

LA REFORMA ELECTORAL Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

HÉCTOR JOSÉ ZIMMERMAN¹

La Ley 26.571, sancionada el 2 de diciembre de 2009, y promulgada parcialmente el día 11 del mismo mes y año, lleva por título LEY DE DEMOCRATIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA, LA TRANSPARENCIA Y LA EQUIDAD ELECTORAL.

Cabe recordar que con motivo de la crisis del 2001, durante el gobierno de Duhalde, se estima en un número que pasa la centena, la cantidad de Proyectos presentados en el Congreso de la Nación, con finalidad de paliar los déficit de la representación clásica, y la pérdida de la funcionalidad tradicional de los partidos políticos.

El intento de reformar la actividad de los partidos, y de dotar de transparencia los procesos electorales con la normativa recientemente sancionada, parte del mismo título de la ley, y ya ha motivado peticiones de declaración de inconstitucionalidad de la misma, principalmente proveniente de las agrupaciones partidarias en lo referente al piso exigido (4‰) como caudal específico de afiliados dentro del total de los inscriptos en el padrón electoral correspondiente a cada distrito, atento al hecho de que el incumplimiento de este requisito es causal de declaración de caducidad de la personería jurídico-política, lo que lisa y llanamente implica la imposibilidad de participar de la contienda electoral y quedar excluidos de postular candidatos para cargos electivos nacionales, y de Parlamentarios del MERCOSUR.

Esta discutible ley, en realidad debe ser analizada en relación a cuatro normas específicas, a las cuales modifica o complementa siendo ellas, la Ley Orgánica de los partidos políticos, la de Financiamiento de los partidos, el Código Electoral, y la Regulación de los medios de comunicación.

¹ Profesor Titular de Derecho Político, Cátedra "B" en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la U.N.N.E.

Esta conexidad resulta de la actividad regulatoria y de control que ejerce el Estado sobre los partidos, y que no se agota con la obtención de la personería jurídico-política, sino que va mas allá efectuando contralores de tipo ideológico, funcional, y económico financiero. La exigencia de mantener un número mínimo de afiliados como requisito ineludible, se complementa con la obligatoriedad de la realización de internas partidarias primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO), con el objetivo que las candidaturas propuestas respondan realmente a la voluntad de los afiliados y que las agrupaciones se constituyan como organizaciones políticas de carácter permanente, mas allá de las campañas electorales, y retornen a una de sus funciones básicas, nuclear a personas que comparten principios e ideas comunes, formulando programas de gobierno en caso de acceder a los órganos intervinientes en los procesos de decisión de las políticas públicas. Esto se complementa con la continuidad del espacio o ámbito adecuado para la formación y capacitación de los liderazgos políticos, en razón de tener los partidos el monopolio de la postulación de candidatos para cargos electivos, y de forma independiente al hecho de llegar o no, sufragio mediante, dotar de conocimientos idóneos al funcionariado público.

Los partidos políticos en la actualidad se consideran instrumentos necesarios para la vida en democracia aunque no son patrimonio exclusivo de ésta. De allí que los autores hagan hincapié en que los partidos políticos no solo deben estudiarse orgánicamente, sino que también funcionalmente. A su vez de éste carácter funcional es que deriva la posibilidad de dividir los sistemas en competitivos, semicompetitivos y no competitivos, enlazando el funcionamiento de los partidos y el sistema electoral donde cumple su cometido.

La primera tesis que se debe abonar aquí es que los partidos pueden existir tanto en los sistemas autoritarios como en los autocráticos, pero que son un instrumento invaluable para la consolidación de la democracia. Las tristes experiencias vividas por nuestro país indican que el oscurantismo comenzó con la prohibición de los partidos políticos y terminó con la disolución de los mismos debiendo refundarse el sistema con la transición iniciada en 1983.

