyes y decretos) las elites también quisieron reservarse algunas atribuciones comiciales: mientras que en Córdoba esto se hizo en favor de la Legislatura (con la Comisión creada en 2011), en el Chaco eso se dispuso con más frecuencia en beneficio del Ejecutivo (como en la administración del Fondo Partidario desde 1999 o las contrataciones a Ecom Chaco para los escrutinios).

En tercer lugar, los comicios provinciales polémicos no fueron privativos de uno de los dos distritos. Mientras que en Córdoba sólo hubo una elección general controvertida (2007), en el Chaco hubo dos actos eleccionarios generales polémicos (2007 y 2015). Es de destacar que en las tres situaciones hubo cuestionamientos a las autoridades electorales (a la jueza Vidal en Córdoba; al juez Ávalos y a los posteriores integrantes del TEP, en Chaco).

En cuarto lugar, como se ha señalado a nivel teórico para estos distritos, dado el predominio del carácter judicial de la gobernanza electoral, aquí lo esperable era que las elites partidarias impulsaran reformas *concentradoras*, manifestadas a través de la disminución de atribuciones de las autoridades electorales o la designación/remoción de los mismos. En este sentido, del análisis desarrollado surgió, por un lado, que en los cuestionamientos a las autoridades comiciales judiciales, dirigentes opositores apuntaron a la vinculación de los Magistrados con la agrupación política que, según sostuvieron, los promovió en su momento. Por el otro lado, puede inferirse que la creación del Juzgado Electoral Ad Hoc en Córdoba (2010) apuntó a mermar el poder de Vidal, mientras que la ley promovida respecto a impedir el voto electrónico, claramente quitaba atribuciones al TEP del Chaco (2015).

De manera entonces que tal argumento permite ilustrar la impronta sesgada sólo de algunas de las reformas *concentradoras* identificadas en el período, para ambas provincias. Asimismo, la presencia de objetivos distributivos en las modificaciones realizadas en ambos distritos rebate el argumento normativo que tiende a desconectar a las instituciones de gobernanza electoral judicial de la política partidaria. A partir del desarrollo de las experiencias de Córdoba y Chaco, se vio que esto no es así.

Incluso las disposiciones que fueron dando diferentes atribuciones a los organismos electorales judicializados o beneficios para sus integrantes fueron parte de un proceso político partidario. Lo resaltante aquí es que, al tener en cuenta también cuestiones de eficiencia de los procesos electorales, las elites impulsaron medidas *desconcentradoras*, cuando no retuvieron para sí atribuciones comiciales. De manera que estos cambios contribuyeron a confirmar que, en efecto, el rasgo predominante de la gobernanza electoral de ambas provincias es el modelo de *delegación judicial*. Dada la diversidad de configuraciones institucionales comiciales al interior del Estado multinivel argentino, el siguiente Capítulo posibilita analizar el proceso político vinculado con el entramado de

gobernanza electoral en las provincias donde las elites tienen una destacable injerencia en la misma a través Poder Legislativo.

CAPÍTULO 5

LAS REFORMAS EN LAS PROVINCIAS DE ENTRE RÍOS, CHUBUT Y BUENOS AIRES.

¿Qué señala la teoría propuesta para aquellas unidades distritales cuyo diseño institucional de gobernanza electoral contempla que el Legislativo tiene formalmente atribuciones importantes en los comicios? Particularmente, ¿qué suponen los cambios en la arquitectura comicial allí donde las elites partidarias están presentes –a través de los legisladores- en los organismos electorales? La respuesta a estos interrogantes apunta a señalar que resulta probable que las reformas propiciadas por las elites, a partir de un cambio en el equilibrio del poder interpartidario, conllevan intentos de marginar al Legislativo o de empoderarlo, sea que el cambio fuese impulsado por el oficialismo o por la oposición, respectivamente.

Este Capítulo tiene el propósito de testear este argumento considerando tres provincias argentinas. Primero se abordan las reformas en la provincia de Entre Ríos y luego se hace lo propio con los distritos Chubut y Buenos Aires. Al final del Capítulo se indican las conclusiones, a partir de comparar las experiencias reformistas de las tres provincias.

5.1. Provincia de Entre Ríos

La presente sección está dedicada al análisis sobre las modificaciones a la gobernanza electoral de la provincia de Entre Ríos. De esta manera, además de hacer referencia a algunos antecedentes relevantes de la institucionalidad comicial del distrito, se pone atención a las reformas propiciadas por los gobiernos de Sergio Montiel, Jorge Busti, Sergio Urribarri y Gustavo Bordet.

Para este análisis es pertinente tener en cuenta que en 1934, bajo el gobierno de Luis Etchevere (UCR), se sancionó la Ley 2.988 del Régimen Electoral. Esto se hizo de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Provincial reformada el año antes. Cabe destacar que en

aquella norma se receiptó el mandato de los Convencionales Constituyentes, quienes en el texto reformado de la Carta Magna incorporaron la figura del Tribunal Electoral (art. 47º, inc. 14).

De esta manera, en la Ley 2.988 los legisladores dedicaron un Capítulo Único a tal organismo y allí se dispuso (como lo fija el artículo 10º de dicha norma) que tendría una composición híbrida de cinco miembros, tres del Poder Judicial y dos de las Cámaras de la Legislatura Provincial. Con tal aspecto del diseño institucional, se visualiza que las elites partidarias de la provincia se decidieron por un modelo que combinaba componentes de los modelos *delegación judicial* y *clásico* de gobernanza electoral, aunque tratando de avanzar parcialmente hacia una comisión electoral en cierta manera independiente de la compulsa partidaria¹⁶⁴.

Según se dispuso a través del mismo artículo 10º, al Tribunal se le encargaron funciones de administración y de justicia electoral, pues se fijó que interviniera en “la organización y funcionamiento de los comicios”, con aspectos como la asignación de autoridades de mesa (inc. 1º), la realización de los escrutinios definitivos en acto público (inc. 3º), el control del “registro Cívico” (inc. 8º). Es relevante que a dicho organismo se le haya dado la atribución de entender en la validez o calificación de “las elecciones de Gobernador y Vicegobernador, Convencionales, Senadores y Diputados, juzgando definitivamente y sin recurso alguno sobre su validez o invalidez y otorgando los títulos a los que resulten electos” (inc.4º). Para cumplimentar las funciones mencionadas, en lo que se refiere al personal, se indica el requisito de tener “por lo menos un Secretario Permanente” (art. 15º).

Como puede verse, ya en sus orígenes se dispuso que la relación del Tribunal con el sistema de partidos provincial fuese estrecha, pues además de que dos de sus integrantes son las autoridades de las Cámaras, se estableció que el presupuesto del organismo quedase “ad –

¹⁶⁴ Dice el Art. 10º: “Un Tribunal Electoral compuesto del Presidente y un miembro del Superior Tribunal de Justicia, de uno de los Jueces de 1º Instancia de la Capital, del Vicepresidente 1º del Senado y del Presidente de la Cámara de Diputados, o sus reemplazantes legales”.

referéndum de la Legislatura” (art. 15°), lo cual habilitaría el control de este órgano político sobre el Tribunal. Por otra parte, a las agrupaciones políticas se les notificaría qué Magistrados judiciales acompañan al Presidente del Superior Tribunal de Justicia en el TEP (art. 11°) y las resoluciones (que se adoptan por mayoría) se comunicarían a los apoderados partidarios (art. 14°).

Teniendo presente que las disposiciones de la Ley Electoral se vinculan con otras normas específicas que regulan el juego político, es de destacar que el rol del TEP respecto al sistema de partidos entrerriano fue contemplado en Ley Orgánica de Partidos Políticos, 5.170 (de enero de 1983, y con una modificación posterior en 1991). Allí se indicó que “[e]n todo lo relacionado con la aplicación de la presente ley y sin perjuicio de las facultades propias, intervendrá el Tribunal Electoral de la Provincia, asistido por el Secretario Electoral...” (Título X, art. 50°).

En la etapa iniciada a partir de la recuperación de la democracia en 1983, dirigentes partidarios han percibido de manera dispar el desempeño del organismo comicial. Particularmente, en cuanto a sus miembros, se ha señalado que su distribución asimétrica históricamente ha incidido para que “la voz cantante” del Tribunal la tuviese la Judicatura (Entrevista individual, Paraná, 28/10/2015). De todas maneras, también se ha advertido que los Magistrados en general “son oficialistas” (Entrevista individual, Paraná, 25/11/2016).

Además de estos aspectos, es relevante tener presente que en la provincia de Entre Ríos, los sucesivos gobernadores dispusieron la simultaneidad o concurrencia *vertical* hasta las elecciones legislativas de 2017 (con la única excepción de los comicios de 2007, como se verá oportunamente), diferenciándose así de provincias como Córdoba, Santa Fe y Santiago del Estero. Esto significa que hasta dicho año correspondió al JUFECE con asiento en la ciudad de Paraná y a la Junta Electoral Nacional de distrito hacerse cargo (en forma permanente y transitoria, respectivamente) de las funciones administrativas y

jurisdiccionales ante cada elección. Así, la Secretaría Electoral¹⁶⁵ de dicho JUFECE ha venido teniendo un importante ascendiente en la vida política entrerriana. A continuación, primero se destacan algunos comicios provinciales del período en los cuales tomó intervención la JNE (1995 y 1997). Luego, se analizan las iniciativas a favor de la institucionalidad electoral provincial.

5.1.1. Las elecciones de 1995 y 1997

Respecto a la elección provincial del 14 de mayo de 1995 para la categoría de Gobernador, en la cual el ex titular del Ejecutivo Provincial (1989-1991), Jorge Busti -candidato peronista- resultó ganador por un escaso margen, es interesante reparar aquí en la impugnación presentada por la Alianza UCR-Alianza del Pueblo. Como el saliente gobernador Mario Moine había decidido que esa elección se celebrara en forma concurrente con el calendario nacional (legisladores y Presidente), a cargo del proceso comicial estuvo la Junta Nacional Electoral del distrito Entre Ríos, según lo referido anteriormente.

Fue ante este organismo de carácter transitorio que la Alianza del Pueblo (que había llevado al ex gobernador Sergio Montiel como candidato) demandó la nulidad de las mesas del departamento Concordia, un bastión electoral de Busti. Concretamente, tal espacio político denunciaba que allí se había dado en su perjuicio un “cambio de urnas” en la noche del día 14, en el trayecto de las urnas desde las escuelas (centros de votación) hacia la sede en Concordia de ENCOTESA (nombre que por entonces tenía el Correo Oficial), o incluso dentro de las instalaciones de su edificio. Según se pidió en la presentación judicial, si prosperaba el planteo respecto a Concordia, se realizaría una impugnación “subsidiaria” respecto a los departamentos Gualeguay, Uruguay y Gualeguaychú.

¹⁶⁵ A cargo de Gustavo Zonis durante gran parte del período estudiado.

Seguidamente se reparará en la Resolución del 20 de mayo de 1995 que firmaron Aníbal Ríos (Juez Federal con competencia electoral), Gabriel Chansovsky (Presidente de la Junta Electoral Nacional) y Carlos Chiara Díaz (actuando Gustavo Zonis como Secretario de dicha Junta), ya que a través de ella se puede acceder a interesantes aspectos de los comicios celebrados en la fecha mencionada, como así también de su significado para la gobernanza electoral provincial (Entrevista individual, Paraná, 11/03/2015).

Por un lado, los funcionarios señalaban que en tal elección se dieron algunas situaciones complejas, como el reemplazo que hubo que hacer de un 25% de las autoridades designadas para las 2.812 mesas distribuidas en toda la provincia, ya que se habían presentado excusaciones y justificaciones. Por otro lado, la ciudadanía debió elegir siete categorías de cargos que iban en “boleta sábana” horizontal y en simultáneo se llevó adelante la consulta no vinculante por la eventual privatización de la represa de Salto Grande.

Sin embargo, en la Resolución de la Junta Electoral, los funcionarios señalaron que no fue posible el cambio de urnas denunciado por la Alianza del Pueblo, ya que las mismas estuvieron “debidamente custodiadas” por “controles de diverso origen (Comando Electoral, personal de Correos y Juez Electoral Municipal)”. Además, se comprobó que las urnas eran las mismas que se habían enviado para la elección desde la Secretaría Electoral de Paraná. Así, decían los firmantes, si no existió el cambio de las urnas, “tampoco (...) hubo (...) modificación del contenido” (Resolución en L VII, folio 1796).

Hacia el final del texto, los funcionarios señalaban no sólo las inconsistencias de la demanda sino además la repercusión y las graves consecuencias que dejaba para la institucionalidad electoral de la provincia, situación que –según una autoridad electoral- se prolongó en el tiempo, al menos en el humor social (Entrevista individual, Paraná, 11/03/2015):

“(…)Pareciera que se quiso y quiere dar la impresión de haberse actuado en el trámite comicial de mala fe. Con ello se ha involucrado nada menos que al Poder Judicial de la Nación y la provincia de Entre Ríos, y a las Fuerzas Armadas y de Seguridad (...) “[C]omo nunca antes (...) los impugnantes han desplegado una conducta durante el escrutinio, que por lo similar en la forma y el estilo, pareciera responder a un predesignio y dirigido a obstruir el normal desarrollo del mismo, con el planteo de cuestiones

impugnativas de improcedencia manifiesta y evidente propósito de entorpecer, no de brindar una colaboración crítica (tal cual es su función propia) al proceso adecuado del acto. En toda elección se formulan observaciones e impugnaciones, es sabido, pero con la insistencia, magnitud, insustancialidad y quisquilloidad intencionada que han desplegado los fiscales de la presente, nunca” (Resolución en L VII, folio 1796, consid. XV).

En cuanto a los comicios de 1997, cabe referir que durante el segundo mandato de Busti en la Gobernación, se convocó a una consulta popular no vinculante sobre la reforma de la Constitución Provincial. El interés del oficialismo era realizar la consulta el 26 de octubre de tal año, día en el que la ciudadanía elegiría Diputados Nacionales. Una de las agrupaciones opositoras, la recientemente formada “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación” (que a nivel nacional nucleaba a la UCR y al FREPASO), presentó una demanda ante la Junta Electoral Nacional rechazando tanto la aplicación de la simultaneidad para realizar la consulta y la elección, como también la metodología seguida por el Poder Ejecutivo Provincial para la aprobación de las boletas a usar en la consulta. Ante la resolución adversa que obtuvo de la Junta, dicha alianza apeló ante la CNE.

Resulta interesante que dicha cuestión dio motivo a este Tribunal federal para expresarse sobre el régimen de simultaneidad, ya que incluso el ministro de Gobierno de Entre Ríos había expresado que la concurrencia de elecciones era “la regla general”. Así, en el Fallo del 10 de octubre de ese año, los camaristas Héctor Orlandi y Rodolfo Munné (siendo Felipe González Roura secretario), no sólo que hicieron lugar a la demanda presentada, sino que además se expresaron sobre el régimen de simultaneidad, a partir de lo dicho por el Ministro. En este sentido, consideraron

“Que tampoco la afirmación de que la simultaneidad de elecciones es la regla general resulta atendible. En efecto, tal simultaneidad (...) es entre ‘elecciones’ y éste, como se vio, no es el caso aquí. Más allá de ello, no existe tal ‘regla’ de simultaneidad sino simplemente una ley que autoriza dicha simultaneidad. Y del hecho de que habitualmente se hayan celebrado elecciones al amparo de esa ley no puede tampoco inferirse la existencia de ninguna ‘regla’ en ese sentido. Por el contrario, la moderna tendencia, acorde con los principios del Derecho Electoral que procuran asegurar que los comicios permitan la auténtica expresión de la voluntad del votante en todos los órdenes y niveles de elección, lleva precisamente a lo contrario, buscando desvincular los actos eleccionarios locales de los nacionales para evitar toda indebida influencia de las cuestiones políticas nacionales en los asuntos locales. En este sentido, la Constitución de la nueva provincia de Tierra del Fuego es claro exponente de este aserto...” (Fallo 2321/97, consid. 13°).

Mientras las cuestiones relacionadas con los procesos electorales de la provincia eran fundamentalmente llevadas adelante por la Secretaría Electoral del JUFECE de Paraná (como se dijo, dada la adhesión de los gobernadores al régimen de simultaneidad) también en esta etapa democrática, como se verá a continuación, las elites políticas empezaron a delinear un entramado institucional específicamente abocado a las elecciones, cada vez que estuviesen en juego las categorías provinciales.

5.1.2. Los intentos de una institucionalidad electoral específicamente provincial

Cabe tener presente que a nivel político, en Entre Ríos

“...se consolidaron dos maquinarias políticas paralelas con tradición histórica, con fuerte presencia territorial e inserción estatal (empleados públicos y sindicatos de empleados), que podría denominarse *spoils system*, las que respondían principalmente a los liderazgos de Montiel y Busti. Dada la cláusula de no reelección, y del contexto nacional, se aceptó un juego en el que no se buscaba ganarlo todo” (Lenarduzzi 2013, 36; Cfr. Calvo y Escolar 2005)¹⁶⁶.

En ese contexto, desde la conducción del radicalismo y el peronismo sostuvieron la vigencia de una norma central para la regulación del juego político en la provincia, como es la ya mencionada Ley 2.988 del Régimen Electoral. Además, las elites políticas fueron paulatinamente introduciendo algunas reformas, si bien menores, en la institucionalidad electoral. A partir de aquí, en lo que sigue se analizan las modificaciones propiciadas en los gobiernos de Montiel, Busti, Urribarri y Bordet.

5.1.3. Las reformas bajo el gobierno de Montiel

Con el oficialismo radical conducido por Sergio Montiel (quien tenía el control de la Legislatura -Fernández, 2012-), en abril de 1985 se sancionó la Ley 7.555 sobre los Centros Rurales de Población y la elección de las “Juntas de Gobierno”. Allí, el art. 8º alude a la figura del “Tribunal Electoral Departamental”.

¹⁶⁶ Esto empezaría a cambiar a partir de la llegada de Sergio Urribarri a la Gobernación, en 2007.

Luego de las tres gobernaciones del Frente Justicialista Entrerriano (FJE) que se sucedieron a partir de 1987 (con los dos períodos de Busti, mediadas por el mandato de Moine), Montiel (ahora con la Alianza UCR-FREPASO) retornó al Ejecutivo de la provincia en 1999, tras haber triunfado en los comicios, al vencer a Héctor Maya, candidato del PJ.

Un aspecto importante en materia de gobernanza electoral fue que Montiel –cuyo ministro de Gobierno era Fermín Garay- emitió el Decreto 5.181/2001 referido específicamente a la Secretaría del TEP. Allí se estableció que el Secretario, quien debe ser abogado, tiene rango de Secretario de Sala del Superior Tribunal de Justicia (art. 1º) y no puede ser removido de sus funciones (art. 2º), pudiendo sí “proponer personal administrativo” (art. 5º). Se hizo un señalamiento sobre la asignación presupuestaria al TEP, refiriendo que si el Poder Ejecutivo utiliza la partida asignada en el presupuesto, debe especificar qué otra partida le corresponde (art. 4º). Además, el Gobernador dispuso una modificación en la nomenclatura, derogando el Decreto 4.168 de 1984, donde la Secretaría era denominada “del Tribunal Electoral y de Servicios Auxiliares del Poder Judicial”. Restableciendo una tradición previa a la última dictadura, se estableció entonces que el área volvía a llamarse “Secretaría del Tribunal Electoral”. Es de resaltar que ese decreto se emitió cuando en la Secretaría había sido designado el dirigente radical Carlos Vela, en reemplazo de Oscar Blanzaco, quien había accedido a un controvertido régimen de jubilación anticipada para agentes estatales promovido en septiembre de 2001 por el gobierno de Montiel (*Informe digital 27/07/2009*). En esta etapa, cabe destacar que días antes de la elección del 24 de noviembre, donde iban a elegirse Gobernador y legisladores nacionales (pues Montiel había decidido despegarse de la elección presidencial del 27 de abril pero adhirió a la simultaneidad con los comicios para categorías parlamentarias nacionales¹⁶⁷), el TEP padeció un robo mediante el cual quedó desmantelada “la parte informática”, según informó el secretario Vela a un medio local. Para

¹⁶⁷ Por entonces (y hasta la reforma nacional de 2004 vista en el Capítulo 3), quedaba en los Gobernadores fijar la fecha de los comicios también para esas categorías.

el funcionario, la falta de tales equipos implicaba que se demorarían “los trabajos que veníamos haciendo en referencia al padrón de afiliados de la provincia, con partidos provinciales y nacionales”, dificultándose además “todo tipo de trámites” (Vela, cit. *APFDigital* 25/08/2003).

En ese contexto, el oficialismo impulsó la sanción de la Ley 9.532 (promulgada el 3 de noviembre de 2003) referida específicamente a establecer objetivos, señalar atribuciones reglamentarias, conceder personal y recursos monetarios para el TEP. Así, se dispuso que el organismo debía “dirigir la confección” del Registro Cívico de la provincia (o sea, el registro de electores) (art. 1º), encargarse de la estadística electoral y avanzar hacia “un sistema electrónico de información que tendrá carácter de público para todos los ciudadanos y el que contendrá el historial cívico-institucional de la provincia” (art. 2º). Además, se establecieron atribuciones de contralor en favor del organismo respecto a los partidos políticos provinciales (art. 3º a 5º) y, lo que constituye un señalamiento particularmente importante para la democracia federal, se fijó su carácter de Tribunal de alzada en cuanto a la “apelación de las resoluciones, dictámenes o sentencias de las Juntas Electorales Municipales existentes en la provincia” (art. 6º).

Dicha norma estableció que el TEP debía dictar su propio reglamento de funcionamiento (art. 9º) y que el Decreto 5.181 de 2001, ya mencionado, pasaba a tener “fuerza de ley” (art. 11º). Además, se dispuso que para el cumplimiento de tales funciones la planta permanente de la Secretaría del TEP se ampliaba con los cargos de Prosecretario (que debía ser un abogado), trece administrativos (un jefe de despacho, un oficial auxiliar, un oficial principal, un escribiente mayor y ocho escribientes) y un ordenanza (art. 7º). Por otra parte, con la Ley 9.532 se dispuso una ampliación de la partida presupuestaria para el TEP (art. 12º).

Como puede apreciarse, al menos en los aspectos formales, dicha norma era significativa en el sentido de avanzar hacia la consolidación del organismo provincial en materia de

gobernanza electoral, si bien todavía quedaba mucho por hacer en relación con aspectos como la dotación de personal, que hasta el final del período seguiría siendo insuficiente para cumplir cabalmente con los objetivos fijados legalmente (Entrevistas individuales, Paraná, 11/03/2015, 28/10/2015 y 25/11/2016), como lo revelan las iniciativas propiciadas durante los gobiernos de Busti, Urribarri y Bordet.

5.1.4. Las reformas bajo el gobierno de Busti

Con el regreso de Busti a la Gobernación en 2003, contando con el apoyo del presidente Néstor Kirchner (Quilici y Rinaldi 2015, 333), se impulsó una modificación en la legislación provincial (las Leyes 9.610 y 9.637), lo cual le permitió al oficialismo realizar la consulta no vinculante por la reforma de la Constitución en simultaneidad con los comicios nacionales del 23 de octubre de 2005, con un resultado favorable en las urnas (el “Sí” obtuvo el 63,33%). Nuevamente, como ocurriera en 1997, la oposición intentó frenar ese proceso, pues la UCR hizo una presentación judicial que llegó hasta la CNE, aunque el Tribunal (cuya composición además había cambiado tras los concursos sustanciados en 2001), entendió que el Poder Ejecutivo Provincial había subsanado los errores de la convocatoria anterior (Fallo 3579/2005, del 14 de octubre de 2005).

En lo que hace específicamente a la institucionalidad en materia de gobernanza electoral, ésta fue contemplada en una reforma más amplia que impulsó el oficialismo, concretada con la sanción de la Ley 9.659 (en noviembre de 2005), sobre las elecciones internas, abiertas y simultáneas, conocida como “Ley Castrillón”, por haber sido el diputado justicialista Emilio Castrillón el autor de la norma. En relación con el TEP, allí se dispuso que tendría “a su cargo el control del proceso comicial a partir de la convocatoria a elecciones primarias (...) con las competencias, atribuciones y facultades previstas en la legislación para los procesos electorales” (art. 14º). Es de destacar en particular que la ley hizo además un señalamiento

de gran relevancia para la función de administración electoral, poniendo incluso en evidencia la dependencia de la JNE. Es decir, se indicó que las primarias provinciales (que no serían obligatorias para los ciudadanos) se registrarían “por el padrón electoral general de la provincia de Entre Ríos que suministre el Juzgado Electoral Federal con competencia electoral en este distrito” (art.º 12). Al respecto, cabe señalar el *modus operandi* según el cual el Gobierno Provincial debe abonar al JUFECE tal suministro del padrón, pagando en concepto de “horas extras” del personal que moviliza la Secretaría Electoral del Juzgado para esa tarea registral, según sostuvo un funcionario comicial (Entrevista individual, Paraná, 28/10/2015).

Por su parte, es de resaltar que la aplicación de la “Ley Castrillón” ha recibido críticas, algunas de las cuales se vinculan específicamente con la gobernanza electoral, pues se ha señalado que el régimen que establece

“...ha generado incertidumbres y críticas por parte tanto de sectores políticos como de instituciones en general, ya que su implementación práctica ha resultado confusa, sin la inversión económica necesaria en el proceso electoral, aumentando los costos que tienen que sufragar los partidos políticos, pero sin asistencia estatal. Además, la falta de previsibilidad sobre los calendarios electorales, junto a la realización de los comicios provinciales junto a los nacionales, provocó aún mayores confusiones tanto en el electorado como en los actores políticos. A esto debe sumarse la escasa eficiencia que la norma de primarias abiertas y simultáneas ha producido en materia electoral en la provincia, ya que no ha logrado evitar la resolución de internas partidarias en las elecciones generales, como ha sido el caso concreto del PJ entrerriano que en elecciones generales consecutivas (2007-2011) ha sorteado la instancia de las primarias...” (ONCER s/f, 8).

Pero más allá de los señalamientos que se han realizado, es importante tener presente que al haberse aplicado en forma reiterada la concurrencia de elecciones provinciales con las nacionales, la injerencia del TEP en los comicios quedaba reservada solamente a funciones registrales y de proclamación de los electos. Por lo visto, desde 1983 las preferencias de las elites partidarias que se sucedieron al frente del Ejecutivo se habían concretado en la *delegación judicial* a favor de la JNE.

Sin embargo, el año 2007 tuvo la particularidad de que por primera vez desde el retorno de la democracia se dispuso en la provincia la no concurrencia o simultaneidad con el

calendario electoral nacional. De esta manera, el Gobernador innovó en materia de política electoral al decidir¹⁶⁸ que las elecciones se realizarían el 18 de marzo de aquel año, o sea “7 meses antes que la elección [presidencial y legislativa] de octubre”. Se trataba así de una “estrategia diseñada por Busti y el PJ provincial que consistía en separar la elección provincial de cualquier injerencia o arrastre nacional, fortaleciendo a su candidato y restándole chances a los sectores kirchneristas no encolumnados con Busti” (Quilici y Rinaldi 2015, 332 y 334). En un contexto de fragmentación partidaria y disputas por el liderazgo dentro del propio peronismo, sumado a que la Constitución prohibía hasta ese momento la reelección del titular del Ejecutivo Provincial, “Busti logra imponer como candidato a gobernador por el PJ a Sergio Urribarri”, quien se desempeñaba como ministro de Gobierno desde 2003 (Quilici y Rinaldi: 2015: 333-334).

Tal estrategia del oficialismo provincial tuvo consecuencias en la gobernanza electoral, pues con el adelantamiento de la elección no se aplicó el régimen de simultaneidad, de manera que correspondió al TEP hacerse cargo de las diferentes fases del proceso electoral¹⁶⁹, si bien (de acuerdo a lo mencionado más arriba) se había pautado que recibiría el auxilio del JUFECE de Paraná (*Diario el argentino* 8/03/07; Entrevistas individuales, Paraná, 28/10/2015 y 11/03/2015).

Con el triunfo de Urribarri (obtuvo el 47,06% de los votos, seguido muy atrás por el candidato de la UCR, Gustavo Cusinato, con el 19,97%), el peronismo logró retener el Ejecutivo, además de la mayoría de ambas Cámaras de la Legislatura. Particularmente, Busti (quien el 18 de marzo compitió en la categoría de Diputados Provinciales) había quedado ubicado “como el presidente ‘natural’ de la Cámara baja entrerriana” (Quilici y Rinaldi

¹⁶⁸ Según las atribuciones que le confiere el art. 28° de la Ley del Régimen Electoral: “Las convocatorias para elecciones se harán por el Poder Ejecutivo...”

¹⁶⁹ Por ejemplo, uno de los temas que hubo que resolver fue el operativo de seguridad de los comicios. Para coordinar estos aspectos, el 7 de marzo se había realizado una reunión en la sede local de Gendarmería Nacional, entre autoridades electorales nacionales y provinciales, y representantes de las fuerzas de seguridad (*Diario el argentino* 08/03/07).

2015, 334). A continuación se analizan los cambios impulsados bajo el ascenso de un nuevo liderazgo en el peronismo provincial.

5.1.5. Las reformas bajo Urribarri

Con ese apoyo en las urnas, el oficialismo impulsó entonces la reforma constitucional (luego del intento frustrado de 1997 y el resultado favorable en la consulta de 2005). En este sentido, se dispuso que la elección de Convencionales que integrarían la Asamblea Constituyente se hiciera en simultaneidad con los comicios nacionales del 28 de octubre de 2007. El propio Busti encabezó la lista con la cual compitió el peronismo (como Alianza Frente para la Victoria), obteniendo este espacio un resultado similar al de meses antes (46,75% de los votos). La jugada del Gobernador saliente tenía como objetivo “generar arrastre hacia la listas de Senadores, Diputados Nacionales y Presidente de la Nación”, lo cual mostraba en pleno funcionamiento “los juegos anidados en un Estado multinivel” (Quilici y Rinaldi 2015, 335).

Con el control del proceso de reforma de la Carta Magna en manos del oficialismo, y un radicalismo en minoría que admitía sus dudas entre participar o no de los debates al alegar estar ante un “peronismo pícaro” (Entrevista individual, Paraná, 25/11/2016), se pudo introducir en el texto constitucional, entre otras figuras legales, la reelección del Gobernador (art. 161°), integrando en el diseño institucional una pieza que la sería muy útil en el futuro a Urribarri. Es de destacar que en materia de gobernanza electoral, la Convención Constituyente que sesionó en 2008 y fue presidida por Busti, ratificó lo establecido en el texto de 1933, recepcionando los señalamientos sobre las funciones e integración del TEP en el apartado dedicado al Régimen Electoral de la provincia (Sección III, art.87° inc. 14 y sig.).

Como señala también dicho apartado, se encomendaba a la Legislatura la sanción de una legislación electoral específica (art. 87°). Fue así que en 2009 la diputada del opositor Encuentro Amplio Entrerriano, Ana D'Angelo (ex radical), impulsó en la Cámara la sanción de un nuevo régimen electoral, proponiendo incluso la derogación de la “Ley Castrillón” de internas abiertas y simultáneas (*Cadena entrerriana* 25/08/2009). En tal proyecto se incluían algunos señalamientos sobre el TEP. Además de mantener su composición híbrida (judicial y legislativa), se indicaban las funciones de auditoría sobre los partidos políticos, incorporando el Fondo Partidario Permanente (como parte del presupuesto del organismo) (*Cadena entrerriana* 25/08/2009).

No obstante, recién en 2011 se dio una nueva reforma vinculada con el TEP, impulsada por el Gobierno de Urribarri, quien había sido reelegido con el 55,93% de los votos al frente del Ejecutivo, en las elecciones del 28 de octubre de ese año. Antes de considerar estas modificaciones, se señala un aspecto interesante a tener en cuenta, y es que si bien esos comicios estuvieron a cargo del JUFECE de Paraná (por haberse aplicado el régimen de simultaneidad), las primarias provinciales (no obligatorias) celebradas el 14 de agosto (en concurrencia con las PASO nacionales) estuvieron a cargo del TEP (*Diario el argentino* 4/08/2011).

En diciembre de 2011, una vez comenzado el segundo mandato de Urribarri, el oficialismo impulsó una serie de proyectos legislativos. Entre ellos, mediante el Expediente 18.851 (en la Cámara de Senadores) se buscaba principalmente modificar el art. 7° de la Ley 9.532 propiciada en 2003 por el gobierno de Montiel, introduciendo unilateralmente cambios en el personal de planta permanente de la Secretaría Electoral Provincial. El senador César Melchiori (oficialista) fundamentó brevemente el proyecto indicando la necesidad de “poner la figura de la Secretaría Electoral y reformular la planta del TEP, a fin de darle celeridad a su funcionamiento, ya que en estos tiempos se necesita mayor dinamismo” (*Cuestión*

enterreriana 17/12/2011). Esto mostraba que la dotación de personal para el Tribunal era una cuestión que aún distaba de ser resuelta por la política electoral del oficialismo.

Aprobada en la Legislatura en diciembre, básicamente la norma creó el cargo de Secretario General -con categoría equivalente al de Secretario de Sala del Superior Tribunal de Justicia-, ubicado por encima del Secretario Electoral y del Prosecretario (art. 1º) y además se dejó sin efecto la “fuerza de ley” del Decreto 5181/01 de Montiel (art. 3º).

Es de destacar que no solamente el oficialismo mostró interés en el TEP, sino también miembros de la oposición que nunca llegaron al Gobierno y que percibían que tanto radicales como peronistas manipularon el diseño institucional en materia comicial (Entrevista individual, Paraná, 24/04/2017). En agosto de 2012, los diputados Lisandro Viale, Pedro Ullua y Jorge Monge (Frente Progresista Cívico y Socialista) presentaron el proyecto de reforma electoral (Expediente 19.348), donde entre otros puntos proponían crear una “Justicia Electoral independiente y permanente”. Es interesante detenerse en los fundamentos, donde se vertían críticas al funcionamiento del TEP. Además de denunciar la connivencia del “bipartidismo” provincial, los legisladores apuntaban hacia aspectos centrales de la gobernanza electoral, como la *autonomía profesional* y la *autonomía partidaria* de los miembros de los organismos electorales y sus atribuciones en materia presupuestaria. En tal sentido, decían:

“Aunque no existe un modelo universal de autoridad electoral, cada vez hay más consenso en los estudiosos de la materia, que resulta indispensable que las autoridades electorales sean profesionales e independientes. (...) El órgano pertinente en Entre Ríos [el TEP] no da garantías de independencia, dada su composición con funcionarios que a su vez dependen del eventual poder político (Presidente y un miembro del Superior Tribunal de Justicia, Vicepresidente primero del Senado y presidente de la Cámara de Diputados). Por ello proponemos la creación de un organismo por fuera de cualquier injerencia del poder político, en el cual se delega la autoridad electoral, de modo de garantizar la transparencia en los procesos electorales provinciales. Nuestro proyecto asigna al Tribunal Electoral la obligación de crear bajo su órbita un Consejo Electoral Permanente, que será el organismo de aplicación de esta ley, contará con autarquía administrativa y financiera y autonomía funcional, y su composición asegurará la independencia respecto de cualquier injerencia del poder político (Expediente 19.348).

Faltando la voluntad del oficialismo en avanzar en una reforma de tales características, la propuesta de los Diputados fue desestimada. Además, se consideraba que las críticas de los

mencionados legisladores opositores carecían de asidero, al tener el TEP –según se vio más arriba- una mayoría de integrantes del Poder Judicial, como se afirmaba desde el propio organismo (Entrevista individual, Paraná, 28/10/2015). Sin embargo, en línea con lo que se adelantó, dirigentes del radicalismo y el socialismo apuntaron la existencia de Magistrados “oficialistas” (Entrevistas individuales, Paraná, 25/11/2016 y 27/04/2017, respectivamente). Tras el fallecimiento en mayo de 2012 de Carlos Vela (quien había sido designado en 2001 como Secretario del TEP), se suscitó la atención de la prensa local por la nominación de su sucesor (*Babel digital* 11/11/2012). Se focalizaba en esta cuestión ya que en 2013 se celebrarían elecciones legislativas nacionales, aunque la gestión de éstas quedaría a cargo del JUFECE de Paraná. Recién en diciembre de 2012 en el TEP se designó al abogado Héctor Frutos como “secretario interino”, funcionario que ya se venía desempeñando al frente de la entidad desde febrero del año anterior, dado los problemas de salud de Vela (*Análisis digital* 15/3/2013).

En los comicios generales del 25 de octubre de 2015 el oficialismo provincial logró retener el Ejecutivo, con el triunfo de Gustavo Bordet, hasta entonces intendente de Concordia. En su mandato, la cuestión del perfil del organismo electoral provincial volvería a cobrar relevancia, en el marco del impulso a una nueva reforma política.

5.1.6. El intento de reforma en el gobierno de Bordet

A poco de iniciado el nuevo mandato del FPV en la Gobernación, se empezó a propiciar una reforma política de cara al año electoral 2019. En este sentido, desde el Ministerio de Gobierno y Justicia, a cargo de Mauro Urribarri (hijo del Gobernador anterior), en enero de 2016 se convocó a los partidos políticos con representación en la Legislatura (*APFDigital* 16/05/2016) y luego se lanzó una serie de encuentros para debatir los lineamientos de las modificaciones a introducir. Así, se dio impulso al “Foro de la Reforma Electoral”, ámbito

creado “para analizar y debatir la modificación del actual régimen provincial” (*Tribunal Electoral* 13/05/2016).

Dicho Foro intentó abordar los contenidos de su “agenda preliminar”. En principio, los ejes de la misma eran amplios: “Control del proceso electoral: rol de la Justicia, sistemas en otras provincias, Tribunal Electoral, Juntas Electoral[es] Municipal[es], delitos electorales e infracciones. Rol de los Partidos Políticos: régimen, funciones, participación, juntas electorales partidarias, alianzas y listas colectoras. Representatividad y Transparencia: participación de minorías, representación de género en cuerpos colegiados, voto joven, ética y transparencia de los procesos” (*Tribunal Electoral* 13/05/2016).

En base a tales tópicos, entre mediados de mayo y fines de septiembre de 2016 se realizaron una serie de actividades públicas en Paraná y ciudades del interior de Entre Ríos, donde expusieron funcionarios políticos y autoridades electorales provinciales y nacionales, además de académicos. Asimismo, según lo señalado en el primero de los ejes temáticos referidos, dicho proceso deliberativo tuvo implicancias para el TEP, ya que, por un lado, sus funcionarios acompañaron los encuentros del Foro, dado que la institución colaboró con la organización. Por ejemplo, la presidenta del Superior Tribunal de Justicia (a su vez, al frente del organismo electoral), Claudia Mizawak, en el encuentro realizado en la localidad de Victoria, señaló: “quiero felicitar al Gobierno de la provincia por llevar adelante esta iniciativa tanto tiempo antes del proceso electoral propiamente dicho...” (*Tribunal Electoral* 21/07/2016). También el Secretario General del organismo, González, estuvo presente en los encuentros del Foro.

