



Congreso de
los Diputados

fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico



Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en

Parlamentos



Entrevistas

Julio María Sanguinetti. *Ex Presidente de Uruguay*

Alda Lazo Ríos de Hornung. *Vicepresidenta del Congreso de la República. Perú*

Estudios

El Parlamento brasileño ante el espejo. *Léo Brust*

Panorámicas

Argentina, Brasil, Centroamérica y México

Nuestros Parlamentos

Perú y Venezuela

Actividades de la REI en Parlamentos

Actividades de la Fundación Manuel Giménez Abad

1^{er} Semestre

2011

Número 8

**Revista co-editada por la
Fundación Manuel Giménez
Abad y la Fundación CEDDET**

Redactor Jefe

FERNANDO REVIRIEGO PICÓN
Fundación Manuel Giménez Abad

**Equipo Coordinador de la REI
en Parlamentos:**

JOSÉ MARÍA CODES
Coordinador temático de España

CARLOS FERNANDO COSTA
*Coordinador temático
de América Latina*

GIOVANNI FORNO FLÓREZ
*Coordinador temático
en América Latina*

Fundación CEDDET

MARÍA SANZ OLIVEDA
Gerente del Programa "Red de Expertos"

LAURA SÁNCHEZ SAIZ
Coordinadora del Área Parlamentaria

**Fundación
MANUEL GIMÉNEZ ABAD**

JOSÉ TUDELA ARANDA
Secretario General

Contactar
redes@ceddet.org

Acceso a la REI
www.ceddet.org

SUMARIO

EDITORIAL	3
ENTREVISTA	
JULIO MARÍA SANGUINETTI <i>Ex Presidente de Uruguay</i>	4
ALDA LAZO RÍOS DE HORNING <i>Vicepresidenta del Congreso de la República. Perú</i>	6
ESTUDIOS	
El Parlamento brasileño ante el espejo LÉO BRUST	10
PANORÁMICAS	
Argentina. El sistema de selección de candidatos en Argentina. PABLO LUIS MANILI	14
Argentina. Los partidos políticos y bancas parlamentarias. Una relación controvertida N. SABRINA KENIS y JUAN CARLOS AMARILLA	18
Brasil. Los partidos políticos y su relación con los Grupos Parlamentarios o bancadas SILVIA REGINA DOS SANTOS COELHO	22
Centroamérica. Relaciones Grupos Parlamentarios y partidos políticos. Una mirada centroamericana JEAN-PAUL VARGAS	26
México. Los Grupos Parlamentarios y los partidos políticos en México ILIANA BRISEÑO ANGELES	31
NUESTROS PARLAMENTOS	
Perú Reformas estratégicamente críticas para optimizar la gestión del Congreso peruano CÉSAR DELGADO-GÜEMBES	33
Venezuela La delegación legislativa de Venezuela de diciembre de 2010 MICHAEL NÚÑEZ TORRES	38
ACTIVIDADES DE LA REI EN PARLAMENTOS	41
ACTIVIDADES DE LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD	47



La presente publicación pertenece a la REI en Parlamentos está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 3.0 España. Por ello se permite libremente copiar, distribuir y comunicar públicamente esta revista siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>. Para cualquier notificación o consulta escriba a redes@ceddet.org.

ISSN: 1989-6654

La REI en Parlamentos y las entidades patrocinadoras no se hacen responsables de la opinión vertida por los autores en los distintos artículos.

PANORÁMICAS

Argentina



PABLO LUIS MANILI

Doctor en Derecho

Profesor de Derecho Constitucional

Universidad de Buenos Aires



El sistema de selección de candidatos en Argentina

INTRODUCCIÓN

A fines de 2009 se sancionó la Ley n° 26.571, pretenciosamente llamada "*Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral*". Modificó sustancialmente el Código Electoral Nacional (Ley n° 19.945), la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (n° 26.215) y la Ley Orgánica de los Partidos Políticos (n° 23.298).

En estas notas abordaremos sucintamente su contenido, teniendo en cuenta que a las fechas de elaboración de las mismas, dicha ley aún no ha sido aplicada, con lo cual en Argentina carecemos aún de conocimientos y de información acerca de su praxis y de la jurisprudencia interpretativa de la norma.

