

Programa de políticas públicas

Área Calidad Institucional, Transparencia y Modernización del Estado.

Política pública N°358

Enero 2022

La publicación y difusión de los programas de gobierno como herramienta para contribuir a un mejor sistema electoral



Resumen ejecutivo

El presente informe propone y describe mecanismos que permitirían el desarrollo de plataformas electorales más completas que las que actualmente presentan los partidos, una mayor difusión y un mejor acceso a ellas por parte de la población. La presente propuesta busca que la sociedad se encuentre mejor informada a la hora de ejercer su voto y al momento de realizar una evaluación respecto del cumplimiento de las propuestas electorales oportunamente realizadas por los candidatos electos. Asimismo, el impulso y la promoción de las plataformas electorales partidarias permitirán mayores estándares de transparencia institucional y un mejor acceso a la información que deben brindar los partidos políticos durante los procesos electorales.



Consejo Consultivo de las Nuevas Generaciones Políticas

Walter Agosto	Diego Guelar	Leonardo Sarquís
Alfredo Atanasof	Eduardo Menem	Cornelia Schmidt Liermann
Paula Bertol	Federico Pinedo	Jorge Srodek
Carlos Brown	Claudio Poggi	Enrique Thomas
Gustavo Ferrari	Ramón Puerta	Pablo Tonelli
Mariano Gerván	Laura Rodríguez Machado	Pablo Torello
		Norberto Zingoni

Las Nuevas Generaciones Políticas

Manuel Abella Nazar	Francisco De Santibañes	Ana Laura Martínez
Carlos Aguinaga (h)	Soher El Sukaria	Germán Mastrocola
Valeria Arata	Ezequiel Fernández Langan	Nicolás Mattiauda
Cesira Arcando	Gustavo Ferri	Adrián Menem
Lisandro Bonelli	Christian Gribaudo	Victoria Morales Gorleri
Miguel Braun	Marcos Hilding Ohlsson	Diego Carlos Naveira
Gustavo Cairo	Guillermo Hirschfeld	Julián Martín Obiglio
Mariano Caucino	Joaquín La Madrid	Francisco Quintana
Juan de Dios Cincunegui	Luciano Laspina	Shunko Rojas
Omar de Marchi	Leandro López Koenig	Damián Specter
Alejandro De Oto Gilotau	Cecilia Lucca	Ramiro Trezza
	Gonzalo Mansilla de Souza	José Urtubey

Director Ejecutivo

Julián Martín Obiglio

FUNDACIÓN NUEVAS GENERACIONES POLÍTICAS

Beruti 2480 (C1117AAD)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4822-7721
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar
www.nuevasgeneraciones.com.ar

FUNDACIÓN HANNS SEIDEL

Montevideo 1669 piso 4° oficina "C" (C1021AAA)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)
Tel: (54) (11) 4813-8383
argentina@hss.de
www.hss.de/americalatina

Programa de políticas públicas

La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

La publicación y difusión de los programas de gobierno como herramienta para contribuir a un mejor sistema electoral

I) Introducción

La principal norma del sistema político de la República Argentina se encuentra establecida en el art. 1ro de la Constitución Nacional¹, que dispone una democracia representativa, republicana y federal: *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal*, según la establece la presente Constitución . Asimismo, conforme dispone el artículo 22 de la carta magna, el pueblo delibera y gobierna solamente a través de sus representantes y de las autoridades creadas por la Constitución: “(...) Art 22.- *El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición.* Por lo tanto, las elecciones para la selección de representantes presuponen la existencia de distintas alternativas entre las cuales el electorado deberá decidir.