Pero por otro lado, se esperaba que el TEP efectivamente fuese considerado en los cambios a introducir, sobre todo en lo referido a su fortalecimiento institucional en cuanto a dotación de personal y fondos, para poder afrontar los desafíos del “control electoral” y la “transparencia de los procesos”, aludidos en los ya mencionados ejes primero y tercero del

Foro. Esto más aún ante una eventual decisión del Ejecutivo de no adherir a la simultaneidad electoral (como se hizo en 2007). En este sentido fueron las palabras del Secretario Electoral del JUFECE de Paraná, cuando expresó en el Simposio sobre Procesos Electorales realizado en la Universidad Nacional de Rosario: “(...) la reforma en Entre Ríos tiene una expectativa, que es separarse de la simultaneidad de elecciones, tratar de hacer un órgano electoral capaz de hacer todo desde un comienzo, al menos marchar hacia ahí” (Zonis, cit. Mutti y Torres 2018, 27).

De todas maneras, la discusión propiciada por el Ejecutivo se fue deslizando hacia el debate por la modalidad de emisión del sufragio en los comicios de 2019. De hecho, para la apertura del Foro se invitó a Adrián Pérez, funcionario del Ministerio del Interior involucrado en el impulso al cambio en el sistema de votación a nivel nacional¹⁷⁰. En dicha jornada, realizada en Paraná el 16 de mayo, entre otros también estuvieron el ex gobernador Urribarri (integrante del TEP, al presidir la Cámara de Diputados) y Bordet, quien señaló: “venimos trabajando con el Ministro de Gobierno desde un comienzo, y con el Gobierno Nacional también, para articular en conjunto sin perder lo que constitucionalmente corresponde a la provincia de Entre Ríos, poniéndonos de acuerdo en un sistema que sea ágil, compatibilizando distintos aspectos que posibiliten ganar en mejor calidad institucional” (*APFDigital* 16/05/2016).

Si bien se pudieron llevar adelante los ocho encuentros previstos para el Foro, al tiempo cobrarían notoriedad cuestionamientos a altos funcionarios de la provincia. Por un lado, la iniciativa de hacerle juicio político a la presidenta del Superior Tribunal de Justicia (y del TEP), la jueza Mizawak¹⁷¹, impulsada por la oposición en la Legislatura –Cambiamos y aliados-, fue rechazada por los legisladores oficialistas y sus aliados (*El Entre Ríos*

¹⁷⁰ Como se vio en el Capítulo 2.

¹⁷¹ A la presidenta del Tribunal de Justicia –de quien se conocía su otrora vinculación profesional con Jorge Busti- se le realizaron cuestionamientos formales por presuntas vinculaciones patrimoniales con el ex gobernador Urribarri (Enz, *Análisis digital* 3/03/2016).

20/12/2016 y 12/01/2017). Por otro lado, tras la derrota electoral del oficialismo ante Cambiemos en los comicios nacionales de octubre de 2017, se produjo la renuncia de Urribarri al frente del Ministerio de Gobierno¹⁷² (*Análisis digital* 27/10/2017). Al promediar el mandato del Gobernador no se registraban avances reales en el plan reformista.

5.2. Provincia de Chubut

La presente sección está dedicada al distrito Chubut y se ordena de la siguiente forma: en primer lugar, se abordan antecedentes de las instituciones de gobernanza electoral chubutense. Luego se refieren diferentes ciclos reformistas, sucedidos bajo los gobiernos de Atilio Viglione, Carlos Maestro y José Luis Lizurume. Posteriormente, se analizan las modificaciones institucionales llevadas adelante en las gestiones de Mario Das Neves y Martín Buzzi.

Respecto a los orígenes de la institucionalidad de gobernanza electoral de la provincia patagónica, ya la Constitución de 1957, señalaba aspectos importantes. Por un lado, el capítulo XI se refería al régimen electoral y disponía que las elecciones se efectuaran “con el padrón electoral de la nación vigente al tiempo en que se realicen”. Se habilitó también que la Legislatura podría, de ser necesario, “confeccionar el Registro Cívico de la provincia, con intervención de los partidos políticos reconocidos”. Esa vinculación con la jurisdicción federal se acentuaba a partir de que en el texto constitucional se fijó también la simultaneidad con las elecciones nacionales. Por otro lado, las elites partidarias además establecieron la creación de un Tribunal Electoral y sus funciones específicas (art. 240º) (Terenzi, 2014). Se dispuso una composición híbrida para el organismo, combinando el *modelo judicial* con el *modelo contrapesos políticos*, debiendo quedar integrado “por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Procurador General, el Juez de 1º Instancia

¹⁷² También en medio de una denuncia a la familia Urribarri “por supuesto enriquecimiento ilícito” (*Análisis digital* 27/10/2017).

de Rawson, en turno, con competencia civil, los Vicepresidente 1º y 2º de la Legislatura Provincial” (Llorente 2000, 22).

Posteriormente, durante la última dictadura militar que padeció Argentina, en el Gobierno *de facto* de Niceto Echauri Ayerra se introdujeron reformas en el entramado institucional comicial de la provincia. Así, el 22 de diciembre de 1981 se aprobó la Ley V-3, Orgánica del Poder Judicial. Allí se estableció la elección de los Jueces de Paz, quienes duran seis años en sus cargos. Luego, casi un año después, en 1982 se aprobó la Ley XII-1, de adhesión al régimen de simultaneidad, y la Ley XII-2, Orgánica de Partidos Políticos. En ésta se definió la relación del TEP respecto al sistema de partidos, al ser el “órgano de aplicación” de la norma, al tiempo que se fijó el procedimiento en caso de reemplazos de sus integrantes (art. 7º). También, se dispuso que el Tribunal tuviese el carácter de “instancia única” respecto al contencioso electoral (art. 8º).

Unos meses después, el 29 de marzo de 1983, se aprobó la Ley XII-3. Allí se establecieron aspectos referidos al propio funcionamiento del organismo comicial. En este sentido, se dispuso que la “representación legal del Tribunal Electoral” se confiaba a su Presidente (art. 2º). El “quórum” para su funcionamiento se estableció “en la mitad más uno de sus miembros, o sea cuatro” (art. 3º), tomándose las decisiones “por la mayoría de votos concordantes de tres (3) de sus miembros” (art. 4º). Respecto al presupuesto del Tribunal, se dispuso su dependencia financiera del Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia (art.7º). Además, el organismo comicial quedaba “facultado para dictar mediante resolución fundada las normas que hagan a su adecuado funcionamiento” (art. 12º). Estos aspectos que formaban parte de la institucionalidad comicial provincial entrarían en funcionamiento en la elección de 1983, con la cual se iniciaba la transición a la democracia.

Los comicios de octubre de ese año abrirían también en Chubut la posibilidad de cambiar una historia político-institucional que presentaba la particularidad de que “[a]ntes de 1983, solamente tres Gobernadores habían sido elegidos por el voto popular”, pero sin llegar a cumplir sus respectivos períodos de Gobierno, por las interrupciones destituyentes. Esos mandatarios fueron los radicales Jorge José Galina (línea intransigente), quien “presidió la Asamblea Constituyente” de 1957 y Roque González (línea del pueblo) en 1963 –luego de que Raúl Rioboo (PJ) fuese sacado del poder-, y el peronista Benito Fernández, en 1973 (Acevedo, *Confines* 2010). De ahí que el triunfo en las elecciones de 1983 del candidato radical Atilio Viglione (quien había sido vicegobernador en 1963), tuvo una gran significancia, reforzada por el hecho inédito de que al cabo de cuatro años pudo finalizar su mandato.

5.2.1. Las reformas en el gobierno de Viglione

El oficialismo radical, que en el período de Viglione controlaría la Legislatura, favorecida por la cláusula constitucional de gobernabilidad dispuesta en 1957, fue activo en proyectos de reforma de toda índole (Acevedo, *Confines* 2010). En ese contexto, la política electoral del Ejecutivo consistió, por un lado, en la adhesión al régimen de simultaneidad electoral. De ahí que en 1987 se sancionó la Ley XII-4 a través de la cual se aprobaba el convenio celebrado el 11 de noviembre de 1986 entre la provincia “y el Ministerio del Interior” de la Nación, en vista a “la actualización permanente del padrón electoral de la provincia del Chubut” (art. 1º). Por otro lado, el 2 de julio se sancionó la Ley 2.870, disponiendo el régimen electoral, en vista a las elecciones del 6 de septiembre de 1987. En esa norma, se fijó que el TEP tendría “plena jurisdicción y competencia” en relación con tales comicios, y se estableció su intervención exclusiva tanto en las “oficializaciones de listas y candidatos, provinciales y municipales”, como así también en el “escrutinio” y la “proclamación” de los

electos (art. 1º). Además, con esa ley se dejaba fuera de actuación para tales comicios a los Tribunales Electorales de las Corporaciones Municipales, a no ser que las autoridades locales se expresaran en contrario (art. 2º).

El oficialismo radical llegó dividido a las elecciones de 1987, con la “batalla” entre “morados” y “rojos”¹⁷³, lo que favoreció el triunfo electoral del PJ en la Legislatura y en el Ejecutivo, accediendo a la Gobernación el entonces diputado nacional Néstor Perl. En esta gestión se sancionó (s/d) la Ley XVI-46 relativa a la “administración y gobierno local de los centros urbanos de la provincia”. A través de esta norma se dispuso que los Tribunales Electorales de las Corporaciones Municipales y las Comisiones de Fomento, debían estar presididos por el Juez de Paz del lugar. Estos entes colegiados tendrían atribuciones administrativas y contenciosas (art.15º). Asimismo, se ratificó que en caso de simultaneidad de elecciones, tales organismos no intervendrían (art. 16º).

Al igual que su antecesor, el Gobernador peronista tuvo que enfrentar la división de sus filas ya “desde su segundo año” de gestión, lo que supuso cambios en el gabinete. Así, en 1989 fue designado Marcelo Guinle al frente del Ministerio de Gobierno, Educación y Justicia. El conflicto al interior del oficialismo llevaría a la renuncia de Perl en noviembre de 1990, en medio de un agitado clima de protesta social conocido como el “chubutazo” (Pérez Álvarez 2016). De esa forma evitó que prosperara el juicio político que en su contra impulsaban un sector del peronismo y Cándido Tomás Cané, líder de la bancada del opositor Partido de Acción Chubutense (PACH). De manera que al frente del Ejecutivo Provincial quedó el hasta entonces vicegobernador Fernando Cosentino (Acevedo, *Confines* 2010).

Sin poder saldar esas disputas internas, el oficialismo propició la adopción de la Ley de Lemas (Terenzi 2014), sancionada como Ley 3.569. Ésta, conocida como “Sistema electoral Chubut”, incluía la opción de la segunda vuelta, “instancia que el PJ decidió evitar en casi

¹⁷³ Al parecer, “[l]os morados estaban bajo el control de Carlos Maestro, y los rojos seguían a Manuel Migliaro, fogueado por jóvenes militantes de Comodoro Rivadavia” (Acevedo, *Confines* 2010).

todos los distritos del país” (como por ejemplo Santa Fe). De ahí que la aplicación de la reforma electoral de cara a los comicios de 1991 resultara “fatídica” para el oficialismo en cuanto a su aspiración a retener el Ejecutivo, ya que quien resultó electo Gobernador fue el dirigente radical Carlos Maestro, pese a haber perdido en la primera vuelta (Acevedo, *Confines* 2010). No obstante, el peronismo sí había triunfado en la categoría Diputados provinciales. Seguidamente se analiza el ciclo de reformas que se abrió en esta etapa.

5.2.2. Las reformas bajo los gobiernos de Maestro y Lizurume

El segundo Gobierno radical asumido en diciembre de 1991 se caracterizaría por el impulso a una serie de modificaciones institucionales, entre las cuales se destaca, en primer lugar, la reforma de la Constitución Provincial. Así como radicales y peronistas se pusieron de acuerdo para derogar la Ley de Lemas (Terenzi 2014), se ha señalado:

“En Chubut, el ‘Pacto de Rawson’ en 1994 entre el gobernador Maestro (UCR) y el líder opositor, Das Neves (PJ) le aseguró al primero la aprobación en la Legislatura de la Ley de Necesidad de reforma total de la Constitución Provincial. En las elecciones a Convencionales Constituyentes, Maestro obtuvo la mayoría de las bancas, lo que le permitió controlar el futuro de la reforma y obtener la posibilidad de su reelección” (Almaraz 2010, 217).

Pero más allá del interés del oficialismo en poder introducir la posibilidad de un segundo mandato para el Gobernador, el texto surgido de las modificaciones que las elites partidarias realizaron a la Constitución en octubre de 1994, contiene en sí mismo implicancias para el entramado institucional de la gobernanza electoral chubutense. Esto a partir de que la Convención, imbuida de cierto “clima de época”, se fijó “modernizar o actualizar un poco” las disposiciones de 1957 sobre comicios, según recordara un alto funcionario electoral (Entrevista individual, Rawson, 30/11/2017).

Por un lado, respecto al TEP se estableció que sus integrantes gozan de “completa inmunidad” (al igual que el Gobernador y el Vicegobernador) “desde la convocatoria a elecciones hasta la terminación del acto eleccionario y proclamación de los electos” (art.

247º). También, se ratificó la composición híbrida del organismo, con la Presidencia en manos del Presidente del Superior Tribunal de Justicia (STJ) (art. 260º) y una expresa integración de representantes de las elites partidarias (art. 259º)¹⁷⁴. Además, se reafirmaron las atribuciones del TEP en materia de administración y certificación electoral:

“1. Disponer las medidas necesarias para la organización y funcionamiento de los comicios, designando sus autoridades. 2. Oficializar las listas de candidatos y aprobar las boletas que se utilicen en los comicios. 3. Practicar los escrutinios definitivos y proclamar los electos como titulares o suplentes, otorgándoles los respectivos diplomas. 4. Calificar las elecciones de autoridades provinciales, juzgando en definitiva sobre su validez. 5. Confeccionar el padrón electoral (...). 6. Reconocer a los partidos políticos provinciales y municipales y registrar a los nacionales que participan en las elecciones locales. Controlar que todos cumplan las prescripciones de esta Constitución y las leyes” (art. 260º).

Por el otro lado, en cuanto a la Legislatura, se ratificó la posibilidad de los miembros del Cuerpo de excluir a sus pares (art. 134º) y las atribuciones de “recibir el juramento de ley del Gobernador y del Vicegobernador de la provincia; admitir o rechazar sus renunciaciones y, con dos tercios de la totalidad de sus miembros, declarar los casos de impedimento de la persona que ejerza el Poder Ejecutivo” (art. 135º, inc. 18). Respecto a la Ley Electoral cuya sanción se encomendó a los legisladores (manda constitucional que sería incumplida hasta el final del período), se estableció que la misma debía satisfacer ciertos criterios que conforman la gobernanza electoral provincial, como la fiscalización por parte de los “partidos políticos reconocidos”, la posibilidad de la simultaneidad “con las [elecciones] nacionales y bajo las mismas autoridades” y el carácter “público” del escrutinio. Se fijó además la mayoría agravada de “las tres cuartas partes del total de los miembros de la Legislatura” para sancionar o reformar la legislación electoral, obligando a buscar consensos (art. 256º, inc 2, 4 y 6). La intervención del Ejecutivo en los comicios recibió un escaso trato en el texto constitucional. Solamente aparece en el artículo 151º, con injerencia en la convocatoria a elecciones, atribución que sería interpretada de manera expansiva, más allá de la situación excepcional de “impedimento definitivo o renuncia del Gobernador y del Vicegobernador”.

¹⁷⁴ O sea, el mismo artículo 240º de la Constitución de 1957.

En segundo lugar, al sancionarse la Ley V-70 el 30 de marzo de 1995, sobre la elección de integrantes del Consejo de la Magistratura (organismo creado en la reforma constitucional), el Gobierno expresamente incorporó una atribución para sí, a implementar desde el Ministerio de Gobierno y Justicia, a cargo de José Luis Lizurume. En dicha ley se dispuso, por un lado, que “el Poder Ejecutivo provee lo necesario” para la elección de los “cinco representantes del pueblo” en tal organismo colegiado (art. 1º, inc. 2). Por otro lado, también se dejó en manos del Gobierno la convocatoria “al pueblo de la provincia” para elegir esos consejeros (art. 3º inc. 2). Por su parte, se hizo también una nueva delegación de funciones en el TEP, que pasaba a ocuparse además de la resolución de las “impugnaciones” presentadas contra todos los aspirantes a integrar el Consejo de la Magistratura, como así también a proclamar a los electos (art. 7º).

La reelección de la fórmula radical Carlos Maestro-Jorge Aubía en los comicios del 14 de mayo de 1995 permitió avanzar con más reformas, al lograr también la mayoría en el Poder Legislativo. Así lo expresó el Gobernador al inaugurar meses después el período de Sesiones de la Legislatura: “La reforma constitucional de 1994 y la sanción de una nueva Ley de Ministerios en marzo de 1995 nos habilitó para dar un importante paso en el proceso de reforma del Estado (...). [Éste] se viene haciendo en forma gradual y paulatina, pero sin pausas” (Maestro, 1/03/1996).

Al promediar el segundo mandato, el 16 de julio de 1998 se sancionó la Ley V-78, sobre el régimen electoral para los Jueces de Paz. Esto suponía otorgar atribuciones tanto al TEP como al propio Gobierno. Por un lado, se delegaba en el organismo comicial la oficialización de las listas de candidatos, la aprobación de las boletas, la impresión y distribución de las mismas, y la proclamación de los electos (art. 2º inc. d, g, k). También, se equiparaba al Tribunal según la “competencia y funciones que el Código Nacional Electoral le asigna a los Jueces Federales con competencia electoral, Juntas Electorales y Cámara

Nacional Electoral” (art. 2º, inc. j). Pero por otro lado, se reservó para el Ejecutivo la convocatoria a las elecciones, dejando en manos de la Policía provincial no sólo la “custodia” y el “traslado de las urnas y documentación electoral”, sino también la “transmisión de datos y escrutinio provisorio al Tribunal Electoral” (art. 2º, inc. c, h). Por su parte, se acentuaba la dependencia de la provincia respecto al “padrón electoral nacional” (art. 2º, inc. b).

Al año siguiente, el último día del mandato de Maestro y de la Legislatura electa en 1995, se sancionaron las leyes XII-5, sobre Iniciativa Popular, y XII-6, sobre Consulta Popular. La aprobación de ambas normas suponía también nuevas atribuciones del TEP. En cuanto a la Ley de Iniciativa Popular, el organismo debería “verificar por muestreo la condición de elector de los firmantes, en un porcentaje no inferior al diez por ciento (10%)” (art. 6º). Respecto a la Ley de Consulta popular, se delegaba en el Tribunal “la organización del comicio y la fijación de la fecha de su realización” (art. 4º, en caso de consulta vinculante), la confección de las boletas (art. 5º), la proclamación del resultado (art. 6º y 14º). Se dejó establecido que, en caso de consulta no vinculante, la convocatoria se realizaría mediante una resolución de la Legislatura o un decreto “dictado en Acuerdo General de Ministros”, en caso de que la consulta se realizase sobre “materias de competencia” del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo, respectivamente (art. 11º).

Estas iniciativas se dieron en un contexto en el cual, pese a estar transitando su segundo período, el Gobernador aspiraba a un tercer mandato. Por eso, a través del ministro Lizurume había propiciado una “consulta popular no vinculante para lograr una reforma constitucional”, resistida en la Legislatura (*CI 27/01/1998*).

Al tropezar Maestro en su afán re-releccionista, el oficialismo buscó asegurar su continuidad de otra forma (Acevedo, *Confines* 2010). En este sentido, los comicios de 1999 enfrentaron a dos candidatos que habían pasado por la conducción del Ministerio de Gobierno:

Lizurume, por la Alianza, y Guinle, respaldado por el PJ y el PACH. En la jornada comicial el electorado se inclinó por la continuidad en el Ejecutivo y la Legislatura.

Al asumir la Gobernación, Lizurume expresó que su gestión marcaría “la continuidad del proyecto emprendido por Maestro” (Lizurume, cit. *LN* 12/12/1999). La política electoral del oficialismo aliancista consistiría fundamentalmente en tres aspectos: en primer lugar, la resistencia a la sanción en julio de 2002 de la Ley 4.885 de Internas Abiertas y Simultáneas (derogada casi un año después). Esto se concretó con el veto del Gobernador a través del Decreto 848/02, entre otras cosas, para no someter las atribuciones del TEP a la jurisdicción federal. En un contexto de divisiones al interior del oficialismo (Terenzi 2014), el argumento fue criticado por el diputado aliancista Claudio Conrad (DSHLCH, 23/07/2002). En segundo lugar, apartándose de la política seguida por Maestro, el abandono del régimen de simultaneidad (si bien respecto a los comicios presidenciales), fijando el 9 de noviembre de 2003 como día de la contienda electoral. Y en tercer lugar, la sanción en diciembre del mismo año de la Ley 5.085.

Ésta habilitó la creación de las Juntas Electorales Comunes, que se conformarían como entes colegiados, presididos por el respectivo Juez de Paz (art. 26°) y con atribuciones registrales, organizativas, contenciosas y de certificación de los comicios (art. 28°). En cuanto a la convocatoria a los comicios comunales en 2004, se dispuso que además de la Junta Electoral y del Presidente de la Junta Vecinal, el propio Ministerio de Gobierno, Trabajo y Justicia –cartera a cargo de Luis García- podía realizar el llamado a elecciones (art. 30°). En lo que respecta a los comicios para elegir cargos provinciales, la jornada de noviembre de 2003 significó tanto una derrota para Lizurume –quien compitió por la reelección- como una nueva alternancia en el Gobierno chubutense.

5.2.3. La reforma bajo Das Neves

La etapa iniciada con el “sorpresivo” triunfo de la fórmula Das Neves-Vargas (PJ) en principio se mostraría con una menor vocación reformista en materia de gobernanza electoral que sus antecesores (Rosemberg, *LN* 10/11/2003). No obstante, la política electoral del oficialismo dio un giro en el tramo final del primer período dasnevista.

Por primera vez desde 1983, en vista a elegir al sucesor del Gobernador y demás cargos provinciales, el Ejecutivo convocó a la ciudadanía a votar en forma separada de las elecciones presidenciales y legislativas, que estaban previstas para el 28 de octubre de 2007 (*Perfil* 14/05/2007). La decisión de adelantar al 16 de septiembre los comicios provinciales, implicó poner a prueba la institucionalidad electoral chubutense. Ésta salió airosa de esa experiencia, pero no ocurriría lo mismo cuando el Gobernador, que había logrado la reelección cómodamente, dispuso nuevamente el desdoblamiento de cara a los comicios de 2011.

5.2.3.1. El controvertido proceso electoral de 2011

En esta ocasión, la decisión sobre el cronograma electoral fue resistida por la oposición. El Decreto 630/2010 emitido por el Das Neves el 17 de mayo de 2010 para hacer efectiva la separación de los comicios, fue judicializado. En primer lugar, desde la UCR, representada por el ex diputado Mario Cimadevilla, el 15 de junio se hizo una presentación ante el STJ pidiendo que el decreto fuese declarado inconstitucional. Esta acción sería acompañada el 2 de agosto por el Partido Socialista (*OPI* 5/08/2010). En segundo lugar, en representación de la provincia, el Fiscal de Estado, Diego Carmona, presentó la respuesta del Ejecutivo. Finalmente, el 14 de septiembre los Magistrados del máximo Tribunal chubutense emitieron la sentencia, no haciendo lugar a las presentaciones y exhortando a la Legislatura a dictar la Ley Electoral de la provincia (art. 256° de la Constitución Provincial). A partir de los

antecedentes invocados en la sentencia se pueden reconstruir los argumentos de las partes.

Por un lado, el radicalismo entendía que

“(…) el Poder Ejecutivo ingresó a regular en materia electoral al dictar el Decreto N° 630/2010. [El Ejecutivo] de este modo se arrogó el ejercicio de competencias netamente legislativas y trastocó el principio republicano de división de Poderes (...). [El] decreto va más allá de convocar a elecciones para determinadas categorías de autoridades, pues incursiona en un aspecto central de la lid electoral, cual es el de fijar la fecha en la cual habrá de celebrarse el acto eleccionario” (Voto Mtro. Rebagliati Russell, ap. I).

Por otro lado, desde el Poder Ejecutivo se respondió argumentando que el dictado del decreto

“resulta una cuestión política no judicial. (...) [A] diferencia de otros Estados Federales, nuestra Provincia no registra la existencia de un cuerpo codificado, ley orgánica o sistema legislativo en materia electoral, que establezca la fecha o los cronogramas definidos, resultando a la sazón, como la tradición en el ejercicio de sus facultades constitucionales lo ha determinado en todo tiempo, el titular del Ejecutivo Provincial, quien se ha reservado la fijación calendaria del comicio, resultando por ende, esta prerrogativa de neto y privativo corte político (...) Por ello [al Ejecutivo] le sorprende que luego de detentar el poder por 12 (doce) años la Unión Cívica Radical cuestione tal facultad. (...) Es costumbre que Chubut modifique la fecha de elecciones” (Voto Mtro. Rebagliati Russell, ap. II).

Al quedar en pie lo dispuesto por el Gobernador, la organización de los comicios convocados para el 20 de marzo de 2011 sería responsabilidad del TEP, y no del JUFECE de Rawson. En la jornada electoral, los principales contendientes fueron el candidato del oficialismo, Martín Buzzi (intendente de Comodoro Rivadavia), por el PJ-Modelo Chubut (MCH), y Carlos Eliceche (intendente de Puerto Madryn), por el FPV. Al concluir el acto comicial se abriría una controversia que se extendería por más de dos meses.

El escrutinio provisorio arrojó un escenario de paridad, con una exigua diferencia entre Buzzi y Eliceche, a favor del primero (*ÁF* 19/04/2011), contexto propicio para desencadenar “denuncias públicas sobre presunto fraude” (*La Jornada* 24/10/2015). A partir de allí se puso en marcha todo el sistema de Justicia Electoral provincial, puesto que el FPV impugnó algunas mesas.

En primer lugar intervino el TEP, que el 30 de marzo había concluido el escrutinio definitivo. Éste arrojó como resultado que la diferencia entre ambos candidatos era de 401

votos. Dado que en el organismo no se hizo lugar al pedido del FPV¹⁷⁵, desde este espacio político se apeló la decisión ante la máxima instancia judicial chubutense. Mientras, por un lado, el ex Ministro de Gobierno¹⁷⁶, Máximo Pérez Catán (intendente electo de Trelew), apuntaba contra Néstor Di Pirro (presidente del Correo Argentino e intendente electo de Comodoro Rivadavia) por su rol en los comicios (LN 30/03/2011). Por otro lado, la oposición en la Legislatura logró el 14 de abril la formalización del pedido de interpelación al titular de la cartera política, Héctor Castro, para recibir esclarecimiento, entre otras cosas, sobre “qué rol tuvo la Jefatura de Policía Provincial en las últimas elecciones” (Resolución 008/11)¹⁷⁷.

Así, en segundo lugar, tomó intervención el STJ. Entre el 14 y el 21 de abril, allí se analizaron los cuestionamientos realizados en diez urnas. Lo resuelto por los Magistrados fue en el sentido siguiente: “se convalidaron cuatro anulaciones de las cinco realizadas por el TEP, y se aceptaron dos de las cinco impugnaciones llevadas a cabo por el FPV, de modo que en total fueron anuladas 6 mesas” (*Poder Ciudadano* 20/04/2011).

Con lo cual, quedaba demostrada la existencia de “irregularidades”, si bien esto no respondía del todo a las aspiraciones del sector de Eliceche (ÁF 19/04/2011). Con la decisión del máximo Tribunal chubutense, nuevamente debía pronunciarse el TEP, que podía o no solicitar al Poder Ejecutivo la convocatoria o no de “elecciones complementarias” en las mesas anuladas, según lo que dispone el Código Nacional Electoral (art. 116°).

Sobre tal posibilidad, Buzzi señaló: “...no se puede apelar hasta el infinito (...). Si así lo resuelve el Tribunal Electoral y se convoca a complementarias, lo vamos a acatar” (ÁF 19/04/2011). A la espera de esa decisión del organismo comicial, la polémica por las

¹⁷⁵ Al día siguiente finalizó el mandato de Daniel Caneo como Presidente del TEP. Luego asumió Jorge Pflieger como titular del organismo (*Poder Ciudadano* 20/04/2011).

¹⁷⁶ Funcionario considerado “durante años la mano derecha de Das Neves” (ÁF 11/11/2010).

¹⁷⁷ La interpelación, que se concretaría el 15 de junio, fue un proyecto impulsado por Diputados radicales. Era la primera vez que avanzaba un pedido así en las gestiones dasnevistas.

elecciones complementarias también tenía un fuerte impacto local (*Poder Ciudadano* 20/04/2011) y repercusión nacional (*CI* 21/04/2011).

Así, en tercer lugar, al tomar intervención el TEP, la atmósfera en la cual tuvieron que deliberar sus miembros no careció de presiones. Según recordara un miembro de dicho organismo, “se había montado un show mediático, pero yo le escapaba a la prensa, sobre todo de Buenos Aires”. Si meses antes el gobernador Das Neves había llamado al mismo funcionario “para transmitirme su disgusto por haberse habilitado la candidatura de Eliceche a través del FPV”, a la espera de la decisión del organismo electoral hubo movilizaciones y hasta la ocupación de dependencias judiciales (Entrevista individual, Rawson, 29/11/2017).

Finalmente, llegó el pronunciamiento:

“Con una votación de 4 (cuatro) contra 1 (uno) de sus miembros, el TEP rechazó la posibilidad de que se realicen elecciones complementarias en Chubut. El procurador general, Jorge Miquelarena; el juez de Rawson, Carlos Tesi; y los diputados provinciales Jorge Pitiot (PJ) y Santiago Cárdenas [Partido Proyección Vecinal del Chubut] (ProveCh)¹⁷⁸, votaron por el rechazo a la petición mencionada, mientras que el presidente del Superior Tribunal de Justicia y presidente del Tribunal Electoral Provincial, Jorge Pflieger¹⁷⁹, votó por dar lugar al pedido de convocatoria a elecciones complementarias en las urnas anuladas...” (*Poder Ciudadano* 20/04/2011; Cf. *LN* 21/04/2011).

La decisión habilitó lecturas sobre la propia composición del TEP. Por un lado, según el mismo alto funcionario de este organismo, quien manifestó su cercanía con la posición del juez Pflieger, ocurre en general que “los jueces aprenden de los políticos y los políticos aprenden de los jueces”. Por el otro lado, un Diputado dasnevista veía bien que junto a “una mirada judicial o técnica”, propia de los Magistrados, los asuntos se abordaran también desde “una mirada política”, propia de los legisladores. Por su parte, un Diputado del radicalismo señaló su reticencia a la composición partidaria de dicho Tribunal (Entrevistas individuales, Rawson, 29-30/11/2017).

En el caso puntual de la negativa a pedir la convocatoria a elecciones complementarias, desde el FPV dijeron que se trataba de un “fallo político” y apelaron la resolución del

¹⁷⁸ Sector “aliado del oficialismo provincial” (*LN* 1/04/2014).

¹⁷⁹ Según un dirigente del espacio de Eliceche, este magistrado fue víctima de presiones y descalificaciones por parte del oficialismo de entonces (Entrevista individual, Rawson, 30/11/2017).

organismo electoral ante el STJ. Según señalara un dirigente del sector de Eliceche, avanzaron con una estrategia contenciosa armada con el apoderado local y el apoderado nacional del FPV, Jorge Landau (Entrevista individual, Rawson, 30/11/2017). En sentido contrario se expresó Buzzi, quien recordó a la dirigencia la importancia de acatar los fallos, lo cual generó un debate en la Legislatura. En la sesión del 26 de abril, algunos Diputados manifestaron sentirse molestos por los dichos del candidato oficialista. Por un lado, a las observaciones de Roque González (PACH), quien habló de “escrutinio dificultoso” y la necesidad de “acuerdos políticos” para superar la crisis (DSHLCH 26/04/2011), se sumaron los dichos Javier Touriñán, compañero de fórmula de Eliceche. El legislador habló de “actitud mezquina” de Buzzi, y a raíz de referir irregularidades en la mesa 531 de Comodoro Rivadavia, dijo:

“uno no cree en brujas, pero ‘que las hay, las hay’. Uno no cree en fraudes, pero que los hay, los hay. (...) Entonces, han traído además, legitimadores profesionales que son los mismos que están asesorando al Fiscal de Estado en todas las presentaciones que han hecho. Legitimadores profesionales como puede ser, por ejemplo, el doctor [Daniel] Sabsay (...) (DSHLCH 26/04/2011).

Estas palabras fueron respondidas por la diputada oficialista Rosa Muñoz, aludiendo a otros actores involucrados en la gobernanza electoral y a que, en definitiva, en la controversia se estaban enfrentando sectores del peronismo, incidiendo sobre las instituciones:

“(...) ¿quién custodiaba las urnas? (...) El Ministro del Interior tiene que ver, el Jefe de Correo y Gendarmería tienen que ver. ¿Quién es el que maneja al Ministro del Interior? Yo también puedo decir que ‘las hay, las hay’ (...) Con respecto a las contradicciones, usted [Touriñán] habla de las contradicciones de todos los constitucionalistas. Si nosotros hablamos de contradicciones, le puedo decir que la primera contradicción [la] tenemos nosotros, los peronistas (...) [Yo] creo que, en primer lugar, como peronistas tenemos que lavar los trapitos en nuestra casa y, segundo, tenemos que defender la democracia. Acá no por ganar un voto a través de la Justicia o no, no podemos judicializar la democracia” (DSHLCH 26/04/2011).

De manera que, en cuarto lugar, a partir de la apelación del FPV tomó intervención nuevamente el STJ. Fue esta instancia la que terminó habilitando las elecciones complementarias, según lo resuelto el 9 de mayo de 2011. Se trataba de una decisión inédita en el país. El TEP (encabezado a su vez por el Presidente del STJ) se vio obligado al día

siguiente a pedirle al Ejecutivo la convocatoria de elecciones complementarias, poniendo como fecha el 29 de mayo. Los comicios se realizarían en seis mesas ubicadas en tres ciudades de la provincia: Comodoro Rivadavia, Camarones y Puerto Madryn, comprendiendo a 1.967 electores (Tronfi, *LN* 10/05/2011).

Como era de esperar, los principales contendientes no tenían la misma opinión sobre esa decisión del máximo Tribunal. También se generaron entredichos sobre la organización de los comicios complementarios, en particular sobre el padrón a usar, las boletas a emplear y el personal afectado a la carga de datos. El propio Das Neves había pedido que autoridades del Poder Judicial estuviesen presentes en las mesas (Tronfi, *LN* 10/05/2011).

Finalmente, con un resultado favorable al candidato oficialista en los comicios del 29 de mayo, su rival reconoció la derrota (*El territorio* 30/05/2011)¹⁸⁰. No obstante, como el FPV sí había triunfado en la categoría Diputados provinciales, se podía esperar que Buzzi enfrentara dificultades en la Legislatura. Lo sorprendente fue que más allá del clima de euforia en el oficialismo por lograr un tercer mandato para el proyecto dasnevista, se empezaron a percibir cortocircuitos entre el sector del Gobernador saliente y el de Buzzi, por la cercanía de éste con el Ejecutivo Nacional (*P/12* 30/06/2011; *La Jornada* 24/10/2015).

De ahí que el siguiente ciclo de modificaciones tendría en cuenta, por un lado, la fractura en la hasta entonces elite oficialista. Por el otro lado, el hecho de que el complejo proceso electoral de 2011 había puesto en entredicho la capacidad del TEP en la organización y la resolución de las controversias. En este sentido, las palabras del juez Daniel Caneo mientras aún no estaban saldadas las polémicas, evidenciaron la debilidad del organismo y el rol de las elites partidarias. Al presentar su informe a la Legislatura tras cumplir su mandato en la Presidencia del STJ chubutense, el magistrado señaló:

“(...) tenemos [que] contar con una propia Ley Electoral, reformar la actual Ley de Partidos Políticos y disponer de una Ley de Financiamiento de Partidos Políticos. Nadie en este recinto desconoce el tema (...).

¹⁸⁰ En efecto, la diferencia entre ambos candidatos quedó en 99.369 (41, 15%) votos de Buzzi contra 98.984 (40,99%) de Eliceche.

Chubut debe funcionar de manera autónoma en materia electoral (...). No está en mi ánimo señalar responsabilidades, pero transcurridos dieciséis años de vigencia de nuestra actual Carta Magna, es también urgente dotar al Cuerpo Electoral de un presupuesto anual, recursos humanos y técnicos -estables y perdurables-, para de ese modo abandonar definitivamente la indiferencia y precariedad con que fue sometido hasta el presente” (DSHLCH 28/04/2011).

5.2.4. Las reformas entre el mandato de Buzzi y la vuelta de Das Neves

Tal como se insinuaba a poco de haber resultado electo, el gobernador Buzzi realizó un rápido acercamiento al oficialismo nacional. La tirantez entre el nuevo mandatario y su antecesor implicó, por un lado, que en el Ejecutivo chubutense se incorporasen figuras pertenecientes al espacio político derrotado el 29 de mayo. En este sentido, incluso los dos integrantes de la fórmula rival asumieron funciones en el Gobierno: en diciembre de 2011 Javier Touriñán asumió al frente del Ministerio de Gobierno y Justicia, y luego, en 2013 Eliceche asumió como ministro Coordinador del gabinete de Buzzi. De ahí que el Gobernador afirmara: “estamos cerrando una etapa que fue de división dentro del peronismo, y hoy estamos todos dentro del proyecto nacional y popular que encabeza la presidenta Cristina Fernández de Kirchner” (Buzzi, cit. *Prensanet* 8/02/2013). En ese esquema, desde el Ejecutivo Provincial se trabajó en tratar de acercar posiciones con la bancada del FPV, que tenía la mayoría de la Legislatura.

Por otro lado, la unidad de los otrora contendientes de 2011 posibilitó que, de cara al año electoral 2015, se pudiese avanzar con una reforma electoral cuyo objetivo más nítido era perjudicar al dasnevismo, particularmente al ex Gobernador. De ahí que desde el Ejecutivo no se tuvo en cuenta el anteproyecto de Código Electoral Provincial en el que habían estado trabajando funcionarios de los organismos electorales y expertos¹⁸¹, texto que abogaba para que el TEP tuviese “absoluta independencia del poder político” (Grosman *et al.* 2014, 62).

