

# Gobernanza electoral en unidades subnacionales de Bolivia y Argentina: un análisis desde los procesos de empadronamiento

*Electoral Governance in Bolivia and Argentina's  
Sub-national Units: An Analysis of Voter Registration*

Julio Alejandro Ascarrunz Medinaceli\*  
Aníbal Germán Torres\*\*

## Resumen

El presente artículo tiene como objeto el estudio de una función considerada fundamental dentro del amplio proceso de la organización y la administración de las elecciones: el empadronamiento electoral. Lo anterior, con el objetivo de aproximarse a la cuestión de hasta qué punto influye el

**Artículo** recibido el 12 de marzo de 2017 y aceptado para su publicación el 2 de junio de 2017. La **dictaminación** de este trabajo fue realizada por evaluadores externos al Instituto Electoral del Estado de México.

■ pp. 9-40

---

\* Es maestrando en Estudios Electorales por la Universidad Nacional de San Martín (Unsam) y licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública por la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). Forma parte del grupo de investigación en ciencia política Coaliciones Multinivel, de la Universidad de Buenos Aires (UBA), y del Taller de Partidos y Parlamentarios, de la UMSA. Sus principales líneas de investigación son los partidos, los sistemas de partidos, los sistemas electorales, la gobernanza electoral y el comportamiento electoral. Correo electrónico: julio.ascarrunz@gmail.com

\*\* Es doctorando en Ciencia Política por la Unsam, con beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet); maestro en Análisis, Derecho y Gestión Electoral por la misma universidad, y licenciado en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Es parte del Centro de Estudios Federales y Electorales del Observatorio Electoral de la UNR y del proyecto de investigación y desarrollo "Formuladores, orientaciones y resultados de las políticas públicas subnacionales. La interacción entre el sistema partidario y la estructura estatal", también de la UNR. Su principal línea de investigación es formación y reforma de las instituciones de gobernanza electoral en sistemas federales. Correo electrónico: anibalgtorres@hotmail.com

carácter (des)centralizado del Estado en los procesos de registro de electores. Tras una revisión teórica y algunas precisiones metodológicas, el trabajo aborda los casos de Argentina y Bolivia desde el rol de las provincias y los departamentos. Los resultados sugieren una baja iniciativa y eficacia por parte de las provincias argentinas, y un fuerte protagonismo y eficacia por parte de los departamentos bolivianos.

**Palabras clave:** registro electoral, Argentina, Bolivia, gobernanza electoral, departamentos, provincias, subnacional.

## Abstract

This paper analyzes a fundamental function within the broader process of organizing and administering elections: voter registration. The objective is to examine the extent to which the (de)centralized character of the state affects voter registration processes. After a theoretical review and some methodological details, the article addresses the cases of provinces and departments in Argentina and Bolivia, respectively. The results suggest the Argentinian provinces show weak initiative and are not very effective, and Bolivian departments are strongly pro-active and efficient.

**Key words:** voter registration, Argentina, Bolivia, electoral governance, departments, provinces, subnational

## Introducción

En lo que va del siglo XXI se han producido resonantes controversias en diferentes procesos electorales —desde los sucesos en Florida, que afectaron los comicios presidenciales de Estados Unidos (2000), hasta las elecciones nacionales en México (2006) y en Austria (2016)—. Estos episodios contribuyeron a reinstalar en las agendas pública y académica la candente cuestión de cuáles son las condiciones institucionales que garantizan comicios libres y justos; una preocupación que muchas democracias occidentales parecían haber resuelto décadas atrás.

Particularmente, la clasificación de los organismos electorales en América Latina y el mundo se constituyó en la nueva agenda de investigación de la ciencia política y el derecho electoral en las últimas décadas. El desarrollo que los estudios en la materia han alcanzado en un corto tiempo ha llevado a la identificación de tipos de organismos electorales que responden a características generales de los mismos, en lugar de enfocarse en las muchas diferencias específicas que se presentan de país en país. Así, desde el trabajo pionero de Mackenzie en 1958 (citado por Barrientos del Monte, 2011), los organismos de administración electoral han sido objeto de estudio comparado, dando paso a diversas clasificaciones para los ámbitos nacional (López-Pintor, 2000, 2009; Wall *et al.*, 2006; Manrique, 2010; Barrientos del Monte, 2011) y subnacional (Mirón, 2011).

Más allá de la clasificación de los organismos comiciales, existen estudios que indagan en el rol de la gobernanza electoral en la vida política, y, a partir de ese interés, académicos como Pastor (1999) o Schedler (2003)<sup>1</sup> han puesto en evidencia la importancia de las elecciones correctamente administradas para los procesos de transición política o de democratización. A pesar de estos importantes hallazgos, el debate ha sobrepasado las limitantes de los procesos de transición y se asume que “la gobernanza electoral importa” (Mozaffar y Schedler, 2002, p. 5), incluso en democracias estables o consolidadas, y se ha dado evidencia empírica de la influencia de ésta sobre la calidad de las elecciones (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009;<sup>2</sup> Tarouco, 2015), la confianza en las mismas (Barrientos del Monte, 2010) o la calidad de la democracia (Barreda y Ruiz, 2013; James, 2014).

Últimamente, la agenda de investigación se ha centrado en relacionar —a partir de estudios de distintos casos— la gobernanza electoral con otros elementos del sistema político, como el proceso de “judicialización de la política” (Brenes, 2011, 2013; Fleischer y Barreto, 2009), las diferentes acepciones de *democracia* (Romero, 2009), los factores históricos que influ-

---

<sup>1</sup> La versión original, que está en inglés, fue publicada en 2002 en la *International Political Science Review*, con el título “The Nested Game of Democratization by Elections”.

