



La Democracia Argentina

Las reglas del juego
de la democracia



40D años
Democracia
siempre

INCaP Instituto Nacional de
Capacitación Política



Ministerio del Interior
Argentina

40D

años

**Democracia
siempre**

editorial

Ana Egido

Dolores Gandulfo

Facundo Juarez Ritterband

Juan Calvo

María Agustina Díaz

Pablo Rodríguez Masena

Santiago Régolo

Autores y autoras de contenido

Facundo Juarez Ritterband

Compilación

Tomás Litta

Editor y corrector de contenido

Lía Ursini

Diseño, diagramación, ilustración

autoridades

Alberto Fernández

Presidente de la Nación

**Cristina Fernández
de Kirchner**

Vicepresidenta de la Nación

Wado de Pedro

Ministro del Interior

índice

Prólogo	4
Capítulo 1. El sistema electoral en Argentina	6
1.1. Definición y elementos del sistema electoral	
1.2. El sistema electoral argentino	
1.3. La Constitución de la Nación Argentina	
1.4. El Código Electoral Nacional	
1.5. Ley Orgánica de los Partidos Políticos	
1.6. Las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias	
1.7. El parlamento del Mercosur	
Capítulo 2. El federalismo electoral argentino	14
2.1. Ciudadanía Política	
2.2. Categorías y distritos	
2.3. Diversidad de la oferta electoral	
2.4. Los calendarios electorales	
2.5. La elección de quienes gobiernan	
2.6. Las legislaturas provinciales	
2.7. Instrumentos de sufragio	
Capítulo 3. Ampliación de derechos políticos de las mujeres: sufragio femenino, cupo y paridad	19
Introducción	
3.1. La lucha por el voto femenino	
3.2. Cupo y paridad en los ámbitos de representación política	
3.3. Participación política y un debate que persiste	
Capítulo 4. Accesibilidad electoral	21
4.1. Introducción	
4.2. Accesibilidad electoral y ampliación de la democracia	
4.3. Normativa Argentina	
Capítulo 5. El voto Joven	25
5.1. La Ley de Centros de Estudiantes: herramienta de organización y participación	
Capítulo 6. Reflexiones finales	28
Bibliografía	30

La Democracia Argentina.

Las reglas del juego de la democracia

→ Prólogo

En 2023 la Argentina cumplirá cuatro décadas de vida democrática ininterrumpida, un hecho inédito en la historia nacional. Desde la conformación del Estado argentino, el país adoptó para su gobierno la forma representativa, republicana y federal, sostenida sobre la división y el equilibrio de poderes del Estado, como medio para garantizar el régimen democrático y las libertades individuales.

Con la reforma constitucional en 1949, las garantías democráticas y libertades individuales se ampliaron bajo la concepción del constitucionalismo social, incorporando una serie de principios, derechos y garantías para las grandes mayorías. Sin embargo, tras un golpe de Estado contra el gobierno de Juan Domingo Perón en 1955, dicha reforma fue ilegítimamente derogada, lo que implicó un retroceso en materia de derechos y conquistas sociales.

Este quiebre institucional no fue novedoso, sino que se estuvo inscripto en un período de la historia argentina comenzado en 1930 y caracterizado por la insubordinación militar a los gobiernos civiles, el cercenamiento de derechos políticos y libertades individuales, la proscripción política, la violencia institucional y la interrupción de las garantías constitucionales. Como corolario de este proceso, se dió el más atroz golpe de Estado cívico-militar, que a partir del 24 de marzo de 1976 dió paso a la dictadura más cruel de nuestra historia, en la que el terrorismo de Estado fue un instrumento para el disciplinamiento social en pos de instaurar un modelo económico neoliberal, que se cobró un saldo de treinta mil personas detenidas-desaparecidas y cometió actos atroces contra los derechos humanos.

Gracias a la organización de los partidos políticos nucleados en la Multipartidaria, los organismos de derechos humanos y el movimiento obrero, el país logró recuperar su democracia y salir del terror. Sin embargo, aquella joven democracia sufrió embates signados por alzamientos militares, crisis financieras, condicionamientos a su economía por parte de organismos internacionales y una enorme deuda externa heredada de la dictadura. En esas circunstancias, el pueblo argentino no dejó de aferrarse a su democracia, defendiéndola, con la convicción de que es la única forma de gobierno capaz de garantizar los derechos fundamentales.

En ese sentido, la reforma constitucional de 1994 amplió los derechos civiles y políticos del sistema democrático, el sufragio universal, mecanismos de democracia semidirecta y el rango constitucional para tratados internacionales de derechos humanos. Dichos avances se ampliaron años más tarde, durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, quienes hicieron de las políticas de derechos humanos una política de Estado, abrieron paso desde la democracia formal hacia la democracia sustantiva, impulsaron la lucha contra la impunidad de los delitos de lesa humanidad, políticas de memoria, reparación y juicio a los responsables de violaciones a los derechos humanos durante la última dictadura.

Hoy Argentina cuenta con un sistema democrático legítimo, sólido y estable, del que participan altos porcentajes de la población, en el que se da la alternancia de las fuerzas políticas en la representación de la sociedad, la libertad de expresión, la subordinación militar a los gobiernos civiles y la participación de la sociedad en partidos políticos, sindicatos, organizaciones sociales, asociaciones civiles, movimientos sociales, centros de estudiantes, asambleas, organizaciones barriales y movimientos feministas.

No obstante, queda un largo camino, nuevos desafíos y debates que la democracia argentina debe enfrentar para profundizar la democratización, tanto en las instituciones como en la vida de las personas, para consolidar un país con justicia social, un país soberano y federal, productivo y sustentable, con capacidad de elaborar acuerdos y generar consenso, de reconocer la pluralidad y la diversidad.

El cuadragésimo aniversario de la democracia argentina se vuelve un hito oportuno para reafirmar el vínculo entre la democracia y la ciudadanía, para implementar acciones destinadas al fortalecimiento de las prácticas democráticas.

Es una gran oportunidad para reflexionar acerca de los avances y logros que se han consolidado, así como ponderar las nuevas agendas, materias pendientes y nuevos desafíos. En ese sentido es que se inscribe esta serie de tres volúmenes producidos desde el Ministerio del Interior de la Nación Argentina, a partir del Instituto Nacional de Capacitación Política y la Dirección Nacional de Fortalecimiento de las Prácticas Democráticas, con el objetivo de realizar un aporte reflexivo que permita dar contenido y profundidad a la democracia argentina.

La reflexión y el reconocimiento de la historia de nuestra democracia, desde sus puntos de partida y sus desarrollos, hasta sus nuevos impulsos y la construcción de nuevos imaginarios democráticos, es una tarea vital para el fortalecimiento de las prácticas democráticas y para enfrentar los desafíos actualmente planteados. El Programa “40 años - Democracia Siempre” propone esta producción, como insumo elemental para reconocer su desarrollo histórico, su ejercicio efectivo y sus desafíos, tanto del presente como del futuro.

Este volumen hace especial énfasis en el carácter institucional de la democracia argentina y complementa el volumen precedente, que trae un abordaje teórico, conceptual e histórico sobre la democracia argentina, y el volumen que cierra esta serie, enfocado en los debates sobre los que gravita la democracia en la actualidad, sus deudas y desafíos de cara al futuro.

A continuación, se presenta un abordaje del sistema electoral en Argentina, realizando un recorrido a través de su evolución, con hincapié en aspectos históricos y normativos, desde la adopción del voto secreto de la Ley Saez Peña, pasando por la del voto femenino y llegando a las políticas de paridad de género, voto joven y voto migrante. Analiza la definición, los tipos y elementos del sistema electoral, recorre la conformación del sistema electoral argentino expresado en la Constitución Nacional y en el Código Electoral y sus diferentes incorporaciones, incluyendo la normativa que rige la existencia y comportamiento de los partidos políticos.

Abordar las múltiples dimensiones, normativas y hechos directamente relacionados con el sistema electoral excede las pretensiones de este trabajo. El recorrido propuesto a continuación no pretende ser integral, sino más bien elemental, una suerte de pantallazo respecto al régimen electoral que rige formalmente en la democracia argentina. Si bien retoma hitos fundamentales de la historia del sistema electoral argentino, no alcanza ni busca ser un racconto exhaustivo de hechos, sino más bien sintetizar distintos aspectos de rápida aprehensión para cualquier persona interesada en esta temática.

1.

El sistema electoral en Argentina

Por Juan Calvo¹

1.1. Definición y elementos del sistema electoral

Todo sistema electoral implica un conjunto de actores (afiliados a partidos políticos, funcionarios del órgano electoral, autoridades de mesa, votantes, etc.), reglas (código o ley electoral, mecanismo o fórmula de asignación de bancas, traza de distritos, etc.) y elementos concretos para desarrollar y gestionar los distintos procesos de una votación, como urnas, instrumentos de sufragio, vehículos de logística, centro de cómputos y transmisión de resultados, entre otros. Entre los **actores del sistema electoral** cabe destacar:

→ **La Dirección Nacional Electoral (DINE)**, en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, organismo que tiene la responsabilidad de llevar a cabo el calendario electoral establecido por la jurisdicción nacional, así como asistir las elecciones de niveles provincial y local, cuando corresponda. En este sentido, coordina las acciones de otros organismos que sostienen el esfuerzo electoral como, por ejemplo, el Correo Argentino, encargado de la logística electoral en todo el territorio nacional, en conjunto con el Comando General Electoral, que depende del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

→ **La Cámara Nacional Electoral**, en el ámbito del Poder Judicial de la Nación, organismo que ejerce el contralor judicial electoral y asiste a los reclamos de particulares y asociaciones políticas y jurídicas en relación a los procesos electorales. Entre otras funciones, le corresponde a este organismo la confección de los padrones de electores.

→ **Los partidos políticos, en el ámbito del Poder Legislativo**, conforman instituciones consagradas por la Constitución Nacional argentina como instrumentos fundamentales del sistema democrático nacional, a través de los cuales la ciudadanía elige a sus representantes para los cargos electivos. Estos partidos se rigen por la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, mientras se componen de afiliados y afiliadas que se organizan en estructuras partidarias en los territorios en los que se encuentran representados. Los partidos políticos con representación en más de cinco distritos provinciales, que posean una misma declaración de principios políticos y una misma carta orgánica, pueden solicitar su reconocimiento como partidos de orden nacional.

→ **La soberanía popular reside en la ciudadanía como electores.** Las y los argentinos mayores de dieciséis años que se encuentren empadronados por la Cámara Nacional Electoral, se constituyen en electores con derecho al voto universal, secreto y obligatorio.

¹ Licenciado en Ciencia Política (USAL), investigador (UNDEF), profesor adjunto de Vigilancia Tecnológica e Inteligencia Competitiva (UNA), a cargo del Programa RADAR VTIC, docente de Inteligencia Competitiva y Económica (UNLP). Mail: correocalvo@gmail.com

1.2. El sistema electoral argentino

Como todo conjunto de reglas, los sistemas electorales nunca dejan de ser una apuesta importante para los actores del sistema. Nuestra historia argentina es fecunda en este sentido: Hipólito Yrigoyen dudó en presentarse a las elecciones de 1916, desconfiado del sistema electoral establecido por la Ley Sáenz Peña en 1912; de igual modo, Juan Domingo Perón, según relatan las crónicas del 17 de octubre de 1945, obtuvo el compromiso de parte del presidente de facto Edelmiro Farrell para llamar a elecciones transparentes como condición para salir al balcón de la Casa de Gobierno y convencer a los argentinos y argentinas reunidos que debían volver a sus casas en orden.