¹⁸¹ Más allá de haberse dialogado con diferentes sectores políticos, el Código no llegó a tratarse en la Legislatura. Presentado en agosto de 2014, el anteproyecto fue elaborado por Betina Grosman (JUFECE de Rawson), Jean Loup Gerber (TEP), Elena Regojo, Edith Terenzi y Augusto Cerra.

Por el contrario, el oficialismo elaboró su propio proyecto para modificar la Ley Orgánica de Partidos Políticos. Esto se realizó en diciembre de 2014 a través de la sanción de las leyes XII-9 y XII-10, que implicaban la adopción del régimen de elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) en la provincia.

La iniciativa del oficialismo, cuya defensa se atribuye a la diputada Argentina “Ika” Martínez, encontró el acompañamiento de la UCR y el rechazo de los Diputados de la bancada dasnevista, integrantes de la agrupación Chubut Somos Todos (ChuSoTo) (*El diario de Madryn* 5/2015; *El Chubut* 11/06/2015). Mientras el Gobernador destacó que “las PASO quitan toda intermediación” (*El Chubut* 27/12/2014), desde el dasnevismo se hizo un planteo de inconstitucionalidad de la norma, al entender que la reforma había incumplido el requisito de la mayoría agravada. Sin embargo, el STJ no hizo lugar al reclamo. De ahí que quedó firme la convocatoria realizada por el Gobernador, quien había fijado que tanto las PASO provinciales como las elecciones generales se realizarían en simultaneidad con los comicios nacionales, el 9 de agosto y el 25 de octubre, respectivamente (*El diario de Madryn* 5/2015). De esa forma se revertía la “tradición” de desdoblamiento electoral acentuada por Das Neves.

Llegar a las PASO demandó algunas operaciones en términos de gobernanza comicial, como la realización de un “convenio de colaboración” entre la provincia y el Poder Judicial de la Nación, a través del JUFECE de Rawson (Ley I -558, Anexo A). Si bien la reforma erigía al TEP en “autoridad de aplicación” (art. 2º) y le otorgaba injerencia en aspectos delicados como el financiamiento partidario y el contenciosos electoral (art. 62º, 66º, 74º y sig), el organismo debía proceder de acuerdo a las reglamentaciones que hiciese el Poder Ejecutivo. En este sentido, el Gobierno no sólo se reservó la atribución de convocar a las PASO (art. 66º) y de administrar el Fondo Partidario Permanente -a través del Ministerio de Gobierno- (art. 53º y sig), sino que al reglamentar la Ley XII-9 hizo especificaciones que generaron

críticas. Así, por un lado desde el dasnevismo sostenían que había “una clara intención de pretender afectarnos”, al limitar las listas “espejo” (*El Chubut* 11/06/2015). Por otro lado, también hubo reparos desde el TEP. Un alto funcionario señaló: “la reglamentación de las primarias era compleja, mucho de lo que decía no había forma de aplicarlo” (Entrevista individual, Rawson, 29/11/2017).

Junto con la adopción de las PASO, para el año electoral 2015 el Gobierno de Buzzi habilitó la elección directa de los jefes de las Comunas rurales (*El Chubut* 27/12/2014). Más allá de la lectura política del oficialismo para disponer la adhesión a la simultaneidad entre los comicios nacionales y provinciales –puesto que el Gobernador aspiraba a su reelección-, lo cierto es que las elites partidarias en general vieron positivamente esa decisión. Desde el JUFECE de Rawson, una alta funcionaria señaló: “desde aquí siempre se ha colaborado con todos los partidos. De hecho algunos dicen ‘si ustedes hubiesen organizado los comicios de 2011, no se hubiesen producido los problemas que hubo’” (Entrevista individual, Rawson, 29/11/2017). Si en las PASO hubo atención al desempeño parejo de los líderes del FPV chubutense y del ChuSoTo (*Cl* 10/08/2015), los comicios de octubre serían decisivos para saber si la provincia sería gobernada nuevamente por Buzzi o por Das Neves. Tras haber triunfado el ex Gobernador y accedido a su tercer mandato, con Mariano Arcioni como compañero de fórmula, no dejaría pasar mucho tiempo para hablar de reforma política, más allá de que la Legislatura continuaba bajo el control del FPV.

Así, en 2016 el oficialismo dejó trascender que la reforma se realizaría con amplias miras, yendo más allá de terminar con el “festival de boletas”. De ahí que incluso se deslizó una modificación constitucional para 2017, a los efectos de introducir aspectos como el bicameralismo (*Diario Jornada* 13/02/2016). Das Neves encomendó a un reducido grupo de funcionarios avanzar con lo que se entendía era una de las prioridades de la agenda de la elite oficialista. Así, en las reformas trabajarían el Fiscal de Estado, Diego Martínez Zapata,

el diputado Adrián López, y Pablo Das Neves, hijo del Gobernador. En este contexto, que no era ajeno a las discusiones a nivel nacional por el tipo de boleta, se organizó en Chubut la “Primera Jornada Provincial sobre Reformas Políticas y/o Electorales”, el 20 de octubre de 2016. En lo que un medio local entendió como “autocrítica sobre la dirigencia política”, Das Neves dijo: “no nos hemos portado bien desde el 83’ para acá, lo primero que piensa [la ciudadanía] si hablamos de reformas es que se deben estar preparando para nuevas reelecciones, porque en última instancia las reformas de los últimos años siempre estuvieron direccionadas a los dirigentes políticos para satisfacer si les quedaban bien dos períodos, tres o de forma indefinida” (Das Neves, cit. *Política Chubut* 20/10/2016).

Desde el Ejecutivo se señalaba la necesidad de dialogar con distintos sectores políticos, más allá de la necesidad de avanzar “sobre algún borrador”, como dijo un Diputado oficialista, para quien los cambios no estaban vinculados con una “crisis” (Entrevista individual, Rawson, 29/11/2017). Sin embargo, desde el radicalismo señalaban no haber sido convocados. Un Diputado de este espacio expresó que, según percibían, la reforma era “puro humo” (Entrevista individual, Rawson, 30/11/2017). Ciertamente, tanto oficialistas y radicales, como así también desde el TEP, coincidían en advertir el carácter sesgado de la reforma realizada en el mandato de Buzzi (Entrevistas individuales, Rawson, 29-30/11/2017). De ahí que los cambios plasmados por el dasnevismo (en lo que se entendía como una primera etapa de modificaciones) iban en el sentido de desandar, por lo menos en parte, lo realizado por el Gobierno anterior. Así, entre noviembre y diciembre de 2016 se aprobaron las leyes XII-11 y XII-12. Con la primera norma se sustituyó el artículo 34° de la ley de la Ley XII-9 (adopción de primarias), quitando la necesidad de la “participación de los afiliados” en la “organización interna” de los partidos. Con la segunda ley, se dispuso la “igualdad política de género” en la provincia, asignando atribuciones para el TEP (art. 1° y 2°) y derogando parte de la Ley XII-9 (los artículos 5°, 21°, 26° y 69°).

Luego, el avance del proceso reformista entraría en una zona de incertidumbre. Fundamentalmente tras el fallecimiento del gobernador Das Neves en octubre de 2017, tras una larga enfermedad. A partir de allí la prioridad del oficialismo pasó a ser la sucesión en el Ejecutivo chubutense.

5.3. Provincia de Buenos Aires

Esta sección aborda las reformas a las instituciones de gobernanza electoral que se impulsaron en la provincia de Buenos Aires. En este sentido, primero se refieren algunos antecedentes importantes para el distrito. Luego se analizan los cambios propiciados en las gobernaciones de Eduardo Duhalde, Felipe Solá, Daniel Scioli y María Eugenia Vidal.

Respecto a los antecedentes, fue en la Constitución de 1934 (durante el control del Estado provincial por parte del conservadurismo), donde por primera vez se hizo una mención a la Junta Electoral, señalando su carácter “permanente”, su composición -mayoritariamente judicial- (art. 40º) y sus funciones administrativas y contenciosas (art. 50º). Dicho organismo es señalado también expresamente en la Ley Electoral 5.109 sancionada el 9 de noviembre de 1946, durante el gobierno peronista de Domingo Mercante, siendo J. L. Álvarez Rodríguez ministro de Gobierno. Dicha ley regiría en la provincia –no sin modificaciones- hasta el presente. Luego, con la Ley 6.757 promulgada el 23 de octubre de 1972, durante el gobierno *de facto* de Miguel Moragues, se dispuso que la JE pasaba a tener dos (2) Secretarios. De ahí que se señalara cierta excepcionalidad del organismo electoral bonaerense respecto a los de otras provincias, al contar “con una Secretaría de actuación y con otra administrativa” (Llorente 2000, 37).

Pero además de la JE, en dicha Constitución se mencionaba que las atribuciones comiciales estaban en manos también de la Legislatura, particularmente cuando funciona como Asamblea Legislativa (art. 100º y sig.). Y en el mismo texto se refirió explícitamente a la

figura de los Jueces de Paz (art. 160° y sig.). Junto con estas instituciones de carácter provincial, cabe referir la creación en 1911 del JUFECE de la ciudad de La Plata, siendo su Secretaría Electoral la primera que se instaló en una provincia argentina.

Los aspectos mencionados anteriormente permiten aproximarse al entramado de gobernanza electoral con el cual se llegó a la etapa democrática iniciada en 1983. En las trascendentes elecciones del 30 de octubre de ese año, triunfó la fórmula Alejandro Armendáriz – Elba Barrerio de Roulet, siendo el primer gobernador radical desde 1966. La Legislatura de la provincia quedó bajo el control de la UCR, situación que se empezaría a esmerilar en los comicios legislativos del 6 de septiembre de 1987. Asimismo, en febrero de ese año, el entonces Gobernador logró designar como presidente del Tribunal de Cuentas de la provincia a Eduardo Grinberg –también de extracción radical-, quien continuaría en el cargo hasta el final del período, integrando además la JE. También dicho comicios marcaron el triunfo del Frente Justicialista Renovador, accediendo a la Gobernación Antonio Cafiero, siendo su compañero de fórmula Luis María Macaya. A partir de la victoria de Cafiero se dio comienzo a una larga seguidilla de gobiernos peronistas, a lo cual se le sumaría desde las elecciones legislativas de 1989 el control sobre ambas Cámaras de la Legislatura. En términos de las instituciones de gobernanza electoral, es de destacar el afianzamiento en los años 80' de un rasgo que llegaría a ser una regla en sí misma de la política bonaerense: la adhesión de los Gobernadores al régimen de simultaneidad de elecciones.

Como implicancias de esta decisión, a reiterarse en el tiempo por los sucesivos oficialismos, se tiene que el JUFECE de La Plata, a cargo del juez Manuel Blanco (primer juez federal designado por el presidente Alfonsín) se iría consolidando en un rol clave para la gobernanza comicial del distrito, en vez de la JE. Esto no quita que las elites partidarias tuviesen interés en el diseño institucional específicamente provincial en materia comicial, como se verá a partir del segundo mandato del peronismo en la Gobernación.

5.3.1. Las reformas bajo el gobierno de Duhalde

En las elecciones del 8 de septiembre de 1991 ganó el Frente Justicialista Federal, que llevaba como candidato a la Gobernación al hasta entonces vicepresidente de la Nación, Eduardo Duhalde, secundado en la fórmula por Rafael Romá. Con ese triunfo se consolidaba a su vez el predominio del PJ en la Legislatura Provincial. El oficialismo liderado por Duhalde, al tiempo que sostuvo la adhesión a la simultaneidad de elecciones, fue muy activo a la hora de introducir cambios en el entramado institucional de la gobernanza electoral bonaerense. Esto formaba parte de una estrategia reformista más amplia, cuyo primer paso consistió en la “actualización” del propio régimen electoral. El segundo paso fue la reforma de la estructura de la JE. Luego llegarían la modificación de la Constitución Provincial, la habilitación del voto para los extranjeros residentes en la provincia y el cupo femenino. Tales cambios se inscribían a su vez en el plan de reforma del Estado bonaerense, tal como se impulsaba desde el Ejecutivo, a partir de la “Ley de reconversión administrativa” 11.184, enviada a la Legislatura a la semana de haber asumido (Erbeta 2010, 289 y 291).

En cuanto a lo específicamente electoral, primeramente, el 24 de marzo de 1993, Duhalde y su ministro de Gobierno y Justicia, Fernando Galmarini, emitieron el Decreto 997/93 que ordenaba el texto actualizado de la Ley 5.109. Según los fundamentos plasmados en el decreto, dado que a lo largo del tiempo se realizaron una serie de modificaciones a esa norma, muchas de ellas en regímenes *de facto*, sucedía que “el texto del articulado de la Ley 5.109 no ofrece la suficiente seguridad en cuanto a su vigencia, factor indispensable para el logro de la correcta aplicación de las normas jurídicas”. En ese sentido, se señalaba la necesidad de “evitar el caos legislativo...” (Dec. 997/93).

No se trataba de un paso irrelevante, dado que 1993 era un año electoral. La referida ley contenía diversos aspectos sensibles para el desarrollo del juego político en la provincia,

como la división del distrito en ocho secciones electorales¹⁸². Además, allí se ratificaban los aspectos básicos de la JE, tanto sus atribuciones como su composición y reglas de desempeño. Así, quedó establecido que dicho organismo comicial “permanente” tiene competencias registrales, administrativas, contenciosas y reglamentarias. De manera que la JE está facultada para:

“a) formar y depurar el registro de electores¹⁸³; b) designar y remover los ciudadanos encargados de recibir los sufragios; c) realizar los escrutinios; d) juzgar la validez de las elecciones; e) diplomar a los legisladores, municipales y consejeros escolares; f) (...); g) proponer al Poder Ejecutivo el nombramiento y remoción de los Secretarios, así como de todo el personal permanente que le asigne el Presupuesto General de la Administración; h) considerar y aprobar el registro especial de electores extranjeros; i) (...); j) reglamentar las funciones que le asigne la Constitución y la presente ley, en cuanto no lo hayan hecho los Poderes Legislativo y Ejecutivo” (art. 20°).

Tal como señalara la Constitución de 1934, en dicha “actualización” de la Ley Electoral se estableció, por un lado, que el organismo comicial se conforma “por los Presidentes de la Suprema Corte de Justicia, del Tribunal de Cuentas y de tres Cámaras de Apelación del Departamento Capital o sus sustitutos en caso de impedimento” (art. 14°) Por el otro lado, la JE actuaría “con la mayoría absoluta de sus miembros. El Presidente [del organismo tiene] voz y voto en todos los asuntos a resolver y para que haya resolución debe coincidir el voto de tres de los miembros de la Junta, por lo menos” (art. 16°). Por su parte, en cuanto a los aspectos del personal y el presupuesto del organismo, en la misma ley se hizo expresa la carencia de autarquía¹⁸⁴.

Posteriormente, el 21 de septiembre del mismo año, Duhalde emitió el Decreto 3.607/93, a través del cual se reestructuró la JE, avanzando así, de forma unilateral, sobre el diseño de un organismo que, nominalmente, está fuera del Ejecutivo. En los considerandos se enmarcó tal decisión en la política reformista que el Gobierno impulsaba respecto al Estado

¹⁸² Con la Ley 6.698, se reformó (entre otros) el art. 12° de la Ley 5.109, sobre la geografía electoral.

¹⁸³ En la Ley 5.109 se definió el procedimiento para su confección (art. 26° a 29°), dependiendo la provincia del padrón elaborado por la Justicia Nacional Electoral y la articulación con las autoridades nacionales para la impresión de los padrones (art. 26°, inc. a y art. 28°), la división de la geografía electoral (art. 27°) y la entrega de ejemplares a los partidos políticos (art. 42°).

¹⁸⁴ Tanto las partidas “para gastos generales” como el “personal permanente” se establecerán en “[l]a Ley de Presupuesto” (art. 18° y 19°).

provincial. De ahí que el decreto hiciese alusión a que la “reestructuración orgánico funcional” de la JE se daba “...en un todo de acuerdo con las pautas fijadas para la reforma del Estado”, habiendo tomado intervención “el Consejo Asesor de la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos”.

En concreto, el Gobernador aprobó “la estructura organizativa de la Junta Electoral (...), de acuerdo al organigrama, metas, acciones y tareas...” detallados en el decreto (art. 1º, Cfr. Anexos). De manera que se reemplazaba “la estructura orgánico-funcional del organismo” (art. 2º) y se establecían una serie de cargos de la JE (art. 3º). Como se refirió, esta modificación institucional se inscribió en una iniciativa de cambio más amplia que propugnaba el Ejecutivo liderado por Duhalde, y que tuvo en la reforma de la Constitución Provincial su principal concreción.

5.3.1.1. Reforma de la Constitución en 1994

El tercer hito del ciclo reformista impulsado por el duhaldismo se empezó a plasmar a finales de 1993, cuando se puso en marcha formalmente la reforma parcial de la Constitución. Quedaba atrás el rechazo al intento de cambiar la ley fundamental de la provincia, realizado el 5 de agosto de 1990 durante el gobierno de Cafiero. Como hechos más destacados del proceso de cambio constitucional, cabe referir que en diciembre de aquel año quedó sancionada en la Legislatura Provincial la ley de necesidad de reforma de la Carta Magna. Si bien se destacó que dicha norma “fue considerada ‘un acuerdo político y social que no reconoce antecedentes en nuestro territorio’ ” (*Parlamentario.com* 4/10/2014), no debe pasarse por alto que en las elecciones legislativas del 3 de octubre de 1993, el Frente Justicialista Federal resultó el más votado, manteniendo el predominio del peronismo en la Legislatura.

Desde tiempo antes, por parte de diferentes sectores se esgrimía la necesidad de avanzar en el “reconocimiento” de nuevos derechos y garantías. Más allá de esto, según se recordará años más tarde, el “objetivo inocultable” que existía en el peronismo al impulsar la reforma era “lograr la posibilidad” de que Duhalde quedara habilitado para “postularse para un nuevo mandato a partir de 1995, lo que estaba vedado “por el viejo texto de 1934” (*Parlamentario.com* 4/10/2014).

En este proceso, las elites partidarias tuvieron en cuenta que a nivel nacional el menemismo había logrado que se allanara el camino para modificar la Constitución de los argentinos. De ahí que una vez sancionada la ley de necesidad de la reforma constitucional en el ámbito provincial, el Gobierno bonaerense dispuso que los comicios para elegir los integrantes de la Convención Constituyente fuesen concurrentes con la elección de quienes reformarían la Carta Magna del Estado federal. De ahí entonces que el día 10 de abril de 1994, los ciudadanos bonaerenses eligieron “72 Convencionales Constituyentes nacionales y 138 Diputados Convencionales provinciales”.

Los comicios arrojaron la siguiente composición de la Convención Constituyente: el peronismo obtuvo 65 bancas (cifra inferior a los 70 escaños de la mayoría absoluta), 30 la UCR, 23 el Frente Grande y 20 el MODIN (Movimiento de Dignidad Nacional), agrupaciones que conformarían la denominada “triple alianza”, para disputar con el PJ. Con ese reparto de bancas, se advertiría que “[a] diferencia de lo que sucedió en el ámbito nacional los acuerdos en la provincia era una posibilidad que se iba a dar en la propia Convención. (...) [E]n el plenario de la Convención estaba todo abierto” (*Parlamentario.com* 4/10/2014).

El proceso reformista no fue ajeno a conflictos por la controversia entre el oficialismo y la oposición sobre las autoridades de la Convención. Sin embargo, se pudo avanzar en ciertos

acuerdos¹⁸⁵. Una vez concluidas las deliberaciones que plasmaron los cambios en quince artículos, el 13 de septiembre se juró la Constitución bonaerense reformada. En los comicios del 14 de mayo del año siguiente, Duhalde resultó reelecto en la Gobernación (*Parlamentario.com* 4/10/2014).

Con respecto a las instituciones de gobernanza electoral, es de destacar que la Convención Constituyente ratificó el rango constitucional de la JE de la provincia, con la integración (art. 62°) y las funciones básicas de la misma (art. 63°), incluso las referidas a su relación con los Poderes representativos: por un lado, la intervención en la realización del escrutinio de la elección de Gobernador y Vicegobernador, enviando “constancia del mismo al Gobernador de la Provincia y al Presidente de la Asamblea Legislativa” (art. 136°). Por el otro lado, su injerencia en el proceso de reforma constitucional, comunicando al Poder Ejecutivo y a la Legislatura el resultado del plebiscito por la enmienda para la modificación, en caso de que en la ley sancionada por el Legislativo no se aprobara la convocatoria a la Convención reformadora.

Asimismo, en el texto constitucional se ratificó que las atribuciones en materia comicial en la provincia no están sólo en la JE, sino también en manos de las propias elites partidarias. En este sentido, se tiene que el Senado –en acuerdo con el Gobernador- interviene en la designación del Presidente del Tribunal de Cuentas (art. 144° inc. 18). La relevancia de este funcionario¹⁸⁶ en términos de gobernanza comicial es que es el único integrante de la JE que, a raíz de su explícita designación política, está en estrecha relación con las elites partidarias. Además, la Asamblea Legislativa conformada por los miembros de ambas Cámaras, tiene atribuciones específicas de gobernanza electoral, tanto al funcionar como órgano colegiado como en las atribuciones del Presidente del Cuerpo. Así, por un lado, a la Asamblea le

¹⁸⁵ A partir de lo cual se pudieron repartir las 14 Comisiones específicas e institucionalizar los diferentes bloques políticos y la propia Convención. El oficialismo logró nominar a los presidentes de seis Comisiones, entre ellos a Anbal Fernández (Comisión de Régimen Electoral) (*Parlamentario.com* 4/10/2014).

¹⁸⁶ Debe ser abogado y es inamovible en el cargo, pudiendo ser enjuiciado y removido “en la misma forma y en los mismos casos que los Jueces de las Cámaras de Apelación” (art. 159°).

corresponde “recibir el juramento de ley al Gobernador y Vicegobernador de la Provincia”, “tomar en consideración y admitir o desechar las renunciaciones que hicieren de su cargo los mismos funcionarios” (Cfr. art. 141°), “considerar la renuncia de los Senadores electos al Congreso de la Nación, antes de que el Senado tome conocimiento de su elección”, “verificar la elección de Senadores al Congreso Nacional”, “tomar conocimiento del resultado del escrutinio de la elección de Gobernador y Vicegobernador y proclamar a los electos” (art. 113°). También, respecto a esta elección, interviene en caso de que en “el escrutinio no resultare candidato con mayoría absoluta” (art. 115°) y en situaciones de empate (art. 137°).

Por otro lado, en el texto constitucional se ratificaron también las atribuciones electorales del Presidente de la Asamblea Legislativa, las cuales consisten en recibir la “comunicación del escrutinio” en las elecciones de Gobernador y Vicegobernador, en convocar “a la Asamblea” para informar el resultado, proclamar y otorgar diplomas (art. 137°) y en comunicar “a los ciudadanos electos y al Gobernador de la Provincia” lo resuelto por la Asamblea ante casos de empate (art. 138°). También, es al Presidente del Cuerpo a quien se le debe comunicar si la fórmula ganadora acepta el cargo (art. 139°) y quien, posteriormente, cita a ambos ciudadanos para la jura (art. 140°).

Frente a esta cantidad de atribuciones comiciales reservadas al ámbito legislativo, en el texto de la Carta Magna bonaerense se refleja que –al menos en el nivel de la jerarquía constitucional- no ocurre lo mismo con el Poder Ejecutivo. En este sentido, sus atribuciones en la gobernanza electoral sólo aparecen implícitamente referidas al señalar que el Gobernador, en tanto “jefe de la Administración de la Provincia”, tiene entre sus facultades nombrar “con acuerdo del Senado” a ciertos funcionarios, entre los cuales se encuentra el ya mencionado Presidente del Tribunal de Cuentas (art. 144°, inc 18)¹⁸⁷. Pese a haber sido

¹⁸⁷ Indirectamente, se alude a la atribución del Poder Ejecutivo Provincial para fijar la fecha de los comicios al referir a las atribuciones de los municipios (art. 192°). Si bien fue la reforma de 1961 (Ley 6698) la que

designado por el radicalismo, se ha llegado a decir que Grinberg formaba parte de una “mayoría automática” de miembros de la JE que era complaciente con el oficialismo peronista (Navamuel, *Realpolitik* 24/09/2014).

El ciclo reformista del duhaldismo culminó con el impulso a la sanción de la Ley 11.700 del voto de los extranjeros residentes en la provincia y la Ley 11.733, sobre cupo femenino. La aprobación de ambas normas tuvo implicancias para la gobernanza electoral. De un lado, en la ley referida primeramente, presentada en el Senado en octubre de 1995, se dispuso la competencia de la JE respecto a intervenir en la confección de “un registro especial de electores, que se integrará con los extranjeros residentes en cada municipio...” Para tal tarea, se estableció que el organismo debía interactuar con el Registro Provincial de las Personas (art. 2º), de quien recibirían, por ejemplo, “la nómina de los inscriptos y las reclamaciones que se hubieren recibido” (art. 4º).

Los desafíos de esta reforma para la JE no fueron pocos, ya que se le encomendó, entre otras cosas, la depuración de dicho registro (art. 5º) y la habilitación de “mesas especiales para los extranjeros” en todos los comicios a realizarse en la provincia (art. 8º). En esa disposición institucional se daba también lugar a la fiscalización por parte de los partidos políticos (un aspecto siempre valorado positivamente por las elites partidarias) en dicho proceso, al permitirles el pedido a la JE de “las informaciones que estimen pertinentes, sobre el proceso de confección del padrón electoral para extranjeros” (art. 9º). Al mencionar las implicancias de la reforma, un alto funcionario de la JE señaló que al tener que confeccionar un registro que tendría alrededor de 600 mil electores, ese año se desató “la crisis del padrón”. Eso hizo que se hicieran consultas con autoridades electorales de otras provincias, en vista a que los próximos comicios se realizarían en 1997. De esos contactos entre pares surgió el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales y se acompañaron los primeros intentos de

introdujo en la Ley Electoral el artículo 66º que establece que “[l]a convocatoria para toda elección será hecha por el Poder Ejecutivo con no menos de sesenta (60) días de anticipación a la fecha que se señale para el comicio...”.

informatización del padrón en el ámbito nacional (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017).

Del otro lado, también la ley de cupo femenino, sancionada en noviembre de 1995, suponía un encargo adicional para el organismo electoral. Esto a raíz de que en dicha norma se dejó establecido que entre los requisitos a cumplir para que la JE oficializara las listas de candidatos, estaba la de “tener un mínimo de treinta (30) por ciento del sexo femenino y de igual porcentaje de sexo masculino” (art. 1º).

Siete años después de estas últimas reformas, y transcurridos tres procesos electorales¹⁸⁸, otro ciclo de cambios en materia de gobernanza electoral se dio en el marco de la llegada de Felipe Solá a la conducción del Ejecutivo bonaerense.

5.3.2. Las reformas bajo el gobierno de Solá

Tras la renuncia de Carlos Ruckauf¹⁸⁹, el nuevo Gobernador tenía que hacer frente en su territorio al “contexto de crisis económica y social generaliza” que había en el país. Solá contaba con una Legislatura que desde las elecciones de 2001 había regresado al control del peronismo, tras el período de predominio de la Alianza. Sin embargo, no tendría asegurada la disciplina partidaria, de ahí que “el estilo de Gobierno tuvo una fuerte carga de actividad y reforma administrativa” (Piana 2008, 2).

De manera similar al primer mandato de Duhalde, el gobernador Solá también encararía un plan de “modernización” del Estado, al punto de haber expresado al asumir el 1º de marzo de 2002 que “[l]a reforma política debe tener como prioritaria expresión una reforma del Estado” (cit. Piana 2008, 4). Ésta formaría parte incluso de la agenda del oficialismo en el

¹⁸⁸ En las elecciones legislativas del 26 de octubre de 1997, la oficialista “Alianza Frente Justicialista Bonaerense” perdió ajustadamente en Senadores y Diputados frente a la “Alianza” UCR-Frepaso. Entre 1997 y 2001, se interrumpió el predominio del PJ en la Legislatura.

¹⁸⁹ La fórmula Ruckauf-Solá había triunfado en los comicios del 24 de octubre de 1999. A comienzos de 2002, Ruckauf pasó a integrar el gabinete nacional, siendo el Canciller del Gobierno de transición encabezado por Duhalde.

mandato iniciado en diciembre de 2003, luego de que la fórmula del Partido Justicialista que llevaba como candidatos a Solá y a Graciela Giannettasio, triunfó en las elecciones de 14 de septiembre de ese año. Ahora bien, es de destacar que el ciclo reformista estuvo conformado por el impulso al voto electrónico y la reestructuración de la JE de la provincia. Seguidamente se analizan estas iniciativas.

En 2003, cuando Solá aún transitaba el primer período en el Ejecutivo y teniendo a la vista la proximidad de las elecciones generales de ese año, el oficialismo mandó a la Legislatura el proyecto de ley PE –25/02-03 que apuntaba a establecer el voto electrónico en algunos municipios de la provincia. Antes de referir algunos detalles que estuvieron presentes en el tratamiento de esta iniciativa (que sería aprobada como la Ley 13.082), es pertinente referir que el proyecto introducía modificaciones en la Ley 5.109 respecto a la Justicia de Paz y a la fiscalización partidaria. Es decir, por un lado, los jueces de Paz, actores que están presentes desde los orígenes de la gobernanza electoral bonaerense¹⁹⁰, debían estar en articulación con la JE, siendo “auxiliares” de la misma, como dijera una funcionaria del organismo electoral (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017). Por el otro lado, se dispuso que “[l]os presidentes de mesa están obligados a aceptar los fiscales designados por los partidos o agrupaciones políticas que hayan oficializado las respectivas listas de candidatos” (art. 47°, Cfr art. 44°, citados en art. 1°).

Por su parte, en lo que respecta específicamente a la nueva forma de emisión del sufragio, más allá de establecer los parámetros para la adopción de dicho sistema, la iniciativa claramente hacía referencia al rol del Poder Ejecutivo en la implementación del voto electrónico (art. 150°) y en la reglamentación del mismo (art. 151°). De manera que, por fuera del sistema de votación en sí mismo, la relevancia del proyecto en términos de gobernanza electoral radica en las atribuciones que confería al Gobierno.

¹⁹⁰ Según la Constitución Provincial, los Jueces de Paz son nombrados y removidos por la Suprema Corte de Justicia (art. 161°), si bien desde los municipios se pueden proponer al Poder Ejecutivo, “las ternas para nombramientos de Jueces de Paz y suplentes” (art. 192°).

Luego de la media sanción en la Cámara de Diputados, el 15 de julio de 2003 se dio el tratamiento del proyecto en el Senado. Allí, el legislador opositor Alberto José Conde (UCR) esgrimió algunos reparos al el voto electrónico, particularmente a la impronta concentradora del proyecto del oficialismo:

“(…) Es bueno recordar que el 3 de julio esta Cámara sancionó una solicitud de informes, mediante la cual le pedíamos al Poder Ejecutivo algunas precisiones de cómo se iba a desarrollar el proyecto del voto electrónico (…) Creo que hay muchísimas dudas (…) le estamos otorgando, al Poder Ejecutivo provincial, un cheque en blanco sobre el tema del voto electrónico. (…) Pensamos que sí puede ser un sistema transparente, pero lo que no puede hacer esta Legislatura es decirle al Poder Ejecutivo que haga lo que quiera con el sistema del voto electrónico. Por estas razones, nuestra bancada va a votar en forma negativa este proyecto de ley en tratamiento” (DSHCSBA 15/07/2003).

La iniciativa de ley también sumó el rechazo de los senadores radicales Carlos Pérez Gresia (quien argumentó en la línea de su compañero de bancada) y Graciela De Leo, quien habló de un “objetivo mediático y no real” en “la reforma política” que juzgaba “inconclusa” en la provincia (DSHCSBA 15/07/2003). Al rechazo se sumó Jorge Drkos (Frente Grande), quien sugirió que de cara a las elecciones del 14 de septiembre de ese año, solamente se realizara una “prueba piloto” y “en distritos de distintos signos políticos…” (DSHCSBA 15/07/2003). Así como desde el oficialismo habían tildado de “vieja política” a quienes no apoyaban la reforma (Piana 2008, 9), en el Senado el legislador peronista Juan José Amondarain (presidente de bloque y hombre de confianza del Gobernador), señaló que la reforma no solamente era “un objetivo deseado”, sino que implicaba “un cambio cultural” respecto a “la percepción que la sociedad bonaerense puede tener de este instrumento de convalidación de las decisiones democráticas”, agregando que

“El espíritu con el que nosotros pensamos que el Ejecutivo tiene que reglamentar este proyecto de ley es el de tomarlo, precisamente, como prueba piloto; o sea, que no incida, en los lugares donde se implemente y de acuerdo a los signos políticos que tengan los distritos donde se implemente, en el resultado de una elección, sino que sea una prueba piloto, para ver cómo podemos darle una evolución y un progreso al sistema de elección en la provincia” (DSHCSBA 15/07/2003).

Junto con el oficialismo, también expresó su aval al proyecto el senador Ricardo Vallarino (Encuentro Popular), quien señaló: “Hemos visto, ante el proceso de avance de este proyecto

en la Legislatura (...), que era absolutamente necesario compatibilizar los regímenes nacionales con los provinciales” (DSHCSBA 15/07/2003). Sancionada la reforma propuesta por el Ejecutivo, una segunda modificación relevante del gobierno de Solá apuntó directamente a cambiar la estructura de la JE.

En el año electoral 2005, los comicios legislativos estaban previstos para el 23 de octubre, donde haría su debut el voto electrónico, si bien como experiencia piloto, lo cual “respondió a objetivos políticos partidarios” (Piana 2008, 8). En ese contexto, desde el Ejecutivo se reformó la estructura del organismo electoral provincial. Así, el 9 de junio de ese año, Solá y su ministro de Gobierno, Florencio Randazzo, firmaron el Decreto 1.242/05. En los fundamentos del mismo, el Gobernador aludió a aspectos de eficiencia organizativa, con la creación de áreas y disposiciones sobre los funcionarios. Pero también se expuso el argumento según el cual la reforma contemplaba a los aspectos cooperativos, en el marco de la delegación realizada a partir de tener que implementar el nuevo sistema de emisión del sufragio, aprobado dos años antes. Con una referencia histórica respecto al contexto de creación de la JE, el Gobernador señaló:

“[R]esulta indudable la necesidad, no sólo de dotar al organismo electoral de una adecuada estructura orgánica funcional sino, también, establecer una independencia absoluta del resto de los Poderes en todo lo concerniente a su funcionamiento. Ello con pie en el espíritu mismo del Constituyente cuando expresara que la Junta Electoral estaría apartada ‘...de toda política circunstancial...’ (Debate de la Convención Constituyente – Diario de Sesiones – (...) 1936); Que, asimismo, es menester adecuar la actual estructura de la Honorable Junta Electoral en su conjunto, toda vez que el nuevo sistema de sufragio que habrá de utilizarse a partir de la Ley 13.082, importará la asunción de nuevas funciones para el organismo...” (Decreto 1.242/05).

A través del decreto el oficialismo dispuso modificar y sustituir la reforma realizada por el gobernador Duhalde, es decir “la estructura organizativa (...) que fuera aprobada mediante el Decreto 3.607/93”, fijando unilateralmente para la JE nuevos organigrama, objetivos, metas y acciones (art. 1º), de ahí que se reordenaban los cargos (art. 2º). También, se limitaba la designación de personal “cuyas funciones no se correspondan con las unidades orgánicas” aprobadas con el decreto (art. 6º), y se obligaba a dicho organismo a proponer al

Ministerio de Economía “las adecuaciones presupuestarias necesarias para dar cumplimiento” al contenido de la medida (art. 9°).

Las elecciones de 2005 no sólo significaron el triunfo del oficialista Frente para la Victoria (FPV) sino también la primera experiencia (si bien limitada) de la votación por medios electrónicos en la provincia. En vista al proceso electoral de 2007, el Gobierno impulsó modificaciones en la implementación del voto electrónico, ocasión en la cual reafirmó las atribuciones del Ejecutivo en materia comicial. Así, el 11 de julio de ese año Solá emitió el Decreto 1.460/07, ante “la necesidad de reglamentar el sistema de voto electrónico”, que nuevamente emplearían los “extranjeros residentes en la provincia de Buenos Aires”.

La fundamentación de tal medida se realizó afirmando que “el Poder Ejecutivo (...) en el contexto de la reforma política entiende necesario avanzar en la instauración de nuevos mecanismos de votación que impliquen un importante avance tecnológico y una mayor transparencia del proceso comicial”. En este sentido, el oficialismo argumentaba que podía asociarse el voto electrónico con “políticas electorales modernas y adecuadas” (Decreto 1.460/07). Además de aludir al camino realizado institucionalmente a partir de la sanción de la reforma electoral de julio de 2003¹⁹¹, es interesante referir que en el decreto se reivindicaban las atribuciones del Poder Ejecutivo en la gobernanza electoral provincial, aspecto que el radicalismo había criticado. Así, se recordó que en la Ley 13.082 se habían establecido facultades administrativas y reglamentarias para el Gobierno en relación con el voto electrónico, pudiendo tanto “implementar total o parcialmente sistemas de voto electrónico en los distritos que considere pertinente”, como así también “reglamentar los artículos” de las leyes electorales. De ahí que se pudiese disponer el reemplazo del sistema de “urna electrónica” (Dec. 1.460/07).

¹⁹¹ Se refería que a través del Decreto 1.329/04 se había creado el Programa Voto Electrónico. También, se mencionó que en la elección del 23 de octubre de 2005, a través del Decreto 1.874/05 “se estableció el sistema de Voto Electrónico aplicándose el sistema español de la empresa INDRA”, luego derogado con el Decreto 1.443/03. Como en 2007 se preveía “utilizar un sistema distinto”, resultaba “necesario derogar el Decreto 1.874/05” de las elecciones de 2005.

En los comicios del 28 de octubre de 2007, donde hubo cierta polémica por el supuesto faltante de boletas de la oposición¹⁹², triunfó el hasta entonces vicepresidente Daniel Scioli (FPV), quien por dos períodos consecutivos estaría al frente del Ejecutivo Provincial. En esta nueva etapa, la presencia de la gobernanza electoral en la agenda de la elite oficialista ya no estaría vinculada al voto electrónico sino fundamentalmente a la adopción e implementación del sistema de primarias.