<sup>2</sup> La versión original, que está en inglés, fue publicada en 2008 en *Comparative Political Studies*, con el título “Electoral Governance Matters: Explaining the Quality of Elections in Contemporary Latin America”.

yen sobre los procesos de reforma de los organismos electorales (Escolar, 2010; López-Pintor, 2009) y la solución a los conflictos poselectorales en el ámbito subnacional (Eisenstadt, 1999). En este sentido, se entiende que todo el proceso que abarca la gobernanza electoral y los actores que participan de ella tienen estrecha relación con las características del sistema político-democrático.

Como mencionamos, el presente trabajo tiene por objeto el estudio del empadronamiento o registro electoral. La base de datos de electores es de vital importancia en un proceso eleccionario tanto para actividades políticas (asignación de escaños o resultado de la votación) como operativas (administración del proceso). Más aún, las dificultades en la conformación del cuerpo de electores llegan a ser “graves en muchísimos de los casi doscientos países donde hoy se celebran elecciones con mayor o menor grado de pluralismo y eficacia democrática” (López-Pintor, 2009, p. 24). Los casos de estudio son sistemas y realidades ampliamente distintos en varios sentidos: Bolivia y Argentina, con los departamentos para el primer país y las provincias para el segundo como unidades de análisis,<sup>3</sup> entendiendo las vastas diferencias que estas unidades presentan debido al carácter federal del Estado argentino y a la cualidad centralizada del Estado boliviano.

En virtud de todo lo señalado, planteamos nuestra pregunta de investigación: ¿qué influencia tiene la estructura estatal en el proceso de empadronamiento en las unidades subnacionales de Bolivia y Argentina? Es decir, ¿hasta qué punto influye el carácter (des)centralizado del Estado en los procesos de registro de electores? Lo dicho, a su vez, ¿qué relación tiene con los modos diversos de desempeño concreto de los sistemas federales y unitarios?

La respuesta tentativa que se plantea es que, a pesar de que la estructura organizativa del Estado sí tiene efectos sobre la gobernanza electoral, para los procesos de empadronamiento/registro electoral estos efectos se disuelven o, por lo menos, se atenúan. Así, esto constituiría una de las manifestaciones efectivas a través de las cuales se evidencia que los sistemas políticos usualmente clasificados como federales o unitarios en realidad admiten variadas

---

<sup>3</sup> En suma, se trata de unidades subnacionales de nivel intermedio para ambos casos.

configuraciones institucionales concretas. Se trata de responder a la pregunta bajo los lineamientos planteados y en una lógica descriptivo-explorativa.

El trabajo se articula de la siguiente manera: en el primer apartado se realiza una revisión teórica de la gobernanza electoral, su relación con los diferentes tipos de Estado, y los procesos de registro electoral y empadronamiento como funciones típicas; en el segundo se expone el diseño metodológico utilizado; en la tercera parte se analizan exclusivamente los casos de Argentina y Bolivia; y, por último, en la sección final se plantean las conclusiones.

## Aspectos teóricos

Cabe señalar que por *gobernanza electoral* se comprende “tanto la producción de las reglas del juego (político-democrático) como su aplicación operativa y el arbitraje de las controversias producto del desarrollo del juego” (Escolar, 2010, p. 55). Como se desprende de tal definición, la gobernanza electoral incluye los sistemas electorales y contiene además un universo de tareas vinculadas con la administración, la gestión, la certificación, la fiscalización y el acuerdo democrático en relación con los procesos comiciales. De forma más sucinta, las mismas se pueden agrupar en las funciones de administración y justicia electorales. También, la noción de gobernanza electoral asume la complejidad de los comicios al involucrar diferentes actores: las élites partidarias, la administración pública, los árbitros del contencioso electoral y, por supuesto, la ciudadanía.

Estos actores están vinculados con la formulación, la implementación y la evaluación de las “políticas públicas electorales” (Escolar, 2010, p. 75) orientadas a “organizar la *incertidumbre electoral* proveyendo *certidumbre institucional*” (Mozaffar y Schedler, 2002, p. 11; cursivas nuestras). Así, esta paradoja que atraviesa la gobernanza electoral afirma que aquello que se debe garantizar en el ámbito de la contienda comicial (fundamentalmente, no saber anticipadamente quién va a resultar vencedor) se logra mediante la consolidación del plano institucional (asegurar técnicamente la legitimidad democrática). Este nivel se compone de las reglas del juego electoral y del

entramado de organizaciones que tienen a su cargo implementarlas y resolver las controversias (Escolar, 2010; Barrientos del Monte, 2011).

Tal plano institucional se fundamenta, entonces, en la necesidad de *administrar la desconfianza*, rasgo estructural que marca la relación de los actores políticos que participan en el proceso comicial (Escolar, 2010). A partir de la paradoja referida, se tiene que los problemas a mitigar se encuentran en los *márgenes* del análisis de la gobernanza electoral,<sup>4</sup> y lo que se sitúa en el *centro* es el abordaje del diseño y el funcionamiento institucional.

Este aspecto neurálgico habla de la relación de la gobernanza electoral con el Estado. Incluso éste, que asume diferentes arquitecturas concretas, es una fuente de cambios para el entramado institucional (junto con las alteraciones en los sistemas de partidos y las variaciones en los clivajes sociales) (Escolar, 2010). Es esperable que aquélla se modifique, es decir, cambie su configuración institucional, por ejemplo, si tienen lugar “procesos de descentralización o centralización política y administrativa”, o el incremento o la reducción de elecciones y niveles gubernamentales intervinientes si ocurre la “activación política de clivajes institucionales (partidos locales o regionales)” (Escolar, 2010, pp. 60-61).