Así como los años posteriores a la dictadura de la llamada Revolución Libertadora fueron de un sistema electoral restringido por la proscripción de las fuerzas políticas populares, también sucedió que durante el retorno de la democracia en 1983 fue determinante la participación masiva de la ciudadanía y de los partidos políticos en las elecciones de octubre de ese año. De ese modo la legitimidad de los y las gobernantes y autoridades de la Nación se afianza en torno al sistema electoral, que no es impugnado por algún sector político. Ésta es una de las virtudes del sistema electoral argentino.

El presente capítulo propone una descripción del sistema electoral nacional, que interpreta el artículo 1º de la Constitución Nacional, cuando éste establece la forma representativa de gobierno. Anima este capítulo la importancia del conocimiento del **marco normativo** en el que se desenvuelven las fuerzas políticas y los y las candidatas, para la formación del militante y dirigente político, para que la fuerza de las ideas y del ejercicio de la política tenga un correlato teórico con las instancias de representación popular.

Para comenzar con esta descripción, señalaremos **tres normas fundamentales que hacen al sistema electoral argentino, la Constitución Nacional, el Código Electoral Nacional y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos.**

1.3. La Constitución de la Nación Argentina

La Constitución Nacional es la principal fuente normativa de nuestro país y establece diversos aspectos relacionados al sistema electoral. En primer lugar, respecto de la soberanía popular, **se sostiene la naturaleza del voto, que es universal, secreto y obligatorio.** Por otro lado, se **establece que los partidos políticos son instituciones fundamentales de la democracia** y que por su medio, los y las electores eligen a sus candidatos y candidatas para acceder a los cargos públicos electivos. Los partidos políticos representan con sus principios a la sociedad y, en este sentido, el Estado asume la responsabilidad de asegurar la difusión de sus ideas, de capacitar a sus dirigentes y de posibilitar su financiamiento. También **establece la forma de elección de las autoridades nacionales: las autoridades ejecutivas, presidente y vicepresidente de la Nación, y los y las miembros del Poder Legislativo, senadores y diputados nacionales.**

→ **El presidente y vicepresidente de la Nación** son electos de manera directa por el pueblo, es decir, el elector, por medio de su voto, elige a su candidato o candidata presidencial. Según los resultados puede haber una segunda vuelta electoral -también conocida como balotaje-. El mandato presidencial dura cuatro años y puede ser reelecto únicamente por un período consecutivo.

→ **Los diputados y diputadas nacionales** son elegidos del mismo modo, de manera directa por cada uno de los distritos provinciales, en arreglo a la población que vive en ellas. Como representantes del pueblo de la nación, se establece posteriormente, en orden a la cantidad de votos obtenida por cada lista electoral y en función del número de bancas que deba elegir, en una elección, en cada distrito provincial. Actualmente, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación se compone de 257 legisladores y el mandato de cada uno de ellos es de cuatro años, renovándose por mitades cada dos años.

→ **Los senadores y senadoras nacionales** son 72, a razón de tres senadores por distrito provincial; el Senado representa a las provincias argentinas. La forma de elección también es directa pero por lista incompleta, corresponden dos senadores a la lista más votada y el tercero a la segunda fuerza. El mandato de los senadores y senadoras se extiende por seis años.

1.4. El Código Electoral Nacional

El código electoral es la **norma rectora del sistema electoral argentino** y tiene por función constituir su marco normativo, a partir del cual los partidos políticos y los y las ciudadanas se encuentran con **derechos y deberes para poder formalizar una propuesta política y candidaturas para cargos electivos nacionales**. En este sentido, podemos observar que el código tiene numerosas reformas, modificaciones que son producto de los avances tecnológicos, de la ampliación de los derechos civiles y políticos o de la búsqueda de igualdad en la representación popular.

En su texto observamos la cualidad del elector, argentino nativo o por opción, que a partir de los dieciséis años se encuentra habilitado para votar, siempre que se encuentre en el padrón definitivo. Para ello, la Justicia, por medio de la Cámara Electoral Nacional, establece el **Registro Nacional de Electores**, en el que se inscriben los electores clasificados por distrito, los inhabilitados, los residentes en el exterior y los electores privados de la libertad. Asimismo, es la Cámara Nacional Electoral la que conforma los **padrones** con los y las electores habilitados para ejercer el voto, agrupados por Mesa Electoral, por cada elección.

A su vez, el Código establece la **división territorial** en que se divide la República Argentina a los fines electorales. Los **distritos electorales** son cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada distrito se subdivide en secciones y circuitos, con el fin de unificar en una zona geográfica reducida sus electores y así proceder al establecimiento de las mesas electorales que correspondan, que tienen hasta 350 electores mixtos cada una. Del mismo modo, el Código establece las **autoridades judiciales que fiscalizan los actos electorales** y resuelven las disputas que se hubieran generado. En cada distrito electoral funciona una **Junta Electoral Nacional**.

A su vez, el Código establece los procedimientos para la convocatoria a elecciones nacionales, el rol de los partidos políticos, de los apoderados y fiscales partidarios, así como también regula las campañas electorales, el debate presidencial obligatorio, la publicidad en medios de comunicación masiva para los partidos y frentes políticos.

1.5. Ley Orgánica de los Partidos Políticos

Otra de las normas que hacen al conjunto del sistema electoral es la Ley N° 23.298, Ley Orgánica de los Partidos Políticos, que **establece las características de los partidos políticos y herramientas a través de las cuales la ciudadanía elige a sus representantes a cargos electivos nacionales**. En este apartado vamos a revisar algunas de estas características, como la conformación de un partido por medio de una cantidad determinada de afiliados, una Carta Orgánica, el establecimiento de elecciones partidarias internas y una carta programática que establece los objetivos políticos que cada partido se propone.

Según la ley, para constituir un partido político se necesitan ciertos requisitos y una personería jurídica. De esta manera, para ser reconocido como partido político, según su establecimiento por distrito o de alcance nacional, **cada agrupación debe contar con un mínimo de electores habilitados que se afilian al partido, un nombre, un acta fundacional, una declaración de principios y un programa político que hace a su identidad, autoridades, y la constitución de domicilio y de apoderados, que representen al partido ante diversas autoridades**. Una vez constituidos como partidos políticos, pueden establecer alianzas, de distrito o nacionales, para participar en elecciones de cargos públicos electivos. Esta opción debe estar contemplada, a su vez, en las cartas orgánicas de los partidos políticos. De esta manera, aliados a otras fuerzas políticas, las alianzas o frentes electorales amplían sus propuestas y programas, y buscan representar a una mayor cantidad de electores.

Otro aspecto importante es el vinculado con la doctrina de un partido político, el conjunto de ideas y principios que sus afiliados y dirigentes sostienen. Es a partir de esas ideas y visiones sobre diversos ejes: economía, sociedad, historia, proyecto de Nación y muchos más, que un partido político se presenta ante el pueblo que pretende representar y ante el cual, en cada oportunidad en la que hay elecciones, postula un programa político que compite con las otras fuerzas políticas. Por esto, la **Carta Orgánica** partidaria es la “ley” del partido político, ya que regula la vida interna de cada espacio. En ella, encontramos los principios políticos, la forma de afiliarse y organizar al partido en sus distintos niveles -nacional, distrital y local-, la forma de elegir a las autoridades partidarias y los y las candidatos a cargos públicos electivos, los Congresos partidarios y sus atribuciones, entre otras normas internas. Para un partido político, la burocracia no es su esencia, pero adquiere relevancia cuando la fuerza de las ideas y de los proyectos necesita plasmarse en las estructuras del partido o en propuestas electorales.

1.6. Las elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias

Por Pablo Rodríguez Masena²

Las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) fueron creadas por la Ley 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, sancionada en diciembre de 2009. La iniciativa fue una propuesta del Poder Ejecutivo nacional y en su formulación participaron diversos actores, como los partidos con representación parlamentaria, organizaciones especializadas de la sociedad civil, variados expertos y la justicia electoral.

El “Diálogo para la Reforma Política” buscó resolver la brecha de representación que había quedado manifiesta, especialmente con la crisis de 2001. Para ello, se optó por llevar las precandidaturas de los partidos políticos a una votación popular obligatoria, ordenando la oferta partidaria. **Las PASO son una forma de selección de la oferta partidaria y las candidaturas para las categorías de cargos nacionales** (presidente, vicepresidente, parlamentarios del Mercosur –por distrito nacional y por provincias-, senadores y diputados nacionales).

Elecciones “internas” de cada fuerza política que compite. No define quien ocupará el cargo, sino quien queda habilitado para competir en la elección general.

Primarias

Elegir votar en la “interna” de una fuerza política no requiere estar afiliado o pertenecer a ella y votar por ella no significa incorporarse a ella.

Abiertas

Que todas las fuerzas políticas y en todo el territorio nacional realizan su elección en el mismo momento y en el mismo acto electoral.

Simultáneas

Obligatorias

La participación de la ciudadanía con su voto es obligatoria, tanto como lo es para la fuerza política participar de ella si quiere competir en la elección general.

Fuente: Elaboración propia.

² Licenciado en Ciencia Política (UBA), mg. en Diseño y gestión de programas sociales (FLACSO), docente de grado y postgrado en materias propias del campo, se desempeñó en los tres niveles de gobierno, como director de Desarrollo Local (Buenos Aires), en el IMDES (La Matanza) y como enlace parlamentario de varios ministerios. Actualmente es asesor en el Congreso y en la Dirección Nacional Electoral. Mail: prmasena@yahoo.com.ar

Para poder competir en las elecciones generales, las agrupaciones deben obtener en las PASO un porcentaje de votos superior al 1,5% de los votos válidos emitidos del distrito -distrito del territorio nacional para presidente y provincial para legisladores-. Si bien el requisito del piso se redujo a la mitad de lo que planteaba la intención original -haciéndolo coincidir con el piso del sistema D'Hont para asignar las bancas de diputados nacionales, que es del 3%-, algunos espacios critican que esos pisos resultan "proscriptivos".

Asimismo, ningún candidato que no haya participado de las PASO puede competir en la elección general y, además, se prohíbe que alguien pueda presentarse en la elección general por otra fuerza política diferente por la que compitió en las PASO. Los precandidatos se pueden presentar por una sola agrupación política y para una sola categoría de cargos nacionales a elegir, rompiendo la posibilidad de candidaturas múltiples para categorías nacionales.