La plataforma electoral tiene dos funciones elementales en nuestro sistema, por un lado, establecer los principios, programas o bases sobre los que se constituye un partido político, y por otro, publicitar los distintos programas de gobierno que los candidatos propongan a la hora de competir en una campaña electoral. La primera tiene como función declarar los valores, la ideología, y los cimientos que los partidos políticos utilizarán como base y que se mantendrá a lo largo del tiempo. En cambio, la segunda función de la plataforma electoral es establecer las acciones o medidas que los distintos candidatos proponen realizar en caso de ser elegidos por sus conciudadanos. En esta segunda función, la plataforma electoral que se presenta para cada elección va modificándose de acuerdo a la realidad del momento, aunque nunca debería encontrarse en contraposición de la que se emitió al momento de constituir el partido político.

La importancia de establecer la obligatoriedad de la difusión de las plataformas electorales que se presentan a la justicia electoral antes de cada elección, permitirá brindar al elector información transparente sobre los objetivos y políticas que cada partido (o coalición), y sus candidatos, proponen impulsar durante el tiempo que dure su mandato. De esta manera, no solamente se brinda al electorado información que facilita la selección de candidatos, sino que también se facilita un material que posteriormente será de utilidad para juzgar el cumplimiento de los compromisos y objetivos asumidos.

¹<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

II) Perspectivas sobre los usos de las promesas electorales.

Todo ciudadano posee derechos y obligaciones electorales, que están relacionadas entre sí, ya que si bien existe el deber cívico de votar², es justamente a través de los “derechos políticos” que el ciudadano, al ejercer el voto, tiene la opción de elegir a las autoridades que considere correctas para un determinado cargo público y para una determinada función. Es decir, a sus representantes. Ello revela la importancia del sufragio, que no solamente implica el cumplimiento de un deber, sino que al mismo tiempo representa el ejercicio de uno de los derechos más importantes consagrados dentro de nuestra Constitución Nacional (art. 37 - derechos políticos), poniendo de relieve la responsabilidad de quienes ejercen la representación de los ciudadanos.

Dicho esto, y en aras de la transparencia de los candidatos, la publicación obligatoria y previa en sitios electrónicos oficiales de un programa electoral escrito, contribuye a que los electores puedan votar con mejor información. Además de servir a los votantes, esta disposición aporta cierto pie de igualdad entre los partidos políticos, ya que los distintos programas electorales son presentados a la par y sin discriminaciones.

Como señala los especialistas franceses Isabelle Guinaudeau y Simon Persico, “El funcionamiento del gobierno representativo se apoya en la conexión entre las promesas electorales y las políticas gubernamentales. Así, estudiar y evaluar el devenir de las promesas electorales se convierte en un punto crucial para quien se interesa en la legitimidad de un sistema representativo contemporáneo. Estas promesas son objetivos centrales desde un punto de vista normativo –precisan el perímetro del mandato representativo– y desde un punto de vista empírico –ayudan los ciudadanos en la evaluación de la cualidad de un candidato o de un gobierno.”³. De este modo, el programa no solamente sirve para la claridad y/o transparencia formal de los objetivos, sino que también sirve como herramienta de evaluación posterior al mandato.

Otro punto importante de los programas, es que permiten al votante decidir si en una nueva elección, volverá a confiar en los representantes que previamente eligió. Considerando que la legitimidad de un sistema político se evalúa por la implementación de las promesas de campaña, es positivo que el ciudadano tenga una referencia para poder hacer su propia evaluación. El programa electoral es entonces una herramienta de comparación, una prueba de los compromisos adquiridos, que sirve de instrumento

² Artículo 12. - Deber de votar. Todo elector tiene el deber de votar en la elección nacional que se realice en su distrito. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>

³ Guinaudeau, Isabelle, et Simon Persico. « Tenir promesse. Les conditions de réalisation des programmes électoraux », *Revue française de science politique*, vol. 68, no. 2, 2018, pp. 215-237 p.217.

de arbitraje para el votante. En otras palabras, se trata de concebir el mandato como un contrato, que cada votante puede decidir renovar o no. De esta forma, el votante tiene la facultad de sancionar a su representante no renovando su voto, si las promesas no se cumplieron.

En consecuencia, la difusión de los programas electorales contribuye a la calidad institucional, a la transparencia y de la modernización del Estado.