Este señalamiento es importante, pues advierte que los sistemas políticos unitarios y federales influyen en el diseño y el funcionamiento institucional de la gobernanza electoral, en tanto conforman los respectivos marcos donde interactúan (sea en la arena nacional, estatal o multinivel) los actores sociopolíticos y estatales para la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas de administración y justicia electorales. En este planteamiento, tales procesos y procedimientos de gobernanza electoral, con los actores que los llevan adelante, están en una relación estructural endógena respecto a las diferentes configuraciones estatales, partidarias y sociales que se van forjando a lo largo de la historia de un determinado sistema político (Escolar, 2010; Lehoucq, 2003).

---

<sup>4</sup> Las políticas públicas de gobernanza electoral se orientan a discernir y mitigar tres problemas: los *errores sistémicos*, la *manipulación política* y el *fraude*. Mientras los primeros en principio no se deben a prácticas sesgadas, los dos últimos responden a un actuar deliberado de los actores que intervienen en los procesos electorales (Escolar, 2010).

Así, hay coyunturas reformistas donde las élites nacionales o estatales deciden, por ejemplo, qué atribuciones tendrán los órganos electorales, cómo es el trazado de los distritos comiciales, cómo debe realizarse el recuento provisorio de votos, cómo se llevará adelante el proceso de empadronamiento de la población, etc.

Por eso, resulta pertinente analizar el efecto de las diferentes formas de estructura o configuración estatal respecto a aquellas funciones más relevantes y, al mismo tiempo, más típicas de los procesos electorales de todos los sistemas democráticos. Evidentemente, al considerar tal efecto, se debe tener presente la diversidad de arquitecturas institucionales que admiten las categorías federal y unitaria para clasificar los sistemas políticos, de manera que en lo concreto existe variedad de funcionamiento incluso entre los estados agrupados en la misma “familia” en cuanto al criterio de la división vertical del poder (Escolar, 2011; Føllesdal, 2010). Ahora bien, ciertamente, tanto en los contextos unitarios como en los federales el empadronamiento es una cuestión de gran relevancia política, que demanda la actuación de los actores estatales y sociopolíticos para realizar la conversión de los *individuos* en *electores*, en la constitución del *demos* (López-Pintor 2009), titular de la “soberanía” en configuraciones estatales unitarias o multinivel (Dyzenhaus, 2015).<sup>5</sup> Por eso mismo, la realización del empadronamiento involucra delicadas cuestiones de administración (por ejemplo, la carga correcta de los datos personales y la debida depuración) y de justicia electorales (verbigracia, que, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación, nadie sea excluido del derecho político de emitir el sufragio) (López-Pintor, 2009).

De esta manera, el empadronamiento es una función de la gobernanza electoral que contribuye a la calidad (pues coadyuva a garantizar un proceso electoral “justo, eficiente y exacto”) y a la legitimidad (la conformidad de las élites y la ciudadanía respecto a los procesos y los resultados) de los comicios (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009, pp. 19-20). Sea la realización del empadronamiento una atribución del ámbito nacional (en los siste-

---

<sup>5</sup> Se utiliza esta distinción entre configuraciones estatales a pesar de que es posible la existencia de un sistema político multinivel en Estados de tipo formalmente unitario.

mas unitarios) o esté repartida entre diferentes niveles de gobierno (en las configuraciones federales), lo cierto es que forma parte del acervo de datos sensibles que están a disposición de los decisores públicos (contribuye al “capital informacional” del Estado [Bourdieu, 1994, p. 7]).

Formar el *demos* no es un proceso sencillo, pues suele demandar la virtuosa conexión entre registros civiles, censos de población y padrones electorales, “tres instituciones que poco tienen que ver entre sí, tanto en su elaboración como en sus usos” (López-Pintor, 2009, p. 24). Así, el padrón electoral históricamente ha sido, en diversas experiencias, una actividad interferida por prácticas partidarias de manipulación política y fraude comicial (López-Pintor, 2009; Romero, 2009; Botana, 2005).

Por las mencionadas cuestiones de sensibilidad de la información del Estado democrático y de haber oficiado el terreno de disputa de la política partidaria, el empadronamiento es señalado como aquella actividad cuyos procesos y procedimientos son difíciles de reformar (López-Pintor, 2009), por ejemplo, si se pretende incorporar tecnología en su elaboración o armar de forma diferente las bases de datos, sea que estos cambios surjan desde las élites partidarias o desde la propia burocracia comicial.

Si bien estas modificaciones pueden ser impulsadas desde los ámbitos nacional o estatal, ciertamente tendrán un impacto en la política subnacional, arena que se ha venido evidenciando como muy dinámica (Behrend, 2011; Gibson y Suárez-Cao, 2010). Sin embargo, es muy improbable que una reforma llevada adelante por una provincia, estado o departamento pueda impactar sobre el nivel nacional. Por eso, analizar el empadronamiento tanto en contextos unitarios como federales es relevante para el nivel subnacional de la democracia.

## Consideraciones metodológicas

Este trabajo constituye un estudio comparativo, donde se tienen en cuenta las unidades subnacionales insertas en diferentes estructuras estatales latinoamericanas. Así, mientras los departamentos de Bolivia se inscriben en un régimen de tipo unitario, las provincias de Argentina se insertan en un

sistema de tipo federal. De acuerdo con los respectivos diseños constitucionales, estos países claramente difieren en las atribuciones políticas y administrativas que se les confieren a las unidades subnacionales (son limitadas en Bolivia y amplias en Argentina).