5.3.3. Las reformas en el gobierno de Scioli

Junto con la adhesión al régimen de simultaneidad (lo cual hizo que las elecciones legislativas de 2009 se adelantaran al 28 de junio), la política electoral del oficialismo provincial conducido por Scioli e impulsada principalmente desde la Jefatura de Gabinete a cargo de Alberto Pérez¹⁹³, se caracterizó, en primer lugar, por el impulso al régimen de elecciones primarias, abiertas, obligatorias y simultáneas (EPAOS), que se convertiría en la Ley 14.086. Se señalaba que la finalidad era “la recuperación para el sistema electoral vigente de una herramienta democrática de la vida interna de los partidos políticos, que entendemos resulta fundamental para el fortalecimiento institucional: las internas abiertas”, de ahí que retomaba y daba crédito a los argumentos de la Ley 12.915¹⁹⁴, luego derogada y “que en su momento había instaurado dicho sistema”.

En el tratamiento en la Legislatura, el proyecto pasó de la Cámara de Diputados al Senado Provincial. Aquí, sobresalieron las intervenciones del opositor Diego Rodrigo (UCR) y del legislador oficialista Federico Scarabino (FPV-PJ). De los discursos de ambos senadores se pueden destacar las implicancias de la reforma respecto a dos cuestiones: la simultaneidad

¹⁹² Esto lo enfatizó una dirigente del socialismo provincial (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017). Para un dirigente del peronismo y ex senador provincial, esas denuncias desde la oposición “son infundadas” (Entrevista individual, San Nicolás, 08/07/2017).

¹⁹³ Quien asumió también las funciones que hasta 2007 tenía el Ministerio de Gobierno.

¹⁹⁴ Ley de 2002 (promulgada por el Decreto 1.738/02, del 24/06/2002). En el Decreto 42/03, reglamentario de la norma, se daban atribuciones a la Junta Electoral.

de las EPAOS provinciales con las nacionales¹⁹⁵ y la posibilidad o no de apelar las resoluciones de la JE bonaerense, cuestión que, como reconocía una alta funcionaria del organismo, venía siendo un problema al cual había que encontrarle una solución institucional (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017).

Por un lado, si bien con argumentos diferentes, ambos legisladores coincidían en que resultaba problemático lo dispuesto por la Cámara de Diputados sobre fijar en la ley la concurrencia de tales comicios. Para el senador Rodrigo, la fijación del calendario electoral “siempre” se prestaba a “especulaciones”, prefiriendo que fuese una atribución de la Legislatura:

“[S]iempre que viene un año electoral empezamos con este tipo de especulaciones. (...) Nos parece que (...) desde el punto de vista económico (...) [el desdoblamiento] nos puede llevar a que en cuatro o cinco meses tengamos elecciones generales en cuatro oportunidades. A la luz de la razonabilidad, todo indica que esto es una locura. (...) Creo que no es una cuestión de virtuosismo que una ley establezca que sea el Gobernador el que tenga la facultad de establecer la simultaneidad, o que sea la Legislatura la que obligue a que las elecciones sean simultáneas. Me atrevería a decir que, si lo sacamos del contexto, y sacada la camiseta de cada uno, me genera más confianza que lo establezca una ley y no que quede en manos de un Gobernador, con la situación económica y la dependencia que tiene esta provincia del Gobierno Nacional, sea quien sea el que le toque estar” (DSHCSBA 7/12/2009).

Para el senador Scarabino, no se podía desvincular la cuestión de la simultaneidad con una valoración de los organismos electorales que, operando en la provincia, pertenecen a jurisdicciones diferentes, prefiriendo el legislador que la decisión sobre la fecha de los comicios se mantuviese en manos del Gobernador:

“Muchas de las cuestiones de la simultaneidad en la provincia de Buenos Aires tuvieron que ver también con una estructura pequeña, no deficiente, sino pequeña, que tiene la Junta Electoral (...), frente a una estructura importante, consolidada a lo largo de los años, como es la estructura del Juzgado Federal con competencia electoral (...), que sí está preparado para confeccionar los padrones y para llevar a cabo todo el proceso electoral con los insumos que vienen dados desde el Gobierno Nacional. Frente a eso, nosotros pensamos (...) que la incorporación en la ley (...) de una cláusula de simultaneidad de elecciones [primarias] nacionales y provinciales dispuesta definitivamente por la Legislatura, alteraba estas reglas de juego tradicionales de la provincia (...) Quiero decir que poner una cláusula que atara definitivamente a la provincia a la decisión de la elección nacional, me parece que, por lo menos, no sé si sería violatorio, pero sí sería de dudosa conveniencia para la provincia. No sería así dejarlo librado al Gobernador” (DSHCSBA 7/12/2009).

¹⁹⁵ Es decir, lo que finalmente quedó establecido en el artículo 2º de la Ley 14.086: “(...) Cuando el Poder Ejecutivo Nacional, convoque a elecciones primarias nacionales (...), la fecha de realización de las elecciones Primarias obligatorias y simultáneas provinciales, se realizarán el mismo día”.

Por otro lado, Rodrigo y Scarabino, más allá de haber acompañado afirmativamente la sanción del proyecto¹⁹⁶, apuntaron a lo negativo de haber quitado en la media sanción del proyecto en Diputados el artículo 28° (la posibilidad de apelar las resoluciones de la JE). Así, se dejaba en pie un sistema de reclamos que se prestaba al actuar sesgado de los Magistrados. Al respecto, el senador Rodrigo señaló:

“Hay cuestiones que nosotros creemos que han quedado muy confusas, como el tema de sacar la apelación a la [Suprema] Corte [de Justicia], que se planteó respecto de que se estaban judicializando las elecciones o burocratizando el proceso electoral, pero nosotros lo vemos al revés. Hoy cualquiera puede llegar a la Corte en queja. Y si el proyecto de ley establecía cuáles eran los mecanismos y en qué casos se podría llegar, esto era más restrictivo que dejarlo abierto y que los integrantes de la Corte pudieran decir: ‘este caso lo atiendo y este no lo atiendo’ ” (DSHCSBA 7/12/2009).

Lo propio indicó Scarabino, aludiendo también a las fricciones introducidas por la rotación de los integrantes del máximo Tribunal bonaerense:

“[Q]ué mayor control para todos los partidos políticos que sea la propia Suprema Corte de la provincia la que pueda revisar las decisiones que un órgano, que también hay que decirlo, es un órgano con raigambre constitucional (...) La Junta Electoral (...) no es un organismo jurisdiccional, sino que es un organismo administrativo que tiene algunas funciones jurisdiccionales y como consecuencia esto ha provocado que, a través de las distintas integraciones de la Suprema Corte de la provincia (...), se hayan aceptado infinidad de criterios distintos para revisar esas decisiones. Por ello es muy difícil que un Juez pueda decir que no puede revisarse una decisión de la Junta Electoral (...)” (DSHCSBA 7/12/2009).

Lograda la sanción en la Legislatura, la primera aplicación del régimen de EPAOS correspondía realizarla en 2011. El 14 de abril de ese año Scioli emitió el Decreto 332/11, reglamentario de la ley a través de la cual se había adoptado dicho sistema de primarias. A partir de esa decisión del Gobernador, por un lado, se facultaba a la JE “a adoptar todas las medidas y dictar las normas operativas que estime pertinentes a efectos de facilitar y garantizar la realización del acto electoral”.

En este sentido, desde el Ejecutivo se daban atribuciones administrativas al organismo, como garantizar “la publicidad del padrón provisorio a fin que los electores puedan realizar los reclamos que estimen pertinentes” (art. 3°), entregar el padrón definitivo de electores “a

¹⁹⁶ Sobre esta confluencia del radicalismo con el oficialismo, se expresó críticamente una dirigente del socialismo provincial: “la UCR vio que había beneficios para repartir, por eso acompañó la ley de primarias” (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017).

las agrupaciones políticas que participen en las elecciones primarias” (art. 4º), aprobar “el cronograma electoral” correspondiente a las EPAOS (art. 5º), notificar a las agrupaciones políticas el “escrutinio definitivo”, de manera que “las autoridades respectivas conformen la lista ganadora y procedan a proclamar a los candidatos...” (art. 19º), y notificar al Ministro de Jefatura de Gabinete de Ministros las listas oficializadas “a efectos del cálculo y liquidación del costo de impresión de boletas” (art. 22º).

Por el otro lado, con el decreto se daban atribuciones a esta cartera del Ejecutivo Provincial para intervenir en la preparación de los comicios, incluso entrando en vinculación con organismos de diferentes jurisdicciones. Así, el Ministro quedaba facultado para “adoptar las medidas necesarias para la realización del acto electoral pudiendo suscribir y aprobar convenios con la Junta Electoral (...), la Justicia Federal con competencia electoral, organismos nacionales, provinciales o municipales” (art. 3º).

Asimismo, al acercarse la fecha de la celebración de las EPAOS (que serían simultáneas con las PASO nacionales), hubo algunos cuestionamientos a los integrantes de la JE, por decisiones que impactaban directamente sobre la oferta en tales comicios. Por un lado, en el mes de junio, Luis D’Elía, presidente del partido MILES, denunció públicamente que la agrupación había sido proscripta por el organismo electoral bonaerense, al no haber habilitado –según declaraciones del dirigente- los avales de los jóvenes de entre 18 y 20 años. A raíz de ese episodio, el dirigente criticó incluso al Gobernador, aludiendo a una injerencia de éste sobre la JE: “Daniel Scioli de manera absolutamente autoritaria, maneja la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires vía los integrantes de la misma, colocados en su momento por Eduardo Duhalde y [el dirigente radical] Leopoldo Moreau. Afectando gravemente el legítimo derecho de los nuevos partidos a participar de los actos electorales venideros” (D’Elía, cit. *Agencia Paco Urondo* 16/06/2011).

Por otro lado, hubo incertidumbre sobre la realización misma de las EPAOS, a partir del proceso generado con la anulación efectuada por el mencionado organismo electoral a las listas presentadas (extemporáneamente) por el Frente Popular en 57 municipios. Ante esa decisión, este espacio político, liderado por el ex gobernador Duhalde (quien además aspiraba a ser candidato presidencial), hizo una presentación judicial en contra de lo resuelto por la JE. Pero además de solicitar la oficialización de las listas en esos distritos, desde el Frente Popular pedían la suspensión del cronograma electoral. Ambas peticiones fueron bien receptadas por el juez de Garantías de La Plata, César Melazo. Este magistrado emitió una cautelar que concedía ambas cosas, de manera que a menos de tres semanas de las elecciones, había gran incertidumbre sobre lo que ocurriría con las EPAOS.

Según la prensa, desde el Poder Ejecutivo, apuntaron a que el origen de todo este proceso se debía a “un problema de la Junta Electoral”. También se hablaba de que había presiones al organismo, incluso una “extorsión”, y de un “pacto de silencio” entre “Scioli, Duhalde y la Junta Electoral” para reencauzar todo y terminar habilitando las listas del Frente Popular. Este tipo de versiones no son privativas de la prensa, puesto que también se deslizaron desde sectores de la oposición, más allá del partido MILES. Una dirigente del socialismo sostuvo que “en general los integrantes de la JE ‘juegan’ para el oficialismo de turno, particularmente en temas como la oficialización de las listas, dirimiendo la interna del oficialismo” (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017). En el proceso electoral de 2011 otros espacios políticos también objetaron decisiones de la JE respecto a ese punto, como el FPV (desde el sector que impulsaba a Mario Ishii para la Gobernación).

Por su parte, Ricardo Alfonsín y Francisco de Narváez, de Unión para el Desarrollo Social (UDeSo), hicieron presentaciones ante la propia JE y la Dirección Nacional Electoral “por supuestas trabas e irregularidades en el sistema para acceder a los espacios publicitarios gratuitos reglamentados por la nueva ley” (P/12 28/07/2011). No obstante, si bien

cuestionaban al organismo electoral bonaerense, ninguno de estos sectores políticos llegó a pedir la suspensión de las primarias, como sí se hizo desde el Frente Popular. En ese contexto controversial, donde el propio Gobierno Nacional se vio obligado a insistir en la realización de las PASO y la CNE tuvo que suplir la falta de apoyo a la implementación de las primarias de los titulares de los JUFECE de La Plata (Manuel Blanco) y de la ciudad de Buenos Aires (María Servini de Cubría) (*P/12* 28/07/2011), en vista a los comicios trascendió que en la JE se había realizado un refuerzo de personal, con “unos 30 empleados nuevos designados por el gobernador Daniel Scioli” (*Agencia Nova* 8/08/2011).

En efecto, al parecer la implementación de las EPAOS supuso un antes y un después, por un lado, para los partidos. Aspectos como el pedido de la JE a las agrupaciones políticas para que depuraran e informatizaran los padrones de afiliados para el año 2010 y los controles *in crescendo* a partir de la legislación nacional sobre el financiamiento partidario, levantaron cuestionamientos. Desde la oposición, una dirigente del socialismo se refirió críticamente a lo “puntilloso” que se habían puesto las autoridades con los controles, perjudicando a los “partidos más chicos” (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017). Sin embargo, también desde el peronismo un dirigente expresó a modo de crítica que los controles “son de forma y no de fondo”, de ahí que más bien incentivaran otra fuentes de financiamiento (Entrevista individual, San Nicolás, 08/07/2017).

Por otro lado, las EPAOS también impactaron en el trabajo del organismo comicial. Una alta funcionaria de la JE señaló con preocupación el incremento de la litigiosidad entre los partidos que no pueden procesar internamente sus conflictos, derivando en la “amparización” indiscriminada (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017). Y un alto funcionario electoral refirió que pese a haber un trato respetuoso desde el organismo con los apoderados partidarios, muchas veces estos presionan “desde la prensa” (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017).

Con la reelección del binomio Daniel Scioli-Alberto Balestrini en las elecciones del 23 de octubre de 2011, la política electoral del FPV pudo avanzar en su segunda etapa. Ésta básicamente se concretó con las reformas realizadas el 13 de diciembre de 2012 en la Legislatura Provincial, que volvió a controlar el oficialismo tras el cimbronazo electoral de 2009 a manos de UDeSO. Por un lado, el Senado sancionó por unanimidad la Ley 14.456, a través de la cual en la provincia se receptaba el llamado “voto joven”, que se había promovido a nivel nacional. Por el otro lado, en la misma sesión los legisladores sancionaron la Ley 14.470, a través de la cual se introdujeron modificaciones en la administración comicial. Así, los cambios se vinculaban con el pago del Poder Ejecutivo a las autoridades de mesa en concepto de viáticos (art. 2º), la resolución de la convocatoria a estos ciudadanos por parte de la JE (3º), debiendo tener en cuenta que las designaciones tendieran “a obtener las mejores garantías de idoneidad e imparcialidad” en los comicios (art. 4º). Junto con estos aspectos, la reforma concernía al soporte del Documento Nacional de Identidad. De ahí que en los fundamentos del proyecto de ley del oficialismo se indicaba: “La provincia de Buenos Aires no puede quedar al margen de la profunda reforma política iniciada por el Gobierno Nacional que busca otorgar a la ciudadanía de un sistema más ágil, moderno y transparente. El sistema identificador nacional se encuentra en un profundo proceso de modernización llevado adelante por el Ministerio Interior”.

Más allá de esas reformas, el último tramo del sciolismo en el Ejecutivo Provincial se caracterizó tanto por el debilitamiento de su posición en la Legislatura (al haber triunfado el Frente Renovador en las elecciones del 27 de octubre de 2013, saliendo primero en el Senado y segundo en Diputados), como por tener que enfrentar el año electoral 2015, particularmente complejo para la gobernanza electoral provincial. Esto último debido a la desaparición de un actor destacado: el juez Manuel Blanco, a cargo desde 1984 del

estratégico JUFECE de La Plata, desde donde se mantuvo una relación tirante con la JE bonaerense¹⁹⁷.

Tras el fallecimiento del magistrado comenzaría una carrera por la designación de su reemplazante. Este aspecto no era menor, puesto que desde el Gobierno Provincial se volvería a disponer la simultaneidad de los comicios. El lugar de Blanco primero quedó a cargo el titular del Juzgado Federal n° 2 de La Plata, Adolfo Ziulú, a quien le sucedió el entonces secretario, Laureano Durán. En la prensa se siguieron estos movimientos, más bien tratando de advertir la relación de los funcionarios judiciales con los partidos políticos. En ese contexto, también hubo una renovada atención sobre los integrantes de la JE, encargada –según se advertía– del “grueso electoral, puesto que sirve de base a la pirámide electoral en la cual se ancla la candidatura nacional”. Para parte de la prensa, la autonomía política de los funcionarios electorales no estaba asegurada, si bien esto no implicaba directamente una cercanía con el oficialismo (Navamuel, *Realpolitik* 24/09/2014)¹⁹⁸.

Esa cuestión volvió a ser referida en pleno proceso electoral de 2015, cuando ya el presidente de la JE (y de la Corte Suprema provincial) era Juan Carlos Hitters, quien habría tenido discrepancias con algunos de los vocales del organismo, como Eduardo Grimberg, a quien se tildaba de “la voz cantante de la otrora mayoría automática de la Junta”, en la época de Duhalde, pese a su origen radical. En tono crítico se hablaba también del “nepotismo judicial y político” que se cernía sobre el organismo electoral (Alsina, *Realpolitik* 12/09/2015).

¹⁹⁷ Al decir de una dirigente del socialismo, se llevaban “como perro y gato” (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017).

¹⁹⁸ En septiembre de 2014, se indicaba que Daniel Soria, presidente del organismo y “a la vez el presidente de la Corte provincial” e integrante “la Junta Electoral Nacional”, era “hombre puesto por Felipe Solá”, pero quien sería reemplazado por Juan Carlos Hitter, “ex secretario de Justicia de Duhalde”. Uno de los vocales era Eduardo Grimberg (presidente del Tribunal de Cuentas), de quien se decía que respondía “a las directivas de la UCR”. Por las supuestas filiaciones partidarias que se refirieron, se observaba: “Ninguno de los nombrados aparece como simpatizantes del oficialismo, muy por el contrario” (Navamuel, *Realpolitik* 24/09/2014).

Si bien en los comicios generales de octubre de ese año -y al igual que en el nivel nacional- la coalición Cambiemos ganó en la provincia con la fórmula María Eugenia Vidal-Daniel Salvador (poniendo fin a largo predominio del peronismo en el Ejecutivo), un nuevo proceso de reforma respecto a la gobernanza electoral se abriría en particular desde la Legislatura Provincial.

5.3.4. Cambiemos y el intento de reforma desde el Senado

En principio, el nuevo oficialismo parecía destinado a reflotar (de manera renovada) la cuestión del voto electrónico que años atrás había impulsado Solá. En su campaña a la Gobernación, Vidal había expresado su “compromiso político” de “impulsar” en la provincia la llamada “Boleta Única Electrónica” (BUE), declarando: “No me parece justo ni lógico que la elección se defina por quién tiene más fiscales o más boletas en el cuarto oscuro” (Vidal, cit. *La Política Online* 10/07/2015). De hecho, en la estructura del Ejecutivo Provincial existe un área específica para propiciar cambios institucionales: la Subsecretaría de Reforma Política, en la cual se designó a Manuel Terradez, dentro del Ministerio de Gobierno, conducido a su vez por Joaquín de la Torre. Más que explicitarse las competencias en materia de gobernanza electoral, la definición institucional del área alude al vínculo con las agrupaciones partidarias para reformas políticas, en sentido lato¹⁹⁹.

Sin embargo, más allá de este andamiaje institucional, una vez al frente del Gobierno bonaerense Vidal más bien fue reticente al intento del Ejecutivo Nacional de avanzar en 2016 con reforma política que buscaba instalar la BUE en los comicios del año siguiente (*La Política Online* 18/08/2016). La Gobernadora no innovaría en cuando a la fijación del calendario electoral (decidiendo la simultaneidad de los comicios provinciales con los

¹⁹⁹ De ahí que entre sus atribuciones se indique: “Promover e impulsar proyectos tendientes a la reforma política (...) Impulsar la evaluación del impacto de las políticas de reforma política llevadas a cabo por el Estado Nacional”. Fuente: <http://www.gob.gba.gov.ar/portal/subsecretarias/reformapolitica/subsecretariareformpoli.php>

nacionales, como sus antecesores), de ahí que desde el oficialismo se pusiese atención en quién quedaría a cargo del estratégico JUFECE de La Plata (*InfoBaires*24 31/03/2017)

Como en los anteriores años electorales, la opción por la convergencia entre los calendarios comiciales provincial y nacional restaba relevancia a la JE bonaerense (y con ella, al representante del Tribunal de Cuentas). No obstante, como ya se dijo, eso no implica que las elites partidarias no tuviesen en cuenta aspectos del diseño institucional de la gobernanza electoral específicamente provincial. En este sentido, desde el Senado -donde tras la irrupción de Cambiemos ningún espacio político detentaría la mayoría del Cuerpo- se presentaron iniciativas al respecto.

En particular, se destacó el activo rol reformista que asumió el senador Sebastián Galmarini (Frente Renovador), quien había sido reelecto en 2015 como titular de la Comisión de Reforma Política de la Cámara alta. Si bien no fue el único senador opositor que propuso reformas electorales (pues también se destacaron Norberto García, PJ, y los senadores Pignoco Sierra, Susbielles, Bozzano y Comerio, del FPV), el legislador propició desde dicha Comisión un paquete de modificaciones. Dentro de éstas se destaca la sanción, a partir de alcanzar los consensos necesarios, de las iniciativas de anulación de reelecciones indefinidas y de paridad de género, Ley 14.836 y Ley 14.848, respectivamente.

En el contexto de este plan mayor de reformas, Galmarini impulsó también la creación de la Cámara Electoral Provincial (CEP), ingresando el proyecto E-415/16.17 el 25 de octubre de 2016. Como señalara un asesor del Frente Renovador, así como la composición de la Cámara a partir de 2015 era más propicia para avanzar con los proyectos, se reconocía tanto el carácter elitista de las reformas (en general “no son demandas de la gente”) como la necesidad de “llegar a consensos” no sin una lógica de “toma y daca”. La misma fuente destacó además que el oficialismo era “esquivo a cumplir los acuerdos” y a posibilitar que

prosperaran más cambios desde la Legislatura (Entrevista individual, Buenos Aires, 29/06/2017).

De ahí que, si bien el texto había sido aprobado el 8 de junio en la Comisión de Reforma Política del Senado, no llegaría a tratarse en el recinto. No obstante, puesto que buscaba dar una solución a un problema con el cual las elites partidarias de la provincia tropezaban con cierta frecuencia (como se vio en 2011), es relevante tener presente algunos aspectos del proyecto. Allí se disponía que la CEP debía constituirse en la “instancia de revisión judicial de las decisiones de la Junta Electoral” bonaerense (art. 1º), quedando incorporada a la estructura de administración de Justicia de la provincia (art. 4º). Como señalara el mismo asesor, si bien para la formulación de la iniciativa se había tenido como modelo inspirador la CNE (Entrevista individual, Buenos Aires, 29/06/2017), el proyecto de Galmarini contemplaba una composición de la CEP más amplia²⁰⁰. En los fundamentos de la iniciativa, favorable a una *delegación judicial* desde el Legislativo, se refería también al rol de la JE en la gobernanza electoral provincial:

“(…) La importancia de las decisiones que toma la Junta Electoral tiene una trascendencia mayúscula en la vida democrática del Estado Provincial. (...) Hoy en día, quien se encuentra en disconformidad porque juzga antijurídica una decisión de la Junta Electoral no tiene una vía judicial prefijada para accionar (...). El presente proyecto busca dar certeza a los procesos electorales y seguridad jurídica a todos los involucrados en él, permitiendo una revisión judicial de las decisiones de la Junta Electoral centralizada por una Cámara Electoral especializada en el tema, evitando el dislate jurisdiccional que significan los amparos radicados en distintos Fueros que muchas veces dan soluciones contradictorias y permitiendo la creación de una doctrina y jurisprudencia electoral uniforme. (...)” (Fundamentos proyecto E-415/16.17).

El freno al tratamiento del proyecto no sólo supuso mantener el *statu quo* de la discrecionalidad en el sistema de apelación de las decisiones de la Junta, sino que contribuyó a que el proceso electoral de 2017 tuviese una complejidad adicional. Y esto a raíz de que, por un lado, a la polémica por la designación provisoria del juez Juan Manuel Culotta al frente del JUFECE de La Plata²⁰¹, se le agregó la controversia tanto sobre las restricciones

²⁰⁰ Así, se establecía que la CEP “estará integrada por nueve (9) miembros...” (art. 6º).

²⁰¹ Tras la salida intempestiva en diciembre de 2016 de la jueza Servini de Cubría, tercera reemplazante en el lugar dejado vacante por Blanco.

del magistrado a la fiscalización partidaria en los comicios, como la polémica por la demora en la difusión de los resultados provisorios en las primarias del 13 de agosto de 2017 para la categoría Senadores Nacionales por la provincia, donde los candidatos principales eran Esteban Bullrich (Cambiemos) y Cristina Kirchner (Unidad Ciudadana).

Por otro lado, a lo anterior se agregó la restricción puesta por la JE bonaerense -de cara a los comicios de octubre- a la Ley de paridad de género. Sin pedido de parte, el organismo emitió la Resolución 114/17, que volvía relativa la “alternancia y secuencialidad” de “mujer-hombre en la integración de las listas de candidatos políticos”. Un proceder así cuasi “de oficio” no era extraño, puesto que al decir de un alto funcionario del organismo, salvo alguna consulta puntual de los sucesivos oficialismos, “en un 90 por ciento” de los cambios impulsados por los partidos, la JE no es consultada (Entrevista individual, La Plata, 22/06/2017). La resolución del organismo no sólo generó rechazos en miembros de las elites partidarias de la provincia (ÁF 1/09/2017). También, evidenció una vez más la falta de contar en la gobernanza electoral bonaerense con una instancia formal de apelación de las decisiones de la Junta, como el proyecto de creación de la CEP.

5.4. Conclusiones

Una vez presentadas las secciones dedicadas a Entre Ríos, Chubut y Buenos Aires, seguidamente en la Tabla N° 6 se indican los principales hitos vinculados con sus respectivos diseños institucionales comiciales, de manera de poder efectuar la comparación entre las tres provincias:

TABLA N° 6: REFORMAS CONCENTRADORAS (C)/DESCONCENTRADORAS (D) Y OTROS HECHOS DESTACADOS (1983-2017)

Entre Ríos	Chubut	Buenos Aires
Gob. Moine (1991, FJE) 1995, Elecciones polémicas	Gob. Viglione (1983, UCR) 1987, Ley XII-4 (C); Ley 2.870 (D)	Gob. Armendáriz (1983, UCR) 1987, nombramiento en Tribunal de Cuentas/JE (C)
Gob. Busti (1995, FJE) 1997, intento de consulta en simultaneidad y Fallo CNE 2321/97	Gob. Perl (1987, PJ) S/d, Ley XVI-46, (D)	Gob. Duhalde (1991 y 1995, FJF) 1993, Decreto 997/93 (D); Decreto 3.607/93 (D)
Gob. Montiel (1999, Alianza) 2001, Decreto 5.181/01 (C) 2003, Ley 9.532 (D)	Gob. Maestro (1991 y 1995, UCR) 1994, Reforma constitucional (CyD) 1995, Ley V-70 (CyD) 1998, Ley V-78 (CyD) 1999, Ley XII-5 (D) y Ley XII-6 (C)	1994, Reforma constitucional (CyD) 1995, Ley 11.700 (CyD); Ley 11.733 (D)
Gob. Busti (2003, PJ) 2005, Ley 9.659 (D) 2007, Desdoblamiento elect. (C)	Gob. Lizurume (1999, Alianza) 2002, Decreto 848/02 (C): veto a Ley 4.885 2003, Ley 5.085 (C)	Gob. Solá (2002 y 2003, CJPC) 2003, Ley 13.082 (CyD) 2005, Decreto 1.242/05 (CyD) 2007, Decreto 1.460/07 (C)
Gob. Urribarri (2007 y 2011, FPV) 2008, Reforma constitucional (DyC) 2009, proyecto Dip. opos. (C) 2011, Exptde. 18.851 (C) 2012, proyecto Dip. opos. (D)	Gob. Das Neves (2003 y 2007, PJ-MCH) 2007, Desdoblamiento elect. (C) 2010, Decreto 630/10, críticas de la oposición 2011, Elecciones polémicas	Gob. Scioli (2007 y 2011, FPV) 2009, Ley 14.086 (CyD) 2011, Elecciones polémicas: crítica a la JE; Decreto 332/11 (CyD) 2012, Ley 14.470 (D) 2014: cambios en JUFECE
Gob. Bordet (2015, FPV) 2016, Foro Reforma; cuestionamientos a funcionarios	Gob. Buzzi (2011, PJ-MCH) 2014, Ley XII-9 (CyD) 2015, Simultaneidad elect. (C); Ley-558	Gob. Vidal (2015, Cambiemos) 2016, rechazo a proyecto de Sen. opos. (D)
	Gob. Das Neves (2015, ChuSoTo) 2016, Ley XII-2 (D)	

Fuente: Elaboración propia

La información reunida en la Tabla permite observar a primera vista que se introdujeron más reformas comiciales en Chubut que en Buenos Aires, siendo a su vez Entre Ríos el distrito con menores cambios. En las tres unidades distritales, las modificaciones efectivamente concretadas fueron propiciadas luego de alterarse, en diferentes momentos del período, el equilibrio de poder interpartidario en cada provincia. Esto debido fundamentalmente a la alternancia en el Ejecutivo o el surgimiento de nuevos liderazgos. Así, mientras en Entre Ríos y Chubut hasta 2003 las reformas estuvieron promovidas a partir de la alternancia entre radicales y peronistas, a partir de dicho año las modificaciones fueron propiciadas y conducidas por facciones del PJ y sus aliados, mientras que en Buenos Aires, entre los años 1987 y 2015, los cambios fueron promovidos por diferentes liderazgos del

peronismo. Esto fue reemplazado en los cambios impulsados en 2016, a partir del surgimiento previo de un nuevo partido en la Legislatura bonaerense.

Al considerar las características de las reformas llevadas a cabo en los tres distritos, es de destacar en primer lugar la sanción de leyes y la emisión de decretos que implicaban reformas *concentradoras*. Esto se vio, por ejemplo, con la práctica del desdoblamiento electoral en Entre Ríos y Chubut (2007) y en la disposición de la simultaneidad comicial en esta última (2015); también con las atribuciones que el Ejecutivo bonaerense se reservó para reglamentar el voto electrónico (2007) o las EPAOS (2011).

En segundo lugar, y reparando ahora en el argumento central para este Capítulo, en las tres provincias referidas era esperable que la impronta distributiva concretada con reformas *concentradoras* se manifestara en intentos del oficialismo por marginar a la Legislatura y en iniciativas de la oposición por fortalecerla en su intervención de los comicios. En este sentido, es relevante que, por un lado, en cada reforma constitucional realizada en las unidades distritales (Chubut y Buenos Aires, 1994; Entre Ríos, 2008), las elites rivales que negociaron las modificaciones, aprobaron textos que plasmaron la opción o la ratificación de las atribuciones comiciales de la Legislatura. Esto se hizo de forma más clara en Chubut y Buenos Aires.

Más aún, en tales procesos, en los tres distritos no se alteró la composición *híbrida* (conjugando la *delegación judicial* y los *contrapesos políticos*) de los organismos electorales. Como se vio en dichas provincias, esto incluso propició que se hablara de la cercanía entre los representantes de los partidos y los miembros de la Judicatura (si bien estos últimos más cerca de los respectivos oficialismos, como lo dejaron entrever los cuestionamientos en ambas provincias en los comicios de 2011).

Que los oficialismos hayan aceptado la relevancia de la Legislatura en la gobernanza electoral de las respectivas provincias (a la luz de los textos sancionados), habla de la

consideración de aspectos cooperativos, de eficiencia. Por esto se consideran que las reformas constitucionales fueron *híbridas*, favoreciendo tanto cambios *desconcentrados* como *concentrados*.

Por otro lado, el argumento referido para estas provincias encontró arraigo, de manera evidente, en los debates por la atribución de la fijación del calendario electoral en Chubut (2010) y Buenos Aires (2009). Pero también en otras temáticas, como la discusión en el ámbito bonaerense por el voto electrónico (2003) y en Entre Ríos con las disposiciones del Ejecutivo sobre los cargos en el TEP (2001 y 2011).

Los aspectos referidos hasta aquí permiten señalar entonces que el argumento específico para las provincias cuyas Legislaturas tienen un rol destacado en los comicios, sí permite aprehender la impronta *concentrada* de ciertas modificaciones realizadas por las elites en el período considerado. Esto no quita que, evidentemente, se realizaran reformas sesgadas y/o *desconcentradas* que se concretaron en iniciativas no vinculadas con el referido argumento.

Al considerar la variedad de arquitecturas comiciales en el federalismo argentino, sólo queda entonces ahora analizar el proceso político vinculado con el diseño institucional de gobernanza electoral en las provincias donde el Poder Ejecutivo tiene injerencia relevante en la misma. A esto se dedica el siguiente Capítulo.

CAPÍTULO 6

LAS REFORMAS EN LAS PROVINCIAS DE SANTA FE Y SANTIAGO DEL ESTERO.

¿Qué puede esperarse de los cambios realizados en aquellos diseños institucionales donde el Poder Ejecutivo tiene importantes atribuciones en los comicios, destacándose por sobre la Justicia e incluso el Legislativo? Si bien esto supondría una preeminencia absoluta de los fines *distributivos* en las reformas propiciadas a partir de cambiar el equilibrio de poder interpartidario, ¿eso conlleva automáticamente que las atribuciones del Gobierno en los comicios menoscaban la calidad de los procesos electorales?

Uno de los argumentos que conforma la hipótesis de la investigación señala que en las unidades distritales que tengan tales características en sus arquitecturas de gobernanza electoral, es esperable que la impronta concentradora en el proceso de reforma institucional de las mismas se exprese en el incremento y/o muestras de defensa de las atribuciones del Gobierno, por parte del oficialismo. Esto, sin embargo, y a diferencia de los enfoques normativos, no supondría directamente un perjuicio para la integridad electoral, siempre que existan controles cruzados.

A partir de considerar otros dos distritos subnacionales de Argentina, este Capítulo tiene el propósito de abordar los aspectos vinculados con dicho argumento. En este sentido, a continuación se analiza primero la provincia de Santa Fe y luego la provincia de Santiago del Estero, focalizando en los procesos reformistas de cada una de estas unidades distritales. Luego se realizan las conclusiones desde la comparación entre las trayectorias de ambas provincias.

6.1. Provincia de Santa Fe

En esta sección se analizan las reformas a la gobernanza electoral en la provincia de Santa Fe, abordando las modificaciones institucionales propiciadas en los gobiernos de Víctor Reviglio, Jorge Obeid, Hermes Binner, Antonio Bonfatti y Miguel Lifschitz. A continuación, se indican algunos antecedentes a tener en cuenta.

Fue en la Constitución Provincial reformada en 1962, impulsada por el entonces gobierno desarrollista de Carlos Sylvestre Begnis, cuando se creó el Tribunal Electoral Provincial (art. 29°). De acuerdo al texto constitucional y a la Ley Electoral 4.990 de 1959 (art. 37°), el organismo quedó facultado para: a) efectuar, ante las autoridades competentes, las gestiones necesarias para el cumplimiento de su cometido; b) contratar la adquisición de útiles, impresiones y demás trabajos, todo con conocimiento y aprobación del Poder Ejecutivo; c) designar los miembros de las mesas receptoras de votos y disponer de las medidas conducentes a la organización de los comicios²⁰²; d) decidir sobre la validez o invalidez de los votos impugnados; e) calificar las elecciones de Convencionales Constituyentes, Senadores, Diputados, Concejales municipales y miembros de Comisiones de fomento; f) extender a los electos los respectivos diplomas; y g) practicar los escrutinios definitivos.

Además, en dicha Ley 4.990 se estableció que el organismo comicial se integrara por altos miembros del Poder Judicial. Así, el organismo es presidido por el titular de la Corte Suprema Provincial, a quien deben acompañar dos vocales: un Juez de las Cámaras de Apelación de Rosario y otro de las de Santa Fe. Estos tres funcionarios están a cargo de las funciones electorales sólo por un año, de manera que duran en ellas menos que el mandato del Gobernador y los legisladores provinciales (Cfr. Leiras, Tuñón y Giraudy 2015).

²⁰² Como dispone la Constitución Provincial de 1962, los comicios para las categorías mencionadas se realizan cada cuatro años y no está permitida la reelección del Gobernador. En esa oportunidad también se renueva totalmente la Legislatura de Santa Fe.

Posteriormente, y en lo que hace a competencias sobre el sistema de partidos, el TEP fue erigido en “autoridad de aplicación” del régimen regulatorio de las organizaciones partidarias (Ley Orgánica de Partidos Políticos de 1982, art. 6°).

No obstante, tanto en la Constitución como en la Ley Electoral se habilitó la intervención del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en la gobernanza electoral de Santa Fe. Por un lado, además de la aprobación de la contratación de los útiles electorales, el Gobierno se encarga de la designación del Secretario Electoral, quien a su vez integra el TEP junto a los referidos Magistrados. Como se reconocería tiempo después desde la conducción de dicho organismo, tal aspecto del diseño institucional ha favorecido situaciones de “doble comando” no del todo convenientes (Entrevista individual, Santa Fe, 28/10/2015). Incluso ese fue un tema que motivó controversias en los propios Convencionales Constituyentes de 1962, según recordara uno de ellos (Entrevista individual, Rosario, 14/12/2016)²⁰³. Por otro lado, en la Constitución Provincial se ratificó la atribución de cada Cámara de la Legislatura como “juez exclusivo de la elección de sus miembros y de la validez de sus títulos” (art. 48°).

Así, las elites políticas de Santa Fe han optado por configurar una estrategia institucional híbrida de gobernanza electoral, dando intervención en ésta tanto a los órganos políticos (según el *modelo clásico*) como así también a la Judicatura (según el *modelo de delegación judicial*), dentro de cuya órbita se creó y ha venido actuando el TEP. Junto con las antedichas características básicas del diseño institucional en materia comicial, es pertinente referir que también en Santa Fe los procesos y procedimientos vinculados con los primeros comicios desde la recuperación de la democracia en 1983 estuvieron bajo la órbita del Juzgado Federal con competencia electoral (JUFECE) con asiento en la capital provincial, dada la adhesión al régimen de simultaneidad de todas las provincias argentinas en esa etapa. De manera que la Secretaría Electoral de dicho Juzgado tuvo un rol protagónico en la

²⁰³ En general, el Secretario Electoral permanece en su puesto más tiempo que los Jueces que conducen el organismo.

asistencia a la Junta Electoral Nacional del distrito y en los comicios donde se disputaban también las categorías provinciales.