Esta transición iniciada en la década del 80' es la que muestra diversas etapas que relacionan a los partidos con el régimen electoral. Además no solamente se discutirá acerca de la organización, las funciones, el rol de los

partidos sino que también no se podrá concebir el funcionamiento del sistema de partidos obviando el régimen legal que los reúne. En principio, los distintos aspectos sometidos a estudio trabajaron acerca de la organización, su reconocimiento y el rol del Estado, tanto en el mundo intrapartidario como en el extrapartidario. Pero no debemos olvidarnos que la corriente institucionalizada a partir de la década del 90' operaba sobre el achicamiento del Estado y lo gravoso de esta concepción ha sido que frente a la ausencia del Estado el control sobre los partidos se ha diluido y la función principal que se le había encomendado, especialmente como articulador de las demandas entre Sociedad y Estado, se encuentra francamente deteriorada.

Aun así no debe depreciarse la injerencia del Estado dentro del sistema de partidos ni tampoco soslayar la actividad de los partidos en los ámbitos naturales de su gestión: los comités partidarios y las cámaras legislativas. De estos aspectos nos ocuparemos seguidamente.

PRIMERO: No se concibe una sociedad democrática sin que sus partidos compitan libre e igualitariamente en las contiendas electorales. Por lo tanto, el principio de "Un hombre un Voto" para consagrar la libertad e igualdad en la elección debe entenderse dentro del sistema de partidos democráticos como el principio de "Un partido un Sector sociopolítico representado".

SEGUNDO: Si el Estado asegura la democracia a través de un régimen electoral competitivo, no por ello debe aislarse del funcionamiento de los partidos en sus aspectos intra e interpartidario.

TERCERO: El Estado por su labor legitimadora de los partidos políticos con el reconocimiento de la personería jurídica política no puede limitar su accionar al solo momento de habilitarlo para la competencia electoral, debe garantizar la vía democrática interna, y los derechos políticos de los ciudadanos, afiliados o no, a las agrupaciones partidarias.

CUARTO: Si los partidos legitiman la democracia, el régimen electoral debe acompañar las transformaciones que sufre la sociedad cada vez más complejas producto de la vida democrática basada en el consenso, la tolerancia y

el disenso. En síntesis, el régimen electoral o por mayoría o proporcionalidad debe legitimar la oposición de cualquier minoría suficientemente representativa.

En nuestro país se distinguen claramente las etapas de discusión acerca de la relación sistema de partidos y régimen electoral en la transición democrática.

El retorno de los militares a los cuarteles reflató la posibilidad de volver al principio de la soberanía del pueblo, pero la legalidad preexistente obligó a que los partidos políticos volvieran a incursionar en una etapa de refundación. Con algunas modificaciones de la denominada "LEY ILLIA", se reglamentó la vida de los partidos y se fundamentó la actividad del Estado mediante controles entre los que se destacan los siguientes.

1. Control formal o legal

Con la creación de la justicia electoral como un apéndice del Poder Judicial, pero de naturaleza política, la posibilidad de intervenir en la competencia electoral solo se consigue luego de la obtención de la personería jurídica-política. Tanto a nivel doctrinario como jurisprudencial ya no se discute la posibilidad de que los partidos con la obtención de la personería jurídica cumplan un rol social, pero el carácter monopólico de la promoción de las candidaturas a cargos públicos solo se encuentra cubierto con el aval de la justicia electoral.

2. Control ideológico

El Estatuto Legal impide el reconocimiento de los partidos que atenten contra la democracia con su accionar, o que sustenten principios encontrados con el capítulo dogmático de nuestra constitución. De allí entonces que no se permite la existencia de partidos que pretendan acceder al poder por medio de la violencia o que cuestionen por ejemplo, la forma republicana de gobierno.

Este control fue ejercido arbitrariamente en algunas ocasiones en ciertos distritos donde por ejemplo se negó la personería política al Partido Comunista con la fundamentación de que en los sistemas de Europa del Este el funcionamiento del Partido era sustancialmente antidemocrático. Aún hoy se discute

respecto de la aplicación de este control pero debe considerarse que el mismo se encontraba implementado con anterioridad a la constitucionalización de los partidos políticos.

3. El control funcional o interno

Este control es uno de los más importantes ya que permite visualizar a los partidos políticos con un carácter dinámico, y es continuador del rol del Estado atento a que este verifica e incluso dictamina respecto del cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. En esta posición dinámica el Estado entiende que la tutela de los derechos políticos de los afiliados va más allá del simple reconocimiento de la personería jurídica política de los partidos, y conocidos son los casos en los cuales ha obtenido un papel protagónico la fiscalización de las elecciones internas, antes, durante y después de la realización de las mismas, o en la resolución referente a la caducidad o la extinción de la personería en razón de la inactividad de las agrupaciones políticas.