En términos de diseño institucional de gobernanza electoral, Bolivia tiene tribunales departamentales con las mismas características en sus nueve unidades subnacionales y el Tribunal Supremo Electoral a la cabeza (todos forman parte del Órgano Electoral Plurinacional, considerado como cuarto órgano del poder público). Dada esta uniformidad, en el estudio se encuentran implicados todos los departamentos, si bien se repara en los sucesos acaecidos en algunos de ellos, que tomaron trascendencia pública. En contraparte, en Argentina cada provincia tiene sus propios organismos electorales, los cuales difieren de un distrito a otro. De las 24 unidades subnacionales, se toman las provincias de Córdoba y Santa Fe, representativas de la tipología sobre organismos electorales (Llorente, 2000). Mientras Córdoba ha concentrado más funciones en el Poder Judicial provincial, Santa Fe divide sus funciones electorales entre el Poder Judicial provincial y el Ejecutivo. En opinión de un funcionario de larga trayectoria en la Justicia Nacional Electoral, la capacidad de ambos distritos para organizar sus propios procesos electorales los convierte en “dos islas” dentro del país (Torres, 2015a). Las unidades subnacionales bolivianas y argentinas se diferencian en la dinámica de la competencia partidista.

En cuanto a los conceptos de la hipótesis, es pertinente precisar: se considera la *estructura organizativa del Estado* tomando el criterio de división vertical del poder, que genera sistemas unitarios y federales; y la *función electoral de empadronamiento* se observa a través de a) disposiciones legales/administrativas de los departamentos/provincias sobre los padrones usados en comicios nacionales, b) disposiciones legales/administrativas de órganos nacionales respecto a los padrones electorales utilizados en comicios subnacionales, c) competencias de las provincias/departamentos respecto a los padrones empleados en comicios subnacionales y d) atribuciones de los organismos electorales nacionales respecto a los padrones utilizados en comicios nacionales.

En el estudio se consideran coyunturas políticas e institucionales relacionadas con los procesos electorales, que es donde se pueden observar aspectos constitutivos del proceso de empadronamiento, sea que existan controversias sobre su calidad (por ejemplo, con acusaciones de fraude o de exclusión de votantes), sea que se debatan y sancionen reformas (nacionales o estatales), como la incorporación de tecnología comicial, la unificación de los electores por sexo, etc.

De acuerdo con la lógica descriptivo-explorativa de este trabajo, se utiliza el enfoque cualitativo. Así, dichas coyunturas particulares son reconstruidas recurriendo a las legislaciones electorales nacionales y departamentales/provinciales —según cada contexto—, a las disposiciones de los organismos comiciales y a las referencias en la prensa (de donde se extraen además los testimonios de algunos de los actores involucrados). También se realizan entrevistas semiestructuradas a informantes clave (en particular, funcionarios electorales), quienes brindan detalles del proceso de empadronamiento que no suelen ser accesibles por otros medios.

## **Análisis de casos**

### *Argentina*<sup>6</sup>

#### Córdoba

A partir de la polémica y reñida elección de septiembre de 2007 por la Gobernación de Córdoba, en esta provincia se abrió un ciclo reformista conducido por la coalición oficialista “Unión por Córdoba” (UPC), siendo el Partido Justicialista (PJ) el socio principal de este espacio político. En cuanto asumió la conducción del Poder Ejecutivo, Juan Schiaretti dio impulso a la reforma política, con la que buscaba superar la conmoción social

---

<sup>6</sup> Las diferentes leyes y normas que se mencionan en este apartado como parte de la legislación argentina se encuentran compiladas en Luis Puebla y Heriberto Saavedra (2011).

e institucional que había surgido a raíz de dichos comicios, donde la propia Justicia Nacional Electoral “atravesó la peor crisis electoral desde el advenimiento de la democracia” (Pérez, 2013, p. 2). Para eso, el gobernador convocó, mediante el Decreto núm. 2192/07, a la denominada Comisión Consultiva de Expertos para la Reforma Político-Electoral (en adelante, cce).<sup>7</sup> Ésta comenzó enseguida sus trabajos, no sin el cuestionamiento de la oposición, en particular del Partido Nuevo (PANU), liderado por Luis Juez, derrotado aspirante a la Gobernación, intendente de la ciudad de Córdoba (Bianchi *et al.*, 2013). En ocasión de dirigirse por primera vez a la Legislatura, el 10 de diciembre de 2007, Schiaretti reforzó sus expresiones a favor de una reforma de grandes proporciones: “Hemos convocado a la formación de una comisión de personalidades para elaborar las bases de una amplia reforma político-electoral” (*Parlamentario*, 2008).

Al cabo de numerosas reuniones de consulta, el 9 de junio de 2008 la cce entregó el dictamen al Poder Ejecutivo provincial. El texto llevaba un título que resumía con contundencia la posición de los expertos respecto al andamiaje de reglas y organismos electorales de Córdoba: *Así no va más*. Dicho informe, realizado con perspectiva sistémica sobre las funciones y las regulaciones comiciales, evidenciaba —entre otros aspectos destacados— las dificultades de la gobernanza electoral provincial en materia registral y de empadronamiento.

Antes de proseguir, es pertinente señalar que las élites partidarias crearon el organismo electoral de la provincia en la reforma constitucional de 1987, ubicándolo dentro de la órbita del Poder Judicial de la provincia. Sin embargo, recién en 1997 dichos actores dispusieron —con la sanción de la Ley 8.643—<sup>8</sup> las atribuciones del Juzgado Electoral, en reemplazo de la Junta Electoral, organismo que existía más bien formalmente. Tal demora se debió al imperio del régimen de simultaneidad de elecciones, cuya adhesión

---

<sup>7</sup> La cce estuvo integrada por nueve miembros, vinculados fundamentalmente a la Universidad Nacional de Córdoba (unc), a la Universidad Católica de Córdoba (ucc), al International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA, por sus siglas en inglés) y a la organización no gubernamental El Ágora (Comisión Consultiva de Expertos, 2008, p. 3). La Presidencia de la Comisión estuvo a cargo del doctor Daniel Zovatto (de IDEA).

