



De la “voz baja” al “grito” de las PASO 2017.

La gobernanza electoral importa

ANÍBAL TORRES (UNSAM-UNR) Y MARTÍN WALLACH (UBA)
22 DE AGOSTO DE 2017

“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

Aun en medio de diferentes opiniones sobre su costo y conveniencia, la elección del domingo 13 de agosto se encaminaba a ser un nuevo “punto de sutura” de nuestro régimen democrático: los representados seleccionando a los aspirantes a representantes en la danza circular y longitudinal del tiempo, la renovación del vínculo democrático en

la continuidad histórica de la comunidad cívica nacional. Sin embargo, más allá de las lecturas de los resultados en todo el país y para las diferentes categorías de cargos (aún por ver si estos se condicen con las proyecciones previas, su impacto potencial sobre la gobernabilidad en el corto plazo, etc.), reapareció con fuerza la cuestión del cómo se produjo tal “costura”. Así, 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 nuestra democracia representativa.

Que esto se hiciera abruptamente, al fragor de las pujas “minuto a minuto” por las formas de titular los zócalos en TV, por la necesidad de instalar rápidamente “vencedores y vencidos”, llevó a una encerrona de bases poco consistentes pero no inofensiva para la legitimidad del régimen político. En vistas a eso, y a la luz de los resultados provisionarios que nos arrojó la elección del último domingo, y que todavía dejan mucha tela para cortar, los medios tradicionales y las redes sociales colocaron el foco de atención en los tiempos del recuento provisionario y la transmisión de datos de la provincia de Buenos Aires 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 estábamos más o menos como en tiempos del “fraude patriótico” del ’30 o del “balurdo electoral” del orden conservador.

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, ya que sin darse cuenta se estaba polemizando, al fin y al cabo, alrededor de los tan mentados “errores de comunicación”, terreno del cual el gobierno de Cambiemos sabe salir airoso en general sin dar mayores explicaciones. Más aún, el oficialismo respondió a esas reacciones blandiendo su frustrado proyecto de Boleta Única Electrónica (BUE), poniéndose en la curiosa posición de un jugador más de la compulsión democrática, cuando en realidad es uno de los árbitros de los comicios y tiene, como sus antecesores en el Ejecutivo, corresponsabilidad institucional por garantizar su integridad (o sea, la honestidad/calidad electoral).

A partir de este rápido repaso por los hechos de la última jornada electoral podemos advertir la emergencia (claro está, formulada en una terminología más bien equívoca, como "grito" que perturba pero que llama la atención) de la candente cuestión sobre si existe o no partidismo en el gobierno de los comicios en Argentina y, en caso afirmativo, sus modalidades específicas en la etapa iniciada en diciembre de 2015. Así, al tiempo que damos la bienvenida a un debate que consideramos saludable y necesario sobre una cuestión que está en el corazón del régimen democrático representativo, precisamos que aquí no hacemos foco en aspectos como la carga y transmisión de datos –como ya veremos, una cuestión en el fondo secundaria para la gobernanza electoral, máxime en unas primarias– sino en el nivel de las instituciones y sus miembros, pues acertaba Gramsci en cuanto a no dejar de mirar el "largo proceso" y al "Estado", en vez de concentrarse exclusivamente en el ritual del "recuento de votos".

En este sentido, sin llegar a cuestiones de alta complejidad técnica que involucran, por ejemplo, a la llamada forénsica electoral, desde el análisis político-institucional sí se está en condiciones de afirmar la existencia de intereses partidistas en la gobernanza electoral argentina, más allá de lo que los sucesivos oficialismos suelen admitir. Sin embargo, la presencia de controles cruzados (al estar repartidas las atribuciones electorales en varios actores, potenciado por la división de la soberanía en el federalismo) son coadyuvantes para tener procesos electorales justos, libres y competitivos.

En lo que sigue nos concentraremos en algunos aspectos conceptuales referidos a la gobernanza electoral y los problemas que siempre debe mitigar en toda democracia: errores sistémicos, manipulación y fraude. En virtud de eso podremos discernir el peso específico de los cruces que se dieron en la jornada del domingo 13 de agosto. Luego, indagaremos en el espacio que tiene el partidismo en el gobierno de las elecciones en Argentina, puntualizando en el proceso electoral que le toca co-administrar actualmente a Cambiemos. Finalmente, vincularemos a esto las reformas realizadas e impulsadas por el oficialismo y las pondremos en la perspectiva del funcionamiento global del sistema.