ELECCIONES PRIMARIAS SIMULTÁNEAS ABIERTAS Y OBLIGATORIAS

El art. 19 de la ley establece que todas las agrupaciones políticas procederán en forma obligatoria a seleccionar sus candidatos a cargos públicos electivos nacionales y de parlamenta-

rios del Mercosur mediante elecciones primarias, en forma simultánea, en todo el territorio nacional, en un solo acto electivo, con voto secreto y obligatorio, aun en aquellos casos en que se presentare una sola lista. Es decir, que se adopta un sistema similar al de los Estados Unidos de Norteamérica (salvo por el hecho de que son simultáneas en todo el país y no escalonadas). El sistema anterior, derogado por esta ley, se caracterizaba por lo siguiente: (i) era discrecional para los partidos realizar o no elecciones internas; (ii) en caso de hacerlas, cada partido decidía la fecha de realización de dichas elecciones y las reglas que las regían, por lo cual no eran ni simultáneas ni uniformes y (iii) sólo votaban en ellas los afiliados al respectivo partido (salvo que el partido decidiera hacer la elección abierta a no afiliados, pero esto muy rara vez se dio en la práctica, dado que no siendo simultánea con la de otros partidos, existía la posibilidad de que personas ajenas al partido incluyeran en la elección del candidato con menos posibilidades en la general para perjudicar a ese partido). Ese sistema de selección de candidatos, luego de la crisis de diciembre de 2001, había entrado en crisis y, salvo honrosas excepciones, los partidos elegían sus candidatos en forma no democrática, cooptados por la voluntad del líder de turno.

Resulta interesante reseñar que el sistema de internas abiertas ya había sido instaurado por la Ley n° 25.611 de junio de 2002, luego fue suspendido por la n° 25.684 de noviembre del mismo año y más tarde derogado por la n° 25.611 de 2006.

En el nuevo régimen, el sufragio en las elecciones primarias es obligatorio para todos los ciudadanos en condiciones de votar (art. 23). La convocatoria a esas elecciones la realizará el Poder Ejecutivo Nacional con una antelación no menor a los noventa (90) días previos a su realización (art. 20), debiendo realizarse el segundo domingo de agosto del año en que se celebren las elecciones generales. A su vez, las primarias deben realizarse entre los noventa y los sesenta días previos a las elecciones generales.

El art. 21 de la ley introduce una norma novedosa, en cuanto prevé que las precandidaturas a senadores, diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, deberán estar avaladas por un número de afiliados no inferior al dos por mil del total de los inscriptos en el padrón general de cada distrito electoral, o por un número mínimo de afiliados a la agrupación política o partidos que la integran, equivalente al dos por ciento del padrón de afiliados de la agrupación o alianza política del distrito respectivo. Una vez realizada la elección primaria, sólo podrán participar en las elecciones generales las agrupaciones políticas que para la elección de senadores, diputados de la Nación y parlamentarios del Mercosur, hayan obtenido como mínimo un total de votos, considerando los de todas sus listas internas, igual o superior al uno y medio por ciento de los votos válidamente emitidos en el distrito de que se trate para la respectiva categoría (art. 45). Para la categoría de presidente y vicepresidente de la Nación, ese porcentaje se calcula sobre los votos válidamente emiti-

dos en todo el territorio nacional. Existe una previsión similar para la candidatura a Presidente o Vice de la Nación.

Debemos destacar también que desde 1991 en que entró en vigencia la Ley n° 24.012 (llamada vulgarmente la "*ley de cupo femenino*"), el treinta por ciento de las listas de candidatos para cargos legislativos que se presenten para su oficialización ante la justicia electoral, deberán estar ocupados por mujeres.

RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El efecto perseguido con estas previsiones es, evidentemente, el de reducir el excesivo número de partidos existentes (que eran alrededor de 700, en todo el país, hasta la sanción de esta ley), muchos de los cuales o no se presentaban a elecciones u obtenían apenas un puñado de votos. En el mismo sentido, la ley bajo estudio modificó el 50 de la Ley Orgánica de los Partidos Políticos, estableciendo que son causas de caducidad de la personalidad política de los partidos, entre otras: (i) No realizar elecciones partidarias internas durante el término de cuatro años; (ii) No presentarse a dos elecciones nacionales consecutivas; (iii) No alcanzar en dos elecciones nacionales sucesivas el dos por ciento del padrón electoral del distrito que corresponda; (iv) No mantener la afiliación mínima prevista por la ley; (v) No estar integrado un partido nacional por al menos cinco partidos de distrito con personería vigente; etc.

Es importante destacar que los precandidatos que se presenten en las elecciones primarias sólo pue-

den hacerlo en las de una sola agrupación política, y para una sola categoría de cargos electivos (art. 22). Y para evitar confusiones se establece que las boletas de todas las listas de una misma agrupación tendrán el mismo color que no podrá repetirse con el de otras agrupaciones, salvo el blanco. Aquellas que no hayan solicitado color, deberán utilizar en las boletas de todas sus listas el color blanco (art. 25).

Queda prohibido presentarse como candidato a quienes tengan un procesamiento firme por delitos contra la libertad física y contra el orden constitucional y a quienes tengan un procesamiento (esté o no firme) por genocidio, crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra o represión ilegal.

PLATAFORMA ELECTORAL

La ley contiene una norma muy sana pero que corre el riesgo de caer en el olvido, en cuanto se exige a los partidos que, con antelación a la elección primaria, presenten su plataforma programática ante las autoridades electorales y la declaración del medio por el cual la difundirán. Esta previsión tiende a desterrar un vicio muy común en las últimas elecciones que es el de candidatos vacíos de propuestas, sin plataforma alguna, campañas basadas en eslóganes o en fotos del candidato sonriente, etc.

CAMPAÑAS ELECTORALES

En cuanto a la campaña electoral, la ley establece que sólo podrá ser iniciada treinta días antes de la fecha de las elecciones primarias y treinta y cinco días antes de las generales. La publicidad electoral

audiovisual puede realizarse desde los veinte días anteriores a la fecha de las elecciones primarias y veinticinco de las generales. En ambos casos finalizan cuarenta y ocho horas antes del inicio del acto electoral.

Los fondos para los gastos de campaña serán distribuidos por el Estado entre las agrupaciones políticas que presenten candidaturas, tanto para las elecciones internas como para las generales (cincuenta por ciento para cada una), teniendo en cuenta los votos obtenidos en la elección anterior (arts. 32 y 33). Incluso la publicidad en los medios de radiodifusión será administrada por el Estado, no pudiendo los partidos contratarla privadamente bajo apercibimiento de perder el derecho a recibir toda contribución o recurso de financiamiento por parte del Estado (art. 34). Los espacios publicitarios en esos medios son distribuidos a las agrupaciones políticas por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior por sorteo público. Cada una de ellas luego distribuirá tales espacios en partes iguales entre las listas internas oficializadas para la interna abierta (art. 35).

Se establece asimismo un minucioso sistema de rendición de cuentas de los gastos de campaña, debiendo las agrupaciones políticas informar datos completos de los aportantes y donantes (arts. 36 y 37) tanto para las internas abiertas como para las generales.

NORMAS COMPLEMENTARIAS Y REGLAMENTARIAS

De acuerdo al art. 99 inciso 2 de la Constitución, corresponde al Poder Ejecutivo el dictado de las

normas necesarias para la ejecución de las leyes sancionadas por el Congreso. Asimismo, los órganos judiciales de alzada (Corte Suprema de Justicia de la Nación y Cámaras de Apelación) se han arrogado, tradicionalmente, ciertas facultades reglamentarias de las leyes (especialmente las procesales) sobre temas menores o de detalles. En ese marco, la ley bajo análisis fue reglamentada y complementada por algunas normas dictadas poco tiempo después de su sanción:

El Decreto n° 682, de mayo de 2010, aprobó la estructura organizativa de: (i) la Dirección Nacional Electoral, (ii) la Dirección Nacional de Asuntos Políticos y de Reforma Política, ambas dependientes de la Subsecretaría de Asuntos Políticos y Electorales, de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior. Además, modificó la ley de Presupuesto Nacional en lo atinente a recursos humanos para proveer los empleos que esas estructuras demanden.

