

BOLETA ÚNICA DE SUFRAGIO: SU IMPLEMENTACIÓN EN CÓRDOBA¹

Por José M. Pérez Corti²

Sumario

I. Boletas o Papeletas de Sufragio: 1. *Nociones y caracteres.* 2. *Clasificación y tipología de las boletas o papeletas de sufragio.* **II. Boleta Única de Sufragio:** 1. *Consideraciones previas.* 2. *Fortalezas.* 3. *Debilidades.* **III. El modelo Córdoba:** 1. *Régimen normativo, caracteres y tipología.* 2. *Caracteres particulares.* 3. *Análisis comparativos de casos previos.* **IV. Su implementación en la provincia de Córdoba:** 1. *El Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP).* 2. *El Plan Estratégico de Capacitación de Funcionarios Electorales (PECFE).* *El Plan Estratégico de Comunicación de la Reforma Electoral (PECRE).* **El día “E”:** **Domingo 7 de Agosto de 2011.** **VI. Evaluación institucional de la Boleta Única de Sufragio:** 1. *Experiencias y misiones de observación electoral.* 2. *Encuesta a Autoridades de Mesa de Votación.* **Conclusiones.**

I. Boletas o Papeletas de Sufragio³

1. Nociones y caracteres

De los cuatro principios básicos que caracterizan el sufragio en la actualidad, esto es universal, igual, directo y secreto; la boleta de sufragio es la que garantiza el último, y es a razón de él que ella existe como tal.

Las boletas de sufragio tienen dos funciones esenciales. La primera de ellas es la de estructurar o instrumentar el voto del elector con miras a facilitar la operación de selección por parte del mismo elector. La segunda, radica en constituir la prueba del voto, proveyendo así el medio para realizar su recuento o escrutinio.

Cierto es que en el caso de la primera función descripta, ella alcanzaría el máximo de libertad mediante la utilización de una boleta en blanco en la que el elector consignara los nombres y el orden de sus preferencias en torno a los candidatos. Más esto no es factible sin poner en serio riesgo otras facetas o aspectos del proceso electoral, como lo son el

¹ La Ley Córdoba, año 29, n° 01, febrero 2012, p. 1/27.

² Abogado, Magister en Partidos Políticos (U.N.C.). Profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (U.N.C.); de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (U.C.C.); del Centro de Estudios Avanzados (U.N.C.) y de la Escuela de Gobierno y Política (U.N.Sa.M.). Relator de Sala de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba. Miembro del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales; de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional; y del Instituto de Federalismo de la Academia Nacional de Derecho de Córdoba. Contacto joseperezcorti@hotmail.com / www.joseperezcorti.com.ar

³ José M. PÉREZ CORTI, “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba (Tercera parte). El nuevo Código Electoral provincial”, Abeledo Perrot, Córdoba, N° 7, Julio 2009, p.730/734. Se puede consultar en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>

mismo secreto del voto, su escrutinio y posterior proclamación, los que resultan determinantes a la hora de afianzar la legitimidad y la legalidad de la elección misma.

La estrecha vinculación existente entre ambas funciones de la boleta o papeleta de sufragio, queda en evidencia con la situación descrita, y es necesario siempre considerar sendos roles a la hora de introducir modificaciones al sistema vigente; atento que las diferentes variables de instrumentación son numerosas, y mantienen una estrecha vinculación tanto con los sistemas electorales como con los partidos políticos.

Otra cuestión interesante a tener en cuenta a la hora de repensar las boletas o papeletas de sufragio como elementos instrumentales del proceso electoral, radica en la diferenciación que señala Martino⁴, distinguiendo entre categóricas y ordinales. Cabe destacar que esta clasificación tiene vinculación directa con la distinción que la teoría de la votación establece entre los mecanismos de voto individual (un ciudadano un voto) y los procedimientos de voto múltiple y de lista completa (ordenamiento completo de preferencias).

Las pertenecientes a la primera categoría enunciada, imponen al sufragante la obligación de optar de manera inequívoca o terminante a favor de un determinada lista partidaria o candidato. Así el ciudadano no tiene otra alternativa que expresar su decisión por un individuo singular (*simple candidato ballot*) o por una lista de partido (*simple party list ballot*). A esto le podríamos agregar el *voto de preferencia*, en tanto resulta accesorio de algunos sistemas proporcionales, no alterando así la estructura categórica de votación, puesto que sólo indica una ulterior preferencia en el ámbito de la lista de nombres de la opción ya determinada previamente por el partido político.

Por su parte, las denominadas ordinales, reconocen al elector la interesante facultad o posibilidad de sistematizar los nombres de los candidatos o de las listas de los partidos en base a sus preferencias (i.e. voto individual transferible o voto alternativo); o, también el poder repartir discrecionalmente sus votos entre varias listas o candidatos de diversos partidos, como veremos más adelante (i.e. voto acumulativo y voto limitado).

Por otra parte, y a diferencia de lo que sucede con las listas de candidatos propuestas por las diferentes agrupaciones políticas; en el caso de las boletas de sufragio, su contenido y diseños definitivos dependerán tanto del mecanismo implementado por la normativa vigente como de las disposiciones emanadas del organismo electoral dictadas para cada caso concreto.

⁴ Antonio A. MARTINO, *Sistemas Electorales*, Advocatus, Córdoba, 1999, p. 73.

2. *Clasificación y tipología de las boletas o papeletas de sufragio*

No obstante ello, la doctrina suele distinguir por categorías o clases de papeletas de sufragio a partir de ciertos caracteres con los que cuenta cada sistema existente en el derecho comparado. Así, una primer clasificación nos permitirá diferenciar entre boletas fraccionables y no fraccionables, según que la papeleta contemple o no la posibilidad de su separación en tantos tramos o secciones como cargos o candidaturas se instrumentan a través de ella. En el caso de las fraccionables, además se las puede sub-clasificar según que el carácter fraccionable se encuentre previsto en potencia y deba materializarlo el elector al momento de sufragar⁵; o, por el contrario, que las mismas sean provistas o puestas a disposición del elector ya fraccionadas y éste sólo deba tomar los tramos u opciones por los que desea votar⁶.

Tanto en el caso de las fraccionables como en el de las no fraccionables, es posible encontrar modelos de boleta o papeleta única de votación. En el primer caso, se trata de varios documentos electorales, cada uno de los cuales corresponde a una categoría de candidatos y dentro de la cual están contenidas todas las opciones partidarias que han presentado postulantes a dicho cargo. En el segundo caso, en un sólo documento electoral se encuentran contenidas todas las opciones partidarias y las candidaturas postuladas por todas las fuerzas políticas. Dentro de esta última tipología, existen dos grandes variedades, según sea que la papeleta única le permita o no al elector seleccionar independientemente dentro de ella diferentes tramos de cargos o candidaturas que resultan de su preferencia, optando así entre distintos partidos o no para cada tramo.

El otro gran grupo depende del origen de las boletas o papeletas, conforme el cual podemos diferenciarlas según provengan de los mismos partidos políticos o de un organismo estatal, generalmente la administración electoral o el órgano electoral que tiene a su cargo dicha función. Las primeras son aquellas cuyo diseño, impresión, suministro,

⁵ Tal es el caso del sistema vigente en la provincia de La Pampa, cuya Ley Electoral Provincial N° 1593 (Sanción: 01/12/1994; promulgación: 09/12/1994; B.O.P.: 23/12/1994) en su Art. 32 contempla la aplicación supletoria de las disposiciones contenidas en el Código Electoral Nacional. En consecuencia, el sistema de boletas o papeletas de sufragio adoptado es el de la normativa nacional, correspondiente al modelo de boletas de origen partidario y fraccionables por el elector al momento de sufragar.

⁶ A modo de ejemplo, podemos citar aquí el caso de la provincia de Tierra del Fuego, cuya Constitución contempla este sistema en el Inc. 7° de su Art. 201, y en el Inc. “a” del Art. 55 de la Ley Electoral Provincial N° 201 (Sanción: 15/12/1994; Promulgación: 30/12/1994; B.O.P.: 09/01/1995). También podríamos traer a colación –aunque reconocemos que es un caso impropio en el sentido técnico más estricto– la hipótesis que se da cuando en un proceso electoral extraordinario con motivo de la puesta en marcha de alguno de los institutos de democracia directa o semidirecta que imponen al elector seleccionar entre las boletas correspondientes al “Sí” o al “No” y que ya se encuentran debidamente separadas.

distribución y reposición está a cargo de cada una de las fuerzas políticas intervinientes⁷. Las segundas, cuando todo lo atinente a ellas se encuentra legalmente asignado al Estado como una atribución y una responsabilidad del mismo, debiendo éste arbitrar las medidas conducentes para garantizar la disponibilidad de las mismas durante el desarrollo de los comicios⁸. En este caso, la boleta única suele pertenecer sólo a las de origen estadual, y es justamente esa una de sus mayores fortalezas frente a las de origen partidario⁹.

Las variantes descriptas quedan claramente graficadas con los ejemplos consignados en el siguiente cuadro¹⁰:

| BOLETAS | | DE ORIGEN PARTIDARIO | DE ORIGEN ESTATAL |
|---------------------|----------------------------------|--|---|
| NO FRACCIONABLES | <i>Con opción por categorías</i> | S/D | CÓRDOBA Código Electoral Provincial L. 9571, art. 52 |
| | <i>Sin opción por categorías</i> | PANAMÁ Código Electoral Capítulo VII | BOLIVIA Ley Electoral Capítulo XXVII |
| FRACCIONABLES | <i>Por el elector</i> | ARGENTINA Código Electoral Nacional L. 19.945 y mod., arts. 62 al 64 | LA PAMPA Elecciones Internas Abiertas L. 2042, art. 15 (modificado por L. 2155) |
| | <i>Ya fraccionadas</i> | TIERRA DEL FUEGO Constitución, art. 201.7 Ley Electoral Provincial L. 201, art. 55.a | SANTA FE Sistema de Boleta Única L. 13.156 |

Ahora bien, todos estas tipologías o modelos de boletas de sufragio, necesariamente implican procedimientos, responsabilidades y metodologías diferentes a la hora de su confección, distribución y reposición en las mesas de votación.

II. Boleta Única de Sufragio

1. Consideraciones previas

Como todo instrumento o herramienta electoral, la boleta única de sufragio cuenta por un lado con características que le permiten dar respuesta adecuada a ciertos requerimientos, y por otro con limitaciones e inconvenientes que surgen de su propia conformación y diseño. Tales cuestiones no deben ser exacerbadas como virtudes o defectos que imponen o invalidan su aplicación.

⁷ Tal es el modelo contemplado en la mayoría de las normas electorales vigentes en nuestro país. A modo de ejemplo, cabe remitirse a las contempladas en los arts. 62, 64, 66 Inc. 5° y 82 Inc. 5° del Código Electoral Nacional (L. 19.945 y modif.).

⁸ Como ejemplos de esta categoría, nos remitiremos a los regímenes contemplados en el Código Electoral de la provincia de Córdoba (L. 9571), arts. 52 al 61; y en el Sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral de Santa Fe (L. 13.156), arts. 1 al 13.

⁹ Cf. SCHERLIS, Gerardo: "Los diferentes modelos de Boleta Única y su impacto sobre el comportamiento electoral. Hipótesis sobre los casos de Córdoba y Santa Fe" (Ponencia), X° Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

¹⁰ El mismo, extraído de José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino*, Advocatus, Córdoba, 2010, p. 204; ha sido completado y ampliado para esta investigación.

Y si bien algunas de ellas pueden variar de un modelo a otro de boleta única, para un serio abordaje de la cuestión es necesario describir las fortalezas y debilidades característicos de la boleta única, para de esta forma tenerlos en cuenta a la hora de afrontar su implementación y utilización, procurando la adecuada consolidación del mecanismo sin generar falsas expectativas¹¹.

2. Fortalezas

Entre aquellos caracteres que hacen de la boleta única un adecuado instrumento de manifestación de la voluntad popular, podemos identificar los siguientes.

- a. *Favorece la equidad partidaria en la competencia electoral:* Dado que la generación y provisión de boletas queda a cargo del Estado, todas las fuerzas políticas se encuentran en condiciones de igualdad unas respecto de otras, más allá de las estructuras partidarias que posean;
- b. *Garantiza la provisión de boletas durante toda la votación:* Como el Estado asume el rol de ser el único proveedor de boletas de sufragio, al no depender más de las estructuras partidarias, las mismas siempre están disponibles en cada mesa durante toda la votación; siendo el garante de que la gente pueda optar entre todas las ofertas electorales, aún cuando una fuerza política no tuviese fiscales en la mesa;
- c. *Disminuye el gasto electoral:* Toda vez que sólo se imprimen un poco más de boletas de la cantidad total de electores, dotadas de un mecanismo de seguridad que impida su reproducción; evitándose así la impresión innecesaria de ejemplares que los partidos utilizaban sólo a efectos proselitistas, entre otros;
- d. *Elimina el cuarto oscuro:* La boleta única contiene todas las opciones partidarias, ya sea para cada cargo o categoría de candidatura, o para todos ellos. Por dicho motivo, a los fines de garantizar el secreto del voto del ciudadano sólo hace falta un pequeño espacio privado dentro del cual aquel pueda proceder a marcar la o las boletas en cuestión, que son los denominados boxes, cabinas o casillas de votación.
- e. *Agiliza el trámite de votación:* La utilización de boxes, casillas o cabinas optimiza la distribución de los espacios dentro del cuarto de votación, permitiendo que las autoridades de mesa se ubiquen dentro del mismo y que en él se pueda

¹¹ A los fines del desarrollo de esta clasificación, han sido tenidos en cuenta las posiciones de Juan Manuel ABAL MEDINA (“Mitos y realidades de la Boleta Única”, Página 12, 09/08/2011); Pedro GÓMEZ DE LA FUENTE (“Boleta única: ¿Panacea electoral o una nueva distracción?”, elDial.com, DC16A9, 05/09/2011); y Germán SCHERLIS (“Los diferentes modelos de Boleta Única ...”, op. cit.); entre otros.

disponer de más de un espacio privado destinado al sufragio a través de la habilitación de dos o más boxes, cabinas o casillas de votación, lo que redundaría en una dinámica de emisión del sufragio más ágil;

- f. *Elimina y/o disminuye determinadas malas prácticas electorales:* Hay dos características de la boleta única que favorecen la desaparición o disminución de prácticas electorales desleales.