La gobernanza electoral y los problemas a atenuar desde las instituciones

Mirar la cuestión comicial desde la superficialidad y sensacionalismo mediático, aún desde el previsible lenguaje de la “chicana” política, deja afuera aspectos importantes a tener en cuenta. Así como el árbol nos suele tapar el bosque, el show por las décimas y centésimas a favor de unos u otros nos oculta algunas implicancias sustantivas de todo proceso electoral: la legitimidad de origen de los elegidos, el rol que aquí tienen los actores estatales y partidistas, y la percepción que la sociedad posee de las prácticas cívicas, de sus reglas formales e informales y de sus tiempos, aspectos que forman parte de la cultura política y que se inscriben en la imbricación (no libre de tensiones) entre el Estado de Derecho y la tradición democrática. Allí tenemos delineados entonces la finalidad, las mediaciones institucionales y el contexto de la gobernanza electoral, que es, en el fondo, el tema sobre el que se ha abierto la discusión en las PASO.

En palabras de un referente del tema, tal término 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”.¹ Frente a lo que en las décadas previas se definía como “administración” y “justicia” electoral, la noción de “gobernanza” las asume desde la reivindicación de los comicios como objeto de las políticas públicas, y así, como tarea gubernamental. De esta forma, no se trata de conservadurismo, de afán de estabilización social, sino de enfrentar la complejidad y masividad de los comicios a través de la coordinación de actores, procesos y procedimientos para la asignación técnicamente garantizada de la legitimidad democrática.

El hecho de que dicha finalidad de la gobernanza electoral dependa de concreciones institucionales, en un contexto sociopolítico determinado, ya nos habla de los aspectos centrales y secundarios relacionados con gobernar los comicios. A contramano de lo que en general suele pensarse, lo marginal en esta peculiar área de políticas públicas corresponde a los problemas a enfrentar. Estos van desde aquello que no es sesgado, los llamados errores sistémicos (como las fallas en la técnica legislativa y la comunicación de información sensible vinculada con los resultados) hasta lo que, por responder a un

1 Escolar, M. (2010). La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral. En J. M. Abal Medina, M. Escolar y A. Tullio, *La reforma política en Argentina* (pp. 51-81). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-PEN, p. 55.

actuar deliberado, sí lo es: la manipulación política (como restringir el financiamiento político a opositores e intimidar a sus votantes), y el fraude electoral (una acción sistemática y deliberada para torcer la voluntad popular). Mientras la primera es un elemento frecuente en la praxis política democrática, según cada contexto, el fraude electoral rebasa los comportamientos reconocidos o tolerados, y en general es asociado directamente con las violaciones a las leyes electorales.

De manera que la centralidad en materia del gobierno de los comicios corresponde en realidad a las diferentes formas de canalizar institucionalmente dichos problemas. En este sentido, a partir de asumir que las instituciones y árbitros electorales son producto de las elites políticas, puede hablarse de intereses partidarios en la gobernanza electoral. Esto ha motivado estudiar, por ejemplo, el involucramiento que tienen los gobiernos en materia electoral, en lo que hace a las características del sistema político y a los intereses que motivan las reformas, a la presencia partidaria en los organismos de administración electoral y a los sistemas politizados de justicia electoral.

El "grito" de las PASO

Según lo que acabamos de señalar, la mayoría de las acusaciones lanzadas el último domingo se mueven entonces en el nivel secundario de la gobernanza electoral. Desde distintos sectores de la oposición, puntualmente los vinculados al kirchnerismo, se denunció al principio como una maniobra fraudulenta de parte del Ministerio del Interior por el orden en el que fueron ingresados los telegramas que contienen los resultados de las diferentes mesas, tópico que se viralizó en las redes sociales. Sin embargo, hay que ser muy cautos para hacer una afirmación de tal gravedad institucional. Más bien, la denuncia que efectuó el kirchnerismo corresponde verla como una supuesta manipulación en la carga de los resultados para digitar su parcialización. Es decir, cargar primero las mesas favorables al oficialismo y obtener así el mejor resultado posible a la hora del cierre de los principales matutinos y su consecuente repercusión en la opinión pública. Pero como ya dijimos, manipulación no es sinónimo de fraude. Por parte del gobierno, lo máximo que se llegó a conceder, como ya veremos, es la existencia errores sistémicos.