III) Marco normativo

La legislación actual, dentro de lo que regula la fundación y constitución de los partidos políticos (Art. 22 – ley 23.298), establece como requisito excluyente la presentación de una plataforma electoral para encontrarse habilitado a competir en elecciones, como así también, para lograr obtener la personería jurídica-política. Del mismo modo, en el Código Electoral (Art. 64 bis - Ley N° 27.337) se ordena la obligatoriedad del debate público para lograr difundir las plataformas electorales propuestas en las elecciones por cada candidato.

Ahora bien, la legislación actual no menciona ninguna obligación por parte de los partidos políticos de publicar los programas de gobierno en sus sitios electrónicos, como así tampoco, está prevista su publicación en los sitios oficiales electorales.

Examinar con detenimiento el contenido de las distintas leyes que regulan el sistema electoral argentino nos puede ayudar a determinar el tipo de normativa a establecer para la publicación oficial de las plataformas electorales, garantizando un espacio uniforme para cada partido político.

1) Reglas electorales.

El artículo 64 bis del Código Nacional Electoral⁴ menciona en su definición de la campaña electoral la “presentación de planes y proyectos” por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros. Aun así, no menciona ninguna obligación respecto de la descripción de los objetivos y proposiciones de las candidaturas.

No obstante ello, la ley de los partidos políticos introduce la obligación de que existan plataformas electorales en su artículo 22, especificando que “con anterioridad a la elección de candidatos los organismos partidarios deberán sancionar una plataforma electoral o ratificar la anterior, de acuerdo con la declaración de principios, el programa o bases de acción política. Copia de la plataforma, así como la constancia de la aceptación de las candidaturas por los candidatos, deberán ser remitidas al juez federal

⁴ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>

con competencia electoral, en oportunidad de requerirse la oficialización de las listas.” A pesar de obligar a los partidos y candidatos a presentar una plataforma, el artículo no establece ni especifica ninguna obligación en cuanto al modo de publicitarla y difundirla.

2) Ley orgánica de los partidos políticos y el Código Nacional Electoral.

En el artículo 7 de la ley 23.298⁵ se incluye la obligación de presentar principios y programas o bases de acción pública para lograr que un partido político obtenga la personería jurídica-política. De esta manera, se establece que cualquier partido político que busque constituirse como tal, deberá definir, en primer lugar, cuáles serán sus principios (valores e ideas) y sus bases de acción pública.

Dicha norma es complementada con el art 22 de la misma ley, anteriormente mencionado, que establece para los partidos y sus candidatos, la obligatoriedad de sancionar una plataforma electoral o ratificar la que presentaron al momento de constituirse jurídicamente, para competir en elecciones.

Es aquí en donde se resalta la importancia de las plataformas electorales, ya que como mencionamos en la introducción, es fundamental que el electorado pueda tomar conocimiento sobre lo que cada partido político y sus candidatos proponen realizar en caso de ser elegidos. Asimismo, ello también permite a la ciudadanía la posibilidad de controlar a sus representantes, pudiendo exigir que efectivamente dichas plataformas electorales no sean simples promesas sino objetivos a cumplir durante su mandato.

Otra gran herramienta que establece nuestro sistema electoral con fines similares a los anteriormente indicados, son los debates presidenciales obligatorios. La finalidad última de ellos es permitir una mayor difusión, nada más ni nada menos, de las ideas y las plataformas electorales de cada candidato para las candidaturas a Presidente de la Nación.

“TITULO III. De los actos preelectorales, CAPITULO IV bis DE LA CAMPAÑA ELECTORAL y EL DEBATE PRESIDENCIAL OBLIGATORIO (Título del capítulo sustituido por art. 1° de la Ley N° 27.337 B.O. 13/12/2016).