La primera es que un órgano estatal monopoliza su distribución, lo cual resulta clave en la disminución de los niveles de coerción sobre los votantes favoreciendo el secreto del voto. De esta forma se termina con el clientelismo político y con la irrupción de los aparatos partidarios mediante la distribución anticipada de boletas, la introducción de marcas o señas en las mismas, destinadas a facilitar la identificación del voto y/o de los votantes, o el trabajo de fuerzas políticas que el día anterior entregan el voto a la gente, bajo algunas promesas de favorecerlos con beneficios, o lisa y llanamente presionándolos bajo amenazas de pérdida de beneficios sociales u otras prebendas ya alcanzadas. Así, mediante la boleta única se consolida el piso mínimo de libertad de la que debe gozar el derecho de sufragio, esto es su carácter secreto.

La segunda, radica en que al contener a todos los candidatos, evita su reemplazo por ejemplares apócrifos, puesto que la declaración de nulidad sobre los mismos afecta a todas las fuerzas políticas por igual.

Además de las descritas, la boleta única también dificulta –aunque no siempre llegando a impedir las– algunas prácticas como las del voto cadena, voto barquito y otras creatividades de nuestra idiosincrasia política.

- g. *Otorga mayor libertad al elector, disminuyendo el efecto arrastre:* En efecto, otra de sus bondades es el aumentar el techo de libertad del elector, al estimular una marcación separada de opciones partidarias diferentes por cada categoría de candidatura. Es que con la boleta única el elector tiene un voto específico por cada categoría electoral y debe manifestar expresamente su voluntad, con un tilde o una cruz en el casillero de la lista o candidato de su preferencia. Con la boleta partidaria, la única posibilidad para el elector de aumentar su libertad al momento de elegir, era tomándose el trabajo de cortar los diferentes cuerpos de la boleta y mezclar candidatos de diferentes partidos o frentes electorales en su voto, lo que históricamente siempre representó un porcentaje muy bajo.

- b. *Fuerza a todos los candidatos a hacer campaña:* A consecuencia de lo anterior, la boleta única termina impulsando a todos los candidatos a hacer campaña, a mostrar sus propuestas y salir a convencer al electorado para que los vote. Es así que la campaña electoral deja de ser un patrimonio exclusivo de la fuerza política y de sus candidatos a cargos ejecutivos, pasando a enriquecerse con la necesaria participación de los diferentes candidatos a cargos legislativos, en procura de familiarizarse con el electorado, haciendo proselitismo con nombre y apellido.

3. Debilidades

Existen algunas barreras que pueden repercutir negativamente en la utilización de la boleta única, en parte características intrínsecas de la misma que de una u otra forma importan problemas para su adecuado funcionamiento.

- a. *Dimensiones de la boleta única:* El tamaño es una de las primeras observaciones que se le formulan a la boleta única, argumentando que debido a que por su diseño en ella deben ubicarse todas las opciones políticas para uno o más categorías de cargos, las dimensiones que tendrá serán más que considerables y complicarán su uso por parte del elector, y su depósito dentro de la urna de votación. Una alternativa de solución a esta objeción, es limitar o restringir la consignación de la lista de candidatos para los tramos colegiados y numerosos, de modo tal que sólo figuren una cantidad determinada de ellos y no el resto. Para esto se contempla la publicación de la nómina completa de los candidatos de cada fuerza política en listas que están ubicadas en cada cuarto de votación. No obstante ello, la objeción centra su cuestionamiento en que el elector está sufragando sin conocer el total de los candidatos correspondientes a esa categoría de cargo.
- b. *Favorece el voto cruzado debilitando la gobernabilidad:* Dado el particular diseño de la boleta única, el mismo permite que el elector cuente con mayor libertad a la hora de efectuar la marcación de sus preferencias, pero esto también produce un efecto negativo por cuanto genera un cruzamiento de opciones electorales, pudiendo llegar a afectar la gobernabilidad cuando el resultado de ello sea la conformación de cuerpos legislativos de diferente color político al de los candidatos y fuerzas políticas que triunfaron para los cargos ejecutivos.

- c. *Debilitamiento de los partidos políticos y mayor territorialización de la política:* La libertad que posibilita al elector desarrollar una selección menos estructurada de su voto, también puede llegar a debilitar a los partidos políticos como estructuras, puesto que los candidatos terminarán primando por sobre el partido a la hora del diseño de la campaña electoral, gravitando de manera preeminente por sobre aquel en cada toma de decisión. Esto debido a que en la medida en que los candidatos de cada categoría deben realizar sus propias campañas –dado que disminuye marcadamente el efecto arrastre entre ellos de una a otra categoría de cargos-, la tendencia será hacia una mayor personalización del voto. Esto, combinado con nuestro régimen federal, también puede llegar a inducir a una mayor territorialización de la política, profundizando distancias entre la política nacional y la provincial.
- d. *Riesgo concreto de que se registre una elevada cantidad de votos en blanco y/o nulos para determinadas categorías de cargos:* Esto debido al denominado *efecto fatiga*, consistente en la tendencia del elector a marcar aquellas categorías de cargos que más conoce o tiene presente, como suelen ser los candidatos a cargos ejecutivos, que son los que mayor difusión hacen a través de la campaña electoral. Esto puede variar entre las diferentes alternativas de boleta única existentes, aumentando o disminuyendo según cada caso. Por otra parte, también podría deberse esta situación al hecho de que los electores al carecer de información suficiente sobre determinados aspectos de la boleta única, cometan errores a partir de presupuestos equivocados sobre el valor de la marcación que están introduciendo en la misma.
- e. *Facilita o al menos no impide ciertas prácticas electorales desleales:* Si bien es cierto que hay prácticas clientelares que prácticamente desaparecerían con este mecanismo de votación (i.e. robo de boletas y/o reemplazo de los mazos por ejemplares apócrifos para luego articular la nulidad de los mismos al momento de llevarse adelante el escrutinio de la mesa, por ejemplo); no lo es menos que en ciertos casos no logra erradicar algunas experiencias negativas (tal el caso del voto cadena, que aunque se complica no se ve impedido), y en algunos otros genera nuevas ventanas de oportunidad para llevar adelante conductas opacas. Tal sería el caso de la posible introducción de marcas ajenas a la voluntad del votante por parte de las autoridades de mesa o de los fiscales partidarios a la hora del

escrutinio de mesa, modificando o anulando así la decisión política del ciudadano.

- f. *Complejiza y demora el escrutinio de mesa:* El escrutinio de las opciones marcadas por el elector en la boleta única termina siendo un escrutinio de preferencias, esto es un conteo manual a través del cual se van acumulando votos individuales que deben ser divisados o identificados correctamente por las autoridades de mesa y gradualmente acumulados en un conteo que requiere de precisión, concentración y profesionalismo para evitar convertirse en un recuento sin fin. Por eso cuando se habla de boleta única también es necesario hablar de herramienta de escrutinio, esto es un formulario que permita ir consignando ordenadamente y sin margen de error el conteo de preferencias boleta por boleta. Aún así, el tiempo que habrá de insumir el escrutinio de mesa es sensiblemente mayor además de requerir más autoridades de mesa y una adecuada capacitación de las mismas para evitar una dilación que ponga en riesgo su legitimidad.

III. El modelo Córdoba

1. Régimen normativo, caracteres y tipología

La reciente reforma introducida al régimen electoral de la provincia de Córdoba¹², contempla esta clase de boleta de sufragio en el art. 52 del nuevo Código Electoral, con la posibilidad de optar por cada categoría correspondiente a diferentes cargos y candidaturas, sin importar de que partido político o alianza electoral son. No obstante ello, y antes de adentrarnos en la reforma operada, hemos de acordar que los modelos que se pueden encontrar en el Derecho Electoral comparado son muy variados y diversos en lo referente a las boletas o papeletas de votación, cualquiera fuera el sistema utilizado¹³.

En el caso de la última modificación sufrida por este elemento instrumental¹⁴ del

¹² Para profundizar sobre el proceso reformador, el contenido y el alcance del mismo, ver “La reforma al régimen electoral de la provincia de Córdoba”, Abeledo Perrot Córdoba N° 5, Mayo 2009, p. 485/496; N° 6, Junio 2009, p. 609/645; y N° 7, Julio 2009, p. 727/754 (<http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>). También se puede consultar http://www.joseperezcorti.com.ar/reforma_politica_cordoba_2008_2011.htm.

¹³ Para tener una noción acabada de los diferentes modelos existentes, sugerimos ver algunos de ellos ingresando a http://aceproject.org/ero-en/search_materials_results/Ballot%20Papers.

¹⁴ Denominamos elementos instrumentales a todos aquellos que tienen por fin facilitar el desarrollo de los procesos que implica la puesta en marcha de los elementos sustanciales. Entre ellos es posible traer a colación los registros electorales, los padrones, los procesos electorales, la oficialización de listas, las boletas de sufragio, el procedimiento de emisión y captación del sufragio, los escrutinios, la aplicación del sistema electoral a través de la adjudicación de bancas y cargos y de la proclamación misma de los electos, sólo por citar algunos. *Vide* José M. PÉREZ CORTI, *Derecho Electoral Argentino*, Op. Cit., p. 70.

proceso electoral en el régimen jurídico cordobés, la boleta única de sufragio incorporada se encuentra sujeta a los requisitos y diseños que estipula el Código Electoral.

Así, entre los primeros, el art. 53 determina un modelo que podríamos graficar diciendo que contiene tantas líneas como partidos, alianzas o confederaciones políticas hayan oficializado sus listas de candidatos; y tantas columnas como cargos hayan sido convocados para la renovación de los mandatos.

Podríamos graficar el modelo básico de boleta única para una elección provincial, de la siguiente manera:

| Partidos, Alianzas o Confederaciones Políticas | Candidaturas | | | | |
|---|-------------------------------------|---|---|--|---|
| | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |
| Partido R | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |
| Alianza A | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |
| Partido M | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |
| Confederación B | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |
| Partido D | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |
| Alianza C | Gobernador <input type="checkbox"/> | Vicegobernador <input type="checkbox"/> | Diputados <input type="checkbox"/> Departamentales | Diputados <input type="checkbox"/> Distrito Único | Tribunos <input type="checkbox"/> de Cuentas |

Dentro de cada casillero, también estará ubicado un casillero destinado a que el elector pueda marcar su opción de sufragio para cada cargo, y uno más en la primera columna de la fila para que el elector pueda marcar su preferencia por la lista completa, comúnmente conocido como “voto partido”. Además, deberán consignarse en cada casillero y por cada fuerza política -comenzando de izquierda a derecha por la primera columna- el número de la lista y el nombre del partido, alianza o confederación política, su sigla, monograma, logotipo, escudo, símbolo, emblema o distintivo; las fotografías de los candidatos a cargos ejecutivos y/o unipersonales; nombre y apellidos completos de los candidatos a gobernador y vicegobernador y de los candidatos titulares y suplentes a legislador por distrito único, debiendo estar resaltados los correspondientes a los tres primeros titulares, los de los candidatos titular y suplente a legislador departamental y los de los tribunos de cuentas titulares y suplentes. Igual criterio sigue la norma en relación a la posibilidad de que haya candidaturas municipales y/o comunales.

El artículo siguiente establece el diseño que deberá observarse en la confección de la boleta única de sufragio. Entre sus numerosas prescripciones, está previsto que los nombres y apellidos correspondientes a los candidatos a gobernador, primer legislador por distrito único, legislador por departamento, el candidato primero a tribuno de cuentas, a convencional constituyente, a intendente municipal o a presidente comunal; podrán resaltarse en mayor tamaño.

Sin embargo, esta disposición no está adecuadamente articulada con lo establecido en los incisos 4, 5, 6 y 7; puesto que en los dos primeros está previsto un criterio para resaltar ciertos nombres de determinados candidatos, en tanto que en el caso de los dos segundos, no existe tal previsión. Y por otra parte, en el caso del candidato a la comisión comunal, la norma se excede en su contenido cuando habla de que pueden resaltarse los datos correspondientes al nombre y apellido del candidato a presidente comunal, ya que cabe destacar que la Ley Orgánica Municipal¹⁵ no contempla que la postulación sea específicamente a ese cargo, sino como candidatos a miembros titulares de la Comisión Comunal (Art. 192), atañendo a la misma Comisión la designación de sus autoridades en la primer sesión luego de haber tomado posesión de la misma, correspondiendo la presidencia al que figure en primer lugar en la lista que hubiera obtenido la mayor cantidad de votos (Art. 193).

Otra cuestión a considerar son sus dimensiones. El inciso 4° del artículo 54 contempla que no podrá tener una dimensión inferior a los 42 cm. de ancho por 29,7 cm. de alto; el que al ser doblado en cuatro partes por los pliegues demarcados conforme lo prevé el inciso 5° del citado artículo, quedará reducida a un tamaño de 21 cm. de ancho por 14,85 cm. de alto, siendo el mandato de la norma que una vez plegada debe pasar fácilmente por la ranura de la urna¹⁶. Resulta palmario que la cantidad de información que el Legislador pretende que albergue la misma, hace que sus dimensiones no puedan ser menores.

Existe una excepción a este imperativo legal, y es la prevista en el último párrafo del mismo artículo con motivo del ejercicio de los institutos de democracia directa y semidirecta, en cuyo caso se faculta al Tribunal Electoral a disminuir las dimensiones de la boleta de sufragio y a aumentar el tamaño de la tipografía. Tal previsión es oportuna, aunque estrictamente hablando no es ésta una hipótesis de boleta única de sufragio, sino de una boleta de sufragio fraccionada y de origen estadual, por lo que su tratamiento en un artículo aparte quizás hubiese respondido a una adecuada técnica parlamentaria.

Otra cuestión interesante con respecto a esta nueva boleta de sufragio, es que el Legislador ha previsto el diseño de una plantilla transparente y en alfabeto Braille, con las correspondientes ranuras sobre los casilleros de votación de cada tramo de candidatura y

¹⁵ Ley N° 8102 y modif., sanción: 05/11/1991; promulgación: 12/11/1991; publicación B.O.P.: 21/11/1991.

¹⁶ Las dimensiones de los sobres utilizados regularmente en una elección con sistema de boleta fraccionable y de origen partidario, son de 14,5 cm. de ancho por 10,5 cm. de alto; y la urna a las que se recurre para alojar tales sobres conteniendo los sufragios son de 30 cm. de ancho por 46 cm. de alto y 17 cm. de profundidad, con una ranura destinada a la introducción de los sobres de votación con una apertura de $\pm 0,5$ cm. de alto por 14,5 cm. de ancho.

partido (art. 55). Disposiciones como ésta y como la que contiene el artículo 114 del mismo Código Electoral, contemplando el procedimiento que deberán observar las autoridades de mesa y respetar los fiscales partidarios, cuando concurra a sufragar algún elector con discapacidad, son sanas previsiones del Legislador que producen una efectiva incorporación ciudadana con efectos claramente inclusivos hacia dichas personas, garantizando así sus derechos políticos de rango constitucional.