Una vez producido el “grito” del principal espacio opositor y el eco que tuvo en otros sectores políticos y sociales, correspondería (amén del avance del escrutinio definitivo, el único con validez jurídica) comprobar su contenido con peritajes basados en gran conocimiento informático y estadístico, tomando en cuenta además aspectos del origen del proceso de carga y transmisión, es decir, tanto las falencias en el desempeño de algunas autoridades de mesa como las negociaciones entre fiscales en el escrutinio allí realizado, sin olvidar que tenemos un sistema institucional al límite de sus capacidades, al tener que garantizar la emisión del sufragio para un total de electores habilitados que está cerca de duplicar el padrón de 1983.

Aquí, entonces, lo máximo que podemos referir es, por un lado, la puja histórica entre el Ejecutivo Nacional y la Cámara Nacional Electoral (CNE) sobre quién es el encargado del recuento provisorio y la transmisión de resultados, en particular desde que comenzó a intervenir Indra en 1997. Por el otro lado, sí es objetable que en medio de la polémica desatada, desde sectores del oficialismo, del peronismo no kirchnerista y de cierta prensa² se respondiera a los cuestionamientos tratando además de instalar la idea de que un “empate técnico” entre Esteban Bullrich y Cristina Kirchner vuelve irrelevante saber cuántos votos en verdad recibió cada uno.

El lugar para los intereses partidistas ¿El voto electrónico es la solución? La reforma de la que sí habla el gobierno

Distintos dirigentes del oficialismo, desde el senador Pinedo³ hasta la gobernadora de la provincia de Buenos Aires, María Eugenia Vidal,⁴ afirmaron a lo largo del día de las elecciones primarias que el denunciado robo de boletas y la lentitud en el recuento de los votos (admitiendo, cuanto mucho, errores sistémicos) no hubieran ocurrido si, quienes denunciaron el faltante y la demora en esa tarea, hubieran aprobado el proyecto que elaboró el Poder Ejecutivo para implementar la BUE.

2 <http://www.lanacion.com.ar/2053225-el-empate-tecnico-justifico-las-prevenciones-de-las-encuestadoras>

3 https://www.clarin.com/politica/paso-2017-federico-pinedo-candidatos-denuncian-robo-boletas_0_H1jwug-CwW.htm

4 https://www.clarin.com/politica/maria-eugenia-vidal-paso-2017-hicimos-gran-eleccion-todavia-falta_0_BJdpvS-ku-.html

Las ensaladas pueden ser muy saludables en términos nutricionales pero no son recomendables para explicar fenómenos políticos: en primer lugar, y en parcial acuerdo con lo afirmado por el senador Pinedo, efectivamente el tan denunciado y poco comprobado robo de boletas puede ser neutralizado mediante la implementación de una boleta única. El acuerdo aquí es parcial debido a que el componente "electrónico" le sobra a su afirmación. Simplemente una boleta única en papel solucionaría el problema, aunque no terminaría con las acusaciones de "clientelismo", por no mencionar cierto incentivo al gobierno dividido en la modalidad santafesina.

En segundo lugar, en relación con este nuevo impulso a la reforma, nos parece importante hacer dos observaciones: no se recuerda un gobierno que desde antes de asumir ya deslegitimara el sistema de votación por el cual fue electo. Es pertinente mencionar que en el debate por la segunda vuelta, fue Mauricio Macri quien esgrimió críticas al sistema vigente de emisión del sufragio, y prometió impulsar modificaciones en ese ámbito y el de las instituciones electorales.⁵ Hacer esos comentarios en tiempos de que era opositor (en ese caso, al gobierno de Cristina Kirchner) es comprensible, pero seguir insistiendo en lo mismo cuando se es corresponsable institucional de la gobernanza electoral nacional, amerita reflexionar sobre los fundamentos últimos de tal posicionamiento.