Por otra parte, la reforma del 2009 incorporó la **prohibición de candidaturas** a quienes tuvieran auto de procesamiento o condena por delitos de lesa humanidad y violaciones a los derechos humanos, ya los directivos o apoderados de empresas concesionarias de servicios y obras públicas o de empresas que explotan juegos de azar. A su vez, incluyó el **color en las boletas partidarias** y definió que cada agrupación política debía elegir el color que la identificara, siendo el mismo para todas sus listas, facilitando así la identificación de la oferta electoral en el lugar de votación. Otra innovación importante fue la creación de un mecanismo objetivo para que la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior repartiera entre los partidos, por sorteo público, los **espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación audiovisual**, democratizando el acceso a estos recursos para todos los espacios políticos.

Se propició la adopción de las PASO en diversas provincias argentinas, mediante la adhesión a la ley nacional o la sanción de legislación propia, con el propósito de resolver las disputas internas partidarias a nivel municipal y provincial -previstas en gran parte de las Cartas Orgánicas partidarias, pero en franco desuso-, ante la falta de acuerdos políticos al interior de los partidos o frentes electorales. Este mecanismo también favoreció el acompañamiento del partido o del frente, tras las elecciones primarias, dado que el sistema contempla la incorporación de los sectores internos. De esta manera, aún si no hubiera competencia interna a nivel nacional, la instancia de las PASO brinda la oportunidad de resolver las candidaturas a cargos electivos locales y provinciales, manteniendo los marcos de pertenencia institucional de un partido o frente electoral nacional.

1.7. El parlamento del Mercosur

El 26 de marzo de 1991 los presidentes de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Tratado de Asunción, que constituyó formalmente al Mercosur. Allí, la participación directa de los pueblos en la toma de decisiones sobre el proceso de integración, apenas aparece enunciada, ya que su estructura orgánica sólo plantea la necesidad de órganos que garanticen la administración y ejecución del Tratado, de los acuerdos específicos y decisiones que se adopten. Para ello crearon el **Consejo del Mercado Común (CMC)**, como órgano superior que ejerce la conducción política del Mercado Común, y el **Grupo Mercado Común**, como órgano ejecutivo, teniendo ambos la responsabilidad de armonizar las legislaciones de los países.

En función de conformar dicho mercado común, se estableció entonces la **Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC)**, con atribuciones consultivas, deliberativas y de formulación de propuestas. Funcionó entre 1991 y 2006, integrada por 16 legisladores de cada Estado parte, designados indirectamente por sus respectivos Parlamentos, reuniéndose dos veces al año en plenario, en coincidencia con las Cumbres del Mercosur. Además, en 1994 se formuló el **Protocolo de Ouro Preto**, que estableció la estructura institucional del Mercosur y reconoció a la Comisión Parlamentaria Conjunta como el órgano representativo de los Parlamentos de los Estados Partes, manteniendo el criterio de la conformación original, o sea, la misma cantidad de parlamentarios por cada Estado, designados por sus respectivos Parlamentos nacionales. Nació entonces el órgano predecesor del Parlasur.

En 2004 el CMC firmó la Decisión N° 49/04, que inició el proceso de creación del Parlasur en reemplazo de la CPC, al darle autonomía para redactar el **Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur**, con el objetivo de que funcione como órgano de representación del pueblo del bloque (no de los Estados), independiente y autónomo. Dicho Protocolo quedó redactado el 9 de diciembre de 2005 y fue ratificado por los Congresos nacionales de los Estados Partes en 2006 (Argentina lo hizo por Ley 26.146).

Así quedó instituido el Parlasur, organizado de manera unicameral, con la propuesta de empezar a funcionar a más tardar al 31 de diciembre de 2006. Se establecía que su constitución definitiva se haría en etapas, con competencias de tres tipos: políticas y de equilibrio institucional; de consulta y participación en el proceso normativo; y de incorporación, representatividad y participación ciudadana. **El Parlasur nació formalmente el 14 de diciembre de 2006 en Brasilia, estableció su sede en Montevideo y tuvo la asunción de sus primeros parlamentarios el 7 de mayo de 2008.**

El Protocolo Constitutivo indicaba que el Parlasur estaría integrado “por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo a la legislación interna de cada Estado” (art. 1° y 6°), de acuerdo al “criterio de representación ciudadana” (art. 5°), procurando “...asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según la realidad de cada Estado” (art. 6°). Por otra parte, dichos “parlamentarios tendrán un mandato de 4 años a partir de la fecha de asunción en el cargo y podrán ser reelectos” (art. 10). Además, proponía que todos los Estados partes votaran los parlamentarios del Mercosur de forma simultánea, para lo cual el Consejo del Mercado Común debía establecer, antes de fines de 2012 (cuarta disposición transitoria), un “Día del Mercosur Ciudadano” (art. 6°), fecha en la que se celebrarían dichas elecciones en cada Estado parte.

Por otro lado, establecía que los requisitos para poder ser parlamentario fueran equivalentes a los que cada Estado tenía para ser diputados (en Argentina, 25 años cumplidos, cuatro de ciudadanía en ejercicio y ser natural de la provincia que lo elija o contar con dos años de residencia inmediata allí), lo mismo para las incompatibilidades para ser elegido. El cargo de parlamentario, si es electo de manera directa, es incompatible con otro mandato o cargo ejecutivo en cada Estado, o con el desempeño de cargos en otros órganos del bloque.

El Parlasur, cuyo período de sesiones ordinarias está establecido entre el 15 de febrero y el 15 de diciembre, se reúne en sesiones ordinarias plenarias y en comisiones de trabajo, al menos una vez por mes, pudiendo ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del CMC o a requerimiento de parlamentarios. El quórum para sesionar es de al menos un tercio de los miembros, debiendo estar representados todos los Estados parte. Sus idiomas oficiales son español, portugués y guaraní. Cuenta con una Mesa Directiva, compuesta por un presidente y un vicepresidente por cada uno de los demás Estados Partes, cuyo mandato dura dos años, pudiendo ser reelectos por una sola vez.

Las comisiones del Parlamento del Sur pueden ser Comisiones Permanentes, Temporarias y Especiales.

Las permanentes son:

- Asuntos Jurídicos e Institucionales
- Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios
- Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico
- Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte
- Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social
- Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo
- Ciudadanía y Derechos Humanos
- Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa
- Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca
- Presupuesto y Asuntos Internos

Su financiamiento está conformado por los aportes de los Estados parte, en función de su PBI y de su presupuesto nacional, a partir de criterios de aportes establecidos por Decisión del CMC, considerando la propuesta del propio Parlasur, que en la Decisión 62/10 definió el financiamiento del 44% por parte de Brasil, el 24% por parte de Argentina y 16% por parte de Paraguay y de Uruguay. Con la incorporación de Venezuela estos porcentajes bajan, pero como está suspendida su incorporación, se mantiene.

En 2009 se definió pasar del criterio de igual cantidad de legisladores por delegación al método de representación poblacional decreciente, de acuerdo a la cantidad de habitantes que tenga cada Estado, reconociendo y balanceando las disparidades existentes en la región. En consecuencia, se definió la cantidad de bancas de los Estados, de acuerdo a su población. Para poblaciones:

- de hasta 15 millones de habitantes, se establecen como mínimo 18 bancas;
- de más de 15 millones y hasta 40 millones de habitantes, como mínimo 18 bancas (sumando 1 banca por cada millón de habitantes por encima de los 15 millones);
- mayores de 40 millones y hasta 80 millones de habitantes, como mínimo 18 bancas y como máximo el correspondiente que resulta del punto anterior, sumando 1 banca por cada 2,5 millones de habitantes que superen los 40 millones;
- mayor de 80 millones y hasta 120 millones de habitantes, como mínimo 18 bancas y como máximo el correspondiente que resulta de los puntos anteriores, sumando 1 banca por cada 5 millones de habitantes que superen los 80 millones;
- mayor de 120 millones de habitantes en adelante contarán, como mínimo 18 bancas y como máximo con el correspondiente que resulta de los puntos anteriores, sumando 1 banca por cada 10 millones de habitantes que superen los 120 millones.

En diciembre de 2014 se realizó la 47° Cumbre de Presidentes del Mercosur en Paraná, Entre Ríos. En ella, la presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner presentó la reciente sanción en la Cámara de Diputados, de lo que luego sería la Ley 27.120. La ley -actualmente vigente- estipula el voto directo de la categoría parlamentarios del Mercosur. Por un lado, 19 legisladores son electos por distrito único nacional, por lo cual, una única boleta contiene las propuestas de la oferta electoral de cada fuerza política en todo el país. Significa que la categoría de distrito único (o sea, la misma boleta en todo el país) para presidente y vicepresidente, ahora incluye la categoría de parlamentarios del Mercosur - Distrito Nacional. La cantidad de legisladores por fuerza política se asigna a través del método D'Hont, tal como se hace con los diputados nacionales (con piso de 3%). Por otro lado, los otros 24 legisladores son electos a razón de uno por provincia, para satisfacer el criterio de representación regional que estipulaba el Protocolo Constitutivo. De modo que se conformó un segundo cuerpo, cuya oferta partidaria y de candidatos es distinta en cada provincia y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este caso, la lista más votada en la provincia es la que se lleva el cargo. Se estipuló, además, que la categoría debe pasar por el mecanismo de las PASO, como cualquier otra, y en su artículo 16, que los parlamentarios del Mercosur son asimilados en el derecho interno a los diputados nacionales.

Respecto a la fecha de votación, la ley estableció que la primera elección directa tenía que celebrarse simultáneamente con la próxima elección presidencial, por lo que se inauguró en 2015. Además, y en coincidencia con todas las propuestas parlamentarias en debate, sancionó que una vez establecido por el Mercosur el Día del Mercosur Ciudadano, las elecciones debían realizarse en esa fecha. Mientras tanto, se harían simultáneamente con las elecciones nacionales inmediatas, anteriores a la finalización de los mandatos. Por lo tanto, en las elecciones de 2019 los ciudadanos argentinos teníamos que haber sido convocados a elegir esta categoría y, sin embargo, no fue así porque el entonces presidente Mauricio Macri decidió no hacerlo. Cuando emitió el Decreto 343/2019 de convocatoria a elecciones nacionales, la categoría no fue incluida y su fundamentación estuvo en los considerandos, basándose en la Declaración Conjunta de Cancilleres del Mercosur, en la que estos acuerdan suspender la aplicación de las disposiciones del Protocolo Constitutivo en lo referente a la elección directa.

¿Qué había sucedido? En abril de 2019 los Estados decidieron avanzar en un Protocolo Adicional, que dispone que "hasta tanto se realice la elección de los Parlamentarios del Mercosur de forma simultánea en todos los Estados Partes a través del sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos, el Parlamento funcionará integrado por legisladores de los Parlamentos Nacionales de los Estados Partes". Para que ese Protocolo Adicional tenga fuerza legal, se requiere la aceptación de los congresos de los Estados Parte y ninguno lo ratificó (Macri, en ese sentido, envió el 29 de noviembre de 2019 un proyecto de ley al Senado, el 378-PE-2019, que no tuvo siquiera tratamiento), por lo tanto, en efecto, no está vigente.