4. El Control financiero

La normativa vigente permite a los partidos políticos obtener recursos para el financiamiento de su actividad, independientemente de los aportes que el Estado por Ley reconoce a través del Fondo Partidarios Permanente. En este sentido, la norma regula la procedencia y el registro de los aportes obtenidos por los partidos políticos y excluye expresamente a aquellas entidades, organizaciones, o asociaciones, a las cuales les veda imperativamente la capacidad contributiva.

Enlazando la posibilidad de obtener la personería jurídica política de los partidos para competir en las contiendas electorales y continuidad en el tiempo podríamos distinguir los siguientes aspectos:

- a. La Obtención de la Personería Jurídico Político.**
- b. Tipos de Partidos;**

a. Para la obtención permite a los partidos postular candidatos a los cargos públicos electos por sufragio popular.

Este reconocimiento de la Personería requiere dos etapas. La presentación y cumplimiento de lo que exige la Ley para contar con la Personería Jurídica Política provisoria con un aval de adhesiones de un número de electores no inferiores al 4 % del total de los inscriptos en el registro de electores del distrito correspondiente hasta máximo de un millón. Dentro de los 150 días y cumpliendo con los mismos porcentajes de afiliación se reconoce la personería. Esta obligación es relevante atento a que los partidos deben conservar en forma permanente el número mínimo de afiliados. La imposibilidad de contar con el número previsto es causal de caducidad.

La caducidad da lugar a la cancelación de la inscripción del partido en el Registro Electoral y la pérdida de la Personalidad Política.

b. La legislación habla de:

Partidos de Distritos, comprende aquellos que en un distrito han obtenido la Personería Jurídico-Política y están en condiciones de competir electoralmente.

Partidos Nacionales, que son los que están reconocidos en por lo menos cinco distritos y tienen igual nombre y carta orgánica.

Tanto los partidos de distritos como nacionales tienen la posibilidad de constituir alianzas de distritos o nacionales respectivamente de dos (2) o más partidos. En las nacionales deben requerir su reconocimiento hasta 60 días antes de la fecha de las elecciones primarias, abiertas, simultánea, y obligatorias. La regulación de los partidos también permite la creación de confederaciones para dos (2) o más partidos de distritos o nacionales siempre y cuando tengan carácter permanente, y necesitan ser autorizados 60 días antes de las elecciones nacionales. La fusión de los partidos políticos permite cumpliendo los requisitos del porcentaje de afiliados y carta orgánica común crear un partido nuevo derivado de la unión de dos o más anteriores.

Elecciones Primarias Abiertas, Simultáneas y Abiertas

De haber surgido en las últimas experiencias electorales los candidatos como un resultado visible y palpable de la deliberación, y de procesos internos de los partidos, la actual reforma sería totalmente innecesaria. Contribuye también a la obligatoriedad de las primarias, la poca predisposición de los votantes a manifestar su voluntad en las ocasiones que las mismas se efectuaron por iniciativa de los partidos con carácter facultativo, como en el caso de la determinación de la fórmula presidencial que propuso a De la Rúa – Álvarez, para el período siguiente a la culminación del mandato menemista.

Sería un error también clasificar a las alianzas en electorales y programáticas, por la sencilla razón de que las programáticas son siempre electorales, pero lo que pretende corregir la nueva ley, es que no se agoten las alianzas en el acto electoral, sin haber pasado previamente por las internas partidarias, con el agravante que en las elecciones generales ya se ha demostrado que muchos partidos obtienen porcentajes inferiores en sumo grado a la cantidad de afiliados que registran sus padrones internos. Por otra parte los partidos pequeños que realmente no representan mayor significancia dentro del padrón general han podido subsistir en las provincias con las denominadas listas colectoras, o la postulación para más de un cargo electivo, en caso de desdoblamiento del llamado electoral, situación expresamente prohibida ahora para cargos nacionales.