El Código contempla también el procedimiento de oficialización de la boleta única en los artículos 56 y 57. El primero de ellos dispone, a los fines de la determinación del orden de precedencia o lugar que ocupará cada fuerza política en la boleta, un sorteo público para cada proceso electoral, de modo que no haya ninguna que resulte beneficiada con posiciones que resulten preeminentes en relación a los demás actores políticos; y en caso de que alguna fuerza política se retire de la elección o que por planteos contenciosos quedase imposibilitada de participar de los comicios, el Legislador ha vislumbrado el corrimiento de los lugares en el orden correlativo, a fin de evitar los espacios en blanco o la realización de nuevos sorteos, lo que podría llegar a poner en riesgo cierto la organización de las elecciones, en virtud del plazo estipulado para su impresión (art. 61).

Por otra parte, y en cuanto a las previsiones legales relativas al valor y forma de cálculo de las marcaciones en ella consignadas por el elector, el Código estipula que habrá de computarse como voto válido todo aquel surgido de la marca que el ciudadano introduce en los casilleros habilitados a tal fin, siempre que no se superpongan dos o más marcas en una misma categoría de cargos para diferentes fuerzas políticas, en cuyo caso es un voto nulo para esa categoría –si la superposición sólo se produjese sobre una o algunas categorías de cargos-; o para todo el voto, cuando la superposición fuese por el total de las categorías de cargos, ya sea porque se ha marcado dos o más opciones correspondientes a voto de lista completa, o porque se ha marcado una de éstas y la totalidad de las opciones desagregadas por cada categoría de cargos para otras ofertas políticas.

Si por el contrario, en alguna o algunas categorías de cargos –columna- no hubiese marca alguna, serán computados como votos en blanco para dichas categorías del sufragio; y si no hubiese ninguna marca, directamente estaremos ante la presencia de un voto en blanco propiamente dicho, puesto que la norma cordobesa –a diferencia de la santafecina- no contempla un espacio específico para la marcación del voto en blanco, sino que le otorga dicho valor a la ausencia de marcaciones, ya sea parcial o total.

2. Caracteres particulares

La boleta única implementada en Córdoba responde al modelo columnas partidarias¹⁷ no fraccionable.

Decimos que corresponde al modelo de columnas partidarias puesto que dentro de la misma la oferta electoral se encuentra agrupada por partidos políticos como primer elemento diferenciable dentro del cual el elector deberá comenzar a formular su elección, y por cada partido político encontrará los diferentes cargos y candidaturas postulados.

Es no fraccionable porque la totalidad de la oferta electoral por los cargos correspondiente a los comicios en la que se utilizará, se encuentra contenida en una misma boleta sin posibilidades de que sea materialmente cortada o de que se pueda acceder a ella en forma fraccionada¹⁸.

La tercer particularidad de la boleta mediterránea radica en la existencia del denominado *voto lista completa*, que en realidad corresponde al que en otros estados se denomina con mayor precisión como *voto partido*¹⁹. Esta opción busca facilitarle al ciudadano la emisión del voto mediante una sola marcación cuando está de acuerdo con el total de la oferta electoral propuesta por una determinada fuerza política, sin diferenciar si la misma comprende o no todos los cargos y bancas.

Justamente, su equívoca designación en el Código llevó a un debate que finalmente fuera resuelto por el Tribunal Electoral durante el proceso electoral del 7 de Agosto de 2011, aplicando un criterio que no fue aceptado pacíficamente ni por los partidos ni por los legisladores, pero que sin embargo fue el que terminó rigiendo durante dichas elecciones.

Tal criterio sostiene que cuando una oferta electoral comprende la totalidad de los cargos en juego para un tramo de cargos –provinciales o municipales-, en la primer columna de la izquierda deberá incluirse un casillero destinado a que el ciudadano pueda hacer uso de la opción *voto lista completa*. No tendrán derecho a tal opción aquellas fuerzas

¹⁷ También conocido como modelo Indiana (*party column*), por haber sido éste el primer estado norteamericano en utilizarlo en el año 1889 (Cf. Gerardo SCHERLIS, “*Los diferentes modelos de Boleta Única...*”, op. cit.). Aunque en el caso del modelo cordobés, sería más correcto hablar de línea partidaria, puesto que las ofertas de las diferentes fuerzas políticas están contenidas en las líneas que por sorteo corresponden a cada una de aquellas.

¹⁸ En definitiva, en los dos aspectos enunciados radica la diferencia esencial entre el modelo Córdoba y del modelo Santa Fe de boleta única. Ésta última es por bloque de cargos y fraccionada, ya que por cada categoría de cargo en juego durante el proceso electoral, existe una boleta o soporte papel en el cual se encuentra contenida toda la oferta partidaria para cubrir el mismo. En consecuencia, en cada elección son tantos ejemplares de boletas únicas como categorías de cargos se encuentren en juego durante el mismo.

¹⁹ “...El modelo de columnas partidarias suele ir acompañado de la opción para que el votante haga un voto directo a todas las categorías del mismo partido con una sola marca en un recuadro en la parte de arriba de la columna partidaria, lo que en Estados Unidos se conoce como **straight party ticket**, es decir voto directo al partido, y no ya a los diferentes cargos o candidatos...” (Cf. Gerardo SCHERLIS, “*Los diferentes modelos de Boleta Única...*”, op. cit.).

políticas que no presenten una oferta electoral completa para todas las categorías de ambos o de alguno de los tramos en juego²⁰.

Si bien a partir de dichos pronunciamientos de la Justicia Electoral, las diferentes fuerzas políticas terminaron aceptando lo resuelto; cabe destacar que aún queda pendiente de resolución una hipótesis que no se registró en el proceso electoral provincial del 7 de Agosto de 2011, consistente en el interrogante que importaría en relación a la procedencia o no de contar con el casillero que permita la opción de marcar el voto por lista completa cuando la fuerza política presente candidatos para todas las categorías de un tramo –sea provincial o municipal-, y sólo en forma parcial para las que componen el otro tramo de su oferta electoral.

Otros caracteres particulares de la boleta única cordobesa consisten en la incorporación de un código de barras en el cual se encuentran contenidos el número de la sección (departamento), del circuito (municipio y/o comuna) y el de la mesa a la que corresponde dicha boleta. Con ello lo que se ha procurado es facilitar la detección de posibles reemplazos de boletas mediante el robo de la misma y su posterior utilización. De esta manera, si bien no se puede impedir el denominado voto cadena, se introducen medidas que le permitirán a la Justicia Electoral determinar la validez o no de la boleta a los fines de su cómputo durante el escrutinio definitivo, como así también detectar si los ejemplares a escrutar corresponden a la mesa en cuestión y por lo tanto deben ser validados, o –por el contrario- pertenecen a otra mesa y consecuentemente procede su

²⁰ El Tribunal Electoral provincial Ad hoc (L. 9840) fijó un primer criterio mediante Resolución N° 4 (10/05/2011) en la dispuso “...*En las filas correspondientes a las listas que no presentan lista completa en todos los tramos de candidatos de todas las categorías provinciales y/o de Municipalidades o Comunas en elecciones simultáneas convocadas para el siete de agosto de dos mil once, no se aplica el apartado 1) párrafo b) de la Ley 9571 y sus modificatorias. Es decir que en tales casos en la fila correspondiente no se incluye ‘casillero en blanco junto con la leyenda VOTO LISTA COMPLETA’...*”. Posteriormente el mismo Tribunal dictó la Resolución N° 8 (16/05/2011), mediante la cual estableció que “...*Para ser considerada LISTA COMPLETA y participar de la misma fila de la Boleta Única de Sufragio, la integración de la misma deberá estar conformada por los mismos partidos, alianzas o confederaciones políticas en todas las categorías provinciales y municipales o comunales en los casos de convocatoria simultánea (...)* En el supuesto de conformación de listas con diferentes partidos, alianzas o confederaciones políticas en los niveles provinciales y municipales o comunales, no integrarán la misma fila de la boleta única, sino que se ubicarán en una fila distinta, aplicándose en tal caso la Resolución N° 4 del 10/05/2011 del TEPAH, en base a la cual no se incluye en tales casos el casillero en blanco con la leyenda ‘voto lista completa’...”. Finalmente, en virtud de las controversias surgidas con motivo de dichas decisiones y de una concreta solicitud de rectificación por parte del apoderado y del candidato a Gobernador del Frente Cívico, procedió a dictar la Resolución N° 9 (27/05/2011), mediante la cual dispuso “I. Interpretar las resoluciones Nro. Cuatro del 10.05.2011 y Ocho del 16.05.2011, en el sentido de que se considera ‘VOTO LISTA COMPLETA’, cuando se presente un mismo partido, alianza o confederación de partidos, en ambos tramos, provincial y municipal/comunal, con candidatos en todas las categorías respectivas. II. De la misma manera, cuando se presenten solo en el tramo Provincial, con postulantes en todas las categorías del mismo nivel. III. En forma similar, cuando se presenten candidatos en todas las categorías del nivel Municipal/Comunal. IV. Disponer que como derivación de ello y con relación a las categorías en las que no se presentan candidatos por una lista correspondiente a un Partido, Alianza o Confederación de Partidos, sólo se considera ‘Voto en Blanco’, cuando no es ejercida por el elector otra opción, mediante cruz, tilde o marca, en alguno de los casilleros de dicha categoría o columnas disponibles, pertenecientes a otras listas de Partidos, Alianzas o Confederación de Partidos...”. Las versiones completas de dichos pronunciamientos judiciales se pueden consultar ingresando en <http://www.justiciacordoba.gob.ar/jel/index.html>.

anulación. Reiteramos que con esto no se impiden ciertas prácticas desleales, pero si se dota al órgano de aplicación de mayores instrumentos de control destinados a transparentar el resultado final de la elección.

También cabe destacar que las boletas únicas en Córdoba estarán agrupadas por talonarios, de los cuales deberán desprenderse cada uno de los ejemplares a entregar, obrando en el talón el mismo código de barras que en la boleta que se entrega al elector, como una forma más de control y garantía de transparencia. No obstante estar previsto que en cada mesa exista un diez por ciento (10%) más de boletas que de electores inscriptos en el respectivo padrón, la norma no estipula la posibilidad del recambio de ejemplares por errores. Y cuando los legisladores han tenido oportunidad de expresarse al respecto, han dejado en claro que tal previsión sólo ha sido incorporada contemplando situaciones extraordinarias que pudieran afectar el suministro de boletas, pero no con la intención expresa de que el elector pueda reclamar el recambio del ejemplar provisto cuando haya cometido errores²¹. En este sentido, los legisladores han sostenido que la denominación *boleta única* pretende indicar no sólo que en un solo ejemplar se encuentra contenida toda la oferta electoral correspondiente a los comicios, sino que además se trata de un único ejemplar por cada ciudadano o votante.

3. Análisis comparativos de casos previos

Más allá de las características de la boleta única y del marco normativo que la regulaba, desde el Equipo de Gestión y Dirección de Proyectos Electorales (EGDPE) se realizó un análisis comparativo de aquellos procesos electorales previos a la elección del 7 de Agosto en los que se implementara la boleta única como instrumento de votación.

El objetivo de este estudio consistió en la elaboración de un diagnóstico de uso interno para el Poder Judicial, a través del cual desde el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) pudiese profundizar aquellos contenidos que permitieran dotar de una mayor experticia a los FiPEs y a las AMVs, de modo tal que durante el acto comicial estuvieran en condiciones de superar los inconvenientes que se le pudieran presentar. Paralelamente, el proceso de diagnosis permitió una adecuada ponderación de los riesgos y un constante seguimiento de sus posibles consecuencias en todo lo atinente a las decisiones adoptas en relación a la boleta única, como así también respecto del intensivo proceso de capacitación electoral; facilitando la reformulación y rediseño de aquellas cuestiones o

²¹ Así lo han expresado durante la 4º Reunión de la Comisión Interpoderes de Seguimiento de los Procesos Electorales (CISPE) de fecha 01/06/2011.

aspectos que a partir de esta constante estimación fueran avizorados como hipótesis inadecuadas para una correcta gestión del proceso electoral.

Con ese objetivo se identificaron dos factores importantes. El primero de ellos conformado por los municipios cuyos comicios tendrían lugar antes del 7 de Agosto de 2011 y en los que se utilizaría el modelo de boleta única de la L. 9571, que en ese momento sólo eran dos. El segundo factor de importancia principalmente tenido en cuenta consistió en la correcta valoración del grado de incidencia que podían tener en la elección provincial el voto cruzado y el efecto fatiga²².

Consecuentemente, se desarrolló un trabajo de relevamiento, recopilación y sistematización de la información y documentación disponible²³, procurando así obtener los insumos necesarios para lograr una aproximación especulativa válida a lo fines de instrumentar una adecuada gestión de los riesgos que la implementación novedosa de la boleta única implicarían para la Justicia Electoral y especialmente para las autoridades de mesa.

La particularidad de los precedentes recabados radicaba justamente en que se trató de elecciones municipales, pero que en uno de los casos -el de la ciudad de Colonia Caroya- se registraron dos procesos electorales consecutivos. El primero correspondió a las elecciones primarias locales a nivel partidario, mientras que el segundo al acto electoral ordinario de renovación de autoridades municipales.

A continuación se consignan los datos recabados por cada uno de los procesos electorales involucrados en este estudio.

| C O L O N I A C A R O Y A | | | |
|---|-----------------------------|-------------------------------|------------------------------|
| Ficha de la Elección | | | |
| <i>Fecha</i> | 10.04.2011 | <i>Tipo de elección</i> | Primarias partidarias |
| <i>Rango o Categoría</i> | Municipal | <i>Departamento (Sección)</i> | Colón |
| <i>Tipo de boleta</i> | BUS de columnas partidarias | <i>Carácter del sufragio</i> | Facultativo |
| Ficha de Escrutinio | | | |
| <i>Información</i> | | <i>Cifras</i> | <i>Porcentajes</i> |
| <i>Total de electores inscriptos</i> | | 12.816 | 100% |
| <i>Total de votantes</i> | | 3.596 | 28% |
| <i>Ausentismo electoral</i> | | 9.220 | 72% |
| <i>Votos válidos</i> | | 3.536 | 98,33% |
| <i>Votos blancos</i> | | 26 | 0,72% |
| <i>Votos nulos</i> | | 34 | 0,95% |
| <i>Cierre del Escrutinio Provisorio</i> | 10.04.2011 - 20:00 hs. | | |

²² Recordemos que por voto cruzado entendemos aquel que se produce cuando el elector selecciona ofertas políticas diferentes para cada categoría de cargos o para cada tramo, siendo en términos electorales lo opuesto al efecto arrastre. En tanto que para identificar al efecto fatiga lo hemos caracterizado como aquel que se produce cuando el votante limita su elección a las categorías que considera más importantes o a las que mejor conoce, absteniéndose de sufragar por aquellas que no identifica correctamente o a las que no les asigna mayor relevancia.