Cabe destacar además que desde la elección de 1983 y en diferentes momentos a lo largo del período estudiado, distintos episodios perjudicarían la credibilidad en las instituciones de la gobernanza electoral de esta provincia. Siguiendo a Blando (2011), en lo que concierne a los primeros procesos electorales puede mencionarse, por un lado, que en la jornada del 30 de octubre de 1983 se produjo un corte de luz eléctrica en el momento de realizar el conteo provisorio. Antes de ese “apagón” iba ganando para la categoría de Gobernador el candidato de la UCR, Aníbal Reinaldo. Con el regreso del suministro eléctrico, resultó vencedor el candidato del PJ, José María Vernet. Comenzaba así una secuencia de gobiernos peronistas, que además del control de la Gobernación (hasta 2007) se caracterizarían por tener mayoría en el Senado Provincial (hasta 2013) y en algunos períodos también en la Cámara de Diputados²⁰⁴.

Por el otro lado, en los comicios de 1987, del cual resultó electo gobernador Víctor Reviglio, hubo denuncias en las cuales se afirmaba la existencia de urnas flotando en el río Paraná.

El predominio del JUFECE de Santa Fe sobre la organización y resolución de controversias de los procesos electorales provinciales comenzó a mermar a inicios de los años 90'. Seguidamente se analizan las reformas impulsadas en el segundo gobierno justicialista.

6.1.1. Las reformas bajo Reviglio

En 1991 el gobernador Reviglio decidió hacer un *uso estratégico* del calendario electoral desdoblado los comicios. Así, por un lado, convocó a las elecciones generales para cargos

²⁰⁴ La existencia del gobierno unificado fue incentivada tanto por la Constitución como la legislación electoral. La Carta Magna de Santa Fe dispone en el artículo 32º que el partido político que obtiene la mayor cantidad de sufragios se queda con 28 de los 50 escaños de la Cámara de Diputados. Para llegar a esa situación, la adopción del sistema del doble voto simultáneo (Ley de Lemas) resultó provechosa para los peronistas.

provinciales el 8 de septiembre de ese año²⁰⁵. De esa forma, Santa Fe pasaba a integrar el grupo de distritos que más tempranamente quebraron la tradición de la concurrencia vertical (Alles 2011), quedando ahora la organización del proceso electoral a cargo de las autoridades provinciales. Por el otro lado, los comicios de legisladores nacionales electos por Santa Fe se fijaron para el 27 de octubre, como lo dispusieron seis provincias más. Esto era de acuerdo con los movimientos del calendario comicial que propició la política electoral del menemismo para ese año²⁰⁶. Por otra parte, con la sanción el 9 de noviembre de 1990 de la Ley de Lemas 10.524, a través de la cual se reformó el sistema electoral (Cortesi 2017), el organismo electoral provincial recibió la atribución de entender en el reconocimiento de lemas y sublemas (art. 2º, 3º, 12º) y el contencioso electoral (art. 13º, 18º). Para esto se emitió el Decreto 1.491/91, que –entre otras disposiciones- refería a la Secretaría Electoral en el ámbito del Ejecutivo Provincial (Catalín 2018).

De manera que a partir de la decisión del Gobernador justicialista, los procesos y procedimientos relacionados con los comicios para las categorías provinciales quedaban bajo la potestad del TEP²⁰⁷. Seguidamente se analizarán los comicios de 1995, realizados en el tramo final del mandato del gobernador Carlos Reutemann, quien había sido electo en 1991, gracias a la Ley de Lemas.

6.1.2. Comicios polémicos bajo el gobierno de Reutemann

El proceso comicial de 1995 llegaría a ser el paradigma de las elecciones controvertidas en el período analizado. Allí se puso a dura prueba el entramado institucional de gobernanza comicial, al tiempo que cobró importancia la resolución política del contencioso electoral,

²⁰⁵ Esta jornada a su vez coincidía con las elecciones para diputados nacionales que se realizaban en 13 distritos del país (Oliveros y Scherlis 2004).

²⁰⁶ Según se vio en los Capítulos 2 y 3.

²⁰⁷ Al frente de este organismo en ese momento estaba Celsio Fumis, sucedido luego por Avelino Lago.

más allá que en la agenda de la elite oficialista tardaría en ingresar la cuestión de impulsar nuevas iniciativas.

Primeramente, cabe referir una “inconsistencia jurídica” (Schedler 2009, 52) que tuvo lugar previamente a los comicios. Como es destacado en estudios y en artículos de prensa, desde el TEP se pusieron trabas al principal conglomerado de fuerzas opositoras (Puig 1997; Agretti, *El Litoral* 2002; Real 2007), lo cual también ha sido sostenido por miembros de la elite del radicalismo (Entrevista individual, Rosario, 22/11/2016). Con la denominación “Alianza Santafesina” (AS), la UCR, el Partido Demócrata Progresista (PDP) y el Partido Socialista Popular (PSP) esperaban juntos vencer al peronismo. No obstante, la AS encontró serias dificultades para su reconocimiento legal, tanto por errores propios como por acción de sus adversarios en la contienda política.

Entre los errores de AS, cabe mencionar que uno de los partidos integrantes de la coalición (la UCR) no estaba facultado por su Carta Orgánica a constituir alianzas con otras agrupaciones. Además, no se llegó a presentar en tiempo y forma el acta constitutiva de la alianza electoral. Tal situación irregular fue aprovechada, “cuando un pequeño partido –que había sido un sublema del PJ en 1993- promovió la no aceptación de esa coalición por parte del TEP, según cuestiones formales” (Puig 1997, digital). Finalmente, como recordaba tiempo más tarde un dirigente del PDP, “...la cuestión terminó con algún apoderado de la AS (entrando) por la ventana de la Justicia Electoral, dándole en propia mano, después de vencidos los plazos, al Presidente del Tribunal Electoral el acta constitutiva de la alianza”. Como señalaba el mismo dirigente, el presidente del TEP Provincial era el juez de la Corte Suprema, Decio Ulla, a quien calificaba como “una persona capaz pero sospechada” (Real 2007, 136).

Con el antecedente mencionado, se arribó a la jornada electoral del 3 de septiembre de 1995, en la que correspondía renovar todos los cargos electivos provinciales, desde el Gobernador

y la Legislatura, hasta las autoridades de las localidades más pequeñas. El gobernador saliente, Reutemann, había dispuesto separar esa elección de los comicios presidenciales del 14 de mayo en las que Carlos Menem había sido reelecto presidente.

Incentivado por la mencionada Ley de Lemas, competían ese día 56 sublemas provinciales (agrupados en lemas), 74 municipales y 261 distritales (Puig 1997, digital). Para comprender mejor las “inconsistencias administrativas” (Schedler 2009, 52) que afectaron este proceso electoral, cabe detenerse en el lema denominado “Partido Justicialista”. Éste no solamente se jugaba ese domingo su continuidad en el control del Gobierno Provincial. También dirimía cuál de sus facciones internas –sublemas- se quedaría con el premio mayor, es decir, el cargo de Gobernador.

Por un lado estaba el sector que apoyaba a Héctor Cavallero, quien había roto con los socialistas del opositor PSP y tenía buena relación con Menem. Por otro lado, se encontraba el sector que impulsaba a Jorge Obeid, a quien apoyaba Reutemann. Así, dentro del propio peronismo, el Presidente y el Gobernador tenían preferencias distintas sobre quién debía resultar ganador. Como se verá seguidamente, ambos tuvieron que ver con lo sucedido el 3 de septiembre.

Como en elecciones anteriores, el Poder Ejecutivo Provincial había contratado al Correo Oficial (en ese momento, ENCOTESA²⁰⁸) para el recuento provisorio. A su vez, se instalaron equipos informáticos (dotados de la tecnología del momento) en la sede de la Gobernación, para realizar la difusión de los resultados. Las computadoras debían recibir los datos provistos por ENCOTESA, pues esta compañía se debía encargar de procesar los contenidos de los telegramas de las 7.464 mesas de votación. Una vez realizado esto, estaba previsto que la empresa transmitiera esa información al Gobierno Provincial.

²⁰⁸ La empresa también había intervenido en la polémica elección del 14 de mayo en Entre Ríos.

Sin embargo, al comenzar el recuento, el suministro de esos datos se interrumpió abruptamente. Los monitores de todas las computadoras sólo mostraban la frase “esperando información”. Esto hizo que en la madrugada del día 4 se encendieran las alarmas de las autoridades electorales y de los partidos. A partir de ahí, “los acontecimientos, denuncias, hechos sospechosos y contradictorios y operaciones de prensa se sucedieron en forma vertiginosa” (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002).

En medio de esa situación de incertidumbre, el sector del Presidente se apuró a dar por ganador a Cavallero. Para esto contaban solamente con encuestas realizadas “a boca de urna”. Por su parte, el espacio del gobernador Reutemann alegaba que el triunfo correspondía a Obeid. Esto lo fundamentaban en sondeos del Instituto Provincial de Estadísticas y Censos (IPEC). Esa situación parecía “la pesadilla dentro de la pesadilla” (Schedler 2009, 46), con lo cual se acentuaba la falta de certezas.

Cuando pasada la medianoche el ministro de Gobierno, Jorge Bof, pidió explicaciones a ENCOTESA, ésta respondió que se había “caído el sistema” (informático) (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002). Reutemann sospechó que se trataba de una maniobra del Gobierno Nacional para beneficiar a Cavallero²⁰⁹. Así, el Gobernador tomó tres decisiones. En primer lugar, ordenó suspender el recuento provisorio de los datos de los telegramas, en acuerdo con todos los partidos políticos. En segundo lugar, dispuso que la definición de la elección se hiciese en dependencias militares. Finalmente, dio por terminado el contrato con ENCOTESA y le inició una demanda judicial, a través de la Fiscalía de Estado²¹⁰ (Alesandría 1996).

²⁰⁹ Reutemann llegó a decir esa noche: “estamos al borde del abismo” (Reutemann, cit. Agretti, *El Litoral* 8/05/2002). Luego, en 1998 señaló respecto al supuesto fraude: “Yo no lo puedo probar, pero evidentemente por alguna mente pasó apropiarse de una porción de los votos en blanco durante el transporte de datos entre Rosario y Santa Fe, que después iban al Ministerio del Interior. Eran dos o tres votos en blanco por mesa, eran (unas) 7.500 mesas...” (Reutemann, cit. Feldman, *P/12*, 29/7/1998).

²¹⁰ Esa demanda a ENCOTESA “se fundaba en la falta de suministro, en tiempo y forma, de los datos al Centro de Cómputos del Salón Blanco [de la Casa de Gobierno provincial]”. Esto era obligación de la empresa (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002).

Sin embargo, dicha empresa no cesó en sus actuaciones irregulares. Desconociendo lo decidido por el Gobernador, ENCOTESA prosiguió al otro día con el escrutinio provisorio.

Según Agretti,

“invocando órdenes de Menem, su titular, Haroldo Grisanti (...) convocó a conferencia de prensa para dar a conocer los resultados. La información fue contradictoria, confusa y automáticamente desautorizada por el Gobierno Provincial. En las planillas leídas por Grisanti, el triunfador era Cavallero, aunque un rato antes había distribuido –aparentemente por error- otras donde, sobre los mismos totales, ganaba Obeid. Ninguna coincidía con lo que fueron los resultados definitivos” (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002; Cfr. Alesandría 1996).

Comenzaron así a sucederse los días y si bien la Justicia Penal “había rechazado la posibilidad de fraude”, las agrupaciones partidarias y más específicamente los candidatos expresaban sus críticas. Por un lado, la opositora AS “hablaba de impugnar el acto” electoral. Usandizaga, uno de los candidatos por esta coalición, manifestó que Reutemann “tendría que haberse ido dando un portazo, pero antes decir todo lo que sabe”. Por otro lado, Cavallero dijo: “gané y no voy a dejar que me roben la provincia”²¹¹ (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002).

Finalmente, en la noche del 10 de octubre, el Presidente del TEP dio a conocer los resultados del recuento definitivo. Así, luego de esperar 37 días (algo verdaderamente inédito hasta el momento en Argentina²¹²) se terminó con la incertidumbre. Con el 47,82% de los votos, el lema PJ había vencido en las elecciones de septiembre. Dentro del peronismo, el sublema que ganó fue el de Obeid. Se supo que él obtuvo 327.147 votos, contra los 295.058 sufragios a favor de Cavallero (Petracca *et al.* 1997, 30).

Dadas las inconsistencias mencionadas, resultaba necesario recrear la credibilidad en la gobernanza electoral de la provincia. En este sentido fue el dictamen del TEP, leído ese 10 de octubre por el presidente del organismo, el magistrado Ulla. Allí, primero se criticó

²¹¹ Cavallero aludía a la “manipulación de datos” y la existencia de “telegramas mellizos” (Agretti, *El Litoral*, 08/05/2002).

²¹² Como se vio en los Capítulos 4 y 5, similar situación se dio en los comicios de Córdoba (2007) y Chubut (2011), respectivamente.

duramente a los “sublemas disconformes” que habían llegado a hablar del “fraude organizado por el Tribunal Electoral”. Luego se señaló:

“Como conclusión: no se configuró de manera alguna ‘el fraude’ ni las ‘irregularidades’ que tanto los sublemas disconformes con el resultado de la elección, como algunos medios de prensa difundieron a nivel provincial y nacional. Antes bien, estamos en presencia de un procedimiento electoral ejemplar, que puso a prueba la solidez de las instituciones” (Ulla, 1995, en Venesia *et al.* 1996, 119).

De esa manera, a fuerza de realizar con aceptable seriedad el escrutinio definitivo, a partir de haber recurrido a los controles cruzados entre los actores²¹³, el TEP desechó las acusaciones de fraude. En sus palabras, Ulla dio a conocer cómo había sido el proceso contencioso. Señaló que representantes de distintos sublemas habían cuestionado 1.148 mesas, un número muy inferior a las 3.732 (el 50% del total) necesarias para considerar la anulación de los comicios. Por otra parte, dicho organismo sólo anuló 3 mesas en toda la provincia. Además, solamente el 0,11% de los votos emitidos habían sido impugnados (Ulla 1995, en Venesia *et al.* 1996, 118-119). Otro aspecto importante del dictamen del TEP es que hablaba de un proceso electoral “ejemplar”, cuya “transparencia” estaba garantizada por la propia “institución” (Ulla, en Venesia *et al.* 1996, 117). Pero, apegados al formalismo, las autoridades del organismo no hicieron ninguna mención a las inconsistencias que sí existieron²¹⁴ ni tampoco agregaron más detalles el entonces Gobernador y sus allegados.

La forma de resolver la polémica elección de 1995 en Santa Fe (con sus evidentes irregularidades jurídicas y administrativas) dejó huellas profundas en la memoria de los actores políticos provinciales. Para estos, ese proceso se tornaría en el ejemplo paradigmático de lo que *no* debía volver a suceder en las políticas electorales (Blando 2002, 87), porque si por un lado se cerró la discusión sobre *quién* había ganado las elecciones de septiembre, por otro lado, no se despejaron del todo las dudas sobre *cómo* se había triunfado.

²¹³ El recuento definitivo se hizo “bajo la vigilancia del Presidente de la Corte, Decio Ulla, cámaras de video y un número inusitado de fiscales partidarios” (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002).

²¹⁴ Esto se demostró judicialmente en 2002, cuando la Corte Suprema de Justicia de la Nación le dio la razón al Gobierno santafesino en haber rescindido el contrato, confirmando los incumplimientos de ENCOTESA (Agretti, *El Litoral* 8/05/2002).

Como surge del análisis realizado, las acusaciones de fraude no iban dirigidas hacia grupos sociales determinados, sino hacia las autoridades electorales (como se reconoció en el propio dictamen del TEP). La intención del PJ de retener el control del Ejecutivo y la puja desatada al interior del peronismo terminó afectando la certidumbre institucional de la gobernanza electoral.

Las irregularidades cometidas y la decisión política de las autoridades electorales y del propio Gobernador de no aclararlas del todo²¹⁵, generaron suficientes elementos para menoscabar la credibilidad de ese proceso electoral y poner en un cono de sombra a algunos de los comicios posteriores, como se verá oportunamente. Aquella situación se veía agravada por una configuración política marcada por el Gobierno unificado.

La agenda del partido gobernante tomó en cuenta el malestar de las elites partidarias opositoras, con lo cual posteriormente, como se abordará seguidamente, se fueron introduciendo algunos cambios en la gobernanza electoral.

6.1.3. El ciclo de reformas 1999-2004, bajo los gobiernos de Obeid

Respecto a las reformas introducidas para suplir de alguna manera las inconsistencias administrativas de la referida jornada electoral de 1995, si la irregular actuación de ENCOTESA en Santa Fe influyó para confiar a partir de 1997 en un actor privado (y no en el Correo) el recuento provisorio de las elecciones nacionales²¹⁶, en la provincia se siguió un camino diferente. En primer lugar, en 1998 –de cara a los comicios generales de 1999- el Gobernador emitió el Decreto 851/98. Con éste se creó en el ámbito del Ejecutivo una Comisión permanente relacionada con la organización del escrutinio provisorio para las elecciones provinciales y locales.

²¹⁵ Respecto a lo sucedido en la elección de 1995, en aquel momento Reutemann evitó dar detalles: “Si yo cuento lo que vi, puedo terminar en una zanja” (Reutemann, cit. Lipcovich y Feldman, *P/ 12* 6/09/2003).

²¹⁶ Como se vio en el Capítulo 2.

En segundo lugar, con la sanción de la Ley 11.679 de julio de 1999, propiciada por el gobierno de Obeid, se dispuso, por un lado, un mayor control de los sistemas informáticos por parte del TEP y de todos los partidos políticos (art. 2º). Por otro lado, el propio Ejecutivo Provincial (a través del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto, cartera a cargo de Roberto Rosúa) pasó a encargarse del recuento provisorio y la difusión de resultados (Ley 11.679, art 1º; Cfr. Entrevista individual, Santa Fe, 28/10/2015). Es decir, al tiempo que se le dieron atribuciones de auditoría al TEP y a las elites partidarias, se acentuó el componente *clásico* de la gobernanza electoral provincial.

Tiempo después, al promediar el segundo mandato de Reutemann (electo en los comicios desdoblados de 1999), se reeditó el clima de sospecha respecto a la actuación imparcial de las autoridades electorales. Esto avivado por algunos miembros de las elites partidarias. Así, el desempeño del propio TEP volvió a sembrar dudas cuando en las elecciones legislativas (nacionales) de 2001, desde el organismo se le impidió al partido opositor “Alternativa para una República de Iguales”, utilizar su sigla (“ARI”) con la cual era conocido a nivel nacional. En cambio, el Tribunal permitió el uso de esta etiqueta a una pequeña y desconocida agrupación, generando gran confusión en los electores (Blando 2002).

En la elección de 2003, la última realizada bajo el sistema de Ley de Lemas, y donde el PJ se jugaba la continuidad en la Gobernación, se advirtió que se trataba de “una elección llena de trampas” (Lipovich y Feldman, *P/12* 6/09/2003). Esos comicios tuvieron una particular complejidad, puesto que el gobernador Reutemann había decidido (terminando su segundo mandato) que fueran en simultaneidad con las elecciones legislativas nacionales²¹⁷, lo cual iba en contra del desdoblamiento decidido por Reviglio en 1991. Pero además, en los momentos previos a la jornada electoral, la prensa recordó lo sucedido en la elección de 1995, al haberse registrado en los dos días previos a los comicios, tres cortes de luz en Santa

²¹⁷ Esto era por el enorme tamaño de la boleta –dada la vigencia de Ley de Lemas–, la simultaneidad con la elección para cargos nacionales y porque se combinaron distintos tipos de recuentos provisorios (Lipovich y Feldman, en *P/12*, 6/09/2003).

Fe. Desde la Casa de Gobierno se dijo que uno de los cortes habían sido para “para ‘probar el sistema’”, y otra de las interrupciones dejó sin energía a “un tercio de la capital provincial” (Lipovich y Feldman, *P/12* 6/09/2003).

Además de estas dificultades, la sombra del fraude electoral involucró a los propios líderes partidarios. Así, el aspirante a la Gobernación por el socialismo y en ese momento intendente de Rosario, Hermes Binner, había dejado trascender su sospecha respecto a la posibilidad de irregularidades en la jornada electoral. Al ser consultado por la prensa, el Gobernador se defendió diciendo: “El justicialismo no sabe hacer fraude”. Además, agregó: “...no veo de qué manera en la democracia moderna se puede manipular un resultado. Si cada candidato a Gobernador tiene un fiscal en cada una de las 6.934 mesas, se suman los resultados y se tiene el ganador. Hablar de fraude es agredir a las personas que serán autoridades de mesa y que realizarán el escrutinio” (Reutemann, cit. Bordón, *LN* 3/09/2003).

En ese clima de desconfianza exacerbada, sumado a la persistencia de los efectos negativos de la crisis de 2001 sobre la política representativa, se acentuaron los reclamos de la oposición para la derogación de la Ley de Lemas. Frente a eso, un estrecho colaborador de Obeid en la Legislatura, señalaría “la hipocresía de los opositores, porque criticaban el sistema pero lo usaban, incluso de esa forma el socialismo había podido llegar a la Intendencia de Rosario” (Entrevista individual, Rosario, 14/12/2016).

Así, según una promesa que había hecho en la campaña para su segundo período como Gobernador, Obeid –quien venció a Binner en los comicios de 2003- impulsó desde el Poder Ejecutivo el fin de la controvertida norma. Esto se logró en 2004 y pese a la oposición de parte del propio PJ (AA.VV. 2013). Previo a eso, un miembro del gabinete del Gobernador le hizo ver que estaban ante un dilema: “le dije a Obeid que si no se derogaba la Ley de Lemas perdíamos credibilidad, porque fue su promesa de campaña, pero si la derogábamos nos exponíamos a perder el Gobierno” (Entrevista individual, Rosario, 14/12/2016).

En su reemplazo, con la sanción de la Ley 12.367 se dispuso que la nominación de los candidatos de los partidos debía hacerse mediante elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (las PASO provinciales). Además, en esa norma se estableció que una vez que el Poder Ejecutivo establece el cronograma electoral, el Tribunal pasa a tener a su cargo “el control del proceso comicial” (art. 21°).

Adelantando los comicios provinciales respecto a los nacionales, Obeid decidió que el 2 de septiembre de 2007 se realizara la primera elección general con posterioridad a la derogación de la Ley de Lemas. Como se preveía, el socialismo tenía más chances de alcanzar el Gobierno Provincial y las encuestas daban a Binner mejor posicionado que el Canciller Rafael Bielsa, su adversario y candidato por el kirchnerismo (*MDZ 2/09/2007*).

Al verse con posibilidades seguras de llegar al Ejecutivo, en los días previos a la jornada electoral Binner reflató el temor al fraude, lo que fue mirado con desdén desde el oficialismo peronista, y en particular por el propio Bielsa. Al realizar un repaso de los procesos electorales sospechados, el dirigente socialista trajo el recuerdo de lo ocurrido en 1995 y señaló a la prensa:

“Tenemos memoria por todo lo que ocurrió en la provincia, en todos estos años de democracia. Hechos que fueron corroborados que, de alguna manera, cambiaban el eje del resultado electoral. Una vez se cortó la luz en pleno escrutinio y, al volver, los números estaban cambiados. En otra oportunidad, se tiraron urnas al río. En la tercera oportunidad, vino el escándalo del Correo, donde el gobernador Carlos Reutemann suspendió el conteo y recurrió a la forma manual, que llevó 36 días, para saber quién era el Gobernador”(Binner, cit. *MDZ 2/09/2007*).

El candidato señaló además: “Estamos cansados de que se tiren urnas al río y de que se trampee informáticamente” (Binner, cit. *MDZ 2/9/2007*). Apuntando hacia la matriz institucional involucrada en los comicios, el mismo aspirante a la Gobernación expresó sus reparos sobre la autonomía política de la Judicatura: “el problema más grave de los fraudes es que la Justicia no investigó ningún caso. Reina la absoluta impunidad porque la Justicia, adicta al Gobierno Provincial, es una Justicia total y absolutamente politizada” (Binner, cit.

MDZ 2/9/2007, digital). Ahora bien, es pertinente continuar el análisis respecto al diseño institucional comicial a partir del cambio de signo político en el Ejecutivo Provincial.

6.1.4. Las reformas bajo el gobierno de Binner

Antes de señalar nuevas iniciativas relevantes en materia de gobernanza electoral, cabe referir que en la elección legislativa nacional de 2009, cuando el oficialismo era el Frente Progresista Cívico y Social (FPCyS) -coalición formada por el Partidos Socialista, la UCR y partidos más chicos-, quien deslizó la sospecha de fraude esta vez fue Reutemann. El ex gobernador, quien aspiraba a renovar su banca en el Senado de la Nación, aludió a la posibilidad de que le robaran los “votos y la elección en la provincia” (Reutemann, cit. *P/12* 17/6/2009).

Al frente del Ejecutivo Provincial desde diciembre de 2007, Binner salió a defender el proceso electoral señalando que al tratarse de una elección nacional, el recuento provisorio correspondía al servicio contratado por el Ministerio del Interior. No obstante, al consultársele sí así y todo él creía que podía haber fraude, respondió: “Siempre la sospecha está dando vueltas, de manera que es lógico que todos estén prevenidos. Pero si usted tiene fiscales en todas las mesas como tenemos nosotros, esa es la mejor garantía para que los números sean correctos” (Binner, cit. *P/12* 17/6/2009). De hecho, un miembro de la dirigencia socialista señalaba: “lo que yo necesito al otro día de la elección es tener los certificados de escrutinio de todas las mesas. Esto es fundamental antes de ver si reclamamos o no” (Entrevista individual, Rosario, 28/11/2016).

En cuanto a medidas concretas vinculadas con la gobernanza electoral, es de referir, en primer lugar, que gracias a la transición ordenada de Obeid a Binner, el gobierno del FPCyS pudo contar con una nueva Ley de Ministerios, sancionada en los últimos días del peronismo en la Casa Gris. En dicha Ley 12.817 se dispuso que una de las competencias del nuevo

Ministerio “de Gobierno y Reforma del Estado” era “[e]ntender en el régimen electoral de la provincia y en el régimen de los Partidos Políticos, en la convocatoria, cumplimiento y garantía de los procesos electorales” (art. 17º, inc 10).

En segundo lugar, de cara a los comicios locales de 2009, Binner y su ministro de Gobierno, Antonio Bonfatti, emitieron el 22 de diciembre de 2008 el Decreto 3.100/08, a través del cual se modificó la Comisión permanente para la organización de los escrutinios provisorios de las elecciones provinciales y locales, creada por Obeid una década atrás. Se dispuso que diferentes actores del Ejecutivo integraran ese organismo, el cual estaría coordinado por el Ministro de Gobierno. La Secretaría Electoral de la provincia tendría la función de asesorar a la Comisión (art. 2º).

En tercer lugar, en relación con el proceso electoral de 2011, el Gobernador emitió el 25 de noviembre de 2010 el Decreto 2.386/10. Con esta medida se reformó la composición de la Comisión de escrutinios ya referida y se puso como Coordinador de la misma al ministro de Seguridad, Álvaro Gaviola. El desplazamiento del ministro Bonfatti de esa función en la coordinación obedeció a que participaría en la contienda electoral como candidato del Gobernador para sucederlo en el cargo.

En cuarto lugar, a iniciativa del diputado provincial Pablo Javkin (de Coalición Cívica-ARI, socio minoritario de la bancada oficialista) también en noviembre 2010 se adoptó el sistema de Boleta Única, con la sanción de la Ley 13.156. En esta norma, que obtuvo aprobación unánime en el Senado Provincial (AA.VV. 2013), las elites políticas *delegaron* en el TEP atribuciones administrativas y contenciosas respecto al nuevo sistema de votación, pues sería el propio Estado Provincial el que confeccionaría las boletas de sufragio y ya no los partidos políticos.

Es de destacar el otro gran pilar que conformaba dicha norma: la “unificación del padrón electoral” (Título II). Se le encargó al mencionado organismo “formar el Registro de

Electores”, basándose en el “último Registro Electoral de la Nación” (art. 14º, inc a). Para esta tarea –al igual que en la cartografía electoral- el Tribunal venía dependiendo del JUFECE de Santa Fe. Por esto –según lo establecido consuetudinariamente- la provincia debe abonar el suministro del padrón pagando por “horas extras” al personal del Juzgado, según refirió una alta funcionaria electoral provincial (Entrevista individual, Santa Fe, 28/10/2015).

En relación con el organismo electoral es de mencionar también que entre junio²¹⁸ y julio²¹⁹ de 2010, hubo presentaciones de proyectos en la Cámara de Diputados para modificar el TEP, aspirando a quitar su dependencia parcial del Ejecutivo. No obstante, las iniciativas – propuestas por legisladores del oficialismo o cercanos a este espacio- no prosperaron.

En quinto lugar, la política electoral del gobierno de Binner también consistió en mantener el desdoblamiento vertical de los comicios provinciales respecto al nivel nacional, de manera que para el 22 de mayo y el 24 de julio de 2011 se convocaron las elecciones primarias y generales, respectivamente. Las PASO provinciales tuvieron la característica de ser la primera vez que el sistema de Boleta Única (aprobado el año anterior) se aplicaba en Argentina²²⁰. Para el TEP tal modificación en la forma de emisión del sufragio supuso grandes desafíos de administración y gestión para lograr la adecuada implementación de la política definida con dicha norma, según referiría una funcionaria del organismo (Entrevista individual, Santa Fe, 28/10/2015). Más allá de algunos inconvenientes menores, como el diseño del tamaño de las urnas, las primarias no tuvieron dificultades.

Sin embargo, los comicios generales se vieron envueltos en la polémica. Como lo hiciera en el pasado el justicialismo, esta vez era el FPCyS el que pretendía retener la Gobernación por un nuevo período de cuatro años. Los principales candidatos de la contienda electoral eran el

²¹⁸ Proyecto 23.999 (11/06/2010), de Raúl Lamberto; otros firmantes: Liberati, Bertero, Aranda, Fatale, Blanco, Fregoni Gutierrez, Antille, Goncibat, Javkin y Riestra.

²¹⁹ Proyecto 24.128 (1/07/2010), de Hugo Marcucci; otros firmantes: Dadomo, Gutierrez, Fascendini, Javkin, Perna, Schpeir.

²²⁰ Pues Córdoba haría lo propio en comicios fijados para el 7 de agosto del mismo año.

Ministro de Gobierno (por el oficialismo), Miguel del Sel (Unión Pro) y Agustín Rossi (Frente Santa Fe para Todos). En la noche de la jornada electoral del 24 de julio, sucedió que por un lapso de tiempo, los cómputos difundidos daban ganador a Del Sel por sobre Bonfatti. Esta tendencia se revirtió al pasar la medianoche, alcanzando el candidato oficialista el 38,7% (674 mil votos), mientras que Unión Pro terminó obteniendo el 35,1% (612 mil votos), es decir, la diferencia fue de 62 mil sufragios; en tercer lugar se ubicó Rossi (*Rosario Noticias* 31/7/2011).

Como se informó en la prensa, “[l]a exigua diferencia entre los dos primeros candidatos mantuvo en vilo a los medios de todo el país (...) Sucedió que al cargarse primeramente las mesas del interior provincial, donde [Del Sel] lograba imponerse, la tendencia definitiva solo pudo conocerse tras cruzar el límite de la medianoche” (*Impulso Negocios* 25/7/2011). De hecho, a las 21:25 de ese día, Del Sel apareció con el 38%, Bonfatti con el 36% y muy por detrás, Rossi con un 22% (*IBAE* 24/7/2011).

Una semana después de los comicios, Osvaldo Salomón, quien iba como candidato a Vicegobernador en la fórmula de Unión Pro, avivó la sospecha de fraude electoral, señalando dudas sobre algunos telegramas y que el sistema de recuento provisorio se había detenido en algún momento. El reclamo que se hacía desde Unión Pro se enmarcó en el recuerdo de la elección de 1995. Dijo Salomón: “Hay que abrir las urnas y controlar los votos anulados -144 mil en Diputados y 75 mil para Gobernador- para despejar dudas, como lo hizo (Carlos) Reutemann en 1995, que dispuso contar voto a voto, urna por urna” (Salomón, cit. *Rosario Noticias* 31/07/2011).

A diferencia de aquel año, tocaba ahora al Frente Progresista despejar toda sospecha. Desde el oficialismo se respondió a los cuestionamientos de Salomón negando la existencia de pruebas que hablaran sobre un posible fraude, al tiempo que lo calificaron como un “mal perdedor”. El diputado socialista Raúl Lamberto señaló que se carecía de “elementos

fácticos” y “denuncias” que permitieran aludir al fraude electoral, al tiempo que pidió que cualquier crítica del dirigente opositor correspondía hacerla ante el TEP, cuya Secretaria había sido designada por el gobierno de Binner²²¹. Queriendo marcar la diferencia con otras elecciones de la provincia, señaló: “debemos entender que por primera vez en décadas hay un proceso electoral con absoluta transparencia y sin denuncias” (Lamberto, cit. *Rosario Noticias* 31/7/2011). A continuación se analizan las modificaciones en la política electoral del oficialismo con el nuevo Gobernador.

6.1.5. Iniciativas comiciales bajo los gobiernos de Bonfatti y Lifschitz

Hacia la mitad de su mandato, Antonio Bonfatti dispuso la adhesión a la simultaneidad electoral con los comicios primarios y generales nacionales de 2013, a realizarse el 11 de agosto y el 27 de octubre, respectivamente. Con tal decisión mejoraban las chances de la lista encabezada por el ex gobernador Binner para disputar nueve bancas de Santa Fe en la Cámara de Diputados de la Nación (obteniendo el oficialismo finalmente un cómodo triunfo sobre las listas de Unión Pro-Santa Fe Federal y el FPV, Bordón, *LN* 28/10/2013). Es de destacar que ambas elecciones tuvieron como particularidad que en una misma jornada electoral los ciudadanos santafesinos debían votar con Boleta Única para las categorías provinciales y con la boleta partidaria tradicional en las categorías nacionales.

Para la administración y gestión de los procesos y procedimientos vinculados con esos comicios se dispusieron dos medidas: en primer lugar, el 28 de mayo de 2012 el Gobernador emitió el Decreto 1.558/12 a través del cual cambió los integrantes de la Comisión permanente de escrutinio provisorio, designando como coordinador de la misma al ministro de Gobierno y Reforma del Estado, Rubén Galassi. En segundo lugar, se realizó un

²²¹ Con la llegada del Frente Progresista, se tuvo que designar a un nuevo Secretario Electoral del Tribunal, ya que Avelino Lago (quien se había desempeñado por muchos años en el cargo) renunció para dedicarse a la política partidaria, desde el justicialismo. Con el nombramiento de Claudia Catalán en dicha función, un dirigente del PJ señalaba: “los Gobernadores ponen al Secretario Electoral, yo diría que se trata de un funcionario oficialista” (Entrevista individual, Rosario, 25/11/2016).

convenio de cooperación entre la CNE, el JUFECE de Santa Fe (desde 2001 a cargo del juez Reinaldo Rodríguez), el TEP (con Claudia Catalín como secretaria) y el propio Ejecutivo Provincial (con el Ministro de Gobierno y Reforma del Estado), de acuerdo con sus atribuciones comiciales.

Desde la Secretaría Electoral de dicho Juzgado, se refirió que tal convenio de colaboración tuvo que ser “minucioso”, dado el carácter “complejo”, “difícil”, que presentaron las elecciones primarias y generales de 2013 en Santa Fe (Entrevista individual, Santa Fe, 26/02/2015). Esto es coincidente con lo señalado por un alto funcionario de la Cámara Nacional Electoral, quien agregó que “tal fue la complejidad, que a nosotros nos costó el puesto de Secretario Electoral del Juzgado Federal de Santa Fe” (Entrevista individual, Buenos Aires, 23/11/2017).

Respecto al proceso electoral de 2015, del cual surgiría el sucesor de Bonfatti en la Casa Gris, el Ejecutivo esta vez optó por adelantar los comicios provinciales respecto al calendario nacional. Además, el Gobernador emitió el Decreto 458/15, a través del cual las competencias electorales del Ministerio de Gobierno, a cargo de Galassi, fueron transferidas al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a cargo de Juan Lewis. Dicha medida apuntaba a excusar al titular de la cartera política y precandidato a Diputado Provincial de tener injerencia en los comicios (Brosutti, *El Protagonista* 24/02/2015).

Es de referir también que el primer tramo del proceso electoral 2015 culminaba en las primarias, convocadas para el 19 de abril. Allí, el FPCyS (dentro del cual competían por ser nominado como candidato a Gobernador, el socialista Miguel Lifschitz y el radical Mario Barletta) tenía como principal adversario a una tercera fuerza no tradicional y principal oposición en el ámbito nacional como el PRO, que postulaba nuevamente a Miguel Del Sel. Esa jornada comicial estuvo signada por dificultades desde el inicio, ya que menos de la mitad de las autoridades de mesa se presentaron al cumplimiento de sus funciones. Esto no

solo provocó que muchas mesas se abrieran tardíamente, sino que además debió recurrirse a autoridades suplentes y voluntarios que no contaban con la capacitación adecuada (Poder Ciudadano 2015). Se dificultó así el desenvolvimiento del escrutinio provisorio.

Sin embargo, lo que desencadenó denuncias y acusaciones de fraude fue el reconocimiento del TEP, de que los resultados del escrutinio provisorio no habían contemplado a 807 mesas²²² sobre un total de 7.626. Esto representaba alrededor de 200.000 sufragios, un caudal decisivo, dado que fuerzas menores podrían superar el piso electoral, y la distancia entre el capital político de los principales competidores podía verse alterada. Ambas expectativas se vieron confirmadas el 2 de mayo, cuando el juez Roberto Falistocco, presidente del TEP, difundió los resultados definitivos de las PASO.

Los evidentes inconvenientes trajeron aparejados cuestionamientos hacia el Gobierno provincial, co-organizador de los comicios, junto al organismo electoral. Todas las fuerzas opositoras realizaron presentaciones en torno a las irregularidades ocurridas e incluso se barajaba, desde la fórmula peronista Omar Perotti-Alejandro Ramos, la posibilidad de denunciar fraude. No fueron menores las repercusiones al interior del oficialismo. En este sentido, Barletta, derrotado por Lifschitz en la primaria, consideraba que “han hecho un zafarrancho, si yo fuera el Gobernador ya hubiera pedido dos renunciaciones de Ministros, por lo menos” (Barletta, cit. Sales, *Cl* 21/04/2015). Incluso el mismo Lifschitz señalaba al responsable del escrutinio como un funcionario “inepto” e “imbécil” (Lifschitz, cit. *Página 12*, 29/4/15).