Aquí el gobierno no ha escatimado esgrimir diferentes justificaciones. Podemos decir que usó el argumento socioeconómico y el de la desconfianza electoral (común en América Latina), con un criterio cooperativo, de beneficio para todos. ¿Pero qué hay del criterio distributivo al impulsar la reforma? Por obvias razones, éste no se presenta a la ciudadanía sino que es una cuestión al interior de las élites políticas, es decir, qué partido/espacio se beneficia en términos electorales con una reforma electoral, algo que mayormente se mantiene "en voz baja". Aspectos como la prescindencia de la estructura de fiscalización tradicional (recordemos que ahora y en 2015 para el Pro fue fundamental la estructura de fiscales del radicalismo), y el incentivo indirecto (vía encarecimiento de costos) para que las provincias adhirieran a la simultaneidad electoral, permiten inferir que el gobierno de Cambiemos esperaba sacar algún rédito de la adopción de la BUE, sin contar con las denuncias que hubo sobre las misiones al exterior para la adquisición

5 Transcripción completa del debate presidencial entre Macri y Scioli. (16/11/2015). *La Nación*.

de las máquinas, alternando con las intenciones del Ejecutivo de asumir el diseño de los dispositivos,⁶ buscando el apoyo de la CNE a partir de prometerle que por fin tendría a su cargo el recuento provisorio.⁷

Era previsible que Cambiemos, al ser una nueva fuerza política a cargo del Ejecutivo, re-discutiera los acuerdos de gobernanza electoral pactados en el pasado fundamentalmente por radicales y peronistas. En esa línea, la administración electoral es un elemento que las élites suelen buscar reformar para obtener algún tipo de beneficio particular, cuando son reacias o están impedidas de modificar otras reglas, como el sistema electoral (sea por aversión al riesgo, sea porque demandaría una reforma constitucional, etc.). Si se mira en perspectiva, junto a los cuestionamientos que el oficialismo supo hacer de las PASO, han sido expresos y precoces los deseos de cambiar el sistema de emisión del sufragio, con la propuesta de la BUE, como ya vimos.

La reforma que el gobierno hizo “en voz baja”

A contramano de lo prometido en el debate con Daniel Scioli, mediante el Decreto n° 13/2015, el presidente Macri reformó la Ley de Ministerios. De esta decisión destacamos aquí que habilitó 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 Dirección Nacional Electoral (DINE) al Ministerio conducido por Rogelio Frigerio. De esta manera, dicha área ministerial recuperó las atribuciones comiciales que de forma sostenida ha tenido desde 1856.

Sin dar mayores justificaciones, se volvía atrás con la decisión adoptada en mayo de 2015, cuando Cristina Kirchner había transferido la DINE al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, medida motivada fundamentalmente en que el entonces ministro del Interior, Florencio Randazzo, era uno de los posibles pre-candidatos a la Presidencia por el espacio kirchnerista, por entonces oficialista.

6 Obarrio, M. (29/5/2016). El Gobierno desarrolla un sistema propio de boleta única electrónica. *La Nación*.

7 Sued, G. (29/09/2016). Boleta electrónica: el Gobierno cedió ante la Cámara Electoral y hoy se firma el dictamen. *La Nación*.

Así, por expresa voluntad del actual gobierno, el Ministerio del Interior volvía entonces a ser el principal responsable de formular e implementar la política electoral del Ejecutivo Nacional. Pero eso no es todo. Cambiemos buscó también intervenir en la designación de actores claves del proceso electoral. En concreto, impulsó al magistrado Juan Manuel Culotta a la subrogancia del estratégico Juzgado federal con competencia electoral de La Plata (ámbito codiciado por diferentes espacios políticos, tras el fallecimiento del "histórico" juez Manuel Blanco), puesto al cual había renunciado María Servini de Cubría en 2016, en medio de denuncias de presiones del oficialismo y demoras en la actualización del padrón de electores en ese distrito clave. Previo a las PASO, Culotta tomó algunas decisiones controversiales que terminaron, en un caso, imposibilitando que Mario Ishii compitiera en la interna con Randazzo (lo que le valió una duro pronunciamiento de sus superiores de la CNE⁸) y, en otro caso, no dando respuestas a los pedidos de "Unidad Ciudadana" sobre aspectos organizativos de las primarias del 13 de agosto.⁹ También, el magistrado concedió el pedido de Cambiemos para la movilidad de sus fiscales¹⁰ y accedió al pedido del Ministerio de Gobierno bonaerense para regular restrictivamente la inscripción de quienes se desempeñarían en la fiscalización partidaria.¹¹ Es de mencionar que tampoco ha escapado a la atención del oficialismo nacional la vocalía vacante en la CNE, siguiendo de cerca el proceso de selección del reemplazante del fallecido juez Rodolfo Munné, figura clave de dicho tribunal.