<sup>8</sup> Ley 8.643, Orgánica del Juzgado Electoral de la Provincia de Córdoba, del 19 de noviembre de 1997.

dispusieron los sucesivos gobernadores desde el regreso de la democracia en 1983 (Oliveros y Scherlis, 2004). En dicho sistema, según establece la legislación nacional, corresponde a la Justicia Nacional Electoral hacerse cargo de los aspectos administrativos y contenciosos de los comicios provinciales y nacionales, quedando algunas funciones menores a cargo del organismo estatal (González, 2001).

Pero la referida Ley 8.643 surgió para poder implementar la política electoral del entonces gobernador Ramón Mestre (de la Unión Cívica Radical [UCR]), quien decidió adelantar los comicios provinciales a diciembre de 1998. Se trata de una atribución que el federalismo pone en manos de los gobernadores (Oliveros y Scherlis, 2004). Con aquella decisión, la provincia quebraba la tradición de adhesión al régimen de simultaneidad (Pérez, 2013; Oliveros y Scherlis, 2004). Cuando en la reforma de 1997 se fijaron las competencias del referido Juzgado Electoral, las élites políticas le encargaron —entre otras funciones comiciales— “llevar el Registro Electoral de la Provincia y confeccionar el padrón de electores”, además de “confeccionar el mapa electoral” del distrito (véase el artículo 2.º, incisos primero y tercero, de la Ley 8.643).

Sin embargo, advirtiendo que llevaría tiempo generar las condiciones políticas e institucionales que permitieran implementar lo mandado en esa reforma, se dispuso continuar con la lógica de funcionamiento que se tenía desde 1983. Por eso, en el artículo 19 de la Ley 8.643 se dispuso: “Hasta tanto se cuente con el Registro Electoral Provincial, en toda elección provincial se utilizará el padrón electoral nacional”.

Al volver la atención hacia el dictamen elaborado por la CCE (2008), se puede advertir que, una década más tarde, la situación respecto al padrón electoral de Córdoba no mostraba variantes, más allá de lo dispuesto en la ley de 1997. Por eso, el informe que los expertos entregaron al gobernador Schiavetti evidenciaba tanto las dificultades para “la confección del Registro Electoral de la Provincia y del Registro de Afiliaciones” como el “inconveniente” que implicaba el hecho de que la provincia no contara “con padrón propio”. Mostrando que continuaba la dependencia a los organismos electorales nacionales, el mencionado dictamen precisaba que el registro de electores estaba “suministrado por la Justicia Federal” (CCE, 2008, pp. 103

y 105),<sup>9</sup> concretamente, por el juzgado federal con competencia electoral, situado en la ciudad capital del distrito.

El gobernador Schiaretti tomó cierta distancia de lo sugerido por la CCE en su informe, que incluía diversas propuestas en materia electoral (como la adopción de la boleta única, el financiamiento mixto de los partidos políticos, la modificación del Juzgado Electoral, etc.). En particular, el Ejecutivo desestimó la sugerencia de realizar la reforma política a través de una modificación a la Constitución cordobesa (Bianchi *et al.*, 2013). En cambio, el oficialista UPC optó por enviar a la Legislatura unicameral dos proyectos de ley: el Código Electoral Provincial y el Régimen Jurídico de los Partidos Políticos. A inicios de diciembre de 2008, la reforma política logró la sanción legislativa, si bien tuvo el rechazo del sector liderado por el excandidato a la Gobernación Luis Juez (Molina, 2008).

El que la reforma haya sido aprobada no implicó que los análisis sobre la misma fueran concordantes. Por un lado, Schiaretti buscaba darle legitimidad a las modificaciones al señalar que no se trataba “de la idea que tenía un partido político sino de una Comisión de Expertos que recomendó 35 puntos que son los que los legisladores plasmaron en ley” (Molina, 2008). Por otro lado, desde la oposición se escuchaban voces discordantes, como la de la legisladora Liliana Olivero (de Izquierda Socialista [IS]), para quien la reforma se reducía a “una medida cosmética”, de la que no cabía esperar ningún cambio superador (Molina, 2008).

El Código Electoral<sup>10</sup> aprobado reemplazó al régimen adoptado en la Ley Electoral de 1999.<sup>11</sup> Así, incorporó regulaciones sobre el financiamiento de las campañas electorales y, manteniendo a su vez al Juzgado Electoral, dispuso la creación de la Cámara Electoral Ad Hoc (véase el artículo 183 de la Ley 9571), si bien en 2010 se regularían sus competencias y su conformación (Pérez, 2013, p. 3). Además, dicho Código Electoral contenía

---

<sup>9</sup> Como se precisa en el dictamen, esto tiene consecuencias, ya que “la falta de padrón, o un padrón desactualizado, trae varios inconvenientes. Por ejemplo, los domicilios electorales inexactos (entre otros motivos, también porque los ciudadanos no toman la precaución de denunciar el cambio), lo que puede generar a su vez otros problemas, como las notificaciones dirigidas a las autoridades de mesa (cuando éstas ya no habitan en ese lugar)” (CCE, 2008, p. 105).

<sup>10</sup> Ley 9571, Código Electoral Provincial, del 29 de diciembre de 2008.