De todas maneras, el Gobernador rechazó cualquier acusación de fraude o manipulación a la vez que endilgaba que estas “le hacen mucho daño al sistema electoral de la provincia” (Bonfatti, cit. *Perfil* 22/4/2015) y el Ministro de Justicia atribuyó las diferencias entre escrutinios a contingencias dado que “en Santa Fe se vota con Boleta Única, se hace camino

²²² 657 no habían sido informadas, y otras 150 fueron desestimadas.

al andar, no tenemos experiencias de las cuales servirnos para adelantarnos a ciertos problemas” (Lewis, cit. *Perfil* 22/4/2015).

Asimismo, en vista a los comicios generales, convocados para el 14 de junio de 2015, desde el Ejecutivo se llevaron adelante una serie de determinaciones políticas y administrativas buscando reconstruir la certidumbre institucional electoral. En primer lugar, Javier Echaniz, renunció a su cargo como secretario de Tecnologías para la Gestión. El Gobernador consideraba que el problema en cuestión era producto de un “error de comunicación” y de un “exceso de transparencia”, agregando: “En ninguna provincia se puede acceder al sistema informático y acá lo puede hacer cualquier ciudadano” (Bonfatti, cit. *P/12* 29/4/2015).

Respecto a los problemas operativos, el Gobierno Provincial recibió apoyo y asesoramiento por parte Poder Ciudadano y de las Universidades Nacionales de Rosario y del Litoral. Se dispuso agilizar la designación de las autoridades de mesa, fortalecer su capacitación –con el auxilio de las universidades mencionadas- y realizar simulacros de transmisión y recepción de telegramas.

A pesar del normal desenvolvimiento de la jornada del 14 de junio, las controversias políticas se reeditaron y adquirieron repercusión nacional, más aún a partir de que dichas elecciones generales se realizaron con anterioridad a las PASO nacionales. Los resultados del escrutinio provisorio, que abarcó el 95,45% de los sufragios, señalaron victorioso al FPCyS por la exigua diferencia de 2.128 votos sobre Del Sel. Sin embargo, el porcentaje restante representaba alrededor de 100.000 votos pertenecientes a 347 mesas, lo cual habilitaba especulaciones. Además de los cruces entre las afirmaciones triunfalistas de Lifschitz y de Mauricio Macri (en ese momento principal candidato opositor nacional, presente en la provincia para avalar a Del Sel) (*P/12* 15/6/15), la estrategia de la oposición no se limitó a mera diatriba. Tanto el PRO, como el Frente Justicialista para la Victoria y el Frente de Izquierda exigieron que se abriesen la totalidad de las urnas y se realizase un

conteo voto por voto. Sin embargo, el pedido resultaba improcedente según el Código Electoral Nacional (art. 112°), y consecuentemente resultó desestimado por el TEP.

Finalmente, el martes 23 de junio se volvió de público conocimiento el resultado del escrutinio definitivo. Se ratificó la victoria del FPCyS, habiendo quedado Lifschitz sólo 1.776 votos por encima de Del Sel.

A poco de asumir en la Gobernación, mediante el Decreto 88/16, en febrero de 2016 Lifschitz y Pablo Farías, ministro de Gobierno, desplazaron a Catalín de la Secretaría Electoral y designaron a Roberto Pascual como Prosecretario (Busiemi, *UNO Santa Fe* 11/02/2016). En este contexto, Diputados opositores presentaron un proyecto para crear un “Tribunal Electoral autónomo”²²³, iniciativa que no prosperó.

En lo que respecta al oficialismo, comenzaría a darle prioridad en su agenda a insistir en la necesidad de una profunda reforma constitucional (presentando incluso el documento “Bases para la reforma: una Constitución para Santa Fe”), en la cual no se descartaba introducir modificaciones al sistema electoral (*Télam* 22/08/2016). Sin embargo, al promediar el mandato del tercer Gobernador socialista el entramado institucional de gobernanza electoral seguía siendo básicamente el mismo que en 2015, al igual que la Constitución.

6.2. Provincia de Santiago del Estero

Esta sección está dedicada a la provincia de Santiago del Estero. Para la gobernanza electoral de este distrito vale lo que se ha sostenido en general para su régimen político: “Cuando se habla de [la provincia] se dice con frecuencia que estuvo dominada cincuenta años por el juarismo. Esto es falso...” (Picco 2016, 19). De ahí que aquí se pone atención en las reformas vinculadas con las instituciones comiciales que se llevaron adelante bajo los gobiernos de Carlos Juárez, César Iturre y Gerardo Zamora. Más aún, dado que este distrito

²²³ Proyecto 31.043 (21/04/2016), de Norberto Nicotra; otros firmantes: Cinalli, Fernández, Arcando, Vucasovich.

tiene la particularidad de haber sido intervenido por el Estado Nacional en la etapa democrática iniciada en 1983, se repara también en las reformas realizadas en la Intervención liderada por Pablo Lanusse. Seguidamente, antes de iniciar el recorrido, se exponen algunos antecedentes.

A partir de asumirse a sí misma como “precursora del federalismo argentino y de la organización nacional”²²⁴, las elites políticas de Santiago del Estero han mostrado interés por el diseño institucional comicial específicamente provincial. Esto incluso se dio reservando para las elites partidarias una presencia explícita en la gobernanza electoral, como se plasmó en la Ley Electoral 1.793 sancionada el 14 de septiembre de 1942, bajo el gobierno radical de José Ignacio Cáceres. Tal previsión se adaptaría al posterior surgimiento del peronismo.

Además, entre 1920 y 1976 sólo dos gobernadores pudieron concluir sus mandatos en los plazos constitucionales: el radical Juan Bautista Castro, 1932-1936, y el peronista Carlos Juárez, 1949-1952. Esta observación ayuda a ilustrar la situación de un distrito que atravesó no pocos momentos de inestabilidad institucional. Más aún, la historia política de la provincia se caracterizaría por gobernaciones radicales y justicialistas, y por las intervenciones federales. Éstas se remontan al siglo XIX y en algunas ocasiones fueron promovidas por el mismo signo político de los mandatarios santiagueños desplazados.

Los aspectos referidos también estuvieron presentes en la etapa democrática iniciada a partir de los comicios de 1983, donde se produjo el triunfo de Juárez, cuyo segundo mandato había sido interrumpido por el Golpe de Estado de 1976. Seguidamente se refiere entonces el primer proceso reformista de relevancia que se registra en el período democrático.

²²⁴ Del Preámbulo de la Constitución.

6.2.1. La reforma bajo el gobierno de Juárez

Al promediar su tercer mandato como gobernador de Santiago del Estero, trascendió que Juárez quería aspirar a la reelección y que para alcanzar esta meta se impulsaría una reforma a la Constitución Provincial del año 1923. Con esto, se perfilaba uno de los rasgos constitutivos del juarismo: la vocación de permanencia en el poder.

En los comicios de 1985 para elegir los 60 Convencionales Constituyentes, el oficialismo - que desde 1983 detentaba el control de la Legislatura- perdió frente al radicalismo. Dado que la Asamblea Constituyente presentaba cuatro bloques (el PJ, la UCR –separada en sus líneas “Renovación y Cambio” y “Nacional”-, y la Democracia Cristiana), el proceso de reforma de la Carta Magna implicaba para el peronismo la necesidad de tener que negociar más. Según recordarían miembros de la Convención reformadora por el radicalismo, el texto sancionado fue “un salto cualitativo”, con avances en temas como la representación proporcional y el régimen municipal. Incluso, se hablaría de una Constitución “progresista” (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017).

Respecto a la gobernanza electoral, ciertamente que el JUFECE de la ciudad de Santiago del Estero tendría gran relevancia en la vida política del distrito, como se verá más abajo, al disponerse hasta 1995 la simultaneidad entre los comicios provinciales y nacionales. No obstante, las elites políticas de la provincia también se expresarían en la Convención Constituyente sobre el entramado institucional comicial específicamente provincial.

En tal sentido, por un lado, plasmaron constitucionalmente lo dispuesto por la Ley Electoral de 1942 respecto al organismo electoral santiagueño, particularmente en lo que respecta a la cantidad de integrantes y a la pertenencia de los mismos a los tres Poderes del Estado. Así, se combinó la *delegación judicial* con los *contrapesos políticos* ratificando en la Constitución lo dispuesto en aquella norma: “Habrá un Tribunal Electoral de cinco miembros, compuesto por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, el Fiscal del

mismo Tribunal, el Vicepresidente 1ro. de la Legislatura, un Diputado por la minoría y el Fiscal de Estado” (art. 85°).

Además, retomando los lineamientos de la Ley Electoral, se fijaron constitucionalmente para el TEP atribuciones administrativas y contenciosas:

“a) Resolver toda cuestión relativa al ejercicio del derecho del sufragio. b) Practicar en acto público los escrutinios definitivos en los cuales solo podrán computarse los votos emitidos a favor de las listas oficializadas por el Tribunal. c) Decidir, en caso de impugnación, si concurren en los electos los requisitos constitucionales para el desempeño del cargo. d) Calificar las elecciones de Gobernador, Vicegobernador, Convencionales Constituyentes y Diputados, juzgando definitivamente y sin recurso alguno sobre su validez o invalidez. Otorgará también títulos a los que resultaren electos, sin perjuicio de las facultades conferidas a cada Cuerpo colegiado por esta Constitución” (art. 86°).

Por el otro lado, y de acuerdo al *modelo clásico* de gobernanza electoral, se reservarían atribuciones comiciales para los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Si bien la reforma no habilitó la reelección, dejó en manos del Gobernador la convocatoria a los comicios provinciales (art. 131°) y “[e]xpedir oportunamente las órdenes necesarias para la realización de todo acto electoral” (art. 141° inc 14). En cuanto a la Cámara de Diputados, para ésta se reservó la sanción de “las leyes de organización de los partidos políticos y régimen electoral” (art. 115°, inc 27), el rol de juez “único y exclusivo de los derechos y deberes de sus miembros” (art.107°) y la toma de juramento de los electos como Gobernador y Vicegobernador y la resolución en caso de acefalía (art. 115°, inc 16 y 17).

Una vez entrada en vigencia la Constitución el 21 de marzo de 1986, el 12 de septiembre de ese año la Legislatura sancionó la Ley 5.562 Orgánica de los Partidos Políticos. En esta norma se fijó que el TEP tendría a su cargo la aplicación de todas sus disposiciones (art. 6°). También, se establecieron regulaciones en cuanto al contencioso electoral (art. 52° y sig.). Asimismo, dicho organismo tendría un involucro acotado, debido –como se señaló- a que desde el Ejecutivo se optaría por la simultaneidad con los comicios nacionales. De manera que esta decisión también conformó la política electoral del gobierno de Juárez.

Más allá de no haber logrado que la Asamblea Constituyente habilitara su reelección, con el triunfo peronista en los comicios del 6 de septiembre de 1987 tanto en el Ejecutivo como en la Legislatura, parecía que Juárez²²⁵ tendría el camino allanado para su regreso en 1991. Sin embargo, el mandato de César Iturre, hasta entonces ministro de Gobierno de Juárez y su “delfín” para sucederlo en aquellas elecciones, tomaría un rumbo a partir del cual ambos dirigentes se distanciarían.

6.2.2. La reforma en el gobierno de Iturre

A poco de andar, la gestión de Iturre en el Ejecutivo desencadenó la división en la elite oficialista, a partir del alejamiento del Gobernador respecto de su antecesor. En cuanto a la política electoral de Iturre, por un lado, dispuso (al igual que lo hiciese Juárez), la simultaneidad con los comicios nacionales del 27 de octubre 1991, uno de los turnos propiciados por el menemismo para la renovación legislativa de ese año.

Por otro lado, y en relación con tales comicios, el Gobernador –de manera similar a lo visto en la sección dedicada a Santa Fe- impulsó la sanción de la Ley de Lemas. Pero ésta se adoptaría abruptamente, luego de negociaciones con el radicalismo, en particular –según recordaría un ex dirigente de la UCR- con el entonces intendente de la ciudad capital, José Luis Zavalía, quien aspiraba al Ejecutivo Provincial y apoyaba a Iturre en la ampliación del número de miembros del Superior Tribunal de Justicia (Entrevista individual, Stgo. del Estero, 9/11/2017). Aprobada aquella iniciativa como Ley 5.871 el 25 de septiembre de 1991, a casi un mes de las elecciones generales, este abrupto cambio en las reglas de la competencia provincial estaba llamado a generar descontento.

Más allá del impacto que tuvo en el armado electoral de las fuerzas contendientes, en lo que respecta a la gobernanza electoral, la Ley de Lemas no careció de implicancias para las

²²⁵ Electo en 1987 diputado nacional.

atribuciones del TEP. Por ejemplo, se dio intervención al organismo respecto a la oficialización de candidatos de lemas y sublemas (art. 11°), la verificación de la impresión de sus respectivas boletas (art. 14°) y la convocatoria a la audiencia de apoderados (art. 17°). De todas maneras, en virtud de la simultaneidad dispuesta por Iturre, la mayor responsabilidad en la organización de los comicios recaería en el JUFECE con asiento en la ciudad capital. En la jornada electoral del 27 de octubre las expectativas estaban puestas en los principales candidatos a Gobernador, Carlos Aldo Mujica, del Lema Alianza Justicialista²²⁶, y Zavalía, del Lema Alianza Unión Cívica Radical-Movimiento Popular.

Ante el triunfo de la fórmula iturrista Mujica-Lobo, dirigentes políticos denunciaron fraude, particularmente Juárez y Zabalía. A partir de allí, además de impugnar judicialmente el resultado²²⁷, se realizarían marchas de protesta en la capital. Recordando estos episodios, referentes del radicalismo provincial destacaron el mal desempeño del juez Ángel Toledo, a cargo del JUFECE desde que Juárez impulsara su designación a mediados de los 80' (*La Gaceta* 29/02/2006). Por un lado, se enfatizó el carácter corrupto del magistrado, servil al “fraude institucional”. Por otro lado, se señaló que Toledo, quien avaló el triunfo de Mujica, no garantizó la transparencia de dichos comicios, no controlando las malas prácticas electorales (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017).

Con problemas de legitimidad de origen, la gestión de Mujica avanzó sin acertar en otros dos frentes: la división al interior del justicialismo (potenciada tras el triunfo de los candidatos del juarismo por sobre la oficialista Corriente Renovadora en las elecciones de 1993 para la Legislatura, donde triunfó el radicalismo), y la severa crisis económica de la provincia. Al igual que otros distritos, Santiago del Estero recibía presiones del gobierno del presidente Menem para implementar políticas de ajuste fiscal (Dargoltz, Gerez y Cao 2006).

²²⁶ Que incluía el sublema Corriente Renovadora, armado de Iturre para disputar el poder a Juárez.

²²⁷ Desde el sublema “Juárez Vuelve” hizo la presentación judicial referida en el Capítulo 3.

En este contexto, y ante la posibilidad de que prosperara un juicio político en su contra, Mujica renunció el 28 de octubre.

De manera que al frente del Poder Ejecutivo quedó el hasta entonces vicegobernador Fernando Lobo, quien no sólo que no pudo resolver los problemas señalados, sino que los agravó. Esto al haber decidido avanzar en las políticas de ajuste y reprimir la protesta social. De esta manera, tras el endurecimiento del Gobierno, se desencadenaría una revuelta popular el “16 de diciembre de 1993, el día del Santiagueñazo, cuando ardió la provincia más antigua y la más empobrecida” (Dargoltz, Gerez y Cao 2006, 53).

Dada la virulencia de la protesta, desde el Ejecutivo Nacional se entendió que era necesario intervenir el distrito. De manera que el 16 de diciembre de 1993 se decretó la intervención federal a la provincia, que sería la primera de la etapa democrática iniciada en 1983. Al frente de la misma fue designado el cordobés Juan Schiaretti, entonces diputado nacional peronista, quien estaría en funciones hasta el 9 de diciembre de 1995, completando así el mandato de Mujica. Si bien en el Ministerio de Gobierno fue nombrado el ex gobernador entrerriano Jorge Busti, por las características generales economicista que asumió el equipo de la Intervención se hablaría del desembarco de “los mediterráneos” en Santiago (Dargoltz, Gerez y Cao 2006, 53).

El gobierno de Schiaretti más bien se enfocó en abordar la situación fiscal de la provincia, no mostrando mayor interés por los aspectos institucionales que regirían la elección de las nuevas autoridades. Sin embargo, esto no supuso un desentendimiento de la Intervención respecto a quién resultara electo Gobernador en 1995. Según señalaría un ex colaborador de Juárez, Schiaretti trabajó en contra del regreso del ex Gobernador y tuvo su propio candidato para las elecciones: Enrique Bertolino (Entrevista individual, Stgo. del Estero, 9/11/2017), un “desconocido” (Dargoltz, Gerez y Cao 2006, 54).

El Interventor convocó a las elecciones generales para el 14 de mayo de ese año, en simultaneidad con los comicios presidenciales. Así como no se innovó respecto al uso del calendario electoral, en la gestión de Schiaretti tampoco se modificaron las reglas de juego de la contienda comicial, resguardando la vigencia de la Ley de Lemas. De ahí que gracias a ésta, y con tan solo un 30% de los votos, contra el deseo de la Intervención resultó electo Juárez (Dargoltz, Gerez y Cao 2006).

6.2.3. Las reformas bajo el juarismo

A partir de su regreso a la Gobernación, y teniendo el control de la Legislatura (reinstalada tras la Intervención), en el cuarto mandato de Juárez nuevamente hubo interés por la política electoral. Así, en el contexto del impulso a una nueva modificación de la Constitución Provincial y la sanción de normas vinculadas con el cupo femenino²²⁸ y la revocatoria de mandatos para los cargos locales²²⁹, hubo cambios en lo referido específicamente a las instituciones de gobernanza electoral. En este sentido, son de destacar tanto la modificación respecto al calendario comicial como así también la reforma de la composición del TEP (propiciada a partir del cambio constitucional).

En lo que respecta al primer aspecto, Juárez dispuso que la renovación de la Legislatura provincial se realizara el 4 de mayo de 1997, adelantando esos comicios más de cinco meses respecto a la elección legislativa nacional (*Cl* 19/04/1997). A través de la Ley 6.353, sancionada el 11 de marzo de ese año, se avaló el calendario electoral dispuesto por el TEP (art. 2º). Con un amplio triunfo en esos comicios, que reforzó el control juarista de la Cámara de Diputados (*LN* 6/05/1999), el oficialismo avanzó con la reforma parcial de la Constitución.

²²⁸Leyes 6.286 y 6.478, sancionadas el 21 de mayo de 1996 y el 16 de noviembre de 1999, respectivamente.

²²⁹Ley 6.292, sancionada el 4 de junio de 1996.

En cuanto al segundo aspecto, cabe señalar que en el texto constitucional sancionado el 23 de diciembre de 1997 se dispuso la modificación del TEP. Si bien se mantuvo que éste debía tener cinco integrantes, no obstante se cambió la distribución entre los funcionarios judiciales y los representantes de la Legislatura, permaneciendo el Fiscal de Estado, funcionario designado por el Ejecutivo. Así, se quitó del organismo comicial al Fiscal del Superior Tribunal de Justicia y se introdujo a “un diputado por la mayoría” (art. 46°). Además, hubo ligeras modificaciones a las atribuciones del TEP que figuraban en la Constitución de 1986: se dispuso que el organismo también tuviese, por ejemplo, injerencia en “la organización y funcionamiento de todos los comicios provinciales y municipales”, y en la confección de los “padrones electorales” (art. 46°, inc 1 y 5).

También, con la reforma constitucional se habilitó la reelección del Gobernador (art. 139°) y la adopción de un sistema de circunscripciones electorales para la renovación parcial de la Legislatura, que introducía un sesgo claramente favorable al oficialismo (art. 115°). Ambas disposiciones se ajustaban a la estrategia del juarismo de cara a los comicios de 1999.

En preparación a tales elecciones, en las cuales Juárez buscaría su reelección, por primera vez desde 1983 el Ejecutivo dispuso separar los comicios provinciales (convocados para el 22 de agosto de aquel año) de los nacionales. Acompañado en la fórmula del Frente Justicialista por su esposa y ministra honoraria de la Mujer, Mercedes “Nina” Aragonés, Juárez triunfó en los comicios y logró acceder a su quinto mandato, venciendo por amplio margen a una oposición dividida y reteniendo el control de la Legislatura (*Cl* 23/08/1999). Si bien en este nuevo período se sancionarían nuevas leyes vinculadas con la materia electoral (con Carlos Pena como ministro de Gobierno), éstas no involucraron cambios en la institucionalidad de la gobernanza electoral provincial²³⁰.

²³⁰ Se sancionaron las leyes 6.509, nuevamente de cupo femenino, y 6.543, aplicación de Ley de Lemas para los municipios, el 5 de septiembre de 2000 y el 10 de julio de 2001, respectivamente.

Hacia el final del segundo año de mandato, Juárez renunció al Ejecutivo Provincial para asumir en diciembre de 2001 como senador nacional. Tiempo antes, el ex diputado provincial radical Eduardo Abalovich había observado que una salida anticipada de Juárez de la Gobernación podía dejar a la provincia en una situación similar al producirse la renuncia de Mujica en 1993 (*LN* 8/11/1998). No obstante, el juarismo seguiría mandando en Santiago, aunque no sin una seguilla de movimientos en la conducción del Ejecutivo. Este proceso político, en el cual se sucedieron tres Gobernadores y una nueva reforma parcial de la Constitución el 11 de octubre de 2002 -teñida de ventajas para el oficialismo²³¹-, terminó abruptamente en la segunda Intervención Federal al distrito.

A esta medida extrema se llegó más bien no por el periplo de inestabilidad institucional en la conducción de la Gobernación, sino por haber comenzado a asomar con más ahínco ciertos aspectos de las prácticas políticas del juarismo, como el despliegue de una cuasi “Gestapo santiagueña” (Dargoltz, Gerez y Cao 2006, 73). En esto incluso quedaron implicados el propio Juárez y su esposa, Aragonés, al frente del Ejecutivo al momento de la Intervención. Así, particularmente tras el resonante caso conocido como “el crimen de La Dársena”, el gobierno del presidente Kirchner propició que el Congreso Nacional habilitara la Intervención (con la Ley 25.881) y designó al frente de la misma al hasta entonces subsecretario de Justicia, Pablo Lanusse. Más allá del cometido de trabajar por el respeto a los derechos humanos, la segunda Intervención también se mostraría muy activa en reformas en materia de gobernanza electoral.

²³¹ Aunque sin implicancias para las instituciones de gobernanza electoral, esta reforma se habilitó tras la elección de 50 constituyentes el 15 de septiembre (*IBAE* 14/09/2002): “El oficialismo hizo valer [su] mayoría para ajustar la Carta Magna sin el consenso con el resto de las fuerzas políticas minoritarias” (Editorial, *CI* 11/10/2002).

6.2.4. Las reformas en la Intervención Lanusse

El 1º de abril de 2004 el ministro del Interior Aníbal Fernández tomó juramento a Lanusse y los funcionarios que lo acompañarían, acto realizado prácticamente en medio de la detención del matrimonio Juárez (Rodríguez, *CI* 2/04/2004). En el equipo de colaboradores se destacaba Pablo Fontdevila, jefe de Gabinete. La Intervención tenía asignado originalmente un plazo de 180 días para llevar adelante la normalización institucional de la provincia, particularmente en lo que hacía al Poder Judicial y su independencia del Ejecutivo (*LN* 1/04/2004). No obstante, con el paso de los primeros meses Lanusse (quien tenía un diálogo fluido con funcionarios del Gobierno Nacional), manifestó al Poder Ejecutivo la necesidad de una prórroga en el cargo. Esto fue concedido por el Presidente. Así, a fines de septiembre de 2004 se supo que la Intervención Federal llegaría hasta el primer trimestre de 2005 (*P/12* 28/09/2004).

En ese contexto, las agrupaciones políticas presentes en la provincia tenían interés en conocer la fecha de las próximas elecciones. Más aún, el radicalismo había pedido que se adelantara el calendario electoral (*CI* 27/09/2004).

Desde sus comienzos, el gobierno de la Intervención sabía que, como corolario de sus tareas, la provincia debía pasar a contar con autoridades electas por el pueblo. De ahí también el temprano interés en las disposiciones que regularían los comicios a través de los cuales el distrito comenzaría una nueva etapa institucional. En este sentido, a mediados de mayo de 2004 el Interventor deslizó la posibilidad de convocar a una Convención Constituyente, alegando pretender “que la Constitución no sea más una herramienta funcional a un régimen autocrático y tiránico”. También, señaló que se dispondrían medidas para que los nuevos gobernantes santiagueños fuesen elegidos con reglas de juego “más democráticas” (Lanusse, cit. Galak, *LN* 12/05/2004).

Más allá de estas expresiones, en el medio se debieron sortear crisis internas que incluso supusieron el recambio de funcionarios, particularmente de la conducción del Ministerio de Gobierno²³². De todas maneras, la Intervención propició un paquete de iniciativas, la mayoría de las cuales incidiría directamente sobre el proceso electoral de 2005. Según apuntara un funcionario del Gobierno pos Intervención, esas medidas tuvieron en Fontdevila su principal impulsor, luego de Lanusse (Entrevista individual, Stgo. del Estero, 8/11/2017). Ese conjunto de disposiciones formuladas e implementadas sin la necesidad de deliberación por fuera del equipo de Gobierno (puesto que la Legislatura había cesado en sus funciones tras la Intervención), consistió en la promulgación de leyes y en la creación de un organismo electoral dentro del Poder Ejecutivo.

En cuanto a las normas, el gobierno de Lanusse propició la Ley 6.659 de Consulta Popular, sancionada y promulgada²³³ el 2 de julio de 2004. Luego, en una medida que involucraba directamente al TEP, con la Ley 6.662 se estableció que el mismo sería el “órgano jurisdiccional de aplicación del Código Electoral [Nacional]”. Posteriormente, en línea con los señalamientos de Lanusse que ya se adelantaron, el 5 de agosto entró en vigencia la Ley 6.667, convocando a la elección de Convencionales Constituyentes para el 31 de octubre de ese año. Sin embargo, estos comicios no se pudieron concretar, debido a la presentación judicial del senador nacional Zavalía, quien logró que se declarase inconstitucional dicha convocatoria (Ventura, *LN* 12/09/2004).

Además, por la misma época se dispuso la Ley 6.668, a través de la cual se derogó la Ley Electoral de 1942 y se adoptó para la provincia el Código Electoral Nacional. Luego, el 6 de octubre de 2004 se sancionaron y promulgaron las leyes 6.678, sobre aplicación del sistema D’ Hont para la Cámara de Diputados, 6.679 sobre adopción del “sistema de <voto electrónico>” en la provincia, 6.680 sobre financiamiento de campañas electorales, y 6.681,

²³² La salida de Luis Harregui en agosto de 2004 y la llegada de Daniel Gurzi, renunciante en octubre del mismo año (*ÁF* 18/10/2004).

²³³ La fórmula usada por Lanusse decía: “El interventor Federal (...) sanciona y promulga con fuerza de ley”.

sobre asignación de espacios gratuitos en los medios de radiodifusión y televisión a los partidos y alianzas sin recursos. Luego, en noviembre se sancionó la Ley 6.691, sobre “internas abiertas y simultáneas” para los partidos que debían dirimir quiénes serían sus candidatos (*Río Negro* 25/11/2004).

Más allá de sus temáticas específicas, la aprobación de estas leyes tenía implicancias para el entramado institucional de gobernanza electoral. Así, por ejemplo, con la primera de las normas sancionadas el 6 de octubre, se dispuso el pago de viáticos para los ciudadanos designados en las mesas receptoras de votos; con la segunda ley se facultó al TEP a “dictar normas operativas que estime pertinentes” para implementar el desarrollo del acto electoral con el voto electrónico (art. 21°); con la tercera norma se creó el Fondo Partidario, en el ámbito del Poder Ejecutivo (art. 2°) y se dio involucro también al TEP (art. 15° y 20°). Con la cuarta ley mencionada se dieron atribuciones al Ministerio de Gobierno (art.3° y sig.).

Como se adelantó, el paquete de disposiciones adoptadas de cara a los comicios de 2005 contenía también la creación de un organismo electoral. Así, el 18 de enero de ese año Lanusse emitió el Decreto 01/2005 de creación de la Dirección Provincial Electoral (DIPE), dependiente del ámbito del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Culto. Los fundamentos de tal medida apuntaban a la necesidad de “la creación de la [DIPE] con vista a formar una unidad organizativa permanente en el ámbito del Ministerio de Gobierno, Trabajo y Culto que atienda y desarrolle las tareas de apoyo que le sean requerida por el órgano jurisdiccional con competencia electoral en la provincia”²³⁴.

Con estas disposiciones se trabajó de cara a implementar el cronograma electoral previsto para 2005. Por un lado, había trascendido que la Ley de Lemas no se aplicaría en la elección general (*Río Negro* 25/11/2004) y en cuanto a la adopción del “voto electrónico”, éste no pasó de una experiencia piloto realizada en Villa Mailín, en agosto de 2004 (Tula, Diéguez y

²³⁴ Fuente: <http://www.sde.gob.ar/juntaelectoral/historia.htm>

Eyherabide 2005). Incluso, esa modalidad de sufragio fue cuestionada por el entonces intendente de la ciudad capital y aspirante a la Gobernación, Gerardo Zamora, presidente del Comité Provincial de la UCR (ÁF 18/10/2004).

Por otro lado, el 9 de enero se realizó la interna del PJ, agrupación que tenía el desafío de sobrevivir en la provincia luego de la debacle del considerado “líder y conductor”, o del “caudillo” santiagueño, como referirían a Juárez tanto un histórico rival del ex Gobernador como un estrecho colaborador suyo, respectivamente (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017). En esa interna triunfó José Figueroa (alineado con el kirchnerismo) sobre José María Cantos y Francisco Cavallotti (LN 11/01/2005).

Por otro parte, en relación con los comicios generales convocados para el 27 de febrero, hubo cierta polémica respecto a la posibilidad de fraude, favorecida por “una situación de empate técnico” entre los dos principales candidatos. Esta controversia se originó cuando Zamora, candidato del Frente Cívico por Santiago (FCS)²³⁵, previamente a la jornada electoral había sugerido que la Intervención no era neutral en las elecciones, sino que trabajaba para el triunfo del candidato peronista Figueroa (Marirrodriga, *El País* 28/02/2005). Desde el gobierno de Lanusse la respuesta no se hizo esperar.

El tercer y último ministro de Gobierno, Roberto Azaretto, señaló: “En declaraciones periodísticas, Zamora ha dicho que él jamás habló de fraude y yo tengo las notas que envié al TEP y al Ministerio de Gobierno, con versiones antojadizas, ridículas y grotescas”. El titular de la cartera política apuntó también ante la prensa que la Intervención garantizaría “un proceso electoral transparente y limpio y lo ha probado con las internas de justicialismo del 9 de enero pasado” (Azaretto, cit. LN 25/02/2015).

Llegado el día 27 de febrero, Zamora señaló que desde el FCS tendrían su propio dispositivo de recuento, actitud que Lanusse criticó. Por quedar todo en un mero cruce de declaraciones

²³⁵ Además del radicalismo, el Frente incluía “a socialistas, a peronistas, a vecinalistas y a Recrear” (Galak, LN, 28/02/2005).

se llegó a afirmar que los comicios generales para elegir Gobernador, Vicegobernador y 50 Diputados Provinciales, se desarrollaron “[e]ntre acusaciones de fraude, pero en una jornada marcada por la ausencia de incidentes” (Marirrodriga, *El País* 28/02/2005).

Finalmente ese día se impuso la fórmula Zamora-Emilio Rached por una cómoda ventaja sobre Figueroa (46,6% versus 39,83%, respectivamente), dejando en tercer lugar a Héctor “Chabay” Ruiz, del Movimiento Viable (9,72% de los votos). El hasta entonces intendente capitalino se convertía así en el primer Gobernador radical después de casi cuarenta años. Si bien el FCS había triunfado en la categoría de Diputados Provinciales, no contaría con la mayoría absoluta en la Legislatura (*P/12* 1/03/2005), de manera que sus legisladores deberían “negociar con el PJ y con los seguidores de Ruiz para poder sancionar las leyes” (Galak, *LN* 28/02/2005).

6.2.5. La reformas bajo el primer gobierno de Zamora

Una vez que Zamora asumió el 23 de marzo de 2005 al frente del Gobierno Provincial, propició una serie de reformas y un nuevo vínculo con el Poder Ejecutivo Nacional. De ahí que el Gobernador señalara en su discurso inaugural: “nunca más una provincia excluida” (Zamora, cit. *La Gaceta* 24/03/2005). Dentro de los temas que integraban la agenda de la elite oficialista estaba la gobernanza electoral.

En esta arena de políticas públicas, en su mandato Zamora –a quien acompañarían por años Elías Suárez, en la Jefatura de Gabinete, y José Emilio Neder²³⁶, en el Ministerio de Gobierno (*Región Norte Grande* 23/03/2005)- impulsó modificaciones que se concretarían en tres pasos: la reforma de la Constitución Provincial, el reconocimiento y reubicación de la DIPE dentro del organigrama del Ejecutivo y la sanción de un Código Electoral. Seguidamente se analizan estos cambios.

²³⁶ Dirigente de “Bases Peronistas”, organización que integra el Frente Cívico (Ortiz de Rozas 2016).

Uno de las primeras medidas de Zamora fue enviar a la Legislatura el proyecto para la reforma constitucional, el cual recibió un rápido tratamiento. Así, el 20 de mayo de 2005 se sancionó la Ley 6.736, declaratoria de la necesidad de modificación parcial de la Constitución, habiendo logrado el consenso de otras fuerzas políticas. Entre los temas habilitados para ser reformados, se encontraban las regulaciones sobre Partidos Políticos y Régimen Electoral (art. 2º). También, en esa norma se fijó que el Poder Ejecutivo realizaría la convocatoria a los comicios, los cuales estarían regulados por las disposiciones que rigieron la elección del 27 de febrero. Correspondería al TEP fijar el cronograma comicial (art. 4º y 5º), siendo que el Gobierno convocó a las elecciones para el 17 de julio de ese año. Con las disposiciones del organismo comicial (Res.TEP, 24/05/2005), se llegó a la jornada electoral de julio. En ésta tuvo un aplastante triunfo el Frente de Unidad Santiagueña (FUS), que reunía a la UCR, el PJ, Recrear y el Movimiento Viable (LN 17/07/2005). Se apuntaba que tal armado electoral, que consiguió 46 de los 50 escaños de la Convención Constituyente, era considerado “una de las mejores vías para contrarrestar los vestigios del aparato juarista...” (P/12 18/07/2005).

Más allá del resultado, fue llamativo que en la primera elección organizada por el entramado institucional de gobernanza electoral provincial luego de la Intervención, votara alrededor del 40% del padrón de electores. Desde el FUS se dio una explicación a esto, con palabras que permiten aproximarse al ritmo y modalidad que tuvieron los trabajos de los Convencionales. Así, el Jefe de campaña de dicho espacio señaló: “La poca asistencia de gente a votar surgió de la inexistente puja electoral y porque el contenido de la reforma está consensuado entre los partidos mayoritarios” (Ricardo Ayuch, cit. P/12 18/07/2005). Otro rasgo que no pasó inadvertido fue la “ausencia de autoridades de mesa” (LN 17/07/2005).

Es de destacar también que ya para estas elecciones desde el Ejecutivo se disminuyó el rol de la Policía Provincial en los comicios, organización acusada de haber tenido bajo el

juarismo escasa vocación por mantenerse al margen de la contienda electoral, tal como apuntaran referentes del radicalismo (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017). De ahí que el gobierno de Zamora tomara la decisión de celebrar acuerdos con las fuerzas federales de seguridad para cada proceso electoral, según destacaron altos funcionarios del Ejecutivo (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017).

Sancionado el 25 de noviembre de 2005, en el texto de la Constitución reformada las elites políticas plasmaron una modificación no menor en cuanto al TEP. Así, se operó un cambio notable no sólo respecto al texto constitucional de 1997 sino a la formulación de la Ley Electoral de 1942. Esto debido a que se redujo la composición del organismo, pasando de cinco a tres miembros, con sus respectivas pertenencias a los Poderes del Estado: El Presidente del Superior Tribunal, el Fiscal de Estado y un Diputado de la minoría (art. 46°). Además, los reformadores hicieron modificaciones en las atribuciones del organismo electoral provincial: quitaron la simultaneidad de elecciones provinciales y municipales y agregaron que el Tribunal tuviese entre sus competencias “garantizar la igualdad, confiabilidad, imparcialidad y transparencia de los comicios provinciales” (art. 46°, inc 1 y 2).

También, los Constituyentes establecieron las “bases” para el régimen electoral. De esta manera, quedó prohibido constitucionalmente “el sistema electoral de doble voto simultáneo y acumulativo”, se consagró la fiscalización partidaria en “todo proceso electoral”, y se fijó que la ley electoral tendría que ser sancionada contando con “la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Cámara de Diputados” (art. 44°, inc 3 a 6)²³⁷.

Luego de la reforma constitucional, la siguiente iniciativa tuvo que ver con el organismo electoral heredado de la última Intervención. En primer lugar, según información oficial, se

²³⁷ A partir de 2005 los Diputados se elegirían cada cuatro años y la Cámara se integraría con 40 escaños.

destaca que la existencia de la DIPE era valorada positivamente: “La creación de este organismo constituiría un aporte para el desenvolvimiento de los procesos electorales con eficacia, seguridad y transparencia”²³⁸. Años más tarde un alto funcionario de esa Dirección observaría que el Gobierno de la segunda Intervención quiso replicar a nivel provincial la existencia de la DINE (Entrevista individual, Stgo. del Estero, 9/11/2017). De manera que aquel organismo fue asumido como propio en el Ejecutivo conducido por Zamora, teniendo entre sus objetivos institucionales:

“Asesora[r] técnicamente al Gobierno de la provincia en temas inherente a los procesos políticos, mediante el diseño, evaluación e implementación de proyectos de reforma política y administración electoral. (...) Coordinar las tareas tendientes a la confección y actualización del Registro de Electores Provinciales con los distintos organismos nacionales, provinciales y municipales. (...) Planificar, organizar y difundir los escrutinios provisionales de las elecciones provinciales y municipales (...) Requerir la asistencia técnica de la DIINE necesaria para la ejecución de los procesos electorales que se llevan a cabo en la provincia”²³⁹.

En segundo lugar, el 17 de febrero de 2006, desde la Secretaria General de la Gobernación (a cargo de Matilde O’ Mill) se solicitó que la DIPE fuese incorporada “presupuestariamente en su jurisdicción”. Nuevamente según la información oficial, “la puesta en función” de este organismo “permitiría cumplir con los objetivos de su creación facilitando el desenvolvimiento de los procesos electorales”. Al mes siguiente, el Gobernador emitió el Decreto 0320/2006, a través del cual fue nombrado Luís María Gallardo en el cargo de Director Provincial Electoral (puesto que se encontraba vacante)²⁴⁰, funcionario reemplazado años más tarde por Fernando Copto.