²³ Esta labor estuvo a cargo de la Ab. María Emilia Mimessi, integrante del Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) y de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del T.S.J.

| C O L O N I A C A R O Y A | | | |
|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------|
| Ficha de la Elección | | | |
| Fecha | 04.07.2011 | Tipo de elección | General |
| Rango o Categoría | Municipal | Departamento (Sección) | Colón |
| Tipo de boleta | BUS de columnas partidarias | Carácter del sufragio | Obligatorio |
| Ficha de Escrutinio | | | |
| Información | Cifras | Porcentajes | |
| Total de electores inscriptos | 12.816 | 100% | |
| Total de votantes | 9.385 | 73% | |
| Ausentismo electoral | 3.431 | 27% | |
| Votos válidos | 9.027 | 96% | |
| Votos blancos | 104 | 1% | |
| Votos nulos | 253 | 3% | |
| Cierre del Escrutinio Provisorio | 04.07.2011 - 19:45 hs. | | |

| P I L A R | | | |
|----------------------------------|-----------------------------|------------------------|-------------|
| Ficha de la Elección | | | |
| Fecha | 12.06.2011 | Tipo de elección | General |
| Rango o Categoría | Municipal | Departamento (Sección) | Río Segundo |
| Tipo de boleta | BUS de columnas partidarias | Carácter del sufragio | Obligatorio |
| Ficha de Escrutinio | | | |
| Información | Cifras | Porcentajes | |
| Total de electores inscriptos | 11.075 | 100% | |
| Total de votantes | 8.143 | 73,52% | |
| Ausentismo electoral | 2.932 | 26,50% | |
| Votos válidos | 7.750 | 95,20% | |
| Votos blancos | 97 | 1,20% | |
| Votos nulos | 280 | 3,44% | |
| Cierre del Escrutinio Provisorio | 12.06.2011 - 22:22 hs. | | |

Del análisis de los tres precedentes registrados y sin dejar de lado las particularidades y lo acotado de los universos electorales comprendidos, fue posible colegir que las variables y factores relevantes considerados de cara a los comicios provinciales del día 7 de Agosto -esto es el voto cruzado y el efecto fatiga- no habrían tenido mayor repercusión en los procesos electorales en cuestión; a la vez que los tiempos de desarrollo de sus escrutinios de mesa y provisorios habían quedado comprendidos dentro de parámetros aceptables. En consecuencia, se avanzó en la misma línea de acción que desde capacitación electoral se venía llevando a cabo, esto es profundizando todas las variables de formación posible y especialmente lo relativo al conocimiento y utilización de la herramienta de escrutinio.

IV. Su implementación en la provincia de Córdoba

1. El Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP)

a. Nociones y caracteres

La nueva legislación electoral de la provincia²⁴ puso a cargo del Poder Judicial la implementación de las reformas introducidas. Por ello, desde marzo del

²⁴ Durante el final del año 2008 fueron sancionadas las leyes 9571 (Código Electoral Provincial), 9572 (Régimen Jurídico de los Partidos Políticos) y 9573 (Modificaciones a la Ley Orgánica Municipal 8102), cuyos

año 2010 el Tribunal Superior de Justicia comenzó a adoptar medidas tendientes a garantizar una adecuada gestión y ejecución de las modificaciones, procedimientos e institutos incorporados al régimen electoral provincial, asignando esa responsabilidad a la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales²⁵.

A tal fin, entre Marzo y Junio de 2010, la Relatoría en cuestión conformó el Equipo de Gestión y Dirección de Proyectos Electorales (EGDPE) e implementó la metodología del *Project Management Institute* (PMI©)²⁶. Desde el EGDPE se diseñó, planificó y puso en práctica el Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP).

El PEIRP constaba de ocho proyectos o programas²⁷, entre los cuales uno de ellos era justamente el relativo a la implementación de la Boleta Única de Sufragio (BUS), y en el cual estaban comprendidas desde el diseño de un incipiente modelo de la misma para permitir el inicio de las acciones de capacitación²⁸; pasando por el desarrollo de los borradores de los pliegos de contratación de su diseño, impresión y distribución²⁹; incluyendo su difusión institucional y social³⁰.

contenidos y particularidades tuvimos oportunidad de reseñar en “La reforma del régimen electoral de la provincia de Córdoba”, Abeledo Perrot, Córdoba, N° 5 (Mayo 2009), N° 6 (Junio 2009) y N° 7 (Julio 2009), disponibles en <http://www.joseperezcorti.com.ar/doctrina.htm>.

Por otra parte, y también a fines del año 2010 fueron sancionadas las leyes 9838 (Procedimiento de aplicación de faltas y sanciones electorales), 9839 (Suspensión del régimen de financiamiento contemplado en la ley 9571) y 9840 (Fuero Electoral provincial), cuyos textos y contenidos pueden ser consultados en http://www.joseperezcorti.com.ar/legislacion_cordoba.htm.

²⁵ Con fecha 05/02/2010 se dictó el Acuerdo N° 08/2010 por el cual se cubrió la vacante existente en la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales, haciendo expresa mención a que uno de los objetivos centrales de tal designación radicaba en “...coadyuvar a la implementación de la reforma electoral dispuesta por la Legislación Provincial ...”.

²⁶ El EGDPE cumplió el rol de oficina de dirección de proyectos (PMO según su sigla en inglés), y como tal su conformación respondió a la estructura natural de la misma. Su integración estuvo conformada por el suscripto como Director, y por un equipo de dirección de proyectos integrado por la Lic. Iara Namur y la Ab. Inés M. de Olmos.

²⁷ Desde el Tribunal Superior de Justicia, los Dres. Luis E. Rubio, Armando S. Andruet (h) y Domingo J. Sesin asumieron –en representación del Alto Cuerpo– la responsabilidad inmediata de la implementación de la reforma política y de su gestión a lo largo de más de un año y medio de ardua labor.

²⁸ Enmarcadas en el Plan Estratégico de Capacitación de Funcionarios Electorales (PECFE); destinado a la capacitación de los Funcionarios Públicos Electorales (FuPEs), entre quienes estaban comprendidos tanto los Fiscales Públicos Electorales (FiPEs) –funcionarios y empleados judiciales que estarían a cargo de la coordinación de los centros de votación–, como las Autoridades de Mesa de Votación (AMVs) –docentes provinciales que tuvieran a su cargo cada mesa de votación–. El mismo fue creado por el Tribunal Superior de Justicia mediante Acuerdo N° 531 - Serie “A” de fecha 12 de Octubre de 2010.

²⁹ Correspondiente a la actividad desarrollada desde la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales con la coordinación del Ab. Javier Fazio y en forma articulada con el Área de Administración de la Administración General del Poder Judicial.

³⁰ A través del Plan Estratégico de Comunicación de la Reforma Electoral (PECRE), en el marco del cual se conformó el Equipo de Prensa y Difusión Electoral (EPDE) y tuvo lugar la relevante Campaña de Comunicación Electoral (CCE) que el Tribunal Superior de Justicia dispuso poner en marcha para dar la más amplia difusión a la reforma, y especialmente a la instalación y utilización práctica de la Boleta Única de Sufragio (BUS).

b. *Diagnóstico inicial en relación a la Boleta Única de Sufragio (BUS)*

En base a las diferentes experiencias de boleta única registradas en la provincia de Córdoba, desde la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Instituciones se llevó adelante un breve estudio sobre los diferentes modelos de boleta única de sufragio, identificando de entre ellos aquel al que correspondía el modelo Córdoba (L. 9571 y modif.), procurando luego una evaluación aproximativa del impacto posible de su uso durante el acto comicial, evaluando especialmente sus posibles implicancias sobre los electores que por primera vez iban a utilizarlo.

La primera conclusión a la que se arribó –como ya lo expresáramos precedentemente- fue que la boleta única a utilizarse en Córdoba correspondía al modelo de partidos no fraccionable³¹.

A partir de ello, era posible esperar una manifiesta disminución del voto cruzado, y quizás una menor gravitación del efecto fatiga³².

También se vislumbraron tres aspectos críticos de su implementación el día de los comicios, correspondientes a la capacitación ciudadana, al escrutinio de mesa –y consecuentemente al denominado escrutinio provisorio (art. 127 L. 9571)-, y al nivel o porcentajes de votos nulos que se podrían registrar.

A través de este ensayo, se elaboró un breve diagnóstico sobre el escenario que habría de afrontarse con la implementación de la boleta única, y en orden a las estimaciones en él formuladas, se adoptaron decisiones mediante las cuales se pusieron en marcha acciones tendientes a neutralizar los aspectos negativos y en procura de consolidar aquellos aspectos en los que podían profundizarse las fortalezas del nuevo mecanismo de votación.

c. *Conformación de los pliegos y proceso de contratación durante el Proceso Electoral 2011*

Tratándose de la primer experiencia electoral de la provincia en la cual se iba a poner en marcha la boleta única, a mediados del mes de Noviembre de 2010 la

³¹ En este modelo la oferta electoral se organiza por partidos, cada uno de los cuales es representado en una columna o línea diferente de una misma boleta, en la cual se listan los diferentes candidatos para la totalidad de los cargos en juego.

³² Siguiendo a Gerardo SCHERLIS (*Vide* “Los diferentes modelos de Boleta Única ...”, op. cit.), podemos decir que se trata de dos efectos que acompañan el uso de la boleta única por el electorado, a los que brevemente hemos de describir de la siguiente forma:

- *Voto Cruzado* (*Jerrold Rusk 1970*): Es la manifiesta limitación del efecto arrastre y del fortalecimiento de la autonomía del ciudadano en la configuración de sus opciones por cada elección, aumentando la posibilidad de un gobierno dividido y el consiguiente riesgo de afectar su gobernabilidad.
- *Efecto Fatiga* (*Jack Walker 1966*): El votante se cansa de marcar y se limita a votar por las categorías que considera más importantes, o por aquellas en las que mejor conoce a los candidatos, absteniéndose de hacerlo en los niveles inferiores de la boleta.

Relatoría Electoral comenzó a trabajar en los proyectos de pliegos de contratación del diseño, impresión y provisión de boletas únicas de sufragio³³.

Los borradores de los mismos fueron remitidos al Área de Administración de la Administración General del Poder Judicial, a efectos de que fueran evaluados por los responsables de la misma y posteriormente puestos a disposición del Tribunal Electoral provincial Ad hoc a efectos de que iniciara el proceso de contratación.

Luego de la formalización de los pliegos de contratación, éstos fueron publicados con el objeto de que se presentaran ofertas para el “...*diseño, impresión y provisión de las boletas únicas de sufragio...*” que habrían de utilizarse durante las elecciones provinciales del 7 de Agosto de dicho año.

Resultado de tal procedimiento fue la adjudicación dispuesta por el Poder Judicial; momento a partir del cual el Tribunal Electoral provincial Ad hoc asumió la responsabilidad de suministrar la información necesaria y llevar a cabo las tareas de control indispensables para garantizar la provisión en tiempo y forma de las boletas de sufragio.

De esta forma, el Tribunal Electoral provincial Ad hoc llevó adelante la audiencia del art. 57 del Código Electoral provincial (L. 9571), en la cual fueron exhibidos la totalidad de modelos de boletas de sufragio, a efectos de que las diferentes fuerzas políticas participantes formularan sus observaciones e impugnaciones. Una vez firme las decisiones adoptadas por el Tribunal Electoral con motivo del resultado de dicha audiencia, se pudo avanzar en las acciones destinadas al inicio de las tareas de impresión y provisión de la BUS.

Finalmente la empresa adjudicataria hizo entrega de un total de aproximadamente tres millones (3.000.000) de ejemplares definitivos de boletas únicas de sufragio correspondientes a los ciento noventa y nueve (199) modelos que de acuerdo a las convocatorias electorales municipales y comunales vigentes que requerían la provisión de sus respectivos ejemplares, combinados por los veintiséis (26) departamentos provinciales y las candidaturas distritales oportunamente oficializadas.

Los mismos, fueron puestos a disposición de la empresa adjudicataria del operativo electoral por el Tribunal Electoral, a efectos de dar inicio a las tareas de armado de urnas (finishing) con miras a su distribución territorial.

³³ Tal actividad fue desarrollada desde la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales con la coordinación del Ab. Javier Fazio y en forma articulada con el Área de Administración de la Administración General del Poder Judicial.

2. *El Plan Estratégico de Capacitación de Funcionarios Electorales (PECFE)*

a. *Contenido y objetivos*

Como se expresara anteriormente, el PEIRP estaba conformado por un total de ocho programas, uno de los cuales –sino el más importante debido a su relevancia estratégica, su extensión y su intensidad- era el Plan Estratégico de Capacitación de Funcionarios Electorales (PECFE)³⁴.

El mismo estuvo dirigido a la capacitación de los Funcionarios Públicos Electorales (FuPEs), comprendiendo tanto los Fiscales Públicos Electorales (FiPEs) –funcionarios y empleados judiciales que estarían a cargo de la coordinación de los centros de votación-, como las Autoridades de Mesa de Votación (AMVs) –docentes provinciales que tuvieran a su cargo cada mesa de votación-; y su implementación fue dispuesta por el Tribunal Superior de Justicia mediante Acuerdo N° 531 - Serie “A” de fecha 12 de Octubre de 2010, encargándosela al Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) en ese mismo acto³⁵.

La capacitación fue diseñada, planificada y gestionada a partir de un esquema piramidal de formación y entrenamiento estructurado de manera escalonada, abarcando un total de más de tres mil quinientos (3.500) funcionarios y empleados judiciales con el objetivo de que fueran afectados como FiPEs³⁶; y más de veinte mil (20.000) docentes provinciales que cumplirían el rol de AMVs³⁷; incorporando al

³⁴ Por tratarse de un programa de capacitación, el PECFE fue incorporado al Centro de Perfeccionamiento Judicial “Ricardo C. Núñez”, quedando a cargo de uno de sus directores, el Dr. Armando S. Andruet (h) y siendo su Coordinador Ejecutivo el suscripto.