<sup>11</sup> Ley 8767, Régimen Electoral, del 24 de junio de 1999.

expresas alusiones al padrón electoral (véase el libro primero, título primero, capítulo quinto, artículos 32 y siguientes de la Ley 9571). Es interesante analizar tales disposiciones a partir de lo observado por el relator de la Sala Electoral del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba:

como toda lectura crítica de una nueva norma, también hemos de destacar aquellas cuestiones que —sinceramente— nos despiertan ciertas dudas con respecto a su operatividad o funcionalidad final. Tal es el caso del régimen de financiamiento de las campañas electorales; la previsión de una Cámara Electoral Ad Hoc; los aportes presupuestarios a cargo del Poder Ejecutivo y a favor del Poder Judicial y del Juzgado Electoral que año tras año deberán materializarse puntualmente; la obligación de confeccionar un padrón provincial en paralelo con el que actualmente llevan adelante las Secretarías Electorales de los respectivos Juzgados Federales ... No dudamos de la voluntad del Legislador en cuanto a su intención al regular todas estas cuestiones. Pero también somos conscientes de que gran parte de ellas existían en la norma anterior [de 1997], como es el caso de los padrones y la imposición legal de que fuera el Juzgado Electoral quien los confeccionara. Y, sin embargo, la norma está hoy derogada, y la manda legal aún pendiente de ser cumplida. (Pérez, 2009, pp. 43-44)

Como lo expresa el autor citado (que agrega lo señalado a su vez en el dictamen de la CCE), más allá de las sucesivas reformas, Córdoba continuaba dependiendo del juzgado federal con competencia electoral respecto al padrón (Cámara, 2010). Cabe mencionar que el padrón no sólo se provee para las elecciones de cargos provinciales, sino también para los comicios en los que están en disputa las categorías municipales. En caso de haber elecciones simultáneas (pues los municipios de Córdoba tienen la facultad de establecer su propio calendario electoral), también el juzgado federal es el que provee el padrón para esas localidades (Carreras, 2015).

## Santa Fe

En 2007 tuvo lugar la alternancia política en la Gobernación de Santa Fe, ya que desde 1983 el Ejecutivo estuvo ocupado por el Partido Justicialista,

agrupación que retuvo la mayoría en la Legislatura bicameral hasta 2015. El Frente Progresista Cívico y Social (FPCYS) logró colocar ese año al exintendente de Rosario, Hermes Binner, al frente de la Gobernación. A raíz de algunas dificultades que se registraron en los comicios provinciales de 2007 (como la sustracción de boletas partidarias), desde el oficialismo se dejó trascender la intención de realizar reformas de cara a las elecciones generales de 2011, donde debían renovarse los cargos ejecutivos y la totalidad de la Legislatura provincial. En ese contexto, el diputado provincial Pablo Javkin (de la Coalición “Cívica-Alternativa para una República de Iguales”, espacio político que integraba el FPCYS en minoría) presentó un proyecto de reforma política, que fue aprobado en la Cámara de Diputados y obtuvo el respaldo unánime en el Senado provincial (de mayoría peronista). De esta manera, en noviembre de 2010 quedó sancionada la Ley 13.156, cuyo eje central era la adopción del sistema de boleta única en papel. Con esta modalidad de emisión del sufragio, es el Estado provincial el que garantiza a todas las agrupaciones la distribución de las boletas electorales, reemplazando a los partidos políticos en tal función, con lo que se busca, sobre todo, garantizar la equidad en la presentación de la oferta comicial a los electores (Bianchi *et al.*, 2013).

Esta reforma supuso una delegación de funciones para el Tribunal Electoral de la Provincia (TEP) por parte de las élites políticas que aprobaron dicha ley. Cabe señalar que se trata de un organismo creado por la Constitución de 1962 (véase el artículo 29), de diseño institucional mixto, pues depende del Ejecutivo provincial (regularmente) y del Poder Judicial de Santa Fe (en años electorales). La propia Carta Magna provincial y normas posteriores le han conferido al TEP diferentes funciones de administración y justicia electorales.<sup>12</sup> Además, de

---

<sup>12</sup> Según la Ley 4.990 (art. 37), el organismo está facultado para lo siguiente: a) efectuar, ante las autoridades competentes, las gestiones necesarias para el cumplimiento de su cometido; b) contratar la adquisición de útiles, impresiones y demás trabajos tendientes a la realización de los fines de la mencionada ley, todo con conocimiento y aprobación del Poder Ejecutivo; c) designar los miembros de las mesas receptoras de votos y disponer de las medidas conducentes para la organización de los comicios; d) decidir sobre la validez o la invalidez de los votos impugnados; e) calificar las elecciones de convencionales constituyentes, senadores, diputados, concejales municipales y miembros de comisiones de fomento; f) extender a los electos los respectivos diplomas; g) practicar los escrutinios definitivos. Además, al TEP se le confió obrar como “autoridad de aplicación” del régimen regulatorio de las organizaciones partidistas (Ley Orgánica de Partidos Políticos de 1982, art. 6.º). Con la Ley 12.367 (adopción de las internas abiertas, simultáneas y obligatorias), en 2004 se dispuso que el organismo tiene “el control del proceso comicial” una vez que el gobernador realiza la convocatoria a las elecciones (art. 21) (Torres, 2014).

manera similar al Juzgado Electoral de Córdoba, dicha institución santafesina ha tenido a su cargo la organización de los comicios provinciales, puesto que también en Santa Fe los gobernadores tienen tendencia (iniciada en 1991) a separar el calendario electoral del distrito respecto a las jornadas comiciales nacionales (Oliveros y Scherlis, 2004).

La mencionada reforma plasmada en la ley de adopción de la boleta única y en el decreto reglamentario de la misma (Decreto 86/2011, reglamentario de la Ley 13.156), firmado por el gobernador Binner, dio atribuciones administrativas y contenciosas al TEP vinculadas con hacer operativo el nuevo sistema de emisión del sufragio. Pero también es de resaltar otra disposición realizada por las élites políticas en la Ley 13.156: la “unificación del padrón electoral” (título II). Con la reforma se encargaba al organismo la tarea de “formar el Registro de Electores”. Para esto, la misma norma, en el artículo 14, inciso a), establece que debe tomarse el “último Registro Electoral de la Nación”.