Otro hito en el ciclo reformista propiciado por el oficialismo se produjo en vista a los comicios legislativos del 30 de noviembre de 2008 y ejecutivos del 24 de julio de 2009. Faltando casi tres meses para las primeras de estas elecciones, la Cámara de Diputados sancionó el 26 de agosto la Ley 6.908, Código Electoral Provincial. Esto se hizo a partir de lo dispuesto por los Constituyentes en 2005 y dada la necesidad de ordenar la legislación en

²³⁸ Fuente: <http://www.sde.gob.ar/juntaelectoral/historia.htm>

²³⁹ Fuente: <http://www.sde.gob.ar/juntaelectoral/historia.htm>

²⁴⁰ Fuente: <http://www.sde.gob.ar/juntaelectoral/historia.htm>

materia electoral. Sobre las negociaciones en las que tuvo que entrar el oficialismo, un alto funcionario gubernamental señaló que no hubo “suspicias” de ninguna de las partes, ya que en líneas generales, en la codificación lo que se hizo fue remitir al Código Electoral Nacional (Entrevista individual, Stgo. del Estero, 8/11/2017)²⁴¹.

Más allá de esto, en el texto sancionado se establecieron disposiciones, por un lado, sobre las atribuciones del TEP, erigido en “autoridad de aplicación” del Código Electoral santiagueño, y “de la ley Orgánica de Partidos Políticos y de toda otra norma que así lo establezca” (art. 32°). Así, en línea con lo dispuesto en la Constitución de 2005, se desarrollaron sus competencias administrativas y contenciosas (art. 34° al 36°), considerando además su involucro en materia registral (art. 21° y 22°). Por el otro lado, en sintonía con la legislación previa, se ratificó el involucro del Poder Ejecutivo en algunas tareas comiciales, como la impresión de las listas provisionales (art. 17°) y la provisión de los útiles electorales, distribuidos por el Correo (art. 58°).

Así como en los comicios legislativos de noviembre el FCS mejoró aún más su posición en la Legislatura (logrando desde allí y hasta el final del período el control de la Cámara de Diputados), en las elecciones de julio del siguiente año Zamora (acompañado en la fórmula por Ángel Niccolai) tuvo una cómoda reelección. De ahí que en diciembre de 2009 pudo iniciar su segundo mandato.

6.2.6. Las reformas del segundo gobierno de Zamora

Es hacia el final del nuevo período del FCS en el Ejecutivo donde se registraron reformas vinculadas con el diseño institucional de gobernanza electoral. Estos cambios se propiciaron en vista a los comicios de 2013, en el cual se levantarían críticas al accionar del TEP y del propio Gobernador, al embarcarse éste en el proyecto re-reeleccionista.

²⁴¹ Luego reformado por las leyes 6.914 (duración de mandato de autoridades locales) y 6.921 (registro de candidatos y oficialización de listas), sancionadas el 14 y el 29 de octubre de 2008, respectivamente.

En preparación a la renovación de autoridades provinciales ejecutivas y legislativas de ese año, el 14 de diciembre de 2012 se reformó el Código Electoral Provincial a través de la sanción de la Ley 7.102. Con esta norma se receptó en la provincia el llamado “voto joven” y además se modificaron algunos aspectos de la gobernanza electoral. Si se tienen en cuenta sólo lo referido a actores que intervienen en tareas de los procesos electorales, es de referir que se cambiaron disposiciones del Código que aluden al involucro del Ministerio del Interior en el trazado de la geografía electoral de la provincia (art. 30°); a la convocatoria y fecha de elecciones provinciales y locales, realizadas por los Ejecutivos de cada nivel, respectivamente (art. 38°); a la participación de los apoderados de las agrupaciones políticas en la audiencia de control de candidaturas (art. 47°), y a la posibilidad de simultaneidad de los comicios provinciales y municipales (art. 78°).

Luego, con el Decreto 1.717/2013, el Ejecutivo hizo la convocatoria a las elecciones provinciales, disponiendo la simultaneidad con los comicios legislativos nacionales del 27 de octubre. De esta manera, se revirtió la política de desdoblamiento para la elección del Gobernador, inaugurada por Juárez en 1999. Así, la medida de Zamora –desde hacía tiempo plenamente alineado con el kirchnerismo- deslizaba hacia el JUFECE la mayor responsabilidad en la organización de los comicios.

Además, el día 21 de agosto se sancionó la Ley 7.129. Con esta norma se introdujeron nuevas modificaciones al mencionado Código. Entre otras medidas, se dispuso la ampliación de las instancias del contencioso electoral, favoreciendo así la *delegación judicial*. Por un lado, “[c]ontra todas las resoluciones” emitidas por “el Tribunal Electoral” se reconoció el recurso de apelación “por ante la Sala Criminal Laboral y Minas del Superior Tribunal de Justicia” provincial (art. 36° bis). Por otro lado, “[c]ontra las resoluciones” de dicha Sala, se reconoció el recurso de alzada “por ante el Superior Tribunal de Justicia en pleno” (art. 36° ter). Por otra parte, se fijó que “[p]ara los casos no previstos (...), se aplicarán

supletoriamente las disposiciones del Código de Procedimiento en lo Civil y Comercial de la provincia” (art. 37° bis) y se reformó lo dispuesto sobre la resolución del TEP de las impugnaciones a las candidaturas (art. 48°).

Luego de establecidas tales disposiciones legales y del cómodo triunfo de los candidatos del FCS en las PASO nacionales del 11 de agosto de 2013 (obteniendo más del 70% de los votos), hacia mediados de septiembre del mismo año se desató la controversia a raíz de los intentos del oficialismo en pos de inscribir a Zamora ante el TEP como candidato a un tercer mandato, y lograr que no fuese tenido en cuenta lo dispuesto por la Constitución de 2005 en el artículo 152° y la cláusula transitoria sexta, respecto a la forma de contar los períodos del Gobernador a partir de la sanción de aquella. En este sentido, con el fallo de la jueza Andrea Suárez, Zamora tuvo de parte del Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial de 2° Nominación, un pronunciamiento favorable a sus aspiraciones re-reeleccionistas (Rodríguez, *LN* 13/09/2013).

De todas maneras, en “la audiencia de control y/u oposición a las oficializaciones de candidaturas”, la apoderada del Frente Progresista Cívico y Social calificó el fallo de Suárez de “ilegal, ilegítimo y arbitrario”, e impugnó la candidatura de Zamora, lo que fue replicado por parte de la apoderada del FCS. Cuando el 23 de septiembre se pronunció el TEP, los integrantes del organismo resolvieron oficializar la fórmula Zamora-Niccolai, junto a otros seis binomios que competirían en octubre (además de candidatos para otras categorías) y se declararon incompetente para resolver las impugnaciones presentadas ante lo resuelto por la magistrada Suárez (Res. TEP 23/09/2013: 1-2, 4, 6-7; *La Gaceta* 9/10/2013; Ventura, *LN* 22/10/2013).

Posteriormente, desde la UCR²⁴² se hizo una presentación judicial ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación. A pocos días de los comicios donde se renovarían los cargos

²⁴² Impulsada por el ex vicegobernador de la provincia hasta diciembre de 2007, el senador nacional Emilio Rached, luego enfrentado a Zamora (Rached, cit. *CI* 22/10/2013).

provinciales, el 22 de octubre el máximo Tribunal emitió una medida cautelar, a través de la cual se suspendió la elección de Gobernador a la que había convocado el Ejecutivo Provincial para el 27 de octubre de 2013, en simultaneidad con las legislativas nacionales y provinciales, y se criticó la apetencia de poder de Zamora (ÁF 22/10/2013).

En sintonía con el fallo de la Suprema Corte y los partidos que presentaron impugnaciones, al referirse tiempo más tarde a la estrategia electoral del oficialismo, un otrora dirigente radical señaló: “lo que pasa es que en Santiago del Estero muchos quieren ser como Carlos Juárez: estar en el poder, gobernar solos, y gobernar por mucho tiempo” (Entrevista individual, Stgo. del Estero, 9/11/2017). En este sentido, dos dirigentes opositores criticaron las prácticas políticas del zamorismo, refiriendo uno a la “censura” a algunos políticos y otro a la persistencia del “clientelismo” en la provincia (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017).

A partir de la medida cautelar, el Gobernador declinó formalmente su candidatura. De manera que por el Frente Cívico competiría para la Gobernación Claudia Ledesma Abdala (esposa de Zamora), acompañada por Neder, quien continuaba al frente del Ministerio de Gobierno. Al tener que tratar las renuncias de Zamora y Niccolai, el 30 de octubre de 2013 la mayoría del TEP realizó una crítica a lo decidido por la Corte Suprema de la Nación, señalando: “la Corte federal” desconoció “las atribuciones de este Tribunal [Electoral] otorgadas por la Constitución Provincial respecto a las candidaturas provinciales a solo cinco días de la realización del acto eleccionario, rompiéndose de este modo con las *“reglas de la lealtad federal”* establecidas por la Constitución Nacional, sin perjuicio del respeto y acatamiento a las decisiones del máximo Tribunal de la Nación” (Res. TEP, consid.2º, cursiva en original).

Cabe destacar que este pronunciamiento contó con la “disidencia parcial” de la diputada provincial representante por la minoría, Mabel Mathieu de Llinás, señalando que adhería a

lo resuelto por la mayoría (es decir, el magistrado Eduardo José Llugdar y el fiscal de Estado, Raúl Abate, representante del Ejecutivo): “sin compartir” la crítica “que califica el resolutorio de la H. Corte Suprema de Justicia de la Nación como violatorias a las atribuciones de este Tribunal” (Res. TEP, 4). Así, por pronunciamientos como los que tuvo el TEP en las dos resoluciones señaladas, dirigentes opositores a Zamora coincidían en señalar la dependencia del organismo electoral respecto al Gobierno Provincial (Entrevistas individuales, Stgo. del Estero, 8/11/2017 y 9/11/2017).

Tras la declinación de la candidatura de Zamora, el Ejecutivo Provincial convocó con el Decreto 2.355/2013 a las elecciones del 1º de diciembre, únicamente para la categoría de Gobernador. Así, el 31 de octubre, los miembros del TEP señalaron que se harían cargo de la organización de los comicios, dado que la suspensión judicial impidió la sustanciación de la simultaneidad para dicha categoría. A partir de allí, el 5 de noviembre la Suprema Corte resolvió entonces el levantamiento de la suspensión de los comicios para Gobernador, aunque confirmó su pronunciamiento de inhabilitación para un tercer mandato de Zamora (Abrevaya, *P/12* 6/11/2013).

Finalmente, superadas tales controversias, el FCS saldría victorioso en los comicios de 2013, reteniendo la Gobernación de la mano de la fórmula Ledesma-Neder, además del control de la Legislatura. Hacia el final de su mandato, la Gobernadora dispuso la simultaneidad electoral con los comicios legislativos nacionales del 22 de octubre de 2017. Esta vez, el candidato del oficialismo sí pudo ser Zamora (entonces senador nacional), acompañado también por Neder. Tras un triunfo contundente del Frente Cívico, el Gobernador electo habló de “la continuidad de un proyecto político” (Zamora, cit. L. Rodríguez, *LN* 22/10/2017). No sin ironía, un matutino nacional crítico (J. Rodríguez, *CI* 22/10/2017) graficó la situación política de la provincia aun tras la caída del juarismo: “todo queda en familia”.

6.3. Conclusiones

A partir del recorrido realizado por las trayectorias de las provincias de Santa Fe y Santiago del Estero, la siguiente Tabla N° 7 reúne los principales hitos relacionados con las instituciones de gobernanza electoral, de manera de contribuir a la comparación de los dos distritos.

TABLA N° 7: REFORMAS CONCENTRADORAS (C)/DESCONCENTRADORAS (D) Y OTROS HECHOS DESTACADOS (1983-2017)	
Santa Fe	Santiago del Estero
Gob. Vernet (1983, PJ) 1987, Elecciones polémicas	Gob. Juárez (1983, PJ) 1986, <i>Reforma constitucional (CyD)</i> ; Ley 5.562 (D)
Gob. Reviglio (1987, PJ) 1991, Desdoblamiento Elect. (C); Ley 10.524 (D); <i>Decreto 1491/91 (C)</i>	Gob. Iturre (1987, PJ) 1991, Ley 5.871 (D); Elecciones polémicas.
Gob. Reutemann (1991, PJ) 1995: Elecciones polémicas	Gob. Mujica-Lobo (1991 y 1993, PJ) 1993, “Santiagueño”; Intervención Federal (hasta 1995)
Gob. Obeid (1995, PJ) 1998, <i>Decreto 851/98 (C)</i> //1999, <i>Ley 11.679 (CyD)</i>	Gob. Juárez (1995 y 1999, PJ) 1997, <i>Reforma constitucional (C)</i> //1999, Desdoblamiento elect. (C)
Gob. Reutemann (1999, PJ) 2003, Simultaneidad (C)	Gob. Díaz (2002, PJ) 2002, Reforma Constitucional (C)
Gob. Obeid (2003, PJ) 2004, Ley 12.367 (CyD)	Gob. Intervención Federal Lanusse (2004, Ley 25.881) 2004, Leyes 6.662 (D), 6.679 (D), 6.680 (C), 6.681 (C) //2005, <i>Decreto 01/05 (C)</i> ; Elecciones polémicas.
Gob. Binner (2007, FPCyS) 2007, <i>Ley 12.817 (C)</i> //2008, <i>Decreto 3.100/08 (C)</i> //2010, <i>Decreto 2.386/10 (C)</i> //2010, Ley 13.156 (D); proyectos diputados ofic. s/ TEP (D) //2011: Elecciones polémicas	Gob. Zamora (2005 y 2009, FCS) 2005, <i>Reforma constitucional (CyD)</i> ; desplazamiento Policía Prov. de comicios //2006, <i>Decreto 320/06 (C)</i> //2008, <i>Ley 6.908 (CyD)</i> //2012, <i>Ley 7.102 (C)</i> //2013, Simultaneidad elect. (C); Ley 7129 (D); controversia e impedimento judicial a la re-reelección
Gob. Bonfatti (2011, FPCyS) 2012, <i>Decreto 1.558/12 (C)</i> //2013, Acuerdo interjurisdiccional //2015, <i>Decreto 458/15 (C)</i> ; Elecciones polémicas	
Gob. Lifschitz (2015, FPCyS) 2016, <i>Decreto 88/16 (C)</i> ; proyecto diputados opos. s/ TEP (D).	

Fuente: Elaboración propia

De la Tabla precedente surge que la provincia de Santiago del Estero tuvo una leve ventaja sobre Santa Fe en cuanto a la cantidad de reformas vinculadas con las instituciones de gobernanza electoral. En este sentido, por un lado, aparece de manera elocuente el hecho de que las elites políticas santiagueñas concretaron cuatro modificaciones constitucionales (tres de ellas con implicancias para las instituciones comiciales), mientras que en el mismo período la dirigencia santafesina no modificó el texto fundamental, heredado de 1962.

Por otro lado, es de destacar también que en ambas provincias hubo alteraciones en el equilibrio de poder interpartidario con puntos de inflexión a partir de los cuales las modificaciones dejaron de estar lideradas por el peronismo (en sus diferentes facciones). En este sentido, el año 2005 marcó el comienzo de una serie de cambios conducidos desde el

FC (si bien teniendo dentro de sus filas una vertiente del PJ), mientras que lo propio sucedió en Santa Fe a partir de 2007, con la llegada al Ejecutivo del FPCyS (sin tener dentro de sus filas a alguna corriente peronista).

Por su parte, también algunas de las reformas se vieron favorecidas tras el surgimiento de nuevos liderazgos dentro de una misma agrupación, como ocurrió en el caso del peronismo en Santiago del Estero y en Santa Fe, y al interior del FPCyS en esta última provincia.

En cuanto al contenido de las reformas concretadas, a partir de lo señalado cabe destacar, en primer lugar, la impronta *concentradora* que tuvieron muchas de las modificaciones realizadas en ambas provincias, particularmente en lo que hace a atribuciones para el Poder Ejecutivo (como se vio, por ejemplo, con las medidas vinculadas con el escrutinio provisorio y la dependencia de la Secretaría Electoral, en Santa Fe, o la creación de la DIPE en Santiago del Estero, donde además se modificó la composición del TEP sin afectar nunca la representación reservada al Ejecutivo en el organismo, a través del Fiscal de Estado).

En segundo lugar, se destaca que el carácter sesgado de tales reformas se expresó en iniciativas que aumentaron y/o ratificaron el involucro del Ejecutivo en los comicios. Esto se condice entonces con lo sostenido por el argumento según el cual tal tipo de reformas es esperable en aquellos distritos en los cuales el Gobierno tiene un lugar destacado en la gobernanza electoral.

En tercer lugar, no obstante, quedan dos consideraciones por hacer: por un lado, en ambas provincias hubo reformas *concentradoras*, sobre todo vinculadas con el calendario electoral, que no son alcanzadas por el argumento referido. Respecto a estas modificaciones se está entonces en la misma situación referida al concluir los dos capítulos precedentes. Es decir, hay ciertos cambios que al parecer no tienen que ver con el tipo de gobernanza electoral que predomina en cada *constituency*, sino por el federalismo.

Por otro lado, no se estaría en lo cierto si se señalara que en ambas provincias sólo se realizaron modificaciones *concentradoras*. Tanto el reformismo realizado desde una situación institucional extrema como la Intervención Federal (como en Santiago del Estero en 2004-2005, con un Ejecutivo que sancionaba y promulgaba leyes por sí solo) o el hecho comicios polémicos en ambas provincias (si bien Santa Fe tuvo hubo mayor cantidad de controversias), llevaron a las elites a no descuidar en sus agendas las cuestiones cooperativas, de ahí que también se promovieron reformas *desconcentradoras*. Muestra de esto es la judicialización optada en Santiago del Estero (2013), o las atribuciones dadas al TEP en Santa Fe (1999, 2004, 2010).

Puesto que aquí concluye el abordaje de los Capítulos dedicados a la gobernanza electoral subnacional, realizado por provincias que comparten rasgos comunes, es pertinente avanzar hacia la comparación de los grupos de distritos entre sí y de éstos con el nivel nacional. A esto se dedica el siguiente Capítulo.

CAPÍTULO 7

COMPARACIÓN DE HALLAZGOS Y CONCLUSIONES

Este último Capítulo tiene fundamentalmente el doble propósito de comparar los hallazgos que se fueron obteniendo a lo largo del desarrollo empírico y, a los efectos de poder responder la pregunta central de la investigación, exponer las conclusiones finales de la misma. Como se dijera en la Introducción, este trabajo se ha venido preguntando sobre *qué factores inciden en el proceso político de modificación de un modelo institucional de gobernanza electoral multinivel*, o -dicho de otra manera- *qué explica el cambio de las instituciones comiciales en una democracia descentralizada*.

En atención a dar respuesta al interrogante de la investigación, en lo que sigue primeramente se pone atención nuevamente en la tesis central del presente trabajo. Luego se presentan de forma sistematizada y resumida las reformas de los niveles nacional y provincial de la gobernanza electoral. A partir de allí se realiza la comparación de las trayectorias de los procesos reformistas de las unidades enraizadas de la gobernanza electoral multinivel de Argentina. Esto se expone en vista a realizar las conclusiones finales del estudio. En relación con éstas, posteriormente se indican las contribuciones realizadas con el presente trabajo y la agenda de investigación a futuro.

Como se enfatizara en el Capítulo teórico-metodológico, el origen y el cambio de las instituciones de gobernanza electoral están en relación estructuralmente endógena con las modificaciones del sistema de partidos (descartando así que las alteraciones en aquellas fuesen producto de cambios o en el nivel del Estado o en las características sociológicas de la población). También se presentó la denominada teoría explicativa de la reforma de una matriz institucional comicial en contextos de estabilidad democrática y del sistema federal, considerando un período de tiempo prolongado. En tanto tesis central, se vio que dicha

teoría política da relevancia al rol causal de las elites partidarias (VI) como agentes de las reformas en el diseño institucional de gobernanza electoral (VD).

Se señaló además que dicho proceso reformista se inicia a partir de modificaciones en el balance de poder interpartidario (en vez de las “crisis”). De ahí que las reformas tengan entonces una impronta mayormente *distributiva*, traducida en modificaciones *concentradoras*, realizadas desde los Poderes Ejecutivos y Legislativos, ámbitos donde se desempeñan las elites partidarias. Sin embargo, puesto que éstas no desconocen la necesidad de la *certidumbre institucional* para la legitimidad democrática, también tienen en cuenta algunos aspectos *cooperativos*, propiciando cambios *desconcentradores*.

Se asumió que Argentina es un país particularmente apropiado para explorar la hipótesis general de la investigación, dado su federalismo paradigmático en cuanto a las importantes atribuciones comiciales de las unidades subnacionales, conjugado con potestades relevantes en manos de las autoridades nacionales; su estabilidad democrática desde 1983; y su modelo *híbrido* de gobernanza electoral que en general ha sido mal abordado en la literatura específica. Así, se consideró interesante tomar el caso argentino con *unidades enraizadas* de los planos nacional y subnacional.

Puesto que de la tesis central de la investigación se desprendieron cuatro argumentos teóricos, al operacionalizar la hipótesis de trabajo se vinculó el tipo de reforma *concentradora* esperable en cada *constituency* (según el modelo predominante de gobernanza electoral) con unidades distritales concretas. De esta manera, a partir de un enfoque cualitativo respecto a los estudios longitudinales sobre las trayectorias de los procesos reformistas de cada uno de los distritos, los Capítulos empíricos se ordenaron a los efectos de ir testeando tales argumentos, según indicara la Tabla N° 2.

Sin embargo, en razón de volver más comprensible el análisis incluso respecto a lo oportunamente desarrollado para las provincias, la parte de la investigación dedicada al

registro empírico comenzó por el nivel nacional de la gobernanza electoral. Aquí se distinguieron a su vez sus dos principales *polos reformadores* desde donde operaron las *elites nacionales*: el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.

Tras el recorrido realizado por los Capítulos empíricos precedentes, se presentan tres cuestiones: en primer lugar, ¿cómo poder analizar comparativamente los procesos reformistas de las unidades distritales que, en principio, tienen configuraciones institucionales de gobernanza electoral que varían de un grupo a otro de provincias y respecto al nivel nacional? En segundo lugar, si resulta posible realizar dicha comparación, ¿qué señalamientos se podrían extraer respecto a la hipótesis de trabajo que ha atravesado la presente investigación? Y en tercer lugar, ¿desde allí se podrán explicar aquellas reformas que no quedaron comprendidas por los argumentos señalados en el Capítulo 1 y que fueron testeados en los Capítulos empíricos? Más concretamente, ¿tendrá que ver esto con dar mayor relevancia al carácter multinivel de la gobernanza electoral en el federalismo? La siguiente sección apunta a dar respuesta a estas cuestiones.

7.1. Conclusiones sobre las reformas a la matriz de gobernanza electoral multinivel en Argentina.

En respuesta al primero de los interrogantes planteados precedentemente, cabe referir que la comparación de los hallazgos de las unidades distritales de diferentes arquitecturas institucionales comiciales se puede realizar a partir de haber considerado a las reformas de gobernanza electoral bajo las categorías *concentradoras/desconcentradoras* (como se expusiera en el Capítulo 1). Éstas buscan aprehender los objetivos *distributivos* y *cooperativos*, sea que las elites prefiriesen o no tener injerencia en los aspectos administrativos y contenciosos de los procesos electorales, respectivamente. Como se argumentó en dicho Capítulo teórico-metodológico, se entendió que de esa forma se podía

superar el debate de la literatura respecto a los supuestos efectos de los diseños institucionales de gobernanza electoral sobre la eficiencia de los comicios; discusión que muchas veces no ha logrado ir más allá de la confrontación de las tipologías sobre los organismos comiciales, soslayando también la pertenencia de los mismos al proceso político del cual surgen y son reformados.

De ahí que la conceptualización que se vino empleando en la investigación para referir a las reformas a los entramados institucionales comiciales, al volverse un común denominador, sí permite realizar una presentación en conjunto de las modificaciones realizadas en las trayectorias reformistas de todas las unidades distritales abordadas. Dado el énfasis al *rol causal de las elites partidarias* en tales procesos, actores que gozan de relativa autonomía respecto a los condicionantes contextuales, la siguiente Tabla N° 8 reúne las reformas realizadas a lo largo del período 1983-2017 en la gobernanza electoral multinivel. Se muestran entonces los cambios propiciados tanto por las *elites nacionales* en la *constituency* respectiva, como así también lo realizado por las *elites provinciales* en sus respectivos distritos. A partir de allí se extraen las conclusiones finales de la investigación.

TABLA N° 8: LAS ELITES PARTIDARIAS Y LAS REFORMAS EN LA MATRIZ DE GOBERNANZA ELECTORAL MULTINIVEL.

(VI) ELITES PARTIDARIAS	(VD) REFORMAS						Hechos destacados
	Concentradoras			Desconcentradoras			
	Horizontal	Vert. Centraliz.	Vert. Descentraliz.	Horizontal	Vert. Centraliz.	Vert. Descentraliz.	
Nacionales	DISTRITO NACIONAL 1983, D 132/83 //1985, L 23.298 //1987, L 23476 (ALT) 1992, D 438/92 //1993, D 1138/93 //1994, R.CONST; L 24444 //1997, terceriz. escrutinio (ALT) 2000, C.Bussi art. 64°CN (ALT) 2002, 2002, DA 18/02 ; Veto L 25600; L 25610; L 25684 (CL) 2003, R 9/03 //2004, L 25983 //2006, R269/06 ; R820/06 ; L 26215; C.Patti art.64°CN //2007; R 1395/07 (CL) 2009, L26.945; 2009, L26.571 //2010, D 682/10 //2011, SAO //2015, D815/15 (ALT) D13/2015	1985, L23229 SIMULTE //2002, DA 18/02 //2004, L 25983 SIMULTE. //2010, D 682/10	1991, L 23952 DELEC	1984, Designac. CNE //1985, L 23298 //1987, L 23476 //1991, L 24006 //1994, RC; L 24430; L 24444 //2001, Concursos CNE 2002, L 25600 //2006, L 26215 //2009, proy opos; L 26571 //2011, SAO	1994, R.CONST. //2009, L 26571		2007, 2015 y 2017: EP 1996, proy ofic. 1998, proy. ofic. 2001, proy. ofic. 2016, ofic. proy BUE y Comis. Bicameral Proc. Elec. 2017, Acordadas CNE
	DISTRITO CÓRDOBA: 1987, R.CONST. (CL) //1997, designac. JE (ALT) 2001, RC (CL) 2010, L 9840 //2011, CISPE		1998, DELEC	1987, R. CONST. //1997, L 8643 //1998, L 8741 //2001, R.CONST. //2008, L 9571 //2010, L 9840 (CL) 2016, L 10420			2007:EP 1999-2001, Acord. Jud.
	DISTRITO CHACO: (ALT) 1994, R.CONST. (ALT) 1999, D 1609/99 (ALT) 2009, L 6310 //2012, L 7141 //2015, proy (L) 408/15; L 7590 (CL) 2017, L 7971		1995, DELEC ; L 4169	1985 L 3081 (CL) 1988, 3401 //1993, L 3858// 1994, R.CONST. //1995, L 4169 //1996, L 4332 (CL) 2004, L 5388 //2009, L 6310 //2012, L 7141 //2015, proy (L) 408/15; L 7599; Veto L 7590			2007 y 2015: EP
	DISTRITO ENTRE RÍOS: (ALT) 2001, D 5181/01 (ALT, luego CL) 2008, R.CONST. //2011, Expte 18851 (L)1111 (CL)		2007, DELEC	2003, L 9532 //2008, R.CONST.	2005, L 9659 (pad)		1995: EP 1997, Fallo CNE 2397 2009, proy. opos 2012, proy. opos. 2016, proy ofic.
	DISTRITO CHUBUT: 1987, L XII-4 //1994, R.CONST. // L V-70 //1998, L V-78 //1999, L XII-6 (CL) //2003, L 5085 2014, L XII-9 //2015, L I-558	2015, SIMULTE	(ALT) 2007, DELEC	1987, L 2870 (ALT) s/d, L XVI-46 (ALT) 1994, R.CONST. //1995, V-70 //1998, L V-78 //1999, L XII-5 (ALT, luego CL) /2014, L XII-9 (CL) 2016, L XII-12	2002, L 4885; //2015, L I-558	2002, D 848/02, Veto L 4885	2011: EP
DISTRITO BUENOS AIRES: 1987, Design. TC/JE (ALT) 1994, R.CONST. //1995, L 11700 (CL) 2003, L 13082 //2005, D 1242/05 //2007, D 1460/07 (CL) //2011, D 332/11 (ALT)	2009, SIMULTE L 14086		1993, D 997/93 ; D 3607/93 //1994, R.CONST. //1995, L 11700; L 11733 //2011, D 332/11 //2012, L 14470			2011 y 2017: EP 2016, proy. ofic. BUE y proy.	

							opos. CEP
	DISTRITO SANTA FE: 1991, D 1491/91 (CL) 1998, D 851/98 //1999, L 11679 (CL) 2004, L 12367 (ALT) 2007, L 12817 //2008, D 3100/08 //2010, D 2386/10 (CL) 2012, D 1558/12 //2015, D 458/15 (CL) 2016, D 88/16	(CL) 2003, SIMULTE	(CL) 1991, DELEC	1991, L 10524 (CL) 1999, L 11679 //2004, L 12367		2010, L 13156	1987,1995, 2011 y 2015: EP 2010, proy ofic. 2016, proy. opos.
	DISTRITO S. DEL ESTERO: 1986, R.CONST. (CL) 1991, L 5871 (IF, luego CL) 1997, RC (IF) 2004, L 6680; L 6681 //2005, D 01/05 (ALT) RC //2006, D 320 //2008, L 6908 //2012, L 7102	2013, SIMULTE	1997, DELEC	1986, RC; L 5562 //1991, L 5871 //1997, RC //2004, L 6662; L 6679 2005, RC //2008, L 6908 //2012, L 7129	2005, Acuer. tropas feder.		1991, 2005 y 2013: EP
Fuente: Elaboración propia.							
Notas: a) Los colores muestran los oficialismos nacionales y provinciales que gobernaban al momento de sancionarse las reformas: UCR/Alianza/FT, PJ/FPV/FCHMM/MCH, Cambiemos, ACHA, FPCyS, FCS b) El color resaltado en “negritas” muestra los cambios dispuestos por decreto/resoluciones, etc. de los respectivos Poderes Ejecutivos. c) Las alteraciones en el equilibrio de poder interpartidario se muestran una sola vez en cada distrito y resaltado en “negritas”: ALT=Alternancia - CL=Cambio de liderazgo - IF=Intervención Federal d) Abreviaturas: RC=Ref. Constitucional DELEC= Desdoblamiento electoral - SIMULTE=Simultaneidad electoral – EP=Elecciones polémicas (en “negritas”).							

En primer lugar, a partir de la información contenida en la Tabla N° 8 se puede destacar la vocación de las elites partidarias por impulsar reformas en las instituciones de gobernanza electoral. Tras la alteración del equilibrio de poder interpartidario (sea al darse alternancia en los Ejecutivos nacional y provincial, sea por cambio de liderazgo en una misma agrupación partidaria, sea por el declive de un partido a partir de una Intervención Federal), en tanto *factor detonante* de los respectivos procesos reformistas, las elites han propiciado, liderado y conducido modificaciones en la matriz de gobernanza electoral multinivel. Como se vio en los Capítulos empíricos, todos los Presidentes, muchos Gobernadores de las provincias consideradas y figuras como Jefes de Gabinete, Ministros de Gobierno, funcionarios de áreas electorales, Legisladores y Convencionales Constituyentes, han sobresalido en impulsar tales cambios.

Como ilustra la octava columna de la Tabla precedente, hubo ciertas disposiciones realizadas por las autoridades electorales con implicancias para la gobernanza electoral. De todas maneras, a partir de las reformas indicadas en cada *constituency*, no quedan dudas que eso lo pudieron hacer a partir de las atribuciones conferidas por las elites partidarias. En este sentido, incluso la “judicialización de la política” estuvo vinculada con una precedente opción de cierta dirigencia por la *delegación judicial*, en algunos contextos. De esta forma,

la investigación ha permitido destacar *la primacía causal de las elites partidarias* al producir las reformas, en vez de las elites judiciales. De manera que más allá de los constreñimientos estructurales, se pudo constatar la agencia de aquellas elites en las modificaciones impulsadas.

En segundo lugar, como muestran las reformas resaltadas en la Tabla N° 8, es evidente que además de los órganos colegiados (como el Congreso Nacional, las Legislaturas Provinciales y las Asambleas Constituyentes, todos ámbitos donde coexistieron elites rivales), las elites políticas introdujeron no pocos cambios desde el Poder Ejecutivo, en cada nivel considerado. Así, se pudo visualizar su carácter de *polo reformador* desde el cual, a su tiempo, tanto agrupaciones políticas vinculadas al radicalismo o al peronismo, como así también la coalición Cambiemos, Acción Chaqueña, el Frente Progresista Cívico y Social y el Frente Cívico por Santiago, impulsaron modificaciones.

Esto, en tercer lugar, refuerza otra constatación, la cual se puede percibir mejor a partir de lo señalado por los colores que llevan algunas de las reformas de la Tabla N°8: las respectivas elites oficialistas tuvieron un rol preponderante en la formulación y aprobación de las políticas públicas de gobernanza electoral. En la arena legislativa, los Capítulos empíricos abundaron en ejemplos de proyectos impulsados por aquellas y que resultaron sancionados. Más aún, todas las reformas constitucionales vistas fueron originalmente propiciadas por los respectivos oficialismos.

Por supuesto, esto no quita la intervención de las elites opositoras para viabilizar los cambios y aprobar los textos sancionados (aspecto que se analiza más abajo, respecto al carácter de esas modificaciones). También, ciertamente no sólo proyectos de legisladores opositores no fueron aprobados (como se vio en algunas iniciativas impulsadas en provincias como Entre Ríos, Buenos Aires y Santa Fe). Además, a veces al oficialismo se le complicó avanzar con las reformas (como ilustraron los casos vistos en parte de las

Presidencias de Menem y De la Rúa). Estos problemas de coordinación incluso partieron de divisiones en la elite oficialista. Mientras en algunas experiencias provinciales la facción liderada por el titular del Ejecutivo logró sortear esa dificultad y avanzar con las reformas - como en Santiago del Estero (1991), Santa Fe (2004) y Chubut (2002 y 2014)-, en el nivel nacional esa situación no ocurrió –como sucedió con el fracaso de la reforma política impulsada por la Alianza (2001)-.

En cuarto lugar, dejando el análisis sobre los agentes de los cambios concretados para considerar ahora el carácter de estos, las reformas *concentradoras* (horizontales y verticales) fueron más que las modificaciones *desconcentradoras*. Esto surge con claridad si se observa lo sucedido en el nivel nacional, y en las provincias de Entre Ríos, Chubut, Santa Fe y Santiago del Estero. En este sentido, cabe recordar que se trata de distritos donde no predomina el modelo de *delegación judicial*. Sin embargo, tampoco las elites de Córdoba y Chaco se privaron de hacer reformas *concentradoras*.

En quinto lugar, y en relación con lo anterior, al considerar la información que en la Tabla precedente se muestra coloreada y resaltada, sobresale que la mayoría de las medidas decididas por los oficialismos *unilateralmente* a través de disposiciones como decretos, resoluciones, etcétera (es decir, iniciativas formuladas y aprobadas desde y por el Poder Ejecutivo) fueron *concentradoras*. Y en Chaco, Chubut, Buenos Aires y Santiago del Estero hubo medidas dispuestas por los respectivos Gobiernos que fueron *desconcentradoras*.

En sexto lugar, es de destacar que, al observar nuevamente la octava columna de la Tabla N°8, los hechos calificados como “elecciones polémicas”, que en algunos distritos incluso hicieron crujir los entramados institucionales de gobernanza electoral, como los comicios de Entre Ríos y Santa Fe (1995), o los de Córdoba, Chaco y la nación (2007), o Chubut (2011), fueron menores en comparación con las cuarenta y tres alteraciones (de distinto tipo) del equilibrio de poder interpartidario en todas las unidades distritales. Sin restarle relevancia a

tales elecciones polémicas, como parte de las *cuestiones disparadoras* que fueron recepcionadas en las agendas de las elites (donde se vio que incluso en algunos casos hubo cuestionamientos a autoridades comiciales por presunta vinculaciones con funcionarios políticos), más bien parece que aquellas han administrado estratégicamente el tiempo para impulsar los nuevos cambios.

De ahí que, como se vio en todos los Capítulos empíricos, al referir al impulso a muchas reformas se usaron expresiones (justificadamente, según las fuentes consultadas) del tipo “en vista a las próximas elecciones...”. De manera que, por un lado, a veces las elites se tomaron un tiempo considerable para plasmar los cambios en la gobernanza electoral (como se vio en Santa Fe pos controversia de 1995 o en Chubut pos conflicto de 2011). Por otro lado, las modificaciones que las elites introdujeron con posterioridad a ciertos comicios polémicos, no precisamente fueron (al menos exclusivamente) en sentido *desconcentrador*, como lo muestran los procesos de las referidas provincias y el nivel nacional con la reforma pos 2007.

Por lo tanto, si en todo el período y en todas las unidades distritales consideradas las situaciones *críticas* vinculadas con los comicios fueron relativamente pocas (diecisiete) y de variada intensidad, y las elites realizaron una administración estratégica del *timing* del *acto* y del *resultado* de introducir reformas, se evidencia la relevancia de los *cambios en el equilibrio de poder interpartidario* como *factor detonante* de los procesos reformistas vistos. Más aún, esto se refuerza si se consideran las modificaciones a las instituciones de gobernanza electoral concretadas en épocas anteriores a que ocurriesen los comicios polémicos.

Despejar esta cuestión tiene gran relevancia puesto que, como se planteó a nivel teórico en el Capítulo 1, ello explica la impronta mayormente *distributiva* de las reformas impulsadas y conducidas por las elites, lo que se tradujo en la concreción de cambios *concentradores*.

Queda por ver entonces lo sucedido con la otra parte de la hipótesis de trabajo de la investigación, que apuntaba a que las elites también tendrían en cuenta cuestiones de eficiencia colectiva, como preocupación por la *certidumbre institucional*, contribuyendo a la *integridad electoral*.