Artículo 64 quinquies: *Obligatoriedad de los debates. Establécese la obligatoriedad de debates preelectorales públicos entre candidatos a Presidente de la Nación, con la finalidad de dar a conocer y debatir ante el electorado las plataformas electorales de los partidos, frentes o agrupaciones políticas. (Artículo incorporado por art. 2° de la Ley N° 27.337 B.O. 13/12/2016)”.*⁶

El debate electoral es una herramienta que ha sido establecida en distintos países del mundo para lograr el intercambio de opiniones y la transparencia en las campañas electorales, como así también,

⁵ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23893/texact.htm>

⁶ <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/19442/texact.htm>

la difusión de las distintas opiniones y objetivos que los candidatos proponen a la hora de competir en las elecciones.

En la República Argentina se determinó la obligatoriedad del debate público de los candidatos presidenciales, procurando lograr mayor transparencia durante la campaña electoral, como así también dirigentes mejor preparados y más informados.

La difusión de dicho debate es tan masivo, que cada error cometido a la hora de exponer sus programas de gobierno, puede materializarse en una derrota electoral, y es justamente a través de la plataforma electoral que se enriquece el debate público, ya que los candidatos podrán cuestionar las propuestas que cada candidato haya estipulado para cada área de gobierno. Al mismo tiempo, los postulantes podrán acercar su plataforma al electorado, ya que en la actualidad no existe otra herramienta estipulada para lograr una difusión masiva de ella.

Parece claro que depender pura y exclusivamente de una sola herramienta oficial para lograr una gran difusión de la plataforma electoral, no alcanza. Especialmente si dicha herramienta apunta solamente a una categoría electoral (Presidente de la Nación). Es por esto que analizaremos los sistemas electorales de otros países, a fin de evaluar algunas alternativas para una mejor difusión de las plataformas electorales durante las campañas electorales.

IV) Legislación comparada

1) Francia

El Consejo Constitucional Francés⁷ determina la obligación de que los candidatos presenten un programa electoral, pero especifica que ellos son libres de exponer sus propuestas como consideren oportuno, es decir, que no se regula el contenido de las propuestas sino la obligatoriedad de establecerlas, de forma más o menos precisa. Por otra parte, una de las herramientas que utiliza el gobierno francés para lograr mayor publicidad de dichas propuestas electorales, es la de asegurar por parte del Estado nacional la transmisión de aquellas a través de distintos medios de comunicación, con financiamiento estatal. Tal es así, que el Ministerio del Interior creó una plataforma digital o sitio web⁸ con los fines de “generar mayor información destinada al electorado” mediante la publicación de los programas de gobierno, de todos aquellos candidatos, que previamente hayan facilitado dicha información de manera digital.

⁷ [Un candidat est-il obligé de présenter un programme précis ? - Conseil constitutionnel présidentielle 2017](https://www.conseil-constitutionnel.fr/)

⁸ <https://programme-candidats.interieur.gouv.fr/>

El sitio web está compuesto por distintas herramientas que nos permiten seleccionar el tipo de elección, el lugar físico de votación acorde al domicilio de cada ciudadano, y la fecha en la que ella se llevará a cabo. Luego le permite al ciudadano tener acceso a la lista de candidatos de su jurisdicción, además de su correspondiente programa de gobierno. Asimismo, la publicidad de las plataformas electorales de dichos candidatos se complementa con el envío de folletos políticos a través de correos postales, al domicilio de cada ciudadano logrando un alcance masivo ya que dicha herramienta permite el acceso a aquellas personas que no poseen dispositivos electrónicos.

2) Chile

En lo relativo a la normativa del sistema electoral en la República de Chile, podemos encontrar que existe, al igual que en nuestro país, la obligatoriedad de presentar las plataformas electorales y/o programas de gobierno por parte de los distintos partidos políticos y candidatos. En Chile los presentan al Tribunal Calificador de Elecciones o, en su caso, al Servicio Electoral (órganos encargados de controlar y organizar las elecciones). Por lo tanto, la presentación de los programas de gobierno es un requisito excluyente para poder lograr tanto la personería jurídica-política⁹, como también, la posibilidad de competir en los distintos tipos de elecciones¹⁰.