En este contexto, la delegación argentina en el Parlasur terminó su mandato en diciembre de 2019 y al no haber elegido reemplazantes, el país se quedó sin representación, sin la cual el Parlasur no puede funcionar. Es por ello que el 9 de diciembre de 2019 su Mesa Directiva emitió la disposición MERCOSUR/MD/DISP.03/2019, en la cual señala que: "hasta tanto las autoridades de la República Argentina adopten una decisión sobre la situación de los Parlamentarios del Mercosur, corresponde dar continuidad a los mandatos de los electos en 2015". Es así que dispone "dar continuidad, en aplicación del art. 12 del Reglamento Interno, a los parlamentarios argentinos electos en la elección de octubre de 2015..." y que "dicha continuidad caducará al momento en que las autoridades del Estado argentino comuniquen la decisión correspondiente al Parlamento del Mercosur" (Disp.03/2019).

2.

El federalismo electoral argentino

Pablo Rodríguez Masena

La República Argentina es un Estado federal, en el que cada Estado provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establecen sus autoridades, su sistema legislativo y los mecanismos e instrumentos de elección, que pueden ser diferentes del nacional y entre ellos mismos, incluso al nivel municipal. A continuación, vamos a presentar algunos de los tópicos más relevantes para pensar el federalismo electoral de la Argentina.

2.1. Ciudadanía política

A nivel nacional, desde 2012, los argentinos nativos, desde los 16 años, y los naturalizados, desde los 18, pueden votar. Esto no pasa en todas las provincias, ya que no todas permiten el “voto joven” para sus categorías provinciales: Corrientes y Santa Fe no lo permiten en ningún caso; Buenos Aires lo permite sólo a los nativos. Tucumán fue el último distrito en implementarlo, en 2019. Los extranjeros, sin necesidad de naturalizarse, pueden sufragar categorías de cargos locales en ciertos municipios y provincias, pero no de cargos nacionales. Los argentinos residentes en el exterior, que hayan cambiado el domicilio a su lugar de residencia, pueden votar cargos nacionales, pero no los provinciales ni municipales, al igual que las personas privadas de su libertad. Por ende, como no en todos los distritos los mismos sujetos son considerados ciudadanos políticos plenos -es decir, pueden votar-, existen diferentes padrones, de acuerdo a la característica de la elección y la categoría de cargo en disputa. Esto genera confusión a la hora de votar, especialmente si las elecciones son simultáneas.

2.2. Categorías y distritos

Cada uno de los tres niveles de gobierno en el país -nacional, provincial y municipal- tiene sus propios cargos electivos ejecutivos y legislativos.

→ **Categorías nacionales** que remiten a los cargos que se corresponden con el nivel de gobierno central y se eligen, de acuerdo al cargo, por dos tipos de distritos: los de distrito único, o sea, que la totalidad del territorio nacional opta entre una misma oferta electoral, con un único padrón nacional, en elecciones cada cuatro años; y los de distrito provincial, con una oferta electoral propia y específica en cada una, que no necesariamente coincide con la nacional y que se eligen cada dos, cuatro o seis años. Los cargos de distrito único son el de presidente y vicepresidente de la Nación y los 19 parlamentarios del Mercosur (de distrito nacional). Los que se eligen por provincia son: 72 senadores nacionales (cada seis años), 257 diputados nacionales (cada dos años) y 24 parlamentarios del Mercosur (elegidos por distrito regional, cada cuatro años).

→ **A nivel provincial**, cada una elige a su propio gobernador y legisladores (de acuerdo a las características de su Poder Legislativo), sin intervención del gobierno federal.

→ **A nivel municipal y comunal**, se eligen intendentes, concejales, en algunos casos consejeros escolares, y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires elige su jefe de gobierno, legisladores locales y comuneros.

2.3. Diversidad de la oferta electoral

Por otra parte, es preciso destacar que como cada provincia es un distrito electoral en sí mismo, la oferta electoral en cada una es diferente entre sí. De modo que las agrupaciones políticas nacionales (con reconocimiento jurídico en cinco o más provincias), pueden conformar alianzas políticas con distintas agrupaciones, de acuerdo a cada categoría. Esto permite que, por un lado, puedan unirse a nivel nacional, y por otro, competir entre sí a nivel provincial o municipal. En ese sentido es importante entender cómo se ordena políticamente la oferta electoral, si desde la provincia a la Nación o al revés.

Cada cuatro años, cuando se eligen categorías de distrito nacional, la oferta tiende a nacionalizarse, especialmente si las elecciones son simultáneas, lo que se refleja en la oferta de las provincias; en cambio, en los años de elecciones legislativas, sin categoría de distrito único, la oferta se diversifica. La coexistencia de dos o más sistemas electorales (nacional, provincial, local, municipal), posibilita que en el mismo momento dos fuerzas políticas puedan ser aliadas y competidoras en distinto nivel, en la misma provincia, lo que genera incertidumbre sobre la competencia, fragmentación y comportamientos políticos sui generis.

2.4. Los calendarios electorales

Respecto a las fechas de las elecciones, las categorías de cargos nacionales se eligen todas en el mismo día y acto. La decisión sobre la fecha, si bien está definida por ley, le corresponde al presidente, que lo hace por decreto. Cada provincia tiene la facultad de determinar la fecha en la cual elige a sus gobernantes, pudiendo coincidir o no con la fecha y el acto electoral en el que se eligen los cargos nacionales; en caso de coincidir se denomina simultaneidad. Si la provincia decide o le corresponde realizar elecciones simultáneas, la normativa legal de referencia es la nacional, y lo hace bajo las mismas autoridades de comicios y de escrutinio, lo que abarata el costo de las elecciones al gobierno provincial.

Esta situación está permitida en las constituciones de Chubut, Corrientes –sólo las legislativas–, Formosa, Jujuy, San Luis, Santa Cruz y Santiago del Estero. Por su parte, la Constitución de Chaco y Tierra del Fuego, tiene definido que sus elecciones locales no pueden coincidir con la nacional. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que no podían ser simultáneas, en 2018 sancionó una ley para poder hacerlas al mismo tiempo que las nacionales. En esos casos y en las provincias sin disposición constitucional al respecto, la decisión es discrecional y depende de la voluntad política del gobernador, que es quien las convoca por decreto. La decisión de desdoblar o no, incluso, conlleva a que muchos municipios –con carta orgánica especial– también puedan hacer lo propio. En Santa Fe, por ejemplo, debido a los plazos de la convocatoria, no hay tiempo para la simultaneidad de los comicios.

2.5. La elección de quienes gobiernan

Respecto a la elección de los gobernantes, los cargos de presidente y vicepresidente, como vimos anteriormente, son elegidos de manera directa por el voto popular, con un sistema de doble vuelta, que se evita en caso de dos situaciones: si el candidato triunfante obtiene el 45% de los votos positivos o si llega al 40% y tiene una diferencia porcentual mayor a 10 puntos respecto a la fórmula que le sigue en votos. En el caso de los gobernadores, son elegidos mayoritariamente de otra forma, siempre por el voto popular directo, considerando a la totalidad del territorio provincial como distrito electoral único, de modo similar a la elección presidencial que considera la nación como único distrito.

Sin embargo, no todas las provincias tienen el mismo sistema electoral. Mientras en veinte provincias el gobernador es elegido por mayoría simple (gana el que más votos saca), hay cuatro que lo hacen con un sistema de doble vuelta, aunque con diferencias entre sí: Chubut adoptó la misma fórmula que la de la elección presidencial y la CABA, Corrientes y Tierra del Fuego adoptaron el modelo de mayoría absoluta con doble vuelta, lo que los obliga a llegar al 50% de los votos. En caso de empate, San Luis, San Juan, Entre Ríos y Jujuy realizan una nueva elección entre los postulantes que obtuvieron la misma cantidad de votos. Si eso sucede en Neuquén, Río Negro, Salta, Santa Fe y Tucumán, la decisión recae en el Poder Legislativo; en Buenos Aires recae en la Asamblea Legislativa; mientras que la CABA nada dice sobre qué hacer en una situación de estas características, siguiendo el caso de la Nación.

2.6. Las legislaturas provinciales

Por otra parte, todas las provincias tienen su propio poder legislativo, compuesto y elegido de manera distinta. Dieciséis provincias tienen una legislatura unicameral y ocho tienen bicamerales, de senadores y diputados: Buenos Aires, Catamarca, Corrientes, Entre Ríos, Mendoza, Salta, San Luis, Santa Fe. Entre las que tienen legislatura unicameral, la cantidad de legisladores oscila entre los quince -en Tierra del Fuego- y los setenta -en Córdoba-. Esto también sucede en las provincias que tienen dos cámaras, en las que varía la cantidad total y por cámara de legisladores.

LEGISLATURAS BICAMERALES

PROVINCIA	DIPUTADOS	SENADORES
Buenos Aires	92	46
Salta	60	23
Santa Fe	50	19
Mendoza	48	38
San Luis	43	9
Catamarca	42	16
Entre Ríos	28	17
Corrientes	26	13

LEGISLATURAS UNICAMERALES

PROVINCIA	LEGISLADORES
Córdoba	70
CABA	60
Tucumán	49
Jujuy	48
Río Negro	43
Santiago del Estero	40
Misiones	39
La Rioja	36
Neuquén	35
San Juan	34
Chaco	32
Formosa	30
Chubut	27
La Pampa	26

La mitad de las provincias renueva parcialmente la cantidad de miembros que componen su poder legislativo cada dos años, mientras que la otra mitad lo hace de manera completa junto a la elección del gobernador. Las que no tienen renovación parcial son: Chubut, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa, Neuquén, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán.

A su vez, cada provincia tiene su propio sistema electoral para elegir su legislatura local.

Para las legislaturas unicamerales:

- Por distrito único y con sistema proporcional D'Hont sin piso: CABA, Chaco, Misiones.
- Por distrito único y con sistema proporcional D'Hont con piso del 2%: Santiago del Estero.
- Por distrito único y con sistema proporcional D'Hont con piso del 3%: La Pampa, Neuquén.
- Por distrito único y con sistema proporcional D'Hont con piso del 5%: Tierra del Fuego.
- Por distrito único y Ley de Lemas: Formosa, con sistema de representación proporcional D'Hont, primero entre lemas para determinar los cargos a cada uno y luego entre sublemas para los candidatos; y Jujuy, con sistema proporcional D'Hont con piso del 5%, donde primero ordena los sublemas para establecer la lista del lema y luego se distribuyen los cargos legislativos entre los lemas.
- Por secciones y con sistema proporcional D'Hont sin piso: Tucumán, hay tres secciones electorales que eligen 19 legisladores por la I, 12 por la II y 18 por la III sección. Las agrupaciones pueden acordar apoyar a un único candidato a gobernador y/o intendente de una fuerza distinta, reuniendo la boleta diferentes categorías de candidatos con la categoría de gobernador y vicegobernador y/o de intendente de una lista distinta, sumándose la totalidad de los votos obtenidos por las listas en cada categoría (acoples).
- Por sistema mixto:
 - Córdoba: eligen 26 representantes, uno por cada departamento de la provincia, por mayoría simple; y 44 considerando la provincia como distrito único, por sistema proporcional D'Hont sin piso.
 - Chubut: mayoría tasada, el ganador se lleva 16 de las 27 bancas y las 11 restantes se distribuyen por sistema proporcional D'Hont, sin piso.
 - La Rioja: los departamentos uninominales eligen a simple mayoría de sufragios y los plurinominales, D'Hont con piso del 3%, con límite de bancas al ganador; las minorías no pueden tener un porcentaje menor al equivalente de 8 bancas.
 - Río Negro: 24 son elegidos por representación regional (3 por sección electoral) y 19 por distrito único. Ambos por D'Hont, aunque con pisos diferentes: en distrito único 5% y en el departamental 22%.
 - San Juan: un representante por cada uno de los 19 departamentos, elegido por mayoría simple, y 15 considerando a la provincia como distrito único; por D'Hont con piso del 3%.
 - Santa Cruz: 14 por representación regional (municipios), por mayoría simple y Ley de Lemas; y 10 de toda la provincia, por representación proporcional D'Hont sin lemas.