En este sentido, la imposibilidad de postulación de candidatos a la elección general, sin pasar por las primarias, transparenta en mayor medida la llegada de quienes cuentan con mayor consenso, y obliga a los partidos a trabajar con una mayor amplitud, restringiendo los reiterados acuerdos de cúpula.

En consecuencia a la Ley actual regula las elecciones para candidaturas a cargos públicos y para cargos partidarios periódicamente.

Para la ocupación a cargos públicos prevé dos elecciones, que sucesivamente se denominan primarias, y generales. Ambas de carácter simultáneas y obligatorias.

En las primarias se eligen los candidatos para cada lista o alianza partidaria y deben concurrir todos los electores sin distinción de afiliaciones partidarias. Por lo tanto, la intención de la reforma es de definir los candidatos por partido o alianza para competir en las elecciones generales en los 60 días posteriores, cada elector solo podrá votar postulando un candidato para cada cargo. El que resulte más votado a cada cargo por el partido o alianza que optó el electorado será el que compita en las elecciones generales por el partido o alianza al que pertenece. A efectos de regularizar, las primarias son abiertas (para todos los votantes), simultáneas (el mismo día y horario), y obligatorias (el voto se considera un deber), que se intenta simplificar su entendimiento con la sigla P.A.S.O. Por ende, todo candidato que no se haya sido presentado en las primarias no puede competir posteriormente en las generales.

Financiamiento

En un plano más dificultoso, la corrección o el cumplimiento estricto de los aportes para las campañas, en cuanto a quienes pueden realmente efectuarlos, o la declaración de todos los ingresos percibidos fuera del financiamiento estatal, más que una normativa expresa y coherente, necesita realzar la cultura política del electorado, de las corporaciones económicas, de los gremios, y de los funcionarios públicos. Particularmente, en el último caso, respecto de la utilización de los bienes del Estado, y de las políticas clientelares, en épocas de campaña.

La presente Ley modifica varios de los artículos de la Ley N° 26215 de financiamiento de los partidos políticos, y se reformula lo relativo a:

a. Los responsables solidarios con el Tesorero, las agrupaciones políticas y alianzas electorales deben designar dos responsables económicos financieros antes del inicio de la campaña.

b. Los gastos efectuados durante las campañas deben documentarse debidamente y el Ministerio del Interior determina la unidad monetaria a utilizar.

c. Se establecen tres (3) partidas presupuestarias de la Administración Nacional. Una para la elección del Presidente, otra para Diputados Nacionales

y una tercera para Senadores Nacionales. Los montos de estas partidas se prevén de manera análoga a la mitad de las destinadas para las campañas de elecciones generales.

d. La distribución de los aportes es diferente de acuerdo al nivel o categoría de voto. Para las presidenciales 50% se distribuye en forma igualitaria entre las listas presentadas. El otro 50% entre los 24 distritos en proporción a los electores de cada distrito entre las agrupaciones políticas en forma proporcional a la cantidad de votos que cada partido haya obtenido en la elección general anterior. Si existen alianzas o confederaciones se suman los votos obtenidos en la elección general anterior. Para el caso de los diputados se distribuyen de igual forma en las proporciones reseñadas, en los 24 distritos de conformidad a la cantidad de electores que tengan. Para Senadores se sigue el mismo procedimiento pero entre los ocho distritos que eligen cargos para la Cámara Alta.

e. Se acepta el financiamiento privado en la medida que se rinda cuenta de ello, y solo comprende a las personas físicas, continuando las incompatibilidades establecidas en las leyes precedentes.

f. El monto final de financiamiento de cada distrito se obtiene de multiplicar el número de electores habilitados en el distrito por un módulo electoral (el importe del módulo electoral equivale a \$ 1,50).

g. Al culminar cada elección cada agrupación o alianza, el tesorero y los responsables económicos financieros deben informar a la justicia federal con competencia electoral en cada distrito sobre. Aportes públicos y privados recibidos, origen, nombres y documentos de los donantes, destino y monto, gastos de campaña (con denominación e importe de cada rubro), comprobantes de ley de los gastos, apertura y cierre de la cuenta bancaria destinada a los aportes.