³⁵ Este equipo contó con la siguiente estructura e integración: Una Coordinadora General, Ab. Inés de Olmos; una Coordinadora Ejecutiva, Judith Meisner; una Coordinadora Pedagógica, Lic. María Isabel Yaya de Cáceres; un equipo de diez capacitadores, María Emilia Mimessi, Ernesto Torres, Cecilia Mastri, Lucas Nassiz, Ana Inés Gómez, Pablo A. Cuenca Tagle, Sofía Inés Giménez, Joaquín Vocos, Carina Inés Puerta y Candelaria Angulo; un equipo de soporte compuesto por Miguel A. Del Pino Díaz y Benjamín Sársfield; y un equipo auxiliar conformado por Víctor A. Páez, José A. Roldán, Miguel A. Aguirre, Jorge W. Ruiz, Juan C. Romero, Carlos A. Tapia y Carlos González. Cabe consignar que en una primera etapa, también formó parte de este equipo Alicia M. Ferrer.

³⁶ Para los comicios provinciales fueron habilitados más de 1.200 establecimientos de votación, por cada uno de los cuales debían asignarse FiPEs en proporción a las mesas de votación habilitadas, conforme lo dispone el Código Electoral provincial (L. 9571 y modif., arts. 80 y 84); aunque en esta primer experiencia electoral, desde el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) se le propuso al Tribunal Electoral provincial Ad hoc la incorporación de la figura del FiPE Auxiliar, cuya designación tuviera por objeto afectarlo específicamente a la orientación ciudadana en cada establecimiento de votación, propuesta que fuera autorizada por dicho Tribunal e implementada por el equipo de capacitación.

³⁷ El total de mesas mixtas (femeninas y masculinas) de votación habilitadas para electores argentinos por el Tribunal Electoral provincial Ad hoc fue de 7.564 (<http://www.justiciacordoba.gov.ar/jel/index.html>), y por cada una de ellas el Código Electoral provincial (L. 9571 y modif.) contempla la designación de dos autoridades de mesa (un Presidente y un Suplente). Consecuentemente, para los comicios del 7 de Agosto de 2011 era necesario contar con aproximadamente 15.128 AMVs.

proceso de capacitación a las fuerzas de seguridad de la provincia³⁸, hito histórico registrado por primera vez en Córdoba.

Pero las actividades confiadas por el Tribunal Superior de Justicia al Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) no se limitaron sólo a las expresadas. Advirtiendo la importancia agonal de la capacitación en el proceso de implementación de la BUS, el EJCE trabajó en el diseño y planificación de los Programas Especiales de Capacitación Electoral (PECE), los que posteriormente también tuvo a su cargo implementar. Las múltiples actividades que integraban este capítulo de la capacitación electoral estuvieron orientados hacia la formación de las estructuras partidarias, juntas electorales municipales y comunales, jueces de paz, universidades, comunicadores sociales y medios de comunicación (periodistas, reporteros y prensa en general).

Desde el inicio de la puesta en marcha de la reforma política en el año 2010, la importancia, relevancia y rol crucial de la capacitación en el proceso de instalación de la boleta única estuvo claramente identificado, y su abordaje por el Poder Judicial fue desarrollado con una adecuada visión institucional que asentó su construcción e instalación social y política en tres pilares fundamentales: profesionalización, planificación y gestión de la capacitación electoral.

b. Abordaje de la BUS en la capacitación de FuPEs

El escenario de la capacitación –voluminosa en cuanto a sus destinatarios y dispersa en relación a la ubicación geográfica de los mismos-, requirió que desde el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) se trabajara en el diseño de una boleta única de sufragio (BUS) que pudiese ser implementada como un instrumento eficaz de difusión y como herramienta imprescindible de adiestramiento y de práctica de los FuPEs.

Dado que el proceso de capacitación se inició durante el año 2010, fecha en la que aún no se encontraba conformado el Tribunal Electoral provincial Ad hoc, debió avanzarse en estos aspectos antes de contar con la autoridad de la elección

³⁸ Desde el Tribunal Superior de Justicia, el Dr. Armando S. Andruet (h) –como máximo responsable del PECFE- acordó con la Jefatura de la Policía de la provincia, el dictado de tres Talleres de Capacitación Electoral para las Fuerzas de Seguridad (TCE-FS), los que estuvieron dirigidos a la plana mayor de la fuerza policial, tanto en su faz jerárquica como operativa, incluyendo referentes de la Escuela de Cadetes de la Policía de la provincia a efectos de avanzar en la incorporación formal de estas acciones en el proceso de formación de la Policía de la provincia. A dichos talleres concurren más de cuatrocientos (400) comisarios –entre Comisarios Mayores y Jefes de Áreas Operativas-, y más de doscientos (200) comisarios y efectivos de diferentes rangos, como así también integrantes de diferentes centros de formación y capacitación policial.

debidamente constituida. Tal responsabilidad fue asignada por el Tribunal Superior de Justicia a la Oficina de Capacitación Electoral desde el inicio del PEIRP³⁹.

Siguiendo los lineamientos contenidos en el Código Electoral Provincial, se desarrolló un incipiente modelo de boleta única, lo suficientemente claro y lineal como para facilitar el proceso de asimilación social.

Pero no sólo se trabajó en el desarrollo del primer modelo de BUS, sino que a partir del mismo se llevó adelante un importante ensayo de votación con el objeto de determinar con precisión y suficiente antelación las dimensiones que debían poseer las urnas que albergarían en su interior las nuevas boletas. Para ello se llevó adelante un simulacro de votación, en el cual se conformaron tantas boletas únicas -correspondientes al modelo de BUS para capacitación- como electores podía haber inscriptos por mesa de votación⁴⁰, plegándolas como contempla el Código Electoral y procediendo a introducir las de una dentro de una urna similar a la utilizada en las elecciones provinciales del 2 de Septiembre de 2007⁴¹, mientras en paralelo se iba generando un registro de eventos que permitiese contar con la información necesaria para definir las medidas finales que debería tener la urna que albergaría a la novedosa boleta única.

El resultado fue sumamente esclarecedor, puesto que al cabo del ingreso de 37 BUS se detectó que la secuencia de cerrado de las tapas superiores de la urna no resultaba indistinto a la hora de facilitar el ingreso de los sufragios, identificándose con precisión cual debía ser la misma para evitar que algunas de las tapas de la parte superior no interfiriera con la boca de ingreso de la BUS. A partir de la boleta 191 las mismas comenzaron a ser ingresadas inclinándolas para arriba. Con el ingreso de la boleta número 214, comenzaron a detectarse los inconvenientes que su acumulación dentro la urna iban produciendo y que para superarlos hacía necesario recurrir a algunos movimientos y/o golpes aplicados sobre la urna, pero que poco a poco cada vez fueron más persistentes, hasta llegar a la cantidad de 312 boletas, lo que indefectiblemente indicó que se había alcanzado el máximo de la capacidad de la urna, lo que fuera definitivamente constatado tras la apertura de la misma y recuento final de sufragios confirmando la cifra indicada.

³⁹ T.S.J., Acuerdo N° 531 - Serie "A" de fecha 12 de Octubre de 2010, art. 4°.

⁴⁰ Conforme surge del art. 42 del Código Electoral provincial (L.9571), cada mesa puede tener hasta trescientos cincuenta (350) inscriptos.

⁴¹ Se trata de urnas de igual dimensión que las utilizadas en los procesos electorales nacionales, y cuyas medidas son 30 cm. de ancho por 46 cm. de alto y 17 cm. de profundidad. Pero en el caso de la ranura para introducir los sufragios, se procedió a agrandarla llevándola de su dimensión original de $\pm 0,5$ cm. de alto por 14 cm. de ancho, a una apertura de ± 1 cm. de alto por 22 cm. de ancho.

En consecuencia, se procedió a confeccionar una urna con mayores dimensiones, la que fuera utilizadas en el dictado de los talleres de capacitación electoral, permitiendo así que sus asistentes pudieran comenzar a familiarizarse con la lógica de la boleta única y a internalizar la lógica de funcionamiento de la misma. Tales medidas también sirvieron como punto de partida para la confección de los pliegos de contratación del operativo electoral; evitando así imprevistos a la hora de la utilización de la boleta única durante los comicios del 7 de Agosto de 2011.

c. Diseño de una Herramienta de Escrutinio (HdE). Características y entrenamiento

En virtud del diagnóstico efectuado y bajo la supervisión de la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales, el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) comenzó a trabajar en el desarrollo de una herramienta de escrutinio que permitiera dotar a las autoridades de mesa de un documento simple, ágil y efectivo a la hora de llevar adelante el escrutinio de la mesa a su cargo, de modo tal que se pudiese neutralizar los efectos negativos de la boleta única en esta instancia comicial.

Así, en noviembre de 2010 ya se contaba con la versión definitiva de esta herramienta, la cual fuera incorporada al proceso de capacitación de los fiscales públicos electorales (FiPEs) y de las autoridades de mesa de votación (AMVs), con el objeto de familiarizarlos en la utilización de la misma mediante la realización de simulacros y ejercicios durante los talleres de capacitación electoral.

Dicha herramienta también fue incorporada al listado de documentos electorales contemplado en los pliegos de contratación del operativo electoral, estipulando que debía garantizarse su provisión en cada urna para que las respectivas AMVs contasen con ella en las mesas a su cargo.

De esta manera, se procuró lograr un adecuado nivel de uniformidad en el procedimiento a seguir por las autoridades de mesa, con lo cual necesariamente habría de agilizarse también el desarrollo del escrutinio de las mismas, uno de los principales desafíos de la implementación de la BUS.

d. Programas Especiales de Capacitación Electoral

Dentro del PECFE, no sólo se abordó la capacitación de los funcionarios electorales, sino que también se implementó un capítulo especial denominado

Programas Especiales de Capacitación Electoral (PECE), en el cual se desarrollaron todas aquellas acciones que estaban orientadas a compartir y difundir los aspectos centrales de la reforma política, especialmente en lo relativo a la utilización de la boleta única, tanto a nivel provincial como nacional.

Para ello se trabajó sobre determinados universos específicos, como los estudiantes universitarios, la dirigencia política, los comunicadores sociales y medios masivos de comunicación. Esto conformó una incipiente y novedosa experiencia de construcción de ciudadanía con miras a la reinserción en el espacio público de todos los actores de la vida social de la provincia, y con el objeto de restañar la relación entre representantes y representados, a través de la asunción por parte de éstos últimos del rol central que la Constitución les asigna mediante la determinación del carácter de electores en un régimen republicano, representativo y democrático.

- *Universidades, Asociaciones y ONGs:* Se participó activamente en actividades organizadas por asociaciones y ONG's, como así también dictando Talleres de Capacitación Electoral Universitaria (TCE-U) orientados hacia alumnos de diferentes casas de estudio, en los cuales se desarrolló una introducción al contexto histórico por el cual se implantaron las reformas al régimen electoral provincial, el proceso mediante el cual éstas fueron llevadas a cabo y un detalle de la extensión, alcance y contenidos que abarcaban.

Dichos encuentros y talleres tuvieron lugar en las siguientes oportunidades e instituciones:

- *Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina:* XVIII° Jornadas de Organismos Electorales Provinciales, Santa Fe, Diciembre de 2010;
- *Red de Acción Política (RAP):* Ciclo de Seminarios RAP Córdoba, “*Ley de Boleta Única: Desafíos y Recomendaciones para su instrumentación*”, Universidad Empresarial Siglo 21, 24 de Febrero de 2011;
- *Instituto de estudios para una Nueva Generación (i-GEN) y Fundación Friedrich Ebert:* Conferencia “*Reforma Electoral en Córdoba – Boleta Única – Voto Electrónico*”, 14 de Marzo de 2011;
- *Civilitas: Seminario de Capacitación Electoral*, 7 de Junio de 2011;

- *Universidad Blas Pascal*: Carrera de Abogacía, cátedras de Ciencia Política y Derecho Constitucional, 21 de Junio de 2011;
- *Universidad Empresarial Siglo 21*: Carrera de Ciencias Jurídicas y Política, Abogacía, cátedra de Derecho Constitucional, *Taller de Capacitación Electoral*, 22 de Junio de 2011; y en la Escuela de Negocios, *Taller sobre Urna Electrónica de Brasil*, 11 de Junio de 2011;
- *Universidad Nacional de Córdoba*: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Carrera de Abogacía, cátedras de Derecho Constitucional, Derecho Público Provincial y Municipal y Derecho Electoral Argentino, *Jornada sobre Reforma Electoral*, 27 de Junio de 2011; *Taller de Capacitación Electoral*, 29 de Junio de 2011;
- *Asociación de Magistrados y Funcionarios Judiciales de Córdoba*: *Taller de Capacitación Electoral*, 25/07/2011;
- *Universidad Católica de Córdoba*: Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Xº Congreso Nacional de Ciencia Política, participando en los paneles sobre “*La implementación de la Boleta Única en Argentina. Balance y perspectivas a la luz de los casos de Santa Fe y Córdoba*” y sobre “*El voto electrónico. Aspectos institucionales, sociales y jurídicos. La observación electoral*”, 29 de Julio de 2011.

En la mayoría de estos encuentros, además de tener una activa participación, se montaba un stand de difusión y consulta sobre la reforma política y la boleta única de sufragio, a cargo del Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE), poniendo a disposición de los asistentes modelos de boleta única y toda la folletería de difusión y capacitación ciudadana desarrollada a tales fines.

- *Partidos Políticos*: Como parte de la estrategia de capacitación no sólo ciudadana sino también dirigencial, se pusieron a disposición de los partidos políticos, alianzas electorales y confederaciones partidarias, tanto provinciales como municipales y comunales, Talleres de Capacitación Electoral para Partidos Políticos (TCE-PP), los cuales se desarrollaron a fines del año 2010 y en Julio de 2011.

Fue ésta otra importante experiencia que con anterioridad nunca se había registrado en la provincia de Córdoba, esto es, la socialización del conocimiento y de las destrezas electorales desarrolladas por el Poder Judicial con uno de los principales actores del proceso electoral, las fuerzas políticas.