Lo interesante es que existen iniciativas por parte del Estado Chileno de publicar y dar a conocer al electorado información acerca de los programas electorales que cada partido político detalla en sus sitios electrónicos. De esta manera, el SERVEL (Servicio Electoral de Chile) utiliza dichos programas y los centraliza en su sitio web oficial, logrando que los ciudadanos tengan la mayor información posible de las propuestas de los candidatos.

Al igual que la República Francesa, la difusión de los programas se hace de manera administrada, a través de una plataforma electrónica gubernamental¹¹ encargada de mantener accesibles las plataformas electorales de los partidos.

3) Alemania

Otro ejemplo europeo es el contrato de coalición alemán, o koalitionsvertrag, que es especialmente interesante porque se aplica a las coaliciones, especificando sus acciones y funcionamiento. Este contrato se caracteriza como un pacto entre dos o más partidos, de carácter público y particularmente detallado,

⁹ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1107684>

¹⁰ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1108229>

¹¹ <https://presidenciales2021.servel.cl/candidaturas-y-pactos/>

donde se dejan asentadas las políticas públicas que se van a llevar adelante en el marco de la coalición, al mismo tiempo que se desglosan multitud de cuestiones de la futura acción de gobierno.

Un ejemplo de esto es el acuerdo entre Angela Merkel (de la Unión Demócrata Cristiana - CDU), Sigmar Gabriel (del Partido Socialdemócrata - SPD) y Horst Seehofer (de la Unión Socialcristiana bávara - CSU) por el cual se formó la “Gran coalición” de 2013, que gobernó Alemania hasta el 2021. El documento cuenta con 185 páginas bajo el título "Organizar el futuro de Alemania". Dicho contrato de coalición incorpora cuestiones tan variadas como la modernización de las disposiciones jurídicas sobre las radiaciones nucleares, la regulación del mercado financiero, o temas políticos como la introducción de un salario mínimo interprofesional de 8,5 euros la hora, la implantación en 2017 de una “pensión mínima de solidaridad” de 850 euros mensuales, y la flexibilización de la jubilación para los trabajadores con 45 años cotizados.

Así, el modelo alemán es el resultado de un diálogo, exhibido a través de un soporte escrito que brinda transparencia a la agenda de la coalición oficialista. A su vez, ofrece previsibilidad y sobre todo integra un verdadero desarrollo de ideas, debido a su carácter descriptivo y detallado. En este punto, es importante insistir sobre los beneficios de esta costumbre, y sobre la importancia de un correcto desarrollo de la plataforma, ya que, a mayor profundidad en las ideas y propuestas, mayor transparencia.

V) Conclusiones.

Considerando la obligatoriedad del sufragio en nuestro país y la dificultad que puede representar la elección de una oferta política para los ciudadanos, la correcta difusión de los objetivos y/o planes de gobierno a través de un programa político parece fundamental en términos de transparencia del Estado y de la correcta representación por parte de los gobernantes.

Se trata de lograr la existencia de una campaña electoral lo suficientemente transparente que permita una clara determinación y publicación de las plataformas electorales por parte de sus candidatos y partidos políticos. De esta manera los ciudadanos, antes de ejercer su derecho de voto, podrán obtener una correcta información sobre los objetivos, herramientas y metas de quienes consideren vayan a ser sus futuros representantes.

Habiendo analizado los distintos sistemas electorales, se puede observar que, si bien en algunos países existe la difusión de los programas de gobierno, o los pactos de constitución de una coalición, dicha publicación no es regulada a través de la sanción de una ley sino por medio de los usos y costumbres de la sociedad. Por lo tanto, sería sumamente enriquecedor para nuestro sistema brindar

mayor importancia y exposición a las plataformas electorales, fortaleciendo la transparencia del sistema electoral argentino. Ello no solo permitiría el acceso a mayor información de las agrupaciones políticas y de los candidatos, sino que también brindaría la posibilidad al electorado de observar el correcto cumplimiento de cada uno de los programas de gobierno propuestos por sus representantes.