El Decreto n° 935, de junio de 2010, reglamentó la incorporación de nuevas tecnologías en el Registro Nacional de Electores (huella dactilar y foto de cada elector), llamado comúnmente "*Informatización del padrón electoral*". Además, creó el concepto de "*elector ausente por desaparición forzada*".

La Acordada n° 66 de la Cámara Nacional Electoral (julio de 2010), referida al decreto antes mencionado, está consagrada a ordenar detalladamente el modo como el Registro Nacional de las Personas deberá comunicarle a la Cámara la información relativa a los electores a la que se refiere el decreto de referencia.



El Decreto n° 936, de junio de 2010 reglamenta la Ley n° 26.215 de Financiamiento de los Partidos Políticos (en la parte en que fue modificada por la n° 26.571) en relación con la administración de los recursos que componen el Fondo Partidario Permanente. Además, regula las actividades de capacitación que deberán realizar las agrupaciones políticas de acuerdo a lo establecido en esa ley, a saber: (i) formación y capacitación política, (ii) investigación socioeconómica y política, (iii) actividad editorial.

El Decreto n° 937, del 30 de junio de 2010, reglamenta ciertos aspectos de la Ley n° 23.298 que también habían sido modificados por la Ley n° 26.571 (reconocimiento de los Partidos Políticos, constitución de las alianzas electorales y requisitos para la afiliación y renuncia a un partido). Establece el modo como se realizará la distribución de aportes correspondientes al Fondo Partidario Permanente, la cual tendrá en cuenta: (i) la cantidad de afiliados reconocidos ante la Justicia Federal con Competencia Electoral

de cada partido, al momento de celebrarse el acuerdo; o (ii) un porcentaje igual o diferente para cada uno de los partidos integrantes de la alianza (art. 9 del decreto).

La Acordada Extraordinaria n° 112 de la Cámara Nacional Electoral (de noviembre de 2010) aprobó un aplicativo para adherentes, que deberá ser utilizado para la confección y presentación de las planillas de adhesiones a los partidos políticos en formación.

El Decreto n° 938, de junio de 2010, reglamentó la creación del "Consejo de Seguimiento de las Elecciones Primarias y Generales".

La Acordada Extraordinaria n° 117 de la Cámara Nacional Electoral (de noviembre de 2010) está referida al Registro de Empresas de Encuestas y Sondeos de Opinión, que la Ley n° 26.571 coloca a cargo de esa Cámara. En ella se regula cómo deben inscribirse las empresas de encuestas, se reglamenta cómo deben presentarse las fichas técnicas de cada encuesta y se establece que cada empresa deberá designar un representante técnico

A MODO DE CONCLUSIÓN

La norma bajo estudio ha modernizado notoriamente el sistema de selección de candidatos para los cargos electivos. El análisis detallado de cuáles de las reformas resultan saludables y cuáles son nocivas excedería los límites de este trabajo, solamente nos limitaremos a señalar que la ley dejó sin solución ciertos temas que consideramos trascendentes: (i) el voto electrónico; (ii) en su defecto, la emisión del voto a través de una boleta única para todos los partidos en la cual el votante marque el partido elegido, para evitar ciertas corruptelas que se dan con las boletas múltiples; (iii) medidas para desterrar, o al menos disminuir, el clientelismo político y el cambio de favores por votos; (iv) más previsiones para aumentar la educación cívica de la población antes de emitir el voto; (v) prohibición de listas "colectoras", para desterrar la costumbre de "colgar" de la boleta de un candidato presidencial, la de varios candidatos a gobernador o, de la de un candidato a gobernador, la de varios candidatos a intendentes, etc.; (vi) prohibición de candidaturas "testimoniales", para evitar que personas que ocupan cargos y que evidentemente (o confesadamente) no van a renunciar a ellos para ocupar otros, se presenten como candidatos con el único objeto de atraer votos para una determinada lista, cuando luego no van a asumir el cargo para el que se postulan, (vii) prohibición (o alguna forma de limitación) del nepotismo, dado que día a día se acentúa en nuestro país esta práctica.