- *Comunicadores sociales y medios de comunicación:* Con la convicción de que uno de los aspectos críticos de la implementación la boleta única y de toda la reforma política radicaba en una adecuada estrategia de comunicación que permitiera su correcta difusión e instalación ciudadana, se llevaron a cabo Talleres de Capacitación Electoral para Comunicadores Sociales y Medios de Comunicación (TCE-CS&MC), de los que participaron importantes y destacados referentes de los medios locales y nacionales.

El objetivo de los mismos consistió en el desarrollo de un breve marco histórico que permitiera contextualizar las reformas introducidas al régimen electoral, y el posterior desarrollo de las mismas, con un amplio e irrestricto espacio de debate para abordar cada una de las observaciones, dudas, consultas y/o requerimientos que surgieran durante el desarrollo de dichos talleres.

Pero también se trabajó en presentaciones a nivel nacional, destinadas a darle la más amplia difusión al proceso de implementación de la reforma política que se estaba llevando a cabo en Córdoba. De esta manera se agendaron presentaciones ante diferentes organizaciones institucionales y del tercer sector, en las cuales se presentó una pormenorizada memoria descriptiva de Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP), como así también de cada uno de sus programas. A modo de ejemplo, en Diciembre de 2010 se llevó a cabo dicha presentación en el marco de las XVIII° Jornadas de Organismos Electorales Provinciales que tuvieron lugar en la ciudad de Santa Fe, organizadas por el Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales y el Tribunal Electoral Provincial de dicha provincia, ante más de diez delegaciones provinciales integradas por magistrados y funcionarios electorales, y con la presencia del Dr. Rafael Gutiérrez

como Presidente del Tribunal anfitrión, como así también la de todo el equipo de trabajo del Tribunal Electoral local.

3. El Plan Estratégico de Comunicación de la Reforma Electoral (PECRE)

a. Principales lineamientos y cursos de acción

Durante todo el proceso de implementación de la reforma política en Córdoba, unos de los pilares sobre los que se erigió su planificación, gestión y dirección fue la constante generación de una dinámica estrategia comunicacional que abriera y fortaleciera los canales de acceso a la información pública de todo lo relativo a la experiencia electoral que se venía poniendo en marcha con miras a los comicios del 7 de Agosto. Definitivamente, para el Poder Judicial de Córdoba, uno de los factores de éxito de esta labor radicaba en la comunicación y difusión de su contenido y de su desarrollo.

El primer gran objetivo de esta política comunicacional fue inducir a la ciudadanía a involucrarse activamente en el proceso electoral, invitándola a retomar el espacio público y a reasumir su ciudadanía política como principal variable del cambio democrático de la sociedad que conforma. Para ello era necesario dotar a cada elector del conocimiento y de las destrezas necesarias para que el ejercicio de sus derechos políticos fuese la vía apropiada de expresión de sus opiniones e intereses, de lo que dependería la legitimidad del régimen electoral, del mandato emanado de la voluntad popular y consecuentemente del gobierno surgido de las urnas tras los comicios.

Consecuentemente, y con el objeto de poner a disposición de todos los actores del proceso electoral, y muy especialmente de la ciudadanía, se evaluó la necesidad de poner en marcha una amplia y profunda campaña de difusión y capacitación ciudadana. Es por ello que entre los proyectos comprendidos en el PEIRP, también se encontraba el Plan Estratégico de Comunicación de la Reforma Electoral (PECRE), mediante el cual se planificó cuidadosamente cada una de las acciones a desarrollar en materia comunicacional con miras a una adecuada difusión de la boleta única y de los aspectos más relevantes de las reformas introducidas al régimen electoral provincial.

Este programa contemplaba los aspectos centrales de la comunicación, esto es el diseño de una Campaña de Comunicación Electoral (CCE) y la conformación de un comando de articulación institucional que permitiera su adecuado diseño,

seguimiento y evaluación constantes; y finalmente la conformación de un Equipo de Prensa y Comunicación Estratégica (EP&CE).

El diseño, ejecución e implementación de la Campaña de Comunicación Electoral (CCE) fue contratada mediante Licitación N° 25/2010⁴² resultando adjudicada a Nueva Década Producciones S.R.L. Inmediatamente quedó conformado un comando de articulación institucional integrado por los responsables de la cuenta por parte de la prestataria, dos representantes del Tribunal Superior de Justicia, uno del Tribunal Electoral provincial Ad hoc, y un integrante de la Administración General del Poder Judicial⁴³.

Paralelamente se dejó conformado el Equipo de Prensa y Comunicación Estratégica (EP&CE)⁴⁴, articulando la Oficina de Prensa y Relaciones Socio Institucionales del Poder Judicial⁴⁵ con la Justicia Electoral de la provincia en todas sus instancias, funciones y roles asignados; quedando a cargo de la articulación periodística con los medios de comunicación y la sociedad en general⁴⁶.

A partir de ese momento, se trabajó en el desarrollo de una campaña gradual de difusión de la reforma política, asumiendo que no se contaría con la versión final de la boleta única de sufragio hasta muy avanzado el proceso electoral provincial, puesto que así lo expresa el Código Electoral en su art. 52 supeditando su diseño y confección a las disposiciones que él establece.

Consecuentemente, hubo que comenzar por instalar comunicacionalmente la reforma política, socializando los principales aspectos relativos a su contenido, esto es boleta única de sufragio, fiscales públicos electorales (FiPEs), autoridades de mesa de votación (AMVs), padrón mixto, voto de extranjeros, eliminación de las sumatorias, entre otros.

La Campaña de Comunicación Electoral fue diseñada para abarcar inicialmente la totalidad del contenido reformado, de modo tal que el ciudadano

⁴² Ac. 254 - Serie "C", 27/12/2010; *"Contratación del asesoramiento, diseño, desarrollo e implementación de una estrategia de difusión de las acciones abordadas por el Tribunal Superior de Justicia"*.

⁴³ Por la empresa Nueva Década Producciones S.R.L. lo integraban Duilio Di Bella y Marco Bonet; por el T.S.J. el Dr. Armando S. Andruet (h) y el suscripto como Relator Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales; por el Tribunal Electoral provincial Ad hoc, el Vocal Carlos Aníbal Azócar; y por el Área de Administración de la Administración General del Poder Judicial, la Cra. Beatriz Roland.

⁴⁴ Dicho equipo se integró con el Lic. Leonardo Altamirano (Prensa Poder Judicial) y con el abogado y periodista Federico Abel.

⁴⁵ T.S.J., Acuerdo Reglamentario N° 916/07.

⁴⁶ En lo relativo a la comunicación interna dentro del Poder Judicial, el EP&CE trabajó mancomunadamente con la Coordinadora General del Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE), Ab. Inés de Olmos; desarrollando una importante e interesante primer experiencia de comunicación intra-institucional planificada y gestionada desde esta perspectiva, dando excelentes resultados en materia de articulación institucional de todos los actores internos del proceso electoral a cargo del Poder Judicial.

pudiese comenzar a asimilar conceptos, nociones y procedimientos que importaban un importante cambio en la mecánica general de la votación el día de la elección.

Progresivamente, a medida que la misma se desarrollaba, su contenido y mensaje iba concentrándose sobre los aspectos identificados como más críticos y relevantes, haciendo hincapié en los Fiscales Públicos Electorales (FiPEs), en las Autoridades de Mesa de Votación (AMVs) y en la Boleta Única de Sufragio (BUS), cuyo modelo aprobado por el Tribunal Electoral provincial Ad hoc no estuvo disponible sino bien adentrado el proceso electoral⁴⁷.

b. Planteamiento de la BUS en relación a la ciudadanía

En el marco contextual descripto y tratándose de la primera vez en la que se habría de implementar este instrumento de votación, se decidió no comenzar por la difusión de la boleta única, ello a efectos de evitar posibles cambios y modificaciones al modelo final de la misma. Ello fue objeto de no pocas críticas, pero desde el inicio del PECRE se tuvo en cuenta que difundir una boleta única para luego tener que rectificar la información suministrada sería el peor escenario comunicacional a afrontar, razón por la cual –luego de una profunda evaluación de la situación descripta–, se resolvió dejar su difusión e instalación ciudadana para la última etapa de la campaña.

El seguimiento de esta decisión fue continuo y preciso, comprendiendo no sólo la evaluación constante del proceso electoral y de sus aspectos operativos y jurisdiccionales, sino también la implementación de encuestas de opinión que permitieran efectuar una adecuada valoración de la evolución de la Campaña de Comunicación Electoral (CCE).

Así, a un mes de la elección provincial del 7 de Agosto⁴⁸, nueve de cada diez ciudadanos habían escuchado hablar de la boleta única, y sólo un 66% decía saber de que se trataba⁴⁹. A la hora de consultarles si sabían como se debía usar, sólo el 51%

⁴⁷ En efecto, la aprobación de la versión final de la BUS se produjo luego de una serie de decisiones judiciales, entre las cuales es posible citar las siguientes: Resoluciones N° 33 (04/07/2011) y N° 35 (05/07/2011); Autos N° 10 (13/07/2011) y N° 11 (14/07/2011); todos ellos del Tribunal Electoral provincial Ad hoc. Las mismas pueden ser consultadas ingresando en <http://www.justiciacordoba.gob.ar/jel/index.html>.

⁴⁸ Encuesta probabilística telefónica realizada entre el sábado 9 y el domingo 10 de Julio de 2011, mediante la aplicación de un cuestionario estructurado con mayoría de preguntas estructuradas y cerradas; aplicada sobre un universo de 388 personas, siendo una muestra de características polietápica, con un margen de error del $\pm 5\%$ y un nivel de confianza del 95%. La misma estuvo a cargo de Perspectivas Sociales (Estudios sociales de Mercado – www.perspectivassociales.com).

⁴⁹ Un 34% de los consultados no sabía de qué se trataba al boleta única. Entre ellos existía un leve predominio de mujeres sobre hombres; el 40% eran personas mayores de 50 años y un 10% tenían entre 41 y

respondía afirmativamente⁵⁰, y el 35% temía no saber utilizarla y terminar anulando su voto sin desearlo o votando a alguien que no quieren.

Posteriormente, y a escasos tres días de la elección⁵¹, el 93% de los cordobeses decía haber escuchado hablar de la BUS, un 86% dijo saber de que se trataba; y el 90% de los entrevistados afirmó saber utilizarla, lo cual significó un crecimiento del 57% en relación a la encuesta anterior.

En este nuevo escenario, y ante la inmediatez de las elecciones se decidió incorporar una serie de nuevas preguntas planteando escenarios hipotéticos en relación a las posibilidades de uso de la boleta única; las que arrojaron interesantes datos al respecto, especialmente para quienes tenían la responsabilidad de coordinar, gestionar y ejecutar la Campaña de Comunicación Electoral (CCE).

El 92% de los entrevistados sabía como indicar al candidato que elegiría, revelando que lo haría marcando la boleta única con una cruz o tilde en el recuadro que figura a la derecha del candidato⁵². Este porcentaje ascendía al 96% en relación a los que sabían como hacer para votar todos los cargos de un mismo partido político, desagregándose en un 85% que conocía que en la BUS había un espacio puntual que decía “lista completa”, mientras que el 11% restante dijo que se debía colocar una cruz o marca al lado de cada cargo en una misma fila que representaba al partido.

La situación cambiaba cuando se trataba de votar a un candidato a gobernador de un partido y a los legisladores de otro, ya que el 81% respondió que sabía como hacerlo, pero un 12% pensaba que debía votar la lista completa del partido del gobernador que querían elegir, para luego agregar una cruz en el recuadro de legisladores del otro partido por los que intentaban sufragar, con la consecuente hipotética anulación del voto para esta última categoría de candidatos.

En el caso del voto en blanco es donde quizás costaba más desplazar del inconsciente colectivo el viejo sistema de boleta partidaria, generando mayor

50 años, siendo su nivel de instrucción medio, y en su amplia mayoría no vivían en la ciudad Capital de la provincia.

⁵⁰ De los que si sabían de que se trataba la boleta única, pero no como utilizarla, un 21% no sabía como debía hacer para votar, existiendo entre ellos un leve predominio de hombres sobre mujeres. El 30% tenía entre 21 y 30 años, y el 21% se encontraba en la década siguiente. Su nivel de instrucción era medio o superior y la mitad de ellos no vivía en la ciudad Capital, sino en localidades del interior provincial.

⁵¹ Encuesta probabilística telefónica realizada entre el miércoles 3 y el jueves 4 de Agosto de 2011, mediante la aplicación de un cuestionario estructurado con mayoría de preguntas estructuradas y cerradas; aplicada sobre un universo de 382 personas, siendo una muestra de características polietápica, con un margen de error del $\pm 5\%$ y un nivel de confianza del 95%. La misma estuvo a cargo de Perspectivas Sociales (Estudios sociales de Mercado – www.perspectivassociales.com).

⁵² Es este un dato relevante a la hora de evaluar los porcentajes de votos en blancos registrados para algunas categorías de candidatos, especialmente a la hora de especular con hipótesis relativas a la posible confusión o no del electorado.

confusión entre los encuestados. Así, un 57% sabía como hacerlo correctamente, pero un 20% sostuvo que para votar en blanco el elector debía depositar en la urna el sobre sin nada adentro, con lo cual evidenciaban su creencia de que se seguiría el mismo mecanismo vigente antes de la reforma.

Finalmente, en esta última muestra sólo el 12% temía no saber utilizar la boleta única y terminar anulando su voto sin desecharlo o votando a alguien a quien no querían elegir; mientras que el 88% expresaba su seguridad a la hora de tener que usarla.

c. Instrumentos y herramientas de difusión

Entre las diferentes acciones de comunicación que se pusieron en marcha en el marco del PECRE, cabe destacar los siguientes.