Finalmente, es necesario resaltar el impacto que se produce en la sociedad debido a la publicidad de las plataformas electorales. Como mencionamos anteriormente, la transparencia institucional es uno de los principales beneficios, como así también, la posibilidad de que los votantes, mejor informados, comiencen a exigir cada vez más a sus futuros representantes. Lo cierto es que mientras el nivel de exigencia comience a subir y las plataformas electorales pasen a un primer plano, los candidatos comenzarán a mejorar el contenido de sus programas de gobierno, ya que el interés y el "control" ciudadano, los motivará a profundizar sus propuestas. Como consecuencia de esto último, la difusión de los distintos medios de comunicación será un elemento fundamental para lograr un alcance masivo de la población. Es a partir de dicha publicidad que se dará comienzo a la construcción de una relación positiva por parte de los ciudadanos y los candidatos, estableciendo un piso mínimo de cumplimiento de propuestas durante el mandato. Todo ello generará un círculo virtuoso, en donde la mayor demanda del electorado obligará a elevar la calidad de la oferta electoral y mientras mayor sea la publicidad, habrá mayor transparencia y mayor cantidad de gente informada. Ello permitirá fortalecer el sistema electoral, que es un elemento fundamental que legitima el sistema democrático.

Por todo lo expuesto, entendemos que Argentina debería modificar la normativa existente para mejorar el sistema electoral, logrando una mayor vinculación entre los representantes y los ciudadanos, entendiendo que el mero hecho de ser elegidos por la sociedad no exime a los gobernantes de la responsabilidad asumida para el impulso de los programas electorales propuestos.

VI) Texto normativo propuesto.

La presente modificación de la ley Orgánica de los Partidos Políticos tiene como objeto brindar adecuados espacios de difusión de las plataformas electorales propuestas por cada uno de los candidatos, estableciendo parámetros uniformes, claros y sencillos para ello. Dicha difusión procurará lograr un mayor alcance a los espacios de información al votante, y la concientización de la sociedad respecto de la importancia de las plataformas electorales a la hora de ejercer su derecho a voto, como al momento de evaluar a sus representados

LEY SOBRE PUBLICACIDAD DE LAS PLATAFORMAS ELECTORALES.

ARTÍCULO 1° -. Modifíquese el art 22° de la ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, el que queda redactado de la siguiente manera:

Incorpórese como artículo 22° bis, 22° ter, 22° quarter de la ley Orgánica de los Partidos Políticos, 23.298, lo siguiente:

Artículo 22 bis- La plataforma electoral deberá colocarse en forma completa, como archivo digital en formato PDF en el sitio web oficial del partido político, indicando al juez interviniente los datos de dicho sitio. Dicha información deberá ser de fácil identificación en la página de inicio del portal web, de manera tal que el electorado pueda tomar conocimiento sobre la plataforma electoral. En caso de tratarse de una alianza o coalición de partidos, dicha información deberá ser colocada en los sitios de cada uno de los partidos que la componen, y en el sitio de la alianza o coalición (si lo hubiere).

Artículo 22 ter.- La Cámara Nacional Electoral publicará en su sitio web oficial, enlaces directos a las plataformas electorales de cada una de las listas oficializadas y aprobadas, garantizando que dichos enlaces tengan un formato único y estandarizado, que garantice una visualización equivalente para cada uno de ellos. El acceso a los enlaces deberá encontrarse en la página de inicio de dicho sitio oficial, y deberán ser de fácil identificación.

Artículo 22 quarter.- A través de la regulación de la presente se deberá establecer un presupuesto publicitario para la Cámara Nacional Electoral tanto en medios públicos como privados de alcance masivo, que garantice una amplia difusión e información respecto sobre la existencia e importancia de las plataformas electorales. Asimismo, en dicha publicidad se dará a conocer al electorado sobre la existencia del punto de acceso web a las plataformas electorales y respecto de los pasos a seguir para acceder a cada una de ellas. Dicha campaña publicitaria deberá realizarse dentro de los sesenta (60) y los (58) días previos a la celebración de las elecciones.

ng