Publicidad

No sabremos realmente si esta nueva concreción legislativa del Congreso Nacional, dará los frutos esperados, pero si constituye un avance para el freno del gasto desmesurado del erario público, con el acortamiento de las campañas, y el modo propuesto –perfectible por cierto–, del uso de los medios

de comunicación, y la difusión de los estudios de opinión pública relativos a tendencias electorales. El solo hecho de difundir quien los encarga y los paga, la exigencia de publicar las consultoras que los realizan, la metodología utilizada, la cantidad de casos relevados, y otros requisitos complementarios, revitalizan la importancia de los sondeos como una herramienta vital para el análisis de las políticas públicas, enlazando la implementación de las mismas con las correcciones necesarias para un mejor aprovechamiento de los recursos públicos, y no reducir esta técnica a un mecanismo mas del hoy denominado marketing político.

La nueva reglamentación establece que la Dirección Nacional Electoral es la responsable de distribuir los espacios de publicidad electoral en los medios de difusión radiales y televisivos. Prohíbe expresamente la contratación de publicidad en forma privada, tanto a los partidos como a terceros. Además ningún medio de comunicación puede emitir publicidad que no haya estado distribuida y autorizada con anterioridad.

Los Servicios de Comunicación Audiovisual deben ofrecer el 10% del tiempo de su programación para fines electorales. Los espacios se distribuyen sobre el total en un 50% para todas las agrupaciones políticas con candidaturas oficiales de forma igualitaria y el 50% restante de acuerdo a los votos obtenidos en la elección anterior en consideración a cada nivel de cargos.

Los horarios de publicidad comprenden el espacio de 7 a 1 horas, y las agrupaciones no pueden transferirse los espacios en caso de que no se utilicen. Los horarios son rotativos y al menos dos veces por semana cada agrupación debe disponer la promoción de sus candidaturas en el horario central.

Para la publicación de los estudios de Opinión Pública la Cámara Nacional Electoral creó el Registro de Empresas de Encuestas y sondeos de Opinión, cuya inscripción es obligatoria para las consultoras que desempeñan esta actividad. Deben rendir cuenta de los trabajos efectuados en cada distrito electoral publicando nombre de la empresa, los gastos efectuados, la metodología, número de casos, y resultados obtenidos entre otros ítems. Está expresamente prohibida la difusión de resultados o tendencias desde ocho días antes de las elecciones. De violar las disposiciones las sanciones van de prohibir la participación de las encuestadoras entre dos y cuatro elecciones posteriores.

Elecciones y escrutinio

Como novedad la ley introduce como cuestiones novedosas la ubicación de las mesas de votantes de igual forma para las elecciones primarias y las generales.

Los modelos de actas son dos (2) uniformes, separando las categorías de Presidente y vice, y Diputados y Senadores. Las agrupaciones deben tener boletas de color asignadas para cada una, subdivididas de acuerdo a las listas internas que se hayan presentado.

De difícil pronóstico

Si bien esta nueva regulación y considerando también las ya anteriormente establecidas, varios son los puntos de discusión y obviamente de difícil pronóstico. En principio, el inconveniente mayor observado es la falta de difusión de los contenidos de la ley para evitar la confusión en el electorado, y la inaplicabilidad de su enseñanza en los niveles educativos en beneficio de la comunidad y de los votantes.

A lo expuesto se suma la probable dificultad de mantener el número de afiliados ante el crecimiento del padrón, y con ello la necesidad de contar siempre en cada distrito, a lo que se agrega el cumplimiento de disposiciones que hacen a la permanencia de los partidos por su funcionamiento interno y su caudal de votos. En este sentido se deben resaltar las causales de caducidad que entre otras se determinan, por ejemplo:

- a) La no realización de elecciones partidarias internas en el término de cuatro años.
- b) La imposibilidad de no presentarse a dos elecciones nacionales consecutivas.
- c) No alcanzar en 2 (dos) elecciones nacionales sucesivas el 2% del padrón electoral del distrito correspondiente.
- d) No mantener la afiliación mínima prevista.

Por último los especialistas prevén una tendencia a la desaparición de los partidos de menor caudal de afiliados y votos, y la falta de medidas de fondo que mejoren las falencias existentes por la crisis de representatividad entre las instituciones políticas y el electorado.