- *Sitio Web:* Se diseñó y puso en funcionamiento el sitio Elecciones Córdoba 2011, que sirvió como plataforma de consultas y contacto con el Poder Judicial como máximo gestor del proceso electoral. Al mismo se podía acceder a través de cualquiera de los tres dominios que se habían reservado (www.eleccionescordoba.gob.ar / www.eleccionescordoba.com.ar / www.eleccionescordoba.com), y en él se podía utilizar un interesante simulador de boleta única que se convirtió en la principal vía de difusión e instalación ciudadana mientras no se contaba con el modelo definitivo aprobado por el Tribunal Electoral. De esta manera, se encontró una solución flexible y adecuada para poder canalizar todas las consultas que se derivaban de la Campaña de Comunicación Electoral (CCE) y de las acciones de Docencia y Capacitación Ciudadana (DCC).
- *Campaña de Comunicación Electoral (CCE):* Esta campaña abarcó todos los medios de comunicación (prensa escrita, radial y televisiva; redes sociales; internet), cubriendo el 95% del territorio provincial. También se pusieron en marcha acciones de BTL⁵³, destinadas esencialmente a

⁵³ *Below the line* (traducido literalmente al castellano significa *debajo de la línea*) más conocido por su acrónimo BTL, es una técnica de mercadeo consistente en el empleo de formas de comunicación no masivas dirigidas a segmentos específicos. BTL es también conocido como mercadeo de guerrilla. La promoción de productos o servicios se lleva a cabo mediante acciones que se caracterizan por el empleo de altas dosis de creatividad, sorpresa y sentido de la oportunidad, creándose novedosos canales para comunicar mensajes publicitarios. Emplea medios tales como el merchandising, eventos, mecenazgo, medios de difusión no convencionales,

facilitar el contacto ciudadano con la boleta única, su uso y la consulta y evacuación personalizada de dudas. Para ello se conformaron 10 brigadas de BTL que en los últimos 15 días recorrieron todo el territorio provincial con el modelo definitivo de boleta única.

- *Docencia y Capacitación Ciudadana (DCC)*: Otra importante acción de comunicación emprendida en el marco de la campaña de comunicación, consistió en poner a disposición de la ciudadanía a través de los medios masivos de comunicación radial y televisiva, a un referente del Poder Judicial que asumiera la respuesta de las consultas y dudas que pudieran surgir durante el desarrollo de las diferentes entrevistas agendadas por el Equipo de Prensa & Comunicación Estratégica (EP&CE). De esta manera se procuró poner al alcance del ciudadano todas las respuestas e información que ellos requerían, asumiendo un modelo de comunicación personal y semi-masiva, experiencia que no se había registrado antes en Córdoba y que diera muy buenos resultados.

V. El día “E”: Domingo 7 de Agosto de 2011

El día de la elección provincial conformó la instancia definitiva en la que la boleta única debía superar su máxima prueba en este largo período de implementación.

Para ello se adoptaron medidas de soporte y asistencia que permitieran garantizar el adecuado cumplimiento de las responsabilidades a cargo de los Funcionarios Públicos Electorales (FuPEs), esto es los Fiscales Públicos Electorales (FiPEs) y las Autoridades de Mesa de Votación (AMVs).

En primer lugar, se habilitó una línea telefónica gratuita (0800-555-3873 FuPE) mediante la cual se receptaron y evacuaron toda clase de consultas, dudas e inconvenientes que pudieran plantearse a los FiPEs y a las AMVs⁵⁴.

promociones, mercadeo directo y redes sociales, entre otros. Suele ser el complemento de campañas en medios de comunicación masivos o tradicionales, denominadas «sobre la línea» (traducción literal de *above the line*, también conocido por sus siglas ATL). En los modelos de comunicación personal, el *feedback* o retroalimentación es instantáneo; en cambio con la comunicación masiva, ésta no es tan inmediata; los medios BTL no solo agilizan la respuesta, sino que hacen más mensurable la efectividad de la publicidad. Below the line. (2011, 9) de octubre. *Wikipedia, La enciclopedia libre*. Fecha de consulta: 00:44, octubre 11, 2011 from //es.wikipedia.org/w/index.php?title=Below_the_line&oldid=49400205.

⁵⁴ Cabe destacar que durante todo el proceso electoral se contó con una línea gratuita destinada al ciudadano (0800-555-8686 VOTO) a través de la cual se evacuaban todo tipo de consultas y dudas. La misma permitía

Como segunda medida, el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) fue convocado por el Tribunal Electoral provincial Ad hoc a efectos de integrarse durante dicho día como equipo de soporte, asumiendo el primero la asistencia a los FiPEs y el segundo a las AMVs, de manera tal que se alcanzara un óptimo grado de eficientización de las funciones asignadas a cada uno de ellos y a través de sus propios equipos de trabajo.

Como segunda medida, desde el EJCE se convocó a los FiPEs de Nivel 1⁵⁵ a primera hora del día domingo 7 de Agosto, a efectos de que permanecieran en el edificio del Palacio de Justicia I en guardia pasiva electoral a los fines de dar soporte y asistencia a los FiPEs que se encontraban desempeñando funciones en los distintos establecimientos, como así también de los numerosos llamados receptados desde la mesa de atención telefónica (0800-555-3873 FuPE) con diversas consultas y reclamos, roles que fueron cumplidos durante todo el día de la elección con óptimos resultados.

Una tercera acción de relevancia llevada a cabo por el EJCE y con efectos decisivos a la hora de garantizar el escrutinio de mesa en la ciudad Capital, consistió en poner en marcha una estrategia de soporte presencial y de refuerzo operativo de los FiPEs ubicados en cada uno de los establecimientos de la capital mediterránea. Para ello se planificó una precisa logística de recorridos y asistencia funcional a partir de las rutas de recolección de los certificados de escrutinio de mesa, asignando a cada una de ellas un FiPE móvil que tenía como objetivo relevar el estado de situación de cada establecimiento de votación correspondiente a su ruta o recorrido, debiendo dar soporte efectivo a los centros de votación en los que detectara demoras y/o inconvenientes durante el desarrollo de los escrutinios de las mesas allí ubicadas.

Simultáneamente, se destacaron FiPEs en cada oficina concentradora de datos a efectos de fiscalizar en forma adecuada el proceso de recepción, tratamiento y transmisión de datos al centro de carga y difusión del escrutinio provisorio.

A partir del objetivo expresado e identificándolo como un factor de éxito a la hora de alcanzar una adecuada performance durante el doble proceso de escrutinio a

acceder a la Mesa de Atención Ciudadana a cargo de la Universidad Empresarial Siglo 21, la cual -articulándose con el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE)- conformó una unidad de soporte y asistencia en condiciones de afrontar todas las consultas que la ciudadanía planteaba, articulando su funcionamiento con las acciones de prensa y difusión que a través de la Campaña de Comunicación Electoral (CCE) y del Equipo de Prensa y Comunicación Electoral (EP&CE) se iban acordando en el marco del PECRE.

⁵⁵ Este grupo, integrado con funcionarios judiciales de mayor jerarquía y experiencia, fue conformado, capacitado y entrenado por el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) como un equipo polifuncional altamente profesionalizado para cumplir diversos roles a futuro; tanto la conformación de nuevos equipos de capacitación como la de servir de apoyo y/o refuerzo no sólo a nivel de capacitación sino también en roles logísticos, operativos, de coordinación y/o enlace en elecciones provinciales y/o municipales.

desarrollarse (de mesa y provisorio); se entendió conveniente realizar una capacitación extraordinaria a los FiPEs de Nivel 1 sobre la utilización de la herramienta de escrutinio y los aspectos operativos del escrutinio de mesa, como medida de refuerzo de las destrezas ya adquiridas y como una alternativa de incorporación de las novedades surgidas durante todo ese día domingo, y las consecuentes recomendaciones para afrontar el escenario planteado.

Dichos funcionarios judiciales fueron quienes a partir de las 17:00 hs. del domingo asistieron a todos los establecimientos de votación de la ciudad de Córdoba en el momento clave del cierre de los establecimientos y mesas de votación, y del inicio de los escrutinios de mesas, desplegándose en más de doscientos (200) móviles, con el objetivo de reforzar las funciones de los FiPEs afectados a cada establecimiento de votación y así lograr un eficiente y uniforme proceso de escrutinio de mesa, sin errores ni demoras que pudieran interferir con la publicación de la información.

No obstante ello, y a pesar del éxito de todas las acciones emprendidas, el escrutinio provisorio y la publicación de sus resultados no estuvo a la altura de la performance alcanzada por el Poder Judicial en cada una de las funciones y tareas a su cargo. En efecto, si bien el repliegue de los certificados de escrutinio al centro de carga y publicación de datos contratado a tales efectos se cumplió con éxito, habiendo alcanzado la totalidad de los mismos a la 1:30 hs. del día lunes 8 de Agosto de 2011; lamentablemente la carga y publicación de la información en ellos contenida –debido a problemas aparentemente técnicos de la misma empresa contratista- recién finalizó pasadas las 11:00 hs. de ese día lunes.

VI. Evaluación institucional de la Boleta Única de Sufragio

Durante todo el desarrollo del Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP), el Equipo de Gestión y Dirección de Proyectos Electorales (EGDPE) del Poder Judicial de Córdoba, trabajó llevando adelante encuestas de satisfacción, sondeos de opinión y estudios de campo o relevamiento de datos *in situ*, de modo tal de poder contar siempre con información cierta y confiable que dotara a la institución de los insumos necesarios a futuro para poder desarrollar procesos de revisión crítica de los proyectos implementados y así introducir a futuro modificaciones concretas sobre la base cierta de información surgida de procesos metodológicos y de fuentes de producción confiables. A ello se le sumó un como herramienta regular de toda acción emprendida, el desarrollo y acumulación de lecciones aprendidas, de modo tal que el proceso de revisión no fuese sólo

a futuro sino inmediato y constante en todo lo que estuviera al alcance del equipo y del Poder Judicial.

Esta estrategia de calidad y transparencia de gestión fue la que condujo a la implementación de algunas metodologías de evaluación y de auditoría del proceso de implementación de la reforma política, haciendo especial hincapié en los aspectos centrales de la misma, entre los cuales se encuentra la Boleta Única de Sufragio (BUS).

1. Experiencias y Misiones de Observación Electoral

Uno de los aspectos más relevantes y trascendentes en este sentido, fue el dictado del Acuerdo Reglamentario N° 1066 – Serie “A” de fecha 12 de Julio de 2011⁵⁶, aprobando los “Lineamientos generales para experiencias y misiones de observación electoral de nacionales y extranjeros” y el correspondiente “Código de conducta para observaciones electorales”⁵⁷. Es ésta la primera norma regulatoria de las misiones de observación electoral en la provincia de Córdoba, y el segundo programa formal de observación del país⁵⁸. Durante el desarrollo del proceso electoral del 7 de Agosto de 2011 y mediante la puesta en marcha del régimen propio de observación electoral, se registraron numerosas solicitudes de acreditación como observadores electorales⁵⁹, y actualmente aún está pendiente la

⁵⁶ El texto completo de dicha acordada está disponible en el sitio oficial del Poder Judicial de Córdoba, http://www.justiciacordoba.gob.ar/justiciacordoba/paginaszz/servicios_fallosrecientes_textocompleto.aspx?id=3523.

⁵⁷ Los principales lineamientos del acuerdo fueron impartidos por el Dr. Armando S. Andruet (h), como responsable del PECFE; cuyo proyecto fue llevado adelante por el suscripto como Relator Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del T.S.J. Para el desarrollo del mismo se trabajó sobre un numeroso cúmulo de precedentes y documentos relativos a misiones y experiencias de observación electoral, tanto provinciales como nacionales e internacionales, debiendo agradecer especialmente los aportes formulados desinteresadamente desde el Instituto Federal de Gobierno de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (<http://www.ifg.org.ar>) y por la Ab. Silvana F. Yazbek.

⁵⁸ En efecto, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta con el Programa de Observación Electoral (<http://www.poe.org.ar>); y con fecha 13 de Octubre de 2011 la Cámara Nacional Electoral dictó la Acordada Extraordinaria N° 128, mediante la cual se creó el “Registro de entidades acreditadas para ejercer el acompañamiento cívico” y se aprobaron las correspondientes “Pautas de regulación de del acompañamiento cívico a los comicios por organizaciones de la Sociedad Civil” (<http://www.pjn.gov.ar/cne/documentos/Proyecto%20Acordada%20observacion%20electoral.pdf>).

⁵⁹ Todo el programa de observación electoral para los comicios cordobeses del 7 de Agosto de 2011, fue dirigido por el Dr. Armando S. Andruet (h); e implementado, gestionado y coordinado desde la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales del T.S.J., habiendo estado a cargo del Ab. Javier Fazio. En él participaron observadores de la Organización de Estados Americanos (<http://www.oas.org/es/sap/deco/default.asp>), de la Junta Federal de Cortes (<http://www.jufejus.org.ar>), del Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina (www.forofederal.org.ar), del Instituto Federal de Gobierno (<http://www.ifg.org.ar>), de las Defensorías del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (<http://www.defensoria.org.ar>) y de la provincia de Córdoba (<http://www.defensorcordoba.org.ar>), y la ONG Córdoba Transparente (integrada por Fundeps y Ciudadanos 365 - <http://www.cordobatrtransparente.org>), entre otros.

presentación de algunos de los informes sobre las misiones llevadas adelante⁶⁰, razón por la cual y hasta tanto no se cuente con todos ellos no es posible arribar a conclusiones finales en relación a sus contenidos. No obstante ello, la trascendencia de la experiencia desarrollada, como así también la riqueza de los aportes formulados a través de los informes de observación electoral ya entregados, permiten anticipar una valoración institucional -que si bien por ahora resulta parcial- sería definitivamente positiva en relación a la decisión adoptada por el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba y a su desarrollo durante el proceso electoral.

2. *Encuesta a Autoridades de Mesas de Votación*

La evaluación institucional de la BUS también se desarrolló mediante la implementación de una encuesta a las autoridades de mesa llevada a cabo el mismo día de la elección general del 7 de Agosto.

Cabe destacar que esta metodología de evaluación fue una iniciativa puesta a consideración al Tribunal Superior de Justicia por el Instituto Federal de Gobierno (IFG) de la Universidad Católica de Córdoba, quien propusiera también los borradores de las encuestas, los cuales fueron revisados por la Relatoría Electoral, de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales⁶¹ para alcanzar una versión consensuada y superadora de la propuesta inicial, que sirviese como instrumento evaluador para ambas instituciones.

Dado el avance del proceso electoral al momento de consolidar la implementación de este instrumento de evaluación institucional de la BUS, desde el Equipo Judicial de Capacitación Electoral (EJCE) se resolvió implementar su distribución y recolección a través de los FiPEs que actuarían en la ciudad Capital, y que se desplegarían el día de la elección desde la sede del Palacio de Justicia de Tribunales I. La muestra recolectada y analizada finalmente, alcanzó un universo de 100 casos, comprendiendo sólo la ciudad de Córdoba, sin distinción territorial ni sociodemográfica de los encuestados, puesto que se trató de un formulario anónimo, sin identificación de datos personales ni electorales (i.e. mesa o establecimiento de votación); y cuya respuesta dependió de la buena voluntad de las autoridades de mesa que lo recibieron, completaron y devolvieron a los FiPEs actuantes en cada centro de votación.