Para las legislaturas bicamerales:

- Buenos Aires: ocho secciones electorales con sistema plurinominal proporcional para ambas Cámaras, con listas de candidatos por sección y categorías. Los cargos se distribuyen por sistema de cocientes, dividiendo el número total de sufragios válidos positivos (sin blancos ni anulados) entre el número de candidatos a elegir. Para poder participar de la disputa por asignación de los cargos, las agrupaciones deben obtener votos por encima de ese cociente. Ese cociente es el divisor del número de votos obtenidos por cada lista. La resultante da el número de electos por lista. Si la suma de todos los cocientes no cubre el número total de representantes a elegir, se adjudica un candidato más a cada lista, ordenadas por el mayor número decimal (resto mayor). Si aún quedan cargos a adjudicar, todos van a la lista que ganó, y si hay residuos iguales, se otorgan a quien sacó más votos. Si ningún partido llega al cociente electoral, se toma como base el 50% del mismo, a los efectos de adjudicar la representación, y si aún así ninguno lo alcanza, lo baja otro 50%. Cuando la cantidad de partidos que alcanzan el cociente electoral supera al de las bancas a distribuir, se adjudican a los que hubieren sacado más votos.
- Catamarca: los diputados son elegidos por sistema de representación por distrito único, D'Hont sin piso; y los senadores, uno por departamento a mayoría simple.
- Entre Ríos: los diputados son elegidos por distrito único, con sistema proporcional de cocientes con mayoría absoluta de la representación; el triunfador obtiene la mitad más uno de las bancas, y el resto se asignan por sistema de cocientes. Los senadores son elegidos, uno por departamento, por mayoría simple.
- Corrientes: diputados y senadores son elegidos por distrito único y D'Hont con piso del 3%.
- Mendoza: con secciones electorales, listas por sección y un sistema plurinominal proporcional para ambas Cámaras, por sistema D'Hont con piso del 3%.
- Salta: 60 diputados elegidos por departamentos con listas plurinominales, por D'Hont con piso del 5%; y senadores elegidos, uno por cada departamento, por mayoría simple.
- San Luis: 43 diputados elegidos por departamentos con listas plurinominales, por D'Hont con piso del 3%; y senadores elegidos, uno por cada departamento, por mayoría simple.
- Santa Fe: diputados elegidos por distrito único, con sistema mixto de mayoría tasada, por lo que al ganador se le adjudican 28 diputados de los 50 que componen la Cámara; mientras los 22 restantes se reparten entre los demás partidos, con sistema proporcional D'Hont. Los senadores son elegidos por cada departamento.

2.7. Instrumentos de sufragio

En cuanto al instrumento de sufragio, en 19 provincias se utiliza el mismo que para las elecciones nacionales: la boleta partidaria. La boleta se introduce en un sobre en la urna, debe ser provista en las mesas de votación por parte de los partidos políticos, responsables de su reposición.

La provincia de Córdoba tuvo un proceso de reforma política en el año 2016, que entre otros temas incorporó la misma boleta única electrónica que se utiliza en Salta y en la CABA (aunque en las últimas elecciones, al haber sido simultánea se la dejó de lado). En ella, el elector elige la oferta electoral en una pantalla que imprime su selección y emite un respaldo en papel que comprueba el sufragio efectuado, ese papel se deposita en la urna, a los fines del escrutinio de mesa, provisorio y definitivo. Córdoba, al adoptar la boleta única electrónica, dejó atrás el sistema de boleta única papel para todas las categorías que había impulsado en 2011. Santa Fe elige con un sistema de boleta única papel por categorías. Además de los distritos que ya permiten la incorporación de tecnología para emitir el voto, hay otros 8 distritos cuya legislación habilita a avanzar en el voto electrónico: Buenos Aires, Chaco, La Rioja, Misiones, Río Negro, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. A nivel municipal hay distritos, como Ushuaia, en donde existe un sistema de preferencias para ordenar la lista de concejales, y otros como Neuquén, donde hay boleta única electrónica.

3.

Ampliación de derechos políticos de las mujeres: sufragio femenino, cupo y paridad

Por Ana Egido, Santiago Régolo, Dolores Gandulfo y María Agustina Díaz³

3.1. La lucha por el voto femenino

La reforma Sáenz Peña se conoce como aquella que dio lugar al “sufragio universal” en la República Argentina. Pero lo cierto es que ese universo excluía explícitamente del padrón electoral a las mujeres: las mujeres estaban fuera de ese lugar y fuera del ejercicio de todos los derechos políticos. Debieron pasar más de tres décadas para que, de la mano de Eva Duarte de Perón y tras un largo camino recorrido por mujeres como Julieta Lantieri, Alicia Moreau de Justo y Elvira Rawson, el sufragio universal se convirtiera en una realidad efectiva en nuestro país. **Las reivindicaciones sufragistas aparecieron a principios del siglo XX, a través de la militancia y la voz de las mujeres socialistas y, también, de las mujeres del radicalismo. Pero fue en 1947, durante la presidencia de Juan Domingo Perón y la emergencia de la figura de Evita en la política nacional, cuando estos anhelos se transformaron en realidad efectiva.**

La Ley 13.010 o **Ley de sufragio femenino**, estableció en su artículo primero que **las argentinas tendrían los mismos derechos y estarían sujetas a las mismas obligaciones que los varones respecto de las capacidades políticas**. Sin embargo, las mujeres no eran convocadas bajo la denominación de “ciudadanas”, como sí lo hacía la Ley Sáenz Peña con los varones. Se postulaban los derechos políticos de la mujer bajo una fórmula comparativa con el hombre, que otorgaba tales facultades en tanto eran “mujeres”, primero, y “argentinas”, después.

El 14 de septiembre de 1947 el Consejo Superior del Partido Peronista resolvió modificar sus reglamentos de afiliación, permitiendo la creación de otro partido, exclusivamente femenino. El 26 de julio de 1949 en el Teatro Cervantes, finalmente se llevó a cabo la Primera Asamblea Nacional del **Movimiento Peronista Femenino** y nació el **Partido Peronista Femenino (PPF)**. Pero, además de propiciar la participación política partidaria de las mujeres, Evita visibilizó el trabajo político social que ellas realizaban a través de la obra de la **Fundación Eva Perón** a lo largo y a lo ancho de todo el país.

Con Evita, la participación de las mujeres en los ámbitos públicos tomó una nueva dimensión. Hasta entonces, de manera general, las mujeres capaces de ocupar lugares de visibilidad y reconocimiento social, eran las provenientes de las clases acomodadas, que habían alcanzado un alto grado de preparación educativa o artística, o que pertenecían a los ámbitos exclusivos de las instituciones de beneficencia y caridad. Sin embargo, la procedencia social de Evita, su discurso reivindicativo y su vínculo directo con las clases populares, le permitió convocar e incentivar la participación de las mujeres de todos los sectores sociales, especialmente los históricamente excluidos.

3. Licenciada en Ciencia Política (USAL), magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM - Georgetown University), docente de Historia Económica General (UCASAL). Mail: anavegido@gmail.com

Profesor y licenciado en Sociología (UBA), doctorando en Historia (USAL), investigador y miembro de la Comisión Directiva del Instituto Nacional de Investigaciones Históricas Eva Perón (INIHEP), docente (UNLZ y UNA). Mail: santiago.regolo@gmail.com

Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL), magíster en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAN- GU), directora de Política Institucional de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, directora del Observatorio electoral de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina y el Caribe. Mail: mgandulfo@mininterior.gob.ar

Licenciada en Ciencia Política (UBA), diplomada en Género y Derechos Humanos, coordinadora académica del INCAP, docente (UBA y UADER). Se desempeñó como directora en Formación en Políticas Públicas y Ciudadanía en la provincia de Entre Ríos y como secretaria del Consejo Superior de la UADER, en otros ámbitos de la administración pública y la gestión universitaria. Mail: lic.agustinadiaz@gmail.com

3.2. Cupo y paridad en los ámbitos de representación política

Evita murió a los 33 años, el 26 de julio de 1952, dejando una imborrable huella en la política nacional y en lo que respecta a la transformación del rol de la mujer en los asuntos públicos. Pero la gran conquista de los derechos políticos recién comenzaba para las mujeres argentinas porque, si bien habían caído los impedimentos legales para que éstas ocuparan lugares en las listas y en los cargos políticos, **la participación real por parte de las mujeres seguía siendo proporcionalmente muy baja**. Hasta la década de 1990, más de cuarenta años después de la Ley de sufragio femenino, la media de diputadas en el Congreso Nacional fue de apenas el 6 %, evidenciando que **la legislación, que meramente permitía la participación, no era suficiente para garantizar condiciones más equitativas**. El “techo de cristal” aplicó en los ámbitos políticos, y en muchos casos aún aplica, ya que a pesar de la eliminación de las imposibilidades legales para ocupar determinados espacios de poder, **en lo concreto las mujeres no lograban acceder a los máximos cargos**. De allí que fueron necesarias nuevas normas que obligaran a la dirigencia política de los partidos a garantizar la participación de las mujeres en condiciones más equánimes.

En 1991, la Ley N° 24.012 o **Ley de Cupo** estableció un piso mínimo del 30% de representación femenina en las listas partidarias para cargos legislativos nacionales. Las sucesivas reglamentaciones de esta norma resultaron clave para evitar los incumplimientos partidarios y asegurar la postulación de mujeres en lugares con posibilidades de resultar electas, como es el caso del Senado, donde la aplicación de la paridad es de hecho en la composición de las listas, ya que al presentarse solamente dos candidatos por lista, deben ser de distinto sexo. Desde el feminismo, las normativas de “cupos” o “cuotas” tienen cuatro argumentos centrales:

1. Las mujeres conforman la mitad de la población (o, en algunos casos, más aún) y su sub-representación afecta la legitimidad de las instituciones democráticas a partir del principio de representación.
2. Las mujeres poseen intereses especiales, vinculados a su condición de género, que sólo pueden ser representados políticamente por mujeres.
3. La idea de la diferencia de género, enfatiza que las mujeres tienen experiencias de vida, perspectivas distintivas y formas propias que deben ser integradas a la vida política.
4. La perspectiva de los modelos de rol, señala que las mujeres que logran desempeñarse en la política institucional fomentan la erosión de prejuicios sexistas y permite impactar positivamente en la transformación cultural y política de la sociedad, en miras de lograr la equidad y la inclusión femenina.