La gobernanza electoral es política, pero en un contexto de controles cruzados

Según vimos, la polémica suscitada por las PASO parecía encaminarse hacia una crítica al gobierno por (¡nuevamente!) "errores de comunicación" (en este caso, por informar tarde los resultados de dos distritos que sumados llegan a casi la mitad del padrón de electores).

8 <http://www.ambito.com/892385-duras-criticas-de-la-justicia-electoral-al-juez-que-dejo-afuera-a-listas-de-ishii>

9 <https://www.tiempoar.com.ar/articulo/view/69601/unidad-ciudadana-extrema-las-alertas-para-fiscalizar-los-comicios>

10 <http://www.elintransigente.com/politica/2017/7/31/cambiemos-logro-movilidad-fiscales-partidarios-provincia-447400.html>

11 http://infocielo.com/nota/82768/culotta_orden_distribucion_de_fiscales_de_los_partidos_se_tendran_que_annotar_24_horas_antes/

Las acusaciones del kirchnerismo apuntaron a la manipulación y la respuesta del oficialismo enfocó hacia los errores sistémicos. Esto muestra que las élites partidarias, en general y a pesar de todo, saben lo irresponsable que es hablar de fraude (pues nadie quiere que su casa vuele por los aires), tópico que sí inundó el submundo de las redes sociales.

Sin embargo, el deslizamiento hacia lo considerado central en la gobernanza electoral, esto es, el nivel de las instituciones y la autonomía política de sus miembros, permiten advertir la presencia de intereses partidistas en el impulso a la BUE y, más aún, en la reivindicación de las atribuciones del Ejecutivo respecto a la gobernanza electoral, incluso con una particular atención hacia la designación de magistrados. Pero, entonces, ¿todo está al arbitrio del gobierno de Cambiemos y antes lo estuvo del kirchnerismo? ¡No!

El hecho de que las atribuciones comiciales estén repartidas desde larga data entre diferentes organismos nacionales y provinciales (incluso, en algunos distritos, entes municipales), a lo que se suma la fiscalización partidaria de los comicios (desde la reforma sarmientina de 1873) y el involucro de la Justicia federal y la descentralización en favor de la ciudadanía (desde las reformas saenzpeñistas de 1911-1912), señalan dos cosas: por un lado, el carácter político de la gobernanza electoral argentina (es decir, las élites políticas tienen un rol central en ella), algo de lo cual es tan negativo escandalizarse (porque es más importante asegurar la “imparcialidad” que la “independencia política” de los árbitros) como querer decir “eso lo hicieron los anteriores, no nosotros”. Aquí radica, nos parece, el error del gobierno de Cambiemos. El haber desmentido en los hechos lo prometido en la campaña presidencial respecto a los organismos electorales lo pone en deuda con sus votantes. De las modificaciones “en voz baja”, poco perceptibles, las PASO, entonces, fueron como un “grito” en cuanto a evidenciar estas situaciones.

Por otro lado, la existencia de controles cruzados, porque esas élites han preservado algunas de esas atribuciones pero otras las han delegado, en los partidos, en la Justicia Electoral y en los ciudadanos; reparto potenciado por la fragmentación de competencias que de por sí imprime nuestro federalismo y las dispares dinámicas políticas entre las arenas nacional y provincial. Que estos controles se mantengan activos y sean fortalecidos, junto con las capacidades, es crucial para mantener a niveles socialmente aceptables la desconfianza electoral y garantizar comicios libres, justos y competitivos. De cara a las elecciones generales, queda tarea por delante.