⁶⁰ Especialmente el correspondiente a la Organización de Estados Americanos (OEA) que se encuentra a consideración del Director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Pablo Gutiérrez (<http://www.oas.org/es/sap/deco/pgutierrez.asp>). Cabe destacar que esta misión de observación electoral fue gestionada por el Poder Legislativo de la provincia.

⁶¹ Quienes tuvieron a su cargo la revisión y confección de la versión final de las encuestas para las AMVs fueron el suscrito y el Ab. Javier Fazio; la cual fuera aprobada en última instancia por el Dr. Armando S. Andruet (h) como responsable del PECFE y de las misiones de observación electoral.

Remitiéndonos sólo a los aspectos directamente relacionados con la implementación de la boleta única, se les solicitó a las autoridades de mesa que evaluaran la nueva modalidad de votación en relación al anterior sistema de boleta partidaria utilizado en los comicios del 2 de Septiembre de 2007, pudiendo esquematizar las respuestas obtenidas en la siguiente tabla de contenidos:

| | Mejor que el sistema anterior | Igual que el sistema anterior | Peor que el sistema anterior | No sabe / No contesta |
|---|-------------------------------|-------------------------------|------------------------------|-----------------------|
| El sistema en su conjunto | 63% | 10% | 5% | 21% |
| Claridad en la presentación de la oferta electoral | 50% | 12% | 12% | 26% |
| Rapidez en la identificación de los candidatos | 52% | 11% | 12% | 25% |
| Facilidad en la emisión del voto | 65% | 7% | 8% | 20% |
| Transparencia | 64% | 8% | 1% | 27% |
| Equidad en la competencia para todos los partidos | 60% | 13% | 1% | 26% |
| Dinámica de fiscalización (¿Mejora o no los controles?) | 53% | 14% | 5% | 28% |
| Agilidad del escrutinio de mesa | 39% | 21% | 15% | 25% |

Con relación al último ítem consignado, esto es la agilidad del escrutinio de mesa, es sumamente interesante agregar que el 88% de las autoridades de mesa respondieron que las mesas a su cargo se cerraron en el horario estipulado; y que en relación a la demora que les insumió el escrutinio de las mismas, el 31% de ellas lo materializó utilizando entre noventa minutos y tres horas⁶², mientras que el 40% demoró entre tres y cuatro horas para su finalización⁶³, lo que permite concluir que el 70% de las mesas había concluido sus respectivos escrutinios a las 22:00 hs. del domingo de la elección⁶⁴.

El resultado de los datos recabados y aquí consignados da cuenta de que la primera experiencia de implementación de la boleta única en comicios provinciales en Córdoba fue percibida positivamente por las autoridades de mesa y por la ciudadanía en general, habiendo expresado los encuestados que el nuevo sistema supera al anterior de boleta partidaria en lo relativo a la claridad, facilidad en la emisión del voto, transparencia, equidad en la participación partidaria, dinámica de fiscalización, proceso de escrutinio e inclusive en lo concerniente a la agilidad del escrutinio de mesa⁶⁵. Esto no resultó sorprendente, puesto que de los estudios y relevamientos previos llevados a cabo desde el Equipo Judicial de

⁶² Es decir que estas mesas habían finalizado su escrutinio entre las 19:30 hs. y las 21:00 hs.

⁶³ En estos casos, los escrutinios de mesa estuvieron disponibles para su carga entre las 21:00 y las 22:00 hs.

⁶⁴ Sólo el 11% de los encuestados reconoció haber utilizado más de cinco horas para desarrollar el escrutinio de su mesa, y el 18% no contestó esta pregunta.

⁶⁵ Esta es una diferencia importante con respecto a la primera experiencia llevada a cabo en la provincia de Santa Fe en las elecciones primarias del 22 de Mayo de 2011, ya que en virtud del acuerdo suscripto entre el Gobierno de Santa Fe y la Organización de Estados Americanos (OEA) se implementó un parecido cuestionario o encuesta de opinión para las autoridades de mesa, cuyos guarismos finales arrojaron resultados inversos en este aspecto. En efecto, en dicha oportunidad sólo el 26% de los encuestados entendió que el llenado de actas con la boleta única era mejor que en el sistema anterior, mientras que el 46% lo consideró igual al anterior. Para profundizar, ver el interesante estudio de Oscar M. BLANDO “Santa Fe y la implementación de la boleta única: Una experiencia exitosa”, Suplemento Constitucional, La Ley, 27/09/2011, p. 64.

Capacitación Electoral (EJCE) a partir de las primeras experiencias con boleta única que tuvieron lugar en diferentes municipios de la provincia de Córdoba, se había arribado a similares conclusiones, sin dejar de lado las diferencias que existían entre los universos relevados y el proceso electoral provincial.

CONCLUSIONES

El proceso electoral provincial del 7 de Agosto de 2011 fue la instancia final de un largo camino iniciado tras la crisis electoral del 2 de Septiembre del año 2007, en la cual las instituciones de la provincia fueron sometidas al máximo grado de tensión como consecuencia del agotamiento del régimen electoral local, de la ausencia de planificación estratégica y de un resultado comicial por demás ajustado. La contención y adecuada gestión de tamaña crisis institucional recayó sobre el Poder Judicial de la provincia, y más puntualmente sobre algunas áreas específicas de la Justicia Electoral de la provincia.

Una vez superada esa instancia crítica, se puso en marcha un complejo e importante proceso de reforma del régimen electoral, el que arrojara como resultado -entre otros importantes cambios y modificaciones- la incorporación de la Boleta Única de Sufragio (BUS). El mismo se caracterizó por la firmeza con la que se lo impulsara desde el Poder Ejecutivo provincial a través de la creación de la Comisión Consultiva de Expertos⁶⁶, y desde el Poder Legislativo con la puesta en marcha de la Comisión Especial para la Reforma Política en Córdoba⁶⁷.

Es así como el Poder Judicial asume el importante desafío que le trasladara el legislador al asignarle la máxima responsabilidad en la implementación de dicha reforma, para lo cual adopta una serie de medidas que permitieron superar satisfactoriamente los comicios provinciales.

En este orden de ideas, cabe destacar que el Poder Judicial de Córdoba asumió íntegramente la responsabilidad que el legislador le asignara, delegando en otras instituciones o actores muy pocos aspectos de la misma. Así, confió al Ministerio de Educación la capacitación de los docentes para desempeñarse como Autoridades de Mesa de Votación (AMV), y contrató los servicios de dos empresas diferentes para la

⁶⁶ Decreto 2192/2007 (Emisión: 10/12/2007, publicación B.O.P.: 11/02/2007).

⁶⁷ Poder Legislativo, Resolución 2097/2008.

implementación de la Campaña de Comunicación Electoral (CCE) por un lado, y del operativo electoral por el otro; con resultados muy dispares en cada caso concreto.

De esas tres competencias que fueron delegadas, sólo una alcanzó los objetivos fijados en el Plan Estratégico de Implementación de la Reforma Política (PEIRP). Fue el caso de la profunda campaña de comunicación y difusión ciudadana llevada a cabo por los profesionales que resultaron adjudicatarios de dicha contratación.

Las restantes dos tuvieron deficiencias que repercutieron seriamente en algunos aspectos del proceso electoral y que necesariamente deberán ser revisados con miras a un próximo proceso electoral, ordinario o extraordinario.

Por otra parte, los niveles de votos nulos no superaron las previsiones tenidas en cuenta para esta primera experiencia electoral con boleta única de sufragio⁶⁸, y estuvieron encuadrados dentro de los niveles registrados en la provincia de Santa Fe.

Sin embargo, se ha generado una polémica con respecto al casillero de *voto lista completa*, puesto que se registró un importante número de votos en los cuales el elector sólo marcó su preferencia por el cargo de Gobernador, sin agregar otras marcas a su voto. Esto permite especular con dos interpretaciones. La primera, que al elegir, los ciudadanos presumieron que al votar al candidato a Gobernador también lo hacían por el resto de los postulados por su fuerza política o que quizás confundieron el casillero de este cargo con el correspondiente al de *voto lista completa*. La segunda, que en realidad esto se deba al efecto de fatiga del elector, el que se ha inclinado sólo por elegir a quienes conoce, que son -justamente- los candidatos al cargo ejecutivo y quienes además concentraron en su gran mayoría la campaña electoral de cada fuerza política.

A modo de cierre, corresponde reconocer que la experiencia desarrollada el 7 de Agosto en Córdoba ha superado ampliamente las expectativas de la ciudadanía provincial, principal destinatario de toda reforma normativa; siendo la Boleta Única de Sufragio -junto con los Fiscales Públicos Electorales- uno de los casos de éxito más destacables.

Por su parte, el Poder Judicial ha cumplido satisfactoriamente el rol que se le asignó normativamente, poniendo al alcance de la sociedad toda, un proceso electoral ordenado, profesionalizado, eficiente y transparente; superando así el objetivo inicialmente fijado por sus propias autoridades, esto es devolverle a la ciudadanía la confianza pública en sus instituciones.

⁶⁸ Por cuestiones de orden práctico, y a efectos de facilitar la más amplia consulta de dichos resultados, se sugiere ingresar en <http://www.justiciacordoba.gov.ar/jel/ReportesEleccion20110807/default.html> o en http://www.joseperezcorti.com.ar/Sitios_de_Interes/Electoral/estadisticas_informacion_electoral.htm.

Es que como bien dijimos en muchas oportunidades⁶⁹, no resulta aconsejable esperar la transformación del sistema político con la mera modificación de normas formales. La realidad social condiciona severamente cualquier proyecto institucional y político. Por lo tanto debemos asumir que la formación de los recursos humanos en toda la estructura social configura la piedra angular sobre la que habrá de proyectarse el éxito o el fracaso de cualquier reforma.

El Poder Judicial de Córdoba, al menos en esta oportunidad, lo ha comprendido acabadamente, y con profesionalismo, coherencia y firmeza llevó adelante un proyecto en el que la ciudadanía, la dirigencia política y las instituciones en general se sintieron reflejados y respaldados.

Pero este es el inicio de un largo camino, en el cual como sociedad jurídica y políticamente organizada hemos comenzado a comprender que no se debe hablar sólo de proceso electoral, sino que es hora de asumir la noción de ciclo electoral, comprendiendo que el Derecho Electoral y sus instituciones conforman una matriz en constante reformulación, por lo que su metodología de transformación no debe quedar librada al azar y a las necesidades que deparen cada crisis del régimen, como sucedió en Septiembre de 2007, sino por el contrario anticiparse a las mismas mediante la planificación y gestión de los requerimientos y necesidades que el sistema va explicitando año tras año, manteniendo el modelo de articulación inter-institucional generado en Córdoba para los comicios del pasado 7 de Agosto del 2011.

Sólo así es posible pensar en una auténtica democracia representativa y republicana, fuente de legitimidad constante de la dirigencia provincial. Otras alternativas cuyos riesgos e ineficacia ya hemos probado en reiteradas oportunidades, sería sano descartarlas definitivamente y sin excusas.

⁶⁹ Cf. José M. PÉREZ CORTI “¿Es posible una reforma política sin educación?” en INSTITUTO CATÓLICO DEL PROFESORADO *Myriam Corti: Contemporaneidad y Metafísica – Homenaje - Recordación*, El Copista, Córdoba, 2007, p. 93/114; y en FORO DE CÓRDOBA, XVIII-122, junio de 2008, p. 331/344; José M. PÉREZ CORTI “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba (Primera Parte). Introducción a su estudio crítico”, Abeledo Perrot Córdoba N° 5, Mayo 2009, p. 494.

BIBLIOGRAFÍA

MARTINO, Antonio A.

- *Sistemas Electorales*, Advocatus, Córdoba, 1999.

PÉREZ CORTI, José M.

- *Reforma Políticas y Voto Electrónico*, Ciencia, Derecho y Sociedad, Serie: Congresos, Jornadas y Seminarios, U.N.C., Córdoba, 2005.
- *Derecho Electoral Argentino*, Advocatus, Córdoba, 2010.

ARTÍCULOS

ABAL MEDINA, Juan Manuel

- “Mitos y realidades de la Boleta Única”, Página 12, 09/08/2011.

BLANDO, Oscar M.

- “Santa Fe y la implementación de la boleta única: Una experiencia exitosa”, Suplemento Constitucional, La Ley, 27/09/2011.

GÓMEZ DE LA FUENTE, Pedro

- “Boleta única: ¿Panacea electoral o una nueva distracción?”, elDial.com, DC16A9, 05/09/2011.

PÉREZ CORTI, José M.

- “¿Es posible una reforma política sin educación?” en INSTITUTO CATÓLICO DEL PROFESORADO *Myriam Corti: Contemporaneidad y Metafísica – Homenaje - Recordación*, El Copista, Córdoba, 2007; y en FORO DE CÓRDOBA, XVIII-122, junio de 2008.
- “La reforma al régimen electoral de la provincia de Córdoba (Primera parte)”, Abeledo Perrot Córdoba N° 5, Mayo 2009.
- “La reforma al régimen electoral de la provincia de Córdoba (Segunda parte)”, Abeledo Perrot Córdoba N° 6, Junio 2009.
- “La reforma del Régimen Electoral de la provincia de Córdoba (Tercera parte). El nuevo Código Electoral provincial”, Abeledo Perrot, Córdoba, N° 7, Julio 2009.

SCHERLIS, Gerardo

- “Los diferentes modelos de Boleta Única y su impacto sobre el comportamiento electoral. Hipótesis sobre los casos de Córdoba y Santa Fe” (Ponencia), Xº Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba, 27 al 30 de julio de 2011.

FUENTES

ACE Project

<http://aceproject.org>

Córdoba Transparente (ONG)

<http://www.cordobatransparente.org>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<http://www.defensoria.org.ar>

Defensoría del Pueblo de la provincia de Córdoba

<http://www.defensorcordoba.org.ar>

Foro Federal de Organismos Electorales Provinciales de la República Argentina

www.forofederal.org.ar

Instituto Federal de Gobierno - Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales – U.C.C.

<http://www.ifg.org.ar>

Junta Federal de Cortes y Tribunales Superiores de Justicia

<http://www.jufejus.org.ar>

Organización de Estados Americanos

<http://www.oas.org/es/>

Poder Judicial de Córdoba – Justicia Electoral

<http://www.justiciacordoba.gob.ar/jel/index.html>

Poder Judicial de la Nación - Cámara Nacional Electoral

<http://www.pjn.gov.ar/cne/>

Programa de Observación Electoral de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<http://www.poe.org.ar>

Wikipedia, La enciclopedia libre

<http://www.wikipedia.org>