Si bien el establecimiento de los cupos de participación tuvo un impacto sustancialmente positivo, no garantizó la participación igualitaria de varones y mujeres. En la mayoría de los casos, el 30% de participación de las mujeres en las listas, no fue tomado como un piso, sino que se convirtió en un techo y en un límite inquebrantable en la representación política. De allí que se comenzaron a impulsar iniciativas de medidas “paritarias”, con el propósito de que el poder público sea compartido entre varones y mujeres en partes iguales. La Ley de Paridad fue aprobada en el Senado en 2016 y, un año más tarde, sancionada en la Cámara Baja, con un amplio margen de apoyo político: 165 votos afirmativos, cuatro negativos y dos abstenciones. La Ley 27.412 o **Ley de Paridad de Género** en Ámbitos de Representación Política, regula que las listas a cargos legislativos nacionales estén integradas por mujeres y varones, ubicados de manera intercalada desde el/la primer/a candidato/a titular hasta el/la último/a candidato/a suplente, como requisito para su oficialización. En este sentido, la conformación de las listas partidarias tiene que representar en un 50% al género femenino y en un 50% al masculino.

3.3. Participación política y un debate que persiste

Claro está que la participación política excede ampliamente a la participación partidaria, y el feminismo da cuenta de ello. Múltiples formas de militancias y organización protagonizadas por mujeres surgen para visibilizar las desigualdades estructurales y combatir la violencia. Sin embargo, discutir y ocupar los espacios de poder resulta una urgencia y una deuda histórica que debe ser saldada. Mientras los cambios culturales pongan en pie de igualdad a todas las personas con vocación política (independientemente de su género, condición social, étnica, etc.), **serán necesarias leyes, normativas y reglamentaciones que aseguren la participación en condiciones de equidad.**

El debate por la paridad alcanza actualmente a los gobiernos en la composición de sus gabinetes, a los partidos políticos y sindicatos, a las comisiones directivas de clubes deportivos, los consejos superiores y directivos universitarios y los centros de estudiantes, entre otros espacios. A ello se suma la demanda de la comunidad trans e identidades disidentes, de tener condiciones que garanticen su representación política.

4. Accesibilidad electoral

Por Facundo Juárez Ritterband⁴ y Pablo Rodríguez Masena

4.1. Introducción

En este capítulo se realizará un reconocimiento de la normativa nacional y provincial al respecto de la accesibilidad y la inclusión electoral, con el énfasis puesto en el voto joven, el voto migrante, el voto inclusivo y los grupos de atención preferente. El trabajo al respecto se sostiene en la convicción de que la ampliación de la democracia es una dimensión fundamental para el ejercicio pleno de los derechos políticos de los diferentes grupos sociales que han sido excluidos sistemáticamente durante gran parte de la historia.

4.2. Accesibilidad electoral y ampliación de la democracia

La accesibilidad electoral hace referencia al **conjunto de acciones, medidas, normas y procedimientos, que tienen por objetivo garantizar el pleno ejercicio de los derechos político-electorales, en la integralidad del proceso electoral, a aquellas personas con diferentes limitaciones, personas con discapacidad y a los grupos de atención preferentes (GAP).** Dichos grupos están conformados por personas con discapacidad, adultos mayores, población sin acceso a las TIC, pueblos y comunidades originarias, personas en situación de vulnerabilidad por razones de educación, salud, habitacional, etc.

4. Licenciado en Sociología (UBA), maestrando en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (UNSAM), realizó cursos de posgrado de Planificación y Presupuesto del Secotr Público (FLACSO), fue coordinador de la Dirección de Empleo de la Municipalidad de Escobar, asesor en políticas públicas de empleo y consultor en el Programa Ciudades de CIPPEC. Actualmente se desarrolla como analista en el Programa Punto Digital de la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital en la Secretaría de Innovación Pública (JGM) y como docente de Planificación y Evaluación de Políticas Públicas. Mail: facunetar@gmail.com

Las principales barreras, es decir, la existencia de obstáculos en el ejercicio pleno de los derechos políticos y electorales, constituyen un real impedimento que impacta sobre el electorado en general y especialmente sobre un número significativo y muy diverso de electores que encuentra dificultades en distintas etapas del proceso electoral. **Las barreras poseen diversas características, entre ellas, pueden señalarse las comunicacionales, arquitectónicas, de mecanismos de votación y socioculturales.**

Con el propósito de promover y facilitar el pleno ejercicio de los derechos políticos en condiciones de equidad de los Grupos de Atención Preferente, se implementan diversas **medidas destinadas a la eliminación progresiva de los obstáculos**. Por ejemplo, teniendo en cuenta la diversidad del electorado, se dispone información electoral en diferentes formatos: información audiovisual, en lenguaje accesible, en diferentes canales y entornos, la opción de audio para la consulta del padrón, la subtitulación del padrón electoral en medios audiovisuales, así como de los partidos y propuestas, capacitación electoral en lenguas originarias y materiales en formatos accesibles, materiales específicos para las autoridades electorales, entre otras. Por otro lado, durante la jornada electoral se disponen las prioridades de voto para poblaciones preferentes, el cuarto oscuro accesible, el voto asistido, el perro de asistencia y la asistencia para firma.

4.3. Normativa Argentina

La Constitución Nacional establece en su artículo 75, inciso 23, que el Estado, a través del Congreso Nacional, debe legislar y promover **medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad**. De esta forma se han ido promulgando otras leyes que establecieron diversas medidas para que todo el electorado pudiera votar sin obstáculos.

Por ejemplo, la Ley 26.378 aprueba la **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad** y su protocolo facultativo de Naciones Unidas. En su artículo 29 establece que los Estados deben asegurar que todas las personas con discapacidad puedan participar plena y efectivamente en la vida política y pública en igualdad de condiciones, lo cual incluye su derecho a votar y a ser elegidas. Además, establece que este grupo pueda emitir su voto en secreto y presentar efectivamente candidaturas a cargos públicos y también, desempeñar cualquier función pública en todos los niveles de gobierno, es decir, que no se vulnere la libre expresión de las personas con discapacidad como electores/as y que, cuando sea solicitado, una persona pueda prestarle asistencia.

Por otra parte, la Ley N° 25.280 aprueba la **Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación** contra las Personas con Discapacidad, que compromete a los Estados a llevar a cabo políticas para eliminar progresivamente la discriminación de las personas con discapacidad y promover su integración en la sociedad. Entre ellas, se destacan las “actividades políticas y de administración” (art. 3, inciso 1a). Otras leyes, como la **Ley Nacional de Salud Mental**, delimitan poblaciones o sujetos, los derechos que les son particulares y las medidas requeridas para garantizar esos derechos.

Con respecto a los derechos políticos de las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas, la Constitución Nacional reconoce en su artículo 75, inciso 17, la preexistencia étnica y cultural de los pueblos originarios en Argentina. Esto significa que el Estado, a través del Congreso Nacional, debe **asegurar la participación de los pueblos originarios en las gestiones relacionadas a todos los intereses que los afecten**.

Por otro lado, la Ley N° 17.722 aprueba la Convención Internacional y garantiza el **derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color u origen nacional o étnico**, al goce de sus derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido por medio del sufragio universal, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Sin dudas, una de las leyes más importantes para este colectivo es la 24.071, que aprueba el **Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**, que indica que si bien el Estado debe aplicar medidas respetando a las personas e instituciones indígenas, el goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no debe verse afectado. Por su parte, la **Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas**, reconoce que los pueblos tienen derecho a determinar libremente su condición política (art. 3) y derechos colectivos indispensables para su existencia, bienestar y desarrollo integral como pueblos. Por lo tanto promueve que el Estado garantice, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas, la coexistencia armónica de los derechos y sistemas de los distintos grupos poblacionales y culturas (art. 6).

En cuanto a los derechos políticos de adultos mayores, la Constitución Nacional establece en su artículo 75, inciso 23, que el Estado, a través del Congreso Nacional debe legislar y promover **medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos de los adultos mayores**. Argentina, a través de la Ley N° 27.360, aprueba la **Convención Interamericana sobre Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores**, que busca promover, proteger y asegurar el reconocimiento y el pleno goce y ejercicio, en condiciones de igualdad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona mayor, a fin de contribuir a su plena inclusión, integración y participación en la sociedad, y en el artículo 27 establece que tienen el derecho a votar libremente y ser elegidas, debiendo el Estado facilitar las condiciones y los medios para ejercer esos derechos.

Respecto a la población migrante, a las y los argentinos que votan en el exterior, la Ley de Migraciones de la República Argentina, si bien la mayor parte de su contenido trata acerca de los extranjeros, hace referencia en algunos artículos a la emigración argentina, aunque no refiere implícita o explícitamente de los derechos electorales de los emigrados. En el año 1991, a partir de la aprobación de la **Ley Creación del Registro de Electores Residentes en el Exterior**, se incluyó a los argentinos emigrantes en el voto para elegir autoridades nacionales (presidente, vicepresidente, parlamentarios del Mercosur, senador nacional y diputado nacional).

Según la Dirección Nacional de Migraciones, en el año 2007 residían aproximadamente 1.053.000 argentinos en el exterior y, según la Organización Internacional de las Migraciones, eran 971.698 argentinos, lo que representa el 2,4% de la población total del país (OIM, 2012), siendo los principales países de destino: España (30%), Estados Unidos (25%), Chile (5,8%), Paraguay (6%) e Israel (5%). Del aproximadamente millón de personas, en 2017 fueron habilitadas para votar en las elecciones legislativas de ese año unas 306 mil, llegando al máximo histórico para ese tipo de voto, desde que comenzó a computarse en 1993. Al respecto de este tipo de voto, debe destacarse que es optativo y que a partir del Decreto 403/17 fue facilitado, gracias a que la inscripción en el Registro de Electores Residentes en el Exterior comenzó a efectuarse automáticamente y no mediante solicitud previa, como hasta entonces; además, en 2019 se incorporó el voto por correo para personas argentinas residentes en el exterior. Otra de sus características es que las personas votan únicamente en las elecciones generales y no en las PASO, y que en las elecciones legislativas, los argentinos residentes en el exterior votan por los candidatos correspondientes al distrito electoral del último domicilio acreditado en la Argentina.

Respecto a los migrantes en Argentina, la actual Ley de Migraciones establece en el artículo 11 que: **“La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residen”** (Ley 25.871). En su Decreto Reglamentario se agrega que: **“(…) adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas”** (Decreto Reglamentario 616/2010).

De todas formas, tanto la Ley de Migraciones como su reglamentación, no poseen autoridad para regular competencias electorales. La autonomía provincial reconocida por la Constitución Nacional –de carácter federal– explica que **las disposiciones relativas al ejercicio de los derechos electorales provinciales y municipales sean establecidas por cada una de las legislaciones provinciales. A nivel nacional, el Código Electoral establece que solamente son electores los argentinos.** Es decir, los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales. La Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires componen dos de las legislaciones más amplias, debido a que los extranjeros en situación administrativa regular gozan del derecho al voto, tanto en elecciones provinciales como municipales. Es decir, se encuentran habilitados para elegir gobernador/jefe de gobierno, vicegobernador, diputados y senadores provinciales, intendentes/comuneros y concejales.