Sin embargo, más allá de que la provincia está plenamente facultada para elaborar dicho registro, sucede de manera similar al caso cordobés. El estado santafesino no tiene los medios suficientes para llevar adelante esta tarea, particularmente en lo que hace a la captación y el almacenamiento de los datos de la población. Esto explicaría por qué las élites políticas provinciales, por un lado, hicieron expresa mención al “Registro Electoral de la Nación” (es decir, información que almacena el Estado nacional); y, por otro, plasmaron solamente algunas líneas rectoras para la elaboración del padrón electoral: el ordenamiento alfabético de los votantes, con el que anularon la anterior distinción por sexos, y el procedimiento para señalar en el padrón a aquellos ciudadanos que la normativa define como “inhabilitados” para votar. Puesto que el padrón es la base de la función administrativa de distribución de los electores en mesas de votación, también se indicaron las pautas a seguir en esta tarea.<sup>13</sup> A todo lo

---

<sup>13</sup> Según se dispuso en la norma: “Unificación del padrón electoral, supresión de las mesas electorales femeninas y masculinas, y cantidad de electores por mesa. El Tribunal Electoral debe formar el Registro de Electores por el siguiente procedimiento: a) debe considerar como lista de electores de cada distrito a los anotados en el último Registro Electoral de la Nación; b) los debe ordenar alfabéticamente, prescindiendo por lo tanto de las listas masculinas o femeninas; y c) debe proceder a eliminar a los inhabilitados, a cuyo efecto, tachará con una línea roja los alcanzados por las inhabilidades legales o constitucionales, agregando, además, en la columna de observaciones la palabra ‘inhabilitado’, con indicación de la disposición determinante de la tacha. Cada circuito se debe dividir en mesas, las que se constituirán con hasta trescientos cincuenta (350) electores inscriptos agrupados por orden alfabético y sin distinción de sexo” (art. 14.º, Ley 13.156).

anterior hay que adicionar que, en el mencionado decreto reglamentario, el Poder Ejecutivo no introdujo ninguna especificación a lo que la ley dispone sobre el padrón y el registro electorales.

Por ello, para cumplimentar la función que le fue conferida en la reforma de 2010, de cara a implementar el sistema de boleta única en las elecciones primarias de agosto de 2011, el TEP tuvo que recurrir al juzgado federal con competencia electoral, situado en la ciudad capital de la provincia. De esta manera, y según señala la entonces titular del TEP, el acuerdo entre las autoridades estatales y el mencionado juzgado consiste, con base en un proceder consuetudinario, en que la provincia abone el suministro del padrón pagando por “horas extras” al personal de la mencionada repartición de la Justicia Nacional Electoral (Torres, 2015b).

### *Bolivia*<sup>14</sup>

Por su parte, el caso boliviano, a diferencia del argentino, es tratado acorde a su estructura administrativa y organizativa, es decir, sin una distinción entre los departamentos y, más bien, enfocado en el nivel nacional; sin embargo, por las características del fenómeno, la política departamental fue crucial en la construcción del nuevo padrón biométrico en el país.

Tras la aprobación de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, mediante referéndum el 25 de enero de 2009, la primera tarea inmediata era la de autorizar una ley electoral transitoria que permitiera llevar a cabo los comicios generales (presidente y vicepresidente junto con legisladores de ambas cámaras) a finales de ese mismo año y la elección de autoridades subnacionales para 2010. La prisa no era menor, ya que la propia Constitución, en sus disposiciones transitorias, estipulaba que, tras la promulgación del texto, el todavía Congreso de la República tenía 60 días para aprobar un nuevo régimen electoral (transitorio) que marcara

---

<sup>14</sup> Las diferentes leyes y normas que se mencionan como parte de la legislación boliviana se encuentran compiladas en Carlos Cordero (2007) y Vicepresidencia del Estado Plurinominal de Bolivia (2011).

el camino para las elecciones mencionadas (según la primera disposición transitoria, el 6 de diciembre de 2009 para las generales y el 4 de abril de 2010 para las subnacionales).

Las pugnas que marcaron la vida política del país desde el proceso de reforma del Estado, como la extrema polarización entre fuerzas de oficialismo y oposición (Mayorga, 2009, 2011; Cortez, 2011; Alarcón, 2011), se mantuvieron latentes en el proceso de tramitación de la ley electoral transitoria, lo que creó obstáculos en la concertación política para su aprobación (Gamboa, 2010). Los conflictos que había experimentado la Asamblea Constituyente al encontrar dos posturas contrarias y una muy poca capacidad de negociación y consenso por parte del Movimiento al Socialismo (MAS) y las fuerzas de oposición seguían vigentes. En el tratamiento de la Ley de Régimen Electoral Transitorio, los puntos de discordia más grandes fueron el *quorum* necesario para el funcionamiento del organismo electoral,<sup>15</sup> las circunscripciones indígenas,<sup>16</sup> los referendos<sup>17</sup> y la asignación de escaños,<sup>18</sup> sumando el debate por el padrón electoral tanto dentro como fuera del país (Peñaranda y Candia, 2009). En los temas en conflicto, el oficialismo logró hacerse con su propuesta, o parte de ella, en todas las aristas menos en una: el padrón electoral.