Así, en séptimo lugar, la Tabla N° 8 presenta que en todas las unidades distritales abordadas, las elites también han concretado reformas *desconcentradoras*. Estos cambios estuvieron asociados a dar atribuciones a los organismos electorales, incluso –contra lo que cabría esperar en distritos con predominancia del Poder Ejecutivo- como se vio en parte en las trayectorias de Santa Fe y Santiago del Estero. Además, en las reformas constitucionales consideradas se plasmaron diseños institucionales más bien *híbridos*. De manera que, a partir de las negociaciones entre elites rivales, se otorgaron o ratificaron tanto las atribuciones de los Ejecutivos y las Legislaturas, como así también las competencias de los organismos electorales. Esto se vio también en modificaciones realizadas a través de la legislación ordinaria, por ejemplo, en el Chaco (1995), en Santiago del Estero (2008) y en el nivel nacional (2009).

Al enfatizar la consideración de los objetivos de eficiencia colectiva, se señala que la concreción de reformas *desconcentradoras* obedeció tanto a las negociaciones con las elites rivales (para conseguir los votos requeridos a los efectos de sancionar las iniciativas), como también por el ingreso a las agendas de las elites de ciertas *cuestiones disparadoras* (como las ya referidas elecciones polémicas, o las exhortaciones de los Magistrados judiciales, etcétera). Así, respecto al componente *desconcentrador* de modificaciones *híbridas*, puede decirse que esto en el nivel nacional (2009) más bien obedeció a los dos postulados previos, mientras que los cambios en Córdoba (2008), Santa Fe (1999) y Santiago del Estero (los acuerdos por las tropas federales desde 2005) respondieron sólo al segundo. De manera que el argumento según el cual hay reformas *híbridas* (en el sentido de ser *concentradoras* y

desconcentradoras) porque las elites deben negociar para lograr sancionarlas, no alcanza a aprehender aquellas modificaciones bajo situaciones de Gobierno unificado.

En octavo lugar, puesto que la Tabla N° 8 alude a la *gobernanza electoral multinivel*, corresponde considerar los cambios focalizando ahora en la *dimensión vertical* de los mismos, puesto que implicaron acoplar o desacoplar niveles del Estado federal. Así, dentro de las reformas *desconcentradoras*, es evidente cierta irrelevancia de la opción por modificaciones *descentralizadoras* (sólo los casos de Santa Fe y Chubut). En el caso de reformas *centralizadoras*, se destacaron las vinculadas con favorecer a la Justicia Nacional Electoral (1994), sobre todo en lo que hace al padrón electoral (2009) y modificaciones que expresamente refirieron a la dependencia de las provincias de la órbita federal en materia registral (Chubut y Entre Ríos).

Dentro de las reformas *concentradoras*, sobresalieron las vinculadas al calendario electoral, por sobre aquellas relacionadas con atribuciones de organismos del Ejecutivo Nacional. En conexión con aquel se destacan entonces los cambios *descentralizadores*, básicamente en el impulso al desdoblamiento electoral, promovido por la nación (1991) y la mayoría de las provincias (excepto Buenos Aires). Los cambios *centralizadores* fueron menos, realizados desde el nivel nacional (1985 y 2004) y cuatro provincias que dispusieron la simultaneidad electoral (Chubut, Buenos Aires, Santa Fe y Santiago del Estero).

En noveno lugar, al reparar ahora particularmente en los cambios *concentradores* y *descentralizadores* señalados, desde allí se puede responder al tercer interrogante planteado previamente a la presente sección. Éste refería a cómo explicar entonces aquellas modificaciones que plasmaron objetivos distributivos pero que no quedaron comprendidos en los argumentos presentados para las unidades distritales en el Capítulo 1. En este sentido, se puede señalar que las decisiones sobre el calendario electoral son herramientas que el sistema federal otorga, en tanto esquema de *soberanía dual*, a los niveles nacionales y

provinciales, no dependiendo entonces del modelo de gobernanza electoral de cada *constituency*.

Así como en dicho Capítulo teórico-metodológico se señaló que el federalismo incrementa tanto las posibilidades de controles cruzados como de intereses partidarios en la gobernanza comicial, el registro empírico permite señalar entonces que en un esquema de gobernanza electoral multinivel, el carácter *concentrador* de algunas reformas *es probable que se encuentre relacionado con aquellas atribuciones comiciales específicas de los oficialismos provinciales*²⁴³, particularmente sobre la vinculación o no entre niveles del Estado federal (por ejemplo, la administración del calendario electoral). Ciertamente se trata de un rasgo que no se tuvo en cuenta en los argumentos derivados de la hipótesis de trabajo presentada en el Capítulo 1, pero constituye un aspecto emergente del desarrollo empírico realizado y amerita tenerlo muy presente.

Abordados ya los puntos precedentes, se puede responder entonces a la pregunta central de la investigación, referida el factor explicativo de las reformas en la arquitectura institucional comicial en una democracia consolidada y federal. A partir del análisis del caso seleccionado, y sus unidades enraizadas, se puede afirmar que el cambio institucional en la matriz de gobernanza electoral multinivel de Argentina, entre 1983 y 2017, fue producto de las *elites partidarias nacionales y provinciales*. Esto a partir de *alteraciones en el balance de poder interpartidario* -en diferentes momentos y niveles del Estado-, lo cual otorgó una impronta mayormente distributiva a las modificaciones, plasmada en *reformas concentradoras*. No obstante, dichos actores también tuvieron en cuenta aspectos de eficiencia colectiva, de ahí que, incluso luego de negociaciones inter-elites, promovieron además *reformas desconcentradoras*.

²⁴³ Dado que los oficialismos nacionales sólo puede “invitar” a las provincias a adherirse o no al régimen de simultaneidad.

Puesto que tales actores tuvieron relativa autonomía respecto a condicionantes estructurales, en el período también hubo algunos elementos de continuidad institucional, según las características de cada *constituency* respecto a configuraciones de gobernanza electoral, en el marco del federalismo paradigmático argentino. De manera que, tomando en cuenta solamente las reformas movidas por fines distributivos, se pudo observar:

a) Que allí donde la arquitectura comicial tiene como característica distintiva el modelo de *delegación judicial*, las elites en parte impulsaron reformas institucionales vinculadas con la disminución de atribuciones de los árbitros comiciales y/o la designación o remoción de los funcionarios electorales. b) En cambio, donde la institucionalidad de gobernanza electoral contempla un rol destacado para el Parlamento, en parte desde el oficialismo se propiciaron reformas que buscaban marginar a la Legislatura y que desde la oposición se impulsaron cambios que la empoderasen. c) Allí donde el Poder Ejecutivo detenta atribuciones comiciales, desde oficialismo en parte se impulsaron reformas tendientes al incremento y/o defensa de las competencias electorales del Gobierno. d) Donde el carácter *híbrido* del diseño institucional no permite distinguir un modelo de gobernanza electoral históricamente predominante, las elites propiciaron reformas cuya impronta distributiva en parte presentaron elementos de los tres argumentos anteriores. Por último, e) en las unidades distritales hubo reformas que estuvieron relacionadas con aquellas atribuciones comiciales específicas de los oficialismos provinciales, particularmente sobre la vinculación o no entre los niveles del Estado federal.

Así, a partir de lo expuesto, cabe destacar finalmente, por un lado, que las reformas a la gobernanza electoral multinivel son prácticamente *parte constitutiva de la idiosincrasia de las elites políticas argentinas*, puestas en movimiento por diferentes cambios en el equilibrio de poder interpartidario. En este sentido, modificar las instituciones de gobernanza comicial forma parte de los mecanismos de supervivencia de las elites en el poder. Por otro lado, los

procesos de cambio se dan dentro de diferentes configuraciones institucionales comiciales que admite el federalismo en sus unidades distritales y de las atribuciones que este tipo de Estado otorga en Argentina a las elites políticas provinciales, sobresaliendo aquí la política sobre el calendario electoral.

De manera que, en relación con todo esto, para el período 1983-2017 se observan dos patrones: en primer lugar, *continuidad en las reformas* (por la marcada vocación transformadora de las elites partidarias en esta área de políticas públicas) y *reformas en la continuidad* (por mantener el modelo de gobernanza electoral multinivel). En segundo lugar, el predominio de los cambios *concentradores*, aunque morigerados por la presencia de modificaciones *desconcentradoras* y de los controles cruzados entre las elites, ambos potenciados por el federalismo. La siguiente sección indica la principal contribución del estudio y la futura agenda de investigación.

7.2. Contribución del estudio y futura agenda de investigación

A partir del camino recorrido, este trabajo contribuye, en el nivel micro, con la elaboración de un modelo explicativo del cambio de una matriz institucional comicial en el contexto del federalismo. A su vez, es la primera investigación que repara en profundidad en las modificaciones de la tipología *gobernanza electoral multinivel*. En la investigación se precisó cómo se da la interacción entre estructura y agencia, qué actores propician, lideran y conducen los cambios, el factor que abre el proceso de las modificaciones y las cuestiones relacionadas con las preferencias de las elites por objetivos y las instituciones que permiten concretarlos en las modificaciones aprobadas.

Por otro lado, en términos macro, el análisis tiene implicancias para los estudios sobre el federalismo electoral, al mostrar que la reforma de la gobernanza electoral, en contextos de estabilidad democrática, forma parte, por así decirlo, de la *caja de herramientas* del accionar

interesado de las elites partidarias tanto nacionales como provinciales. Así, el estudio permitió evidenciar que los aspectos administrativos y contenciosos de los comicios están en relación estrecha con las preferencias (no siempre convergentes) de las elites. Por lo demás, el carácter eminentemente elitista y endógeno de los cambios en la gobernanza electoral se riñe con lo esperado para los regímenes democráticos respecto a la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas.

A futuro se aspira a profundizar la línea de investigación plasmada en este trabajo fortaleciendo básicamente dos aspectos: por un lado, expandir la comparación con otros estudios longitudinales que ilustren las trayectorias de los procesos reformistas no sólo internos sino también externos a Argentina, comenzando por ejemplo por las federaciones latinoamericanas; por otro lado, profundizar en las cuestiones vinculadas con los sistemas de partidos, como el rol de los mecanismos de coordinación interdistrital de las elites en las reformas y la relevancia de la fiscalización partidaria en las mismas, aspectos centrales para los controles cruzados en la gobernanza electoral multinivel. Más evidencia empírica servirá entonces para contrastar y/o robustecer los hallazgos presentados aquí. De manera que queda aún mucho camino por recorrer. Gracias al análisis realizado sobre el estudio del caso argentino se considera entonces importante avanzar, contribuyendo con la comunidad académica y continuando el diálogo con ella para nuevos estudios sobre gobernanza electoral.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. 2013. *Boleta Única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. Rosario: UNR Editora.

Acuña, Carlos H. 1995. “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”. Tesis doctoral. University of Chicago, Chicago.

_____. 1997. “¿Racionalidad Política versus Racionalidad Económica? Notas sobre el Modelo Neoclásico de Acción Colectiva y su relación con la Teoría y Método del Análisis Político”. *Revista Argentina de Ciencia Política* 1: 31-55.

_____. 2017. “La coordinación como un doble desafío para las políticas públicas”. En *Los Desafíos del Bicentenario: Argentina 1816-2016*, Julio Saguir. Buenos Aires, 213-21.

Acuña, Carlos H., y Mariana Chudnovsky. 2013. “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.*, ed. Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Siglo XXI, 19-67.

_____. 2017. *12 notas de concepto para entender mejor al Estado, las políticas públicas y su gestión*. Corporación Andina de Fomento.

Alesandría, Horacio. 1996. “Los errores de ENCOTESA”. En *Ley de lemas. Alternativas de reforma político electoral en Santa Fe*. Rosario: Homo Sapiens, 121-127.

Almaraz, María G. 2010. “Ambición política por la reelección en las provincias argentinas”. *Revista SAAP* 4 (2): 191-226.

Alvarez, Michael and Thad Hall. 2006. “Controlling Democracy: The Principal–Agent Problems in Election Administration”. *The Policy Studies Journal*, 34 (4): 492-410.

Alles, Santiago. 2011. “Elegiendo la fecha. El desdoblamiento del calendario electoral en las provincias argentinas (1994-2011)”. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 27-30 de julio.

Astudillo, César. 2013. “El modelo de organización electoral en México”. En *Constitucionalismo. Dos siglos de su nacimiento en América Latina*, coord. César Astudillo y Jorge Carpizo. México: UNAM.

Barreda, Mikel y Leticia Ruiz Rodríguez. 2013. “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales de América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia”. *Revista de Ciencia Política* 33 (3): 649 – 673.

Barrientos del Monte, Fernando. 2010. “Confianza en las Elecciones y el Rol del los Organismos Electorales en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral* 10: 1-35.

_____. 2011. *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. México: INAP A. C.

Benoit, Kenneth. 2007. "Electoral Laws as Political Consequences: Explaining the Origins and Change of Electoral Institutions". *Annu. Rev. Polit. Sci.* 10: 363–90.

Birch, Sarah. 2008. "Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: a cross-national análisis". *Electoral Studies* 27: 305–320.

Blando, Oscar. 2002. *Derecho y Política: de la Ley de Lemas a la reforma política y constitucional en Santa Fe*. Editorial Juris

_____. 2011. "Santa Fe y la implementación de la Boleta Única: una experiencia exitosa". *La Ley, Suplemento constitucional* 27/09/2011: 53-69. Consultado: 7 de julio de 2016 <http://oscarblando.blogspot.com.ar/p/academico.html>

Böhmer, Martín. 2013. "La lógica político-institucional del Poder Judicial en la Argentina". En *¿Cuánto importan las Instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina.*, ed. Carlos H. Acuña. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores, 157-208.

Boda, Michael. 2006. " 'Independence is not a Panacea': An Evaluation of Election Administration in the United Kingdom". Paper presented during the Annual Conference of the Canadian Political Science Association, York University, Toronto, June 1-3.

Boscán Carrasquero, Guillermo. 2010. "Judicialización y politización en América Latina: Una nueva estrategia para el estudio de la interacción entre los poderes públicos". *Cuestiones jurídicas. Revista de Ciencias Jurídicas de la Universidad Rafael Urdaneta* IV (2): 51-83.

Botana, Natalio. 2005 [1977]. *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana-Debolsillo.

_____. 2011. "Epílogo. Lo que sobrevive y lo que cambia". En *Historia de las elecciones en la Argentina (1805-2011)*, Hilda Sábato, Marcela Ternavasio, Marcela Luciano De Privitellio y Ana Persello. Buenos Aires: El Ateneo, 365-375.

Brenes, Diego. 2009. "(Des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina". *Boletín datos de opinión* 10-09: 1-5.

Brenes Villalobos, Luis D. 2011. "El rol político del Tribunal Electoral como variable dependiente". *Revista de Derecho Electoral* 11: 19-40.

Catalín, Claudia. 2018. "Boleta Única por categoría o Boleta Única Electrónica: una mirada desde la experiencia santafesina". En *Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*, comps. Gastón Mutti y Aníbal Torres. Rosario: UNR Editora, 262-290.

Calvo, Ernesto, Mariela Szwarcberg, Juan Micozzi, Juan Labanca. 2008 [2002]. "Las fuentes institucionales del gobierno dividido en la Argentina: sesgo mayoritario, sesgo partidario y competencia electoral en las legislaturas provinciales argentinas". En *El federalismo electoral argentino: sobrerrepresentación, reforma política y gobierno dividido*

en la Argentina, ed. Ernesto Calvo y Juan Abal Medina. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros –PEN.

Calvo, Ernesto y Marcelo Escolar. 2005. *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

Calvo, Ernesto, Juan Dodyk, Marcelo Escolar *et al.* 2017. “Reporte: Evaluación de la carga de votos en las PASO 2017, categoría Senador Nacional, Provincia de Buenos Aires”. Informe. Buenos Aires.

Castillo Vaquera, Jorge G. 2012. *Gobernanza electoral y judicialización de la política. Los procesos electorales en Estados Unidos 2000 y México 2006*. México DF: El Colegio Mexiquense.

Comisión Consultiva de Expertos. 2008. *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral en la provincia de Córdoba*. Córdoba: EDUCC.

Corcuera, Santiago, Sergio Dugo y Narciso Lugones. 1997. “Actualidad en la jurisprudencia sobre cuestiones electorales”. *La Ley* C 1238: 1-20.

Cortesi, Sebastián. 2017. “La Ley de Lemas: el caso santafesino en clave historiográfica”. *Revista de Ciencia Política*. Revista 31. Consultado: 8 de agosto de 2018. <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num31art10.php>

Couso, Javier. 2004. “Consolidación democrática y Poder Judicial: los riesgos de la judicialización de la política”. *Revista de Ciencia Política* XXIV (2): 29-48.

Cox, Gary. 2004 [1997]. *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.

Dalla Vía, Alberto. 2006. “Selección de Fallos de la Cámara Nacional Electoral Argentina (2001-2004)”. En *El contencioso y la jurisprudencia en Derecho comparado. Un estudio sobre 21 países de América y Europa*. México: TEPJF, 19-34.

Dargoltz, Raúl, Oscar Gerez y Horacio Cao. 2006. *El Santiagueñazo: cambio político y régimen caudillista*. Buenos Aires: Biblos.

Da Silva Torouco, Gabriela. 2014. “The Role of Political Parties in Electoral Governance: Delegation and the Quality of Elections in Latin America”. Prepared for the Workshop “The Legal Regulation of Political Parties – Promoting Electoral Integrity”, Sydney University, Sydney, September 28.

De Almeida Lopes, Ana P. 2012. “Governança eleitoral e atuação da justiça eleitoral: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Entre Ríos, Paraná, 17-20 de julio.

De Privitellio, Luciano. 2011. “Las elecciones entre dos reformas: 1900-1955”. En *Historia de las elecciones en la Argentina (1805-2011)*, Hilda Sabato, Marcela Ternavasio, Luciano De Privitellio y Ana Persello. Buenos Aires: El Ateneo, 135-234.

Dirección Nacional Electoral [DINE]. 2009. *Proyectos legislativos sobre reforma electoral y de partidos políticos*. Buenos Aires: Ministerio del Interior.

_____. 2016. *Un siglo administrando elecciones*. Buenos Aires: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Dikstein, Bernardo. 2016. “Formación de partidos políticos y terceras fuerzas, en contextos bipartidistas sub nacionales. Surgimiento, auge y ocaso de un partido político. El caso de Acción Chaqueña (1989-1999)”. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín, Resistencia.

Donno, Daniela and Nasos Rousias. 2009. “Cheating Pays: The Effect of Electoral Manipulation on Party Systems”. Estudio/Working Paper 105/2009. Universidad Autónoma de Madrid.

Dorf, Michael and Samuel Issacharoff. 2001. “Can Process Theory Constrain Courts?”, *Cornell Law Faculty Publications*, Paper 89. Consultado: 13 de septiembre de 2017 <http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/89>

Eisenstadt, Todd A. 1999. “Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México”. *Foro Internacional* Vol. XXXIX (156-157): 295-326.

_____. 2001. “Intrusos en la recámara de Lincoln: Cómo la pobreza de las disposiciones del Derecho Electoral de los Estados Unidos de América acerca del gasto en campañas contrarresta los arraigados parámetros del derecho al voto”. En *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, coord. José Orozco Henríquez. México: UNAM, 155-174.

_____. 2004. *Courting Democracy in Mexico. Party Strategies and Electoral Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Elklit, Jørgen and Andrew Reynolds. 2000. “The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda. Working Paper 281. Kellogg Institute.

Erbetta, María C. 2010. “La reconversión del estado durante la primera gobernación de Duhalde en la provincia de Buenos Aires”. *Trabajo y Sociedad* 16: 287-298.

Escolar, Marcelo. 2004. “Sistema político, administración electoral y voto electrónico en perspectiva comparada”. En *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, coord. María I. Tula. Buenos Aires: Ariel, 115-138.

_____. 2008. “Voto electrónico. ¿Parte del problema o parte de la solución?”. Presentación. En “Transparencia y métodos de votación”, Pablo Fraga, Marcelo Escolar, Alfredo Rezinovsky *et al.* Buenos Aires: Bloque Igualdad Social-Legislatura CABA, 11-25.

_____. 2010. “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”. En *La reforma política en Argentina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN, 51-81.

_____. 2011. “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”. *Revista SAAP* 5 (2): 263-304.

Escolar, Marcelo y Ernesto Calvo. 2015. Prefacio a *Un sistema electoral para la democracia. Los orígenes de la representación proporcional*, comp. Marcelo Escolar, Ernesto Calvo, Juan Abal Medina y Alejandro Tullio. Buenos Aires: Siglo XXI, 9-20.

Estévez, Federico, Eirc Magar y Guillermo Rosas. 2008. “Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence from Mexico’s Federal Electoral Institute”. *Electoral Studies* 27: 257-271.

Ferejohn, John. 2002. “Judicialización de la política, politización de la ley”. *Revista mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* XLV (184):13-49.

Fernández, Elías. 2012. “Relación de poderes a nivel subnacional. Un estudio de caso sobre la Cámara de Diputados de la provincia de Entre Ríos, 1999-2007”. Ponencia para las I Jornadas de Ciencia Política del Litoral, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 10 y 11 de mayo.

Ferreira Rubio, Delia. 2012. “Financiamiento de los partidos políticos en Argentina: Modelo 2012”. *Elecciones* 11 (12): 99-122.

Fix-Zamudio, Héctor. 2001. “Justicia constitucional y judicialización de la política”. En *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, coord. José Orozco Henríquez. México: UNAM, 11-38.

Fleischer, David y Leonardo Barreto. 2009. “El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño”. *América Latina Hoy* 51: 117-138.

Føllesdal, Andreas 2010. Entry “Federalism”, *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Stanford: Board.

García Díez, Fátima. 2006. “Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel”. Serie: América Latina 14. Barcelona: CIDOB ediciones

Gonçalves Figueiredo, Hernán. 2013. *Manual de Derecho Electoral. Principios y reglas*. Buenos Aires: Di Lalla.

González, Lucas. 2014. “El poder de los gobernadores. Conceptualización y análisis comparado de Argentina y Brasil”. *Revista SAAP* 8 (2): 339-373.

González Roura, Felipe. 2001. “Sistema de justicia electoral en la Argentina”. En *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas*, coord. José Orozco Henríquez. México: UNAM, 251-274.

González Roura, Felipe y Jorge Otaño Piñero. 1993. “Proceso electoral y justicia electoral en la República Argentina. Composición y funciones de los organismos que la integran”. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*. México: Cámara de Diputados-IFE-TFE-UNAM, 741-759.

Grosman, Betina, Augusto Cerra, Edith Terenzi, *et. al.* 2014. Anteproyecto de Ley Código Electoral de la Provincia del Chubut. Universidad Nacional de la Patagonia.

Hale, Kathleen and Christa Slaton. 2008. “Building Capacity in Election Administration: Local Responses to Complexity and Interdependence”. *Public Administration Review*: 839-849.

Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo. 2009. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy* 51: 15-40.

James, Toby S. 2012. *Elite Statecraft and Election Administration. Bending the Rules of the Game?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

_____. 2014. “Neo-Statecraft Theory, Historical Institutionalism and Institutional Change”, *Government and Opposition*: 1-25.

Jaramillo, Juan. 1992. “Las Cortes Electorales en América Latina. Un primer intento de análisis comparativo con base en los casos de Argentina, Costa Rica y República Dominicana”. En *Elecciones y sistemas de partido en América Latina*, ed. Dieter Nohlen. San José de Costa Rica: Inst. Interamericano de Derechos Humanos.

Lehoucq, Fabrice. 2003. “¿Pueden los partidos ser juez y parte? Gobernabilidad electoral y democratización”. *Revista del Instituto Electoral del Estado de México: Apuntes Electorales* 12: 128-53.

_____. 2007. “¿Qué es el fraude electoral? Su naturaleza, sus causas y consecuencias”. *Revista Mexicana de Sociología* 69 (1): 1-37.

Leiras, Marcelo, Guadalupe Tuñón y Agustina Giraudy. 2015. “Who Wants an Independent Court? Political Competition and Supreme Court Autonomy in the Argentine Provinces (1984–2008)”. *The Journal of Politics* 77 (1): 175-187.

Lenarduzzi, Julieta. 2013. “La ventaja oficialista en la provincia de Entre Ríos”. *Documento de Trabajo 110*. Buenos Aires: CIPPEC.

Llorente, Pedro J. 2000. “Integración y evolución de los organismos electorales en la República Argentina”. Ponencia en 1º Jornadas sobre Política y Derecho Electoral, Formosa, 31 de agosto -1º de septiembre.

López Pintor, Rafael. 2004. *Administración electoral y consolidación democrática*. Lima: Transparencia-IDEA.

_____. 2009. “Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada”. En *Reforma del Sistema Electoral Chileno*, ed. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker. Santiago de Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y Cieplan.

Martín, Lucas. 2012. “Las formas del giro judicial. Judicialización de la política en la democracia argentina contemporánea”. En *Sin programa, sin promesa. Liderazgos y procesos electorales en Argentina*, comp. Isidoro Cheresky y Rocío Annunziata. Buenos Aires: Prometeo, 1-25.

Merino, Mauricio. 2002. “Federalismo electoral: varios sistemas y un solo ciudadano”. En *Sistema representativo y democracia semidirecta*, coord. Hugo Cantú. México: IJ-UNAM.

Mirón Lince, Rosa. 2011. *Democracia en clave electoral. La ruta Mexicana en la conformación de los organismos electorales*. Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral. México: TEPJF.

Molina, Iván y Fabrice Lehoucq. 1999. “La competencia política y el fraude electoral: un caso latinoamericano”. *Revista Mexicana de Sociología* 61 (9): 103-37.

Montjoy, Robert S. 2008. “The Public Administration of Elections”. *Public Administration Review*: 788-799.

Mozaffar, Shaheen y Andreas Schedler. 2002. “The Comparative Study of Electoral Governance –Introduction”, *International Political Science Review* 23 (1): 5-27.

Muñoz, Ricardo. 2005. “Reforma política constitucional en Córdoba”. Ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política, Córdoba, 15-18 de noviembre.

Mutti, Gastón y Aníbal Torres (comps.). 2018. *Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*. Rosario: UNR Editora.

Negretto, Gabriel L. 2015. *La política del cambio constitucional en América Latina*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, Dieter. 2015. “Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral”. *Revista Cuadernos Manuel Giménez Abad* 10: 66-82.

Observatorio Nueva Constitución de Entre Ríos [ONCER]. (s/f). Consultado: 15 de febrero 2016. https://www.academia.edu/4310686/Observatorio_de_la_nueva_Constituci%C3%B3n_de_la_Provincia_de_Entre_R%C3%ADos_Argentina

Oliveros, Virginia y Gerardo Scherlis. 2004. “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina 1983-2003”. En *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*, Isidoro Cheresky y Jean Blanquer. Rosario: Homo Sapiens.

Orozco Henríquez, José de Jesús. 2007. “El contencioso electoral, La calificación electoral”. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen,

Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson. México: Fondo de Cultura Económica, 1152-1288.

_____. 2010. *Electoral Justice. The International IDEA Handbook*. Sweden: International IDEA.

Oszlak, Oscar. 2007 [1978]. "Formación histórica del estado en América latina. Elementos teórico metodológicos para su estudio". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 115-142.

Ortiz de Rosas, Victoria. 2016. "Las organizaciones partidarias provinciales, una mirada a través de las elecciones y el reclutamiento de candidatos. El caso del Frente Cívico de Santiago del Estero, 2005-201". *Estudios* 35: 207-232.

Panero, Marcelo y Carlos Varetto. 2008. *Para un peronista nada mejor que otro peronista ¿y para un radical? Comportamiento electoral y representación partidaria en la provincia de Córdoba. 1983-2003*. Córdoba, EDUCC.

Pastor, Robert A. 1999. "The role of electoral administration in democratic transitions: Implications for policy and research". *Democratization* 6 (4): 1-27

Pérez Álvarez, 2016. "Confrontación, cooptación y disputa política. Huelgas y rupturas en los sindicatos estatales entre 1987 y 1990 en Chubut". *Trabajo y Sociedad* 26: 83-100.

Pérez Corti, José M. 2013. "La justicia electoral en la provincia de Córdoba. Antecedentes y estado actual". *Foro de Córdoba XXIII* (164): 1-11. Consultado: 12 de marzo de 2016 <http://www.joseperezcorti.com.ar>

_____. 2009. *La reforma del régimen electoral de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Abeledo Perrot Córdoba 5: 1-21. Consultado: 12 de marzo de 2016 <http://www.joseperezcorti.com.ar>

Persello, Ana. 2011. "Las elecciones en la segunda mitad del siglo XX". En *Historia de las elecciones en la Argentina (1805-2011)*, Hilda Sabato, Marcela Ternavasio, Luciano De Privitellio y Ana Persello. Buenos Aires: El Ateneo, 235-363.

Petracca, Alberto. 2002. "La reforma constitucional de 1994 a través de los debates en la Convención Nacional Constituyente. Una sistematización a partir de la retórica y la argumentación legislativa". Tesis doctoral. Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe.

_____. 1997. *Ley de lemas y sistemas electorales*. Rosario: P&C-Universidad Nacional de Rosario.

Picado León, Hugo. 2006. "Calidad de las elecciones en América Latina: La independencia formal de los tribunales en México, Centroamérica y Panamá". Trabajo para el Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Consultado: 6 de julio de 2017 <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00104361/en/>

Piana, Ricardo. 2008. "Análisis de las distintas estrategias de reforma de la gestión pública en la provincia de Buenos Aires (2002-2007)". Trabajo presentado en las V Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 10-12 de diciembre.

Picco, Ernesto. 2016. *Políticos, empresarios y laicos católicos. Historia y estructura de la elite de poder en Santiago del Estero*. Rosario: Prohistoria ediciones.

Pierson, Paul y Theda Skocpol. 2008. "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.

Poder Ciudadano 2015. Informe de Observación Electoral. Elecciones Generales Santa Fe, 2015. Buenos Aires.

Pomares, Julia. 2010. "The Adoption of Electronic Voting Systems from a Comparative Perspective: Are Political Actors Following General or Particular Interests?" Prepared for presentation at the 68th Midwest Political Science Association Annual Meeting, Chicago, Illinois, April 24.

Pomares, Julia y Marcelo Leiras. 2011. "Procesos electorales. Memo para la Presidenta y sus ministros". Buenos Aires: CIPPEC, Serie Agenda presidencial.

Pousadela, Inés. 2007. "La imposible (auto)reforma de la política. Lecciones de la experiencia argentina, 1997-2007". Working Paper N°. 18. Latin American Studies Center, The University of Maryland, College Park.

Przeworski, Adam. 2004. "The Last Instance: Are Institutions the Primary Cause of Economic Development?" *European Journal of Sociology* 45: 165-188.

_____. 2007 [1996]. "Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente". En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Proyecto de Modernización del Estado. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, 143-168.

Puig, Liliana. 1997. "Cambio de cuadro el escenario político santafesino de cara a las elecciones de 1997". Consultado: 12 de marzo de 2014. <http://www.escenariosalternativos.org>

Quilici, Federico y Fernando Rinaldi. 2015. "Carreras políticas y liderazgos provinciales. Los casos de Jorge Busti en Entre Ríos y Héctor 'Chabay' Ruiz en Santiago del Estero". En *Modus Vivendi. Política multinivel y estado federal en Argentina*, coord. Marcelo Escolar y Juan Abal Medina. Buenos Aires: Prometeo.

Quiroga, Hugo. 2004. "La reforma política en la Argentina: la crisis de representación en debate". *Estudios de Sociología*, 1 (10): 233-263.

Real, Gabriel. 2007. "Financiamiento de los Partidos Políticos, Campañas electorales y Justicia electoral". Panel N° 3 en VV. AA., *Crisis del sistema político argentino: una oportunidad: los partidos políticos en Santa Fe*. Rosario: Ciudad Gótica.

Romero Ballivián, Salvador. 2009. “Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia”. *América Latina Hoy* 51: 77-94.

Rosanvallon, Pierre. 1999. *La consagración del ciudadano. Historia del sufragio universal en Francia*. México DF: Instituto Mora.

Ruiz Valerio, José. 2009. “Sistemas de administración Electoral. Una propuesta de tipología para los cuatro países federales de América Latina”. *Revista de la COPPPAL*: 110-125.

Schedler, Andreas. 2000. “Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: el caso del Instituto Federal Electoral”. *Política y Gobierno* VII (2): 383-421.

_____. 2009. “Inconsistencias contaminantes: gobernación electoral y conflicto poselectoral en las elecciones presidenciales del 2006 en México”. *América Latina Hoy* 51: 41-59.

Schmitt, Carl. 1983 [1929]. *La defensa de la Constitución*. Madrid: Tecnos.

Shugart, Matthew. 2008. “Inherent and Contingent Factors in Reform Initiation in Plurality Systems”. En *To Keep or to Change First Past the Post*, ed. André Blais. Oxford: Oxford University Press.

Sesin, Domingo. 2005. “Órganos de justicia electoral: naturaleza jurídica, ubicación institucional y régimen jurídico”. JA – VI, suplemento del fasc. 9, 30/11/05. Consultado: 12 de marzo de 2016 <http://www.joseperezcorti.com.ar>

Spencer, David. 2012. “Regulate or Delegate? Implications for Election Law”. Paper Prepared for presentation at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association, April 12-15, in Chicago, IL.

Straface, Fernando y María Page. 2009. “Reforma política 2009: ¿cómo impacta en el sistema de partidos y en los electores?”. Documento de Políticas Públicas, Análisis N° 71. Buenos Aires: CIPPEC.

Suriano, Juan. 2012. “La reforma electoral de 1912 y la impugnación Anarquista”. *Estudios Sociales* XXII (43): 91-104.

Terenzi, Edith. 2014. “Chubut 57 años de omisión legislativa en materia electoral”. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Derecho Político, Universidad Nacional del Noroeste de la Provincia de Buenos Aires, Junín.

Ternavasio, Marcela. 2002. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Torres, Aníbal. 2014 “¿Heridas que no cierran? Antecedentes y consecuencias de la elección de 1995 en Santa Fe.” Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 8-11 de septiembre.

_____. 2016. “Instituciones de gobernanza electoral en Argentina. Reformas políticas y *fronteras móviles* en el Estado multinivel (1983-2013)”. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

_____. 2018. “Las políticas públicas de gobernanza electoral en la democracia federal. El caso de Entre Ríos en el período 1983-2013”. En *Los procesos electorales en perspectiva comparada. Desafíos y estrategias de administración y justicia electoral*, comps. Gastón Mutti y Aníbal Torres. Rosario: UNR Editora, 113-133.

Tula, María I. 2001. “La Reforma Política en las provincias argentinas. Elementos para su debate”. Mimeo. Buenos Aires.

Tula, María I., Gonzalo Diéguez y Úrsula Eyherabide. 2005. “Repaso por las experiencias con voto electrónico en la Argentina”. En *Voto electrónico. Entre votos y máquinas. Las nuevas tecnologías en los procesos electorales*, coord. María I. Tula. Buenos Aires: Ariel, 223-285.

Tullio, Alejandro. 2004. “Control de constitucionalidad en materia electoral”. *Jurisprudencia Argentina* III (7): 1-40.

_____. 2008. *Las elecciones nacionales en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

_____. 2010. “La reforma política en Argentina: un modelo para armar”. *Mundo Electoral* 3 (8) Consultado: 7 de abril de 2015. <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=479>

_____. 2011. Presentación a *Digesto de legislación electoral de la República Argentina. Tomo I*, de Luis Puebla y Heriberto Saavedra. Buenos Aires: Dirección Nacional Electoral-Ministerio del Interior.

Tullio, Alejandro y María F. Álvarez Travieso. 2015. *El desafío de la reforma política. Reglas que cambian el juego electoral*. Buenos Aires: Prometeo.

Ulla, Decio (1995): “Síntesis del discurso pronunciado por el Presidente del Tribunal Electoral de la Provincia de Santa Fe”, en Venesia, Juan C. (comp.) (1996), *Ley de lemas. Alternativas de reforma político electoral en Santa Fe*, Rosario: Homo Sapiens Ediciones, 121-127.

Valverde Camiña, Vanesa. 2011. “Definiendo modelos de administración electoral. El caso argentino a examen”. *Revista Derecho Electoral* 11:107-134.

Van Ham, Carolien and Staffan Lindberg. 2015. “When Guardians Matter Most: Exploring the Conditions Under Which Electoral Management Body Institutional Design Affects Election Integrity”. *Irish Political Studies* 30 (4): 454-481.

Varetto, Carlos. 2008. “La emergencia de un nuevo partido político en la ciudad de Córdoba. El surgimiento del Partido Nuevo en las elecciones municipales de 2003”. En *Para un peronista nada mejor que otro peronista ¿y para un radical? Comportamiento electoral y*

representación partidaria en la provincia de Córdoba. 1983-2003, Marcelo Panero y Carlos Varetto. Córdoba: EDUCC.

Wall, Alan, Andrew Ellis, Ayman Ayoub, *et al.* 2006. *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Stockholm: IDEA

Yin, Robert. 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks, Sage

Servicios informativos consultados

Diarios/agencias nacionales (sitios web)

Ámbito Financiero, Clarín, El Cronista, InfoBAE, La Nación, Pagina/12, Perfil, Tiempo Argentino, Télam.

Diarios provinciales (sitios web)

La Voz del Interior, Diario Chaco, Diario Norte, El Litoral, La Capital, La Gaceta, Los Andes, Río Negro, UNO Santa Fe

Diarios extranjeros (sitios web)

El País, ABC

Blogs/portales web de noticias

Agencia Nova, Agencia Paco Urondo, Análisis digital, APFDigital, Babel digital, Brevetta Rodriguez, Cadena entrerriana, Confines, Cuestion entrerriana, Diario el argentino, El Chubut, El Diario de la ciudad, El diario de Madryn, El Entre Ríos, El Protagonista, El territorio, Es Chaco, Impulso negocios, InfoBaires24, Informe digital, La Jornada, La mañana de Córdoba, La Política Online, Legislatura Chaco, La Voz del Chaco, MDZol, OPI, Parlamentario.com, Poder Ciudadano, Política Chubut, Prensa net, Primera Línea, Región Norte Grande, Rosario3, Rosario Noticias, Realpolitik, Río Negro, Sitio andino, Tribunal Electoral, Tucumán noticias, Urgente 24, Villa Ángela Hoy.

Diario de Sesiones Cámara de Senadores de la Nación

Diario de Sesiones Cámara de Diputados de la Nación

Diario de Sesiones Senado de Buenos Aires

Diario de Sesiones Legislatura del Chaco

Diario de Sesiones Legislatura del Chubut

Diario de Sesiones Legislatura de Córdoba

Dictámenes de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación (2000 y 2005)

Demografía electoral (1983 y 2017)