Si bien este artículo no tiene por objeto sacar conclusiones sino aportar una sistematización sobre contenidos relativos a la accesibilidad electoral para diferentes grupos sociales, sí es posible elaborar al menos unas breves reflexiones.

La primera es que se han dado notables avances en términos de accesibilidad para Grupos de Atención Preferente y para otros grupos sociales como las y los jóvenes y para las personas de pueblos originarios. No obstante **la sociedad argentina aún tiene un recorrido por realizar en pos de garantizar efectivamente estos derechos políticos e incentivar la participación de todas estas personas.**

En segundo lugar, cabe reflexionar sobre el voto migrante. Al respecto puede decirse que si bien la participación de las personas argentinas residentes en el exterior ha crecido en los últimos años, aún representan un número muy bajo respecto a las personas efectivamente habilitadas para votar. Del mismo modo, en relación a los migrantes residentes en Argentina, aunque ha habido avances, todavía queda pendiente facilitar los mecanismos para su registro y participación política, sobre todo en las elecciones para cargos nacionales.

Finalmente, es posible reflexionar sobre la interseccionalidad de las barreras existentes al proceso electoral en Argentina, ya que una persona puede ser parte de más de un grupo vulnerable que debe ser objeto de atención preferente o dadas diferentes condiciones puede requerir nuevas medidas para facilitar la accesibilidad. Un caso poco explorado al respecto es el que respecta a las **poblaciones del colectivo LGBTIQ+** (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans, Intersexuales, Queers). En 2012, la lucha de la comunidad trans logró la sanción de la **Ley de Identidad de Género, que sin embargo hoy aún presenta dificultades para su tramitación en diferentes jurisdicciones del país, lo cual tiene un efecto directo en su mención en el padrón electoral.**

5.

El voto Joven

Facundo Juarez Ritterband y Pablo Rodriguez Masena

En 2012, modificando la Ley de Ciudadanía, se sancionó la Ley 26.744 en Argentina, que amplió el **derecho a votar en elecciones nacionales a los y las jóvenes de 16 y 17 años**, de forma obligatoria, aunque sin disponer de sanciones ante el ausentismo injustificado en los días de votación. De esta manera se incorporaron al padrón electoral nacional más de 600 mil jóvenes. Según la información disponible, el padrón alcanzó para 2017 más de un millón de jóvenes de los cuales más de un 50% participó con su voto en las elecciones de ese año.

El crecimiento del padrón se dio junto con un aumento en la participación política y las movilizaciones por diferentes demandas por parte de esta población, entre las que se encuentran las **estudiantiles** y más recientemente las ligadas al **movimiento feminista**, protagonizando, junto a jóvenes de otros grupos etarios, las principales movilizaciones que tomaron centralidad en la agenda pública, en especial, las marchas de Ni Una Menos y las ligadas a los proyectos de Interrupción Voluntaria del Embarazo. En 2019, asumió una banca en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Ofelia Fernández, de 19 años, siendo la legisladora más joven de toda Latinoamérica y en la historia del país.

Sin embargo, debe destacarse que la ley sancionada tiene aplicabilidad para las elecciones nacionales y que, más allá de la adhesión de la mayoría de las provincias a dicha norma, aún no se alcanzó su totalidad, y hay provincias en las que la participación en elecciones por parte de las y los jóvenes de 16 y 17 años apenas supera el 30% del padrón.

La aprobación de esta ley colocó a la Argentina entre los pocos países y regiones del mundo que permiten votar a las y los ciudadanos de 16 y 17 años. En América Latina, Brasil otorga esa posibilidad desde 1988 y Ecuador desde 2007, mientras que en Europa, Austria lo hace desde 2007 y Escocia desde 2014.

Hay que destacar que haber alcanzado este estatus dentro de los países que amplían los derechos políticos a las y los jóvenes, no fue producto de la nada, sino que se inscribe en una larga tradición de ampliación de derechos y ampliación democrática -en la que resalta la incorporación del voto de las mujeres por primera vez en 1951-, que se sucedió como contracara a los períodos dictatoriales ocurridos durante el siglo XX y el período de democracia restrictiva limitada por la proscripción a la fuerza política mayoritaria.

Además, como destacaron los mismos jóvenes que participaron del plenario de comisión en 2012, cuando se discutía la iniciativa, este grupo de personas suele integrarse a la vida política en los colegios secundarios, organizaciones culturales, organizaciones políticas, etc., y ha sido objeto de represión por parte de gobiernos militares de facto; entonces, ¿por qué no podrían votar? Con estos argumentos, las y los jóvenes buscaban desarticular la estigmatización de quienes se oponían a la iniciativa, que subvalora las capacidades de este grupo etario para definir su voto.

Dichas jornadas legislativas, como ya se mencionó, terminaron con la aprobación de la Ley 26.774, con un total de 131 votos a favor, dos en contra, una abstención y 123 ausentismos. De este modo, se produjo un avance y una **consolidación del proceso de incorporación de las juventudes a la política**, que se venía gestando desde la recomposición de la legitimidad política a partir de 2003, tras el enorme daño que había sufrido sobre todo con la crisis de 2001.

5.1. La Ley de Centros de Estudiantes: herramienta de organización y participación.

El 3 de julio de 2013 se sancionó la **Ley 26.877 de impulso a la Creación y funcionamiento de los Centros de Estudiantes** en todas las instituciones de educación secundaria, terciaria no universitaria y no formal del país.

En su génesis estaba la reciente sanción de la Ley 26.774 de voto joven y el avance militante de sectores juveniles, no sólo entendidos como grupo etario sino como construcción de un ideario, enmarcado en la recuperación del simbolismo de la militancia juvenil en los años setenta y en la recuperación democrática.

Los centros de estudiantes tenían larga historia como espacios de organización, sin embargo, su desarrollo era muy desigual entre jurisdicciones y entre tipos de colegios. Si bien el artículo 126, inc. h, de la Ley 26.206 de Educación Nacional, reconoce el derecho de los estudiantes a “integrar centros, asociaciones y clubes de estudiantes u otras organizaciones comunitarias”, no todas las instituciones permitían la reunión organizada de estudiantes, quedando librada la posibilidad a la buena voluntad de las autoridades escolares y de los distritos. Esta ley nació con la intención de romper aquellas brechas y facilitar la organización estudiantil.

Un centro de estudiantes es un órgano representativo dentro de un establecimiento educativo, cuyo fin es defender los derechos estudiantiles, promover su pleno ejercicio, fomentar la participación y brindar soluciones a las demandas estudiantiles, así como fomentar el debate de ideas y favorecer la convivencia en el lugar de estudio y su entorno. No tienen una forma única de organización y presentan diferentes modalidades, pero todos tienen en común la representación de la comunidad de estudiantes y son un ámbito democratizador y plural, generador de actividades colectivas. **Representan un ejercicio democrático de primer nivel**, tanto por el modo de elegir a sus representantes por medio del voto directo, por la defensa y el reconocimiento de derechos, por la organización para su ejercicio y ampliación, la formación de los estudiantes en los principios y prácticas democráticas, el debate de ideas, la participación y el respeto entre pares.

Participar, organizarse e integrar un colectivo, transforma a los centros de estudiantes en un espacio político no necesariamente partidario.

La ley obliga a las autoridades gubernamentales y de las instituciones educativas de nivel secundario, a los institutos de educación superior e instituciones de modalidad de adultos, incluyendo formación profesional de gestión estatal y privada, gestión cooperativa y gestión social, a **reconocer los centros de estudiantes como órganos democráticos de la representación estudiantil.** Exige que promuevan la participación y garanticen las condiciones institucionales para su funcionamiento, incluyendo la provisión de un espacio físico. Indica que cada institución debe contar con su centro de estudiantes y que el único requisito para participar en ellos es el de ser estudiante de la institución. A su vez, les exige confeccionar un estatuto y los habilita a nuclearse en federaciones jurisdiccionales, regionales y nacionales.

Según el artículo 6º de la ley, los centros de estudiantes tienen como principios generales:

- a) “Fomentar la formación del estudiantado en los principios y prácticas democráticas, republicanas y federales, así como en el conocimiento y la defensa de los derechos humanos;
- b) Afianzar el derecho a la libre expresión de sus ideas dentro del pluralismo que garantizan la Constitución Nacional y las leyes;
- c) Defender y asegurar el cumplimiento y pleno ejercicio de los derechos estudiantiles;
- d) Contribuir al cumplimiento de las garantías vinculadas al derecho de aprender y al reconocimiento de la educación como bien público y derecho social;
- e) Colaborar con la inserción de los estudiantes en su ámbito social, orientada al desarrollo de acciones en beneficio del conjunto de la comunidad;
- f) Contribuir al mejoramiento de la calidad de la educación y al logro de un clima institucional democrático que permita el mejor desarrollo de las actividades educativas;
- g) Promover la participación activa y responsable del alumnado en la problemática educativa;
- h) Gestionar ante las autoridades las demandas y necesidades de sus representados;
- i) Proponer y gestionar actividades tendientes a favorecer el ingreso, la permanencia y el egreso de sus representados y representadas”.

A su vez, obliga al Ministerio de Educación y a las autoridades educativas de cada jurisdicción, a diseñar campañas de difusión y promoción que alienten su creación y funcionamiento, y habilita a que los estudiantes puedan elevar su reclamo ante autoridades jurisdiccionales o nacionales, en caso de que la ley no sea cumplida.

La norma buscó canalizar institucionalmente la experiencia de organización y garantizar que se promueva en todo el país, contando con el apoyo y el impulso del Estado. **Promueve el derecho estudiantil a la organización** y protege a los estudiantes que, al organizarse, muchas veces deben enfrentar la oposición de las autoridades institucionales.

Esta ley representa un gran avance para los derechos políticos de los jóvenes y un estímulo para su organización, favoreciendo su involucramiento en los asuntos comunes, lo que la transforma en uno de los hitos más recientes en términos de ampliación de ciudadanía.

6.

Reflexiones finales

Agustina Diaz y Facundo Juarez Ritterband

Entender cómo funcionan y se organizan las elecciones, qué actores intervienen y con qué competencias lo hacen, cómo se elige a quienes gobiernan, cómo se expresa todo esto en las diferentes jurisdicciones, cómo ha evolucionado en términos históricos y al calor de las diferentes luchas y procesos político-sociales, invita a asumir un compromiso por la defensa, legitimación y puesta en valor de la democracia argentina, así como un compromiso por reflexionar y mejorar día a día el sistema electoral y sus instrumentos.

El recorrido realizado a lo largo de este cuadernillo, ha permitido pasar por temas que son clave para el ejercicio democrático y el fortalecimiento de las prácticas democráticas, sobre todo por el hecho de abordar aspectos fundamentales del sistema electoral, sus actores y normativas, con una mirada federal y un marco histórico, teórico y conceptual. La democracia es fundamental para el ejercicio de los derechos políticos de los diferentes grupos sociales, por ello su ampliación posibilita también la inclusión política de diferentes sujetos que, de alguna u otra manera, sufren o han sufrido distintos tipos de exclusiones a lo largo de la historia. En el presente cuadernillo, pudimos observar diversos aspectos del sistema electoral argentino, sus leyes fundamentales, los actores institucionales del sistema, la metodología de elección de los cargos públicos electivos nacionales, así como la dimensión federal y la representación integral de la sociedad que posee nuestro sistema electoral.

En el desarrollo de cada uno de los textos, pudimos observar que la característica común es la evolución constante hacia un sistema más representativo. En este sentido, la existencia de problemáticas, como pueden advertirse, en torno a la inequidad de género, las disputas irresueltas hacia dentro del sistema de partidos, la incorporación de tecno-logías y medios de comunicación en pos de la transparencia y la información pública, entre otras, son mejoras que a lo largo del tiempo el propio sistema electoral adquirió, logrando la cualidad de legitimidad que posee.

Observado como un conjunto de normas y de actores particulares, pero que interviene en el juego democrático más amplio, el sistema electoral argentino posee múltiples instancias legitimantes, como la participación de la ciudadanía en partidos políticos organizados en torno a una base programática; el involucramiento social en torno a diversas temáticas y demandas de nuevos derechos, del que derivan acciones que conforman una agenda social y que tienen su correlato legislativo y en políticas públicas; la enorme participación en los actos electorarios, que en Argentina supera generalmente el 75% del padrón, con afluencia de fiscales partidarios y de organizaciones de la sociedad civil; son muestras de una profunda participación social en el sistema electoral, que se pone a prueba de manera constante para otorgarle mayor legitimidad.

Por su parte, las instituciones y sus actores sostienen la importancia de mantener actualizado el sistema electoral. La incorporación de mayores garantías de transparencia en las metodologías del voto, en la fiscalización de los procesos de conteo de los resultados, la incorporación de criterios de igualdad en la representación política, como también en el rol que el propio Estado ejerce como capacitador de los y las militantes de los partidos políticos, asociaciones sociales, gremiales y tantas otras organizaciones, son hechos de gestión política que contribuyen a una sociedad mejor representada. Este no es más que un deber del sector público para con su ciudadanía, la de brindar las herramientas para lograr una plena representación de sus intereses en las instancias de decisión pública. Sin embargo, también se aprecia un sólido compromiso de parte de los ciudadanos y ciudadanas argentinos por medio de la participación política, lo que sin dudas fortalece el sistema democrático.

El sistema electoral argentino contiene una ingeniería institucional compleja, federal y profunda, en muchos sentidos, que es destacable en términos comparativos respecto a otros sistemas electorales y que es una plataforma sólida para abordar nuevas discusiones y debates relativos al ejercicio democrático en los actos electorales.

Otro punto abordado ha sido el de la accesibilidad electoral, que permite dar cuenta, aunque sea sintéticamente, de la necesidad de contar con mecanismos de acceso para garantizar el derecho de todas las personas a ejercer el voto democrático y garantizar la universalidad de la democracia. Esto pone en valor el diseño institucional del sistema electoral argentino, cada vez más amplio, que reconoce la heterogeneidad social y la diversidad poblacional, incluyendo a las personas migrantes, de los pueblos originarios, con discapacidades, y abriendo las puertas de las instituciones electorales para todos y todas.

El voto joven, el voto migrante y la participación de las mujeres y comunidades LGTBQ+ en política, representan aspectos del proceso de ampliación democrática, representatividad de la diversidad y pluralidad social, cada vez más integral y accesible a los diferentes grupos sociales y sujetos políticos. En ese sentido, conocer no sólo los aspectos normativos, sino también las luchas que resultaron en dichas normas, es otra de las cuestiones que el texto intentó plasmar.

Junto al voto joven, la Ley de centros de estudiantes, que permite reconocer los principales argumentos esgrimidos por la juventud y ponderar lo que significa la institucionalización de su organización en los espacios educativos. La participación de los jóvenes en la construcción de una sociedad democrática, resulta fundamental y vital para su fortalecimiento. La participación activa de las juventudes, es una de las principales señales del vínculo entre sociedad y Estado, entre la sociedad y la política institucional. Con su ímpetu y energía, con su capacidad de acción y movilización, las juventudes se vuelven una pieza clave para la ampliación de la democracia, para su solidez y su inclusión.

Cabe reflexionar y dejar asentada la importancia y la vocación de sostener las luchas, la participación política en cada vez más ámbitos y sectores, en distintos dispositivos y organizaciones, la articulación de demandas societales y su transición hacia convertirse en demandas hacia el sistema político. Es destacable, pues sin ello no hubiéramos llegado hasta aquí, como país, y no tendríamos un anclaje histórico y situado para pensar el devenir del sistema electoral y los partidos políticos en los siguientes cuarenta años desde la recuperación de nuestra democracia, no sólo en ese período, sino en una democracia que sea democracia para siempre.

Bibliografía

- Aelo, Oscar (2016): "El Partido Peronista argentino: diseños organizativos y prácticas políticas (1947-1955)", en *Topoi*, Vol. 17, N°33. Río de Janeiro.
- Aricó, José (1999): *La hipótesis de Justo*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Ansaldi, Waldo (1991): "La Interferencia está en el Canal. Mediaciones Políticas (Partidarias y Corporativas) en la Construcción de la Democracia Argentina", en *Estudios*, N° 3. Córdoba: Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Barry, Carolina (2009): *Evita Capitana. El Partido Peronista Femenino, 1949-1955*. Buenos Aires: Eduntref.
- Barry, Carolina (2011): *Sufragio Femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América*, Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Bobbio, N. (1995): "Derecha e Izquierda". Roma: 2da. Edición Donzelli Editore,- Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/doctrina43870.pdf>. Información recuperada el 20.03.20.
- Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2012): "Las derechas argentinas en el Siglo XX: Ensayo sobre su vínculo con la democracia". Disponible en <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/09/iberoamerica-global.pdf>. Información recuperada el 20.03.20.
- Botana, N. (2012): "El Orden Conservador". Buenos Aires: EDHASA.
- Bourlot, Rubén (1991): *Historia Elemental de Entre Ríos*, Paraná: MC Ediciones.
- Cámara Nacional Electoral, Estadística de afiliados, Registro Nacional de Partidos Políticos, segundo semestre, 2017. (https://www.electoral.gob.ar/nuevo/paginas/pdf/Estadistica_Afiliados_1s_2017.pdf).
- Castro, M. (2012): "El ocaso de la República Oligárquica: Poder, política y reforma electoral, 1898-1912". Buenos Aires: EDHASA.
- Decreto 403/17. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275617/norma.htm>
- Decreto N° 2135. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-19945-19442/actualizacion>
- Del Mazo, Gabriel (1955): "El radicalismo. Notas sobre su historia y doctrina (1922-1955)". Buenos Aires: Editorial Raigal.
- Deutsch, Sandra (2003): *Contrarrevolución en Argentina 1900 – 1932. La Liga Patriótica Argentina*, Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Falcón, Ricardo (1986 – 1987): "Izquierdas, régimen político, cuestión étnica y cuestión social en Argentina (1890 – 1912)", *Anuario Facultad de Humanidades y Artes*, Segunda Época, Universidad Nacional de Rosario.
- Frondizi, Silvio (1959): *Las izquierdas en el proceso político argentino*. Buenos Aires: Editorial Palestra.
- García Costa, Víctor (1972): *Alfredo Palacios: entre el clavel y la espada*. Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Garguin, Enrique (2000): "Relaciones entre Estado y sindicatos durante los gobiernos radicales, 1916-1930", en José Panettieri (comp.), *Argentina: Trabajadores entre dos Guerras*, Buenos Aires: Eudeba.
- Gilbert, Isidoro (2009): *La Fede*. Buenos Aires: Sudamericana
- Herrera, Carlos Miguel (2007): *Las huellas del futuro: Breve historia del partido socialista*. Buenos Aires: Editora La Vanguardia

- Ley de Ciudadanía Argentina N° 26.744. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204176/norma.htm>
- *Liga Patriótica Argentina 1919*, Estatutos, Buenos Aires.
- Luna, Félix (2012): *Yrigoyen*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Mackinnon, Moira (2002): *Los años formativos del Partido Peronista (1946-1950)*. Buenos Aires: Siglo XXI-Instituto Di Tella.
- Malamud, A. (2013): "Partidos Políticos" en "Introducción a la Ciencia Política" 4ta. Edición, Julio Pinto (compilador). Buenos Aires: EUDEBA. Disponible en <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Partidos-MALAMUD.pdf>. Información recuperada el 20.03.20.
- Marcilese, José (2015): "La formación del Partido Justicialista. El peronismo, entre las proscripción y la reorganización (1958-1959)", en Quinto Sol. *Revista de historia*, Vol. 19, N°2, La Pampa, mayo-agosto 2015.
- Mauro, S. (2015): "Detrás de los candidatos. Transversales". *Revista Anfibia*. Disponible en <http://revistaanfibia.com/ensayo/transversales/como>. Información recuperada el 21.03.20.
- Melón Pirro, Julio César & Quiroga, Nicolás (2014): *El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas entre 1946 y 1976*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Ministerio de Educación de la Nación (2016): *Voto Joven. La democracia y tu derecho a poder elegir*. Disponible en: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL004938.pdf>
- Observatorio Político Electoral, Ministerio del Interior. *Análisis Político Electoral*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/analisis>
- Perón, Juan Domingo (2006): *Doctrina Peronista. Filosófica, política, social*. Buenos Aires: Instituto Nacional Juan Domingo Perón.
- Quiroga, Nicolás (2008): "Las Unidades Básicas durante el primer peronismo. Cuatro notas sobre el Partido Peronista a nivel local", en *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En línea], Debates. Disponible en: <http://journals.openedition.org/nuevomundo/30565>
- Rock, David (1975): *El radicalismo argentino, 1890-1930*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Tarcus, Horacio (dir.) (2007): *Diccionario biográfico de la izquierda argentina*. Buenos Aires: Emecé
- Tarcus, Horacio (2007): *Marx en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Toledo Blas (2012): *Participación electoral de los Argentinos residentes en el exterior*. Tesis de Grado Sociología: Universidad de La Plata.
- Torre, Iván (2016): *Espíritu adolescente: El voto joven en la Argentina*. Elecciones Legislativas de 2013. Documento de Trabajo N°150. Buenos Aires: CIPPEC.
- Torre, Juan Carlos (2003): "Los huérfanos de la política de partidos. Sobre los alcances y la naturaleza de la crisis de representación partidaria", en *Desarrollo Económico*, vol. 42, 168, Enero-Marzo: 647-665.
- Tortti, María Cristina (2009): *El "viejo" partido socialista y los orígenes de la "nueva" izquierda*. Buenos Aires: Prometeo.
- Yrigoyen, Hipólito (2019): *Confidencias / Hipólito Yrigoyen*. Buenos Aires: Eudeba.

40D
años
Democracia
siempre

La Democracia Argentina

Las reglas del juego
de la democracia



argentina.gob.ar



Ministerio del Interior
Argentina