Las posiciones en torno a la posibilidad de elaborar un padrón electoral biométrico en tan corto tiempo fueron de lo más variopintas. Mientras el entonces presidente de la Corte Nacional Electoral, José Luis Exeni, afirmaba que dicho proceso era imposible y se respaldaba en experiencias de otros países, así como en la asesoría de expertos internacionales, el vocal del

---

<sup>15</sup> El oficialismo propuso que se prolongue el mandato de los miembros de la Corte Nacional Electoral (CNE) en caso de que el Congreso no logre la designación de nuevos miembros; la oposición no se pronunció al respecto y se decidió con base en la propuesta oficialista.

<sup>16</sup> El oficialismo propuso 14 escaños para los pueblos indígenas, los cuales se descontarían de los escaños uninominales; la oposición postuló que la cuota indígena se desprendiera de los escaños uninominales y fuera la CNE la que definiera el número sobre la base del criterio poblacional. Finalmente, se decidió una tercera opción basada en la propuesta oficialista, pero con siete escaños en lugar de 14.

<sup>17</sup> El oficialismo propuso efectuar la consulta sobre la autonomía departamental a los cinco departamentos que la rechazaron en 2006, mientras que la oposición no tomaba en cuenta la realización de esta consulta. Finalmente, se optó por la propuesta oficialista.

<sup>18</sup> La propuesta oficialista era la de utilizar el sistema proporcional de divisores naturales simples (D'Hondt), mientras que la oposición proponía emplear el sistema proporcional de divisores impares (Saint Lague). Se escogió la opción del gobierno.

organismo electoral, Antonio Costas, apostaba por la realización exitosa en el poco tiempo disponible. En las filas políticas las posturas eran parecidas: el oficialismo asumía la imposibilidad de tener un nuevo padrón listo para diciembre de aquel año, y la oposición insistía en la necesidad del mismo pero con opiniones contrariadas acerca de la factibilidad de su realización en el corto tiempo.

La situación descrita llevó a distintas presiones por parte del oficialismo para la aprobación de la ley, por ejemplo, el presidente, Evo Morales, se declaró en huelga de hambre el 9 de abril y, desde el 30 de marzo, existían amenazas de un cerco al Congreso por parte de las organizaciones sociales. Finalmente, tras varios días de incertidumbre sobre el futuro de la ley y, por ende, de las elecciones de diciembre de 2009, el régimen electoral transitorio fue aprobado el 14 de abril de 2014.

Dentro de este contexto, ocurrieron dos hechos de vital importancia en la búsqueda y la consecución del padrón electoral biométrico en Bolivia. Primero, la ruptura institucional de la Corte Nacional Electoral; y, segundo, el desarrollo del empadronamiento biométrico de casi 5 millones de habitantes en el territorio nacional. En ambos acontecimientos los departamentos jugaron un rol fundamental.

## Ruptura institucional de la CNE

El desarrollo institucional del organismo electoral en los primeros años del siglo XXI encuentra posturas diferentes respecto de su fortaleza o su debilidad. Mientras que Salvador Romero Ballivián (2009) asevera que desde 1991 hasta 2007 la CNE pasó por un proceso de especialización, Jorge Lazarte (2008) afirma que el proceso de institucionalización del organismo electoral fue de 1991 a 2001, y que el proceso de debilitamiento se desarrolló entre 2001 y 2008. Estas dos lecturas contrapuestas, aunque no terminan de demostrar si hasta 2008 la CNE se encontraba en crisis, sí confirman el debate en torno a la temática. Así, Peñaranda y Candia (2009), en su repaso

por el proceso de empadronamiento, dan cuenta de las diversas voces<sup>19</sup> que pugnaban por la elaboración de un nuevo padrón.

En un escenario conflictivo para el organismo electoral, el Ejecutivo nacional nombró a su representante, José Luis Exeni, el 8 de enero de 2008, quien asumió la presidencia de la CNE. La llegada de Exeni solamente agravó la crisis vivida dentro del organismo electoral, la cual había comenzado con las críticas a la gestión de Romero Ballivián, nombrado por el expresidente Carlos Mesa. Fuera de las observaciones a las personas que ostentaban los cargos, cuatro hechos concretos marcaron el camino para que se acrecentara la crisis institucional: los referéndums autonómicos *rebeldes*, la carnetización gratuita, el referéndum revocatorio de 2008 y el referéndum para la aprobación de la nueva Constitución.

Los referéndums de 2008 y 2009, revocatorio y aprobatorio, respectivamente, tuvieron un desarrollo similar sobre la imagen del organismo electoral boliviano. La crítica que atravesaba la CNE estaba enmarcada en el padrón electoral, del cual se decía que era obsoleto por mostrar deficiencias en cuanto a la depuración, en especial de fallecidos, y la incorporación de nuevos inscritos. En los comicios de 2008 se empezaron a entrever los problemas internos cuando el vicepresidente del organismo electoral, Jerónimo Pinheiro, remarcó la necesidad de limpieza del padrón cuestionando el proceso de depuración realizado por el organismo; a esta crítica se sumaron vocales de las cortes departamentales, en especial de Santa Cruz, Beni y Chuquisaca (Peñaranda y Candia, 2009). Por su parte, los comicios de 2009 enfrentaron las mismas críticas, además de denuncias de favorecimiento al oficialismo por un “supuesto incremento del padrón en departamentos afines al MAS y la disminución de los registros en zonas que le eran adversas” (Peñaranda y Candia, 2009, p. 52).

Ambos procesos se vieron afectados por un intento descoordinado de mejorar el registro electoral en Bolivia. En 2006, el gobierno nacional lanzó un programa de entrega gratuita de cédulas de identidad para que todos los ciudadanos pudieran cumplir con los registros civil y electoral; sin embargo,

---

<sup>19</sup> Los autores citan, entre otros, a Joan Prats, Jorge Lazarte y a partidos políticos.

este proceso fue cuestionado por haber sido poco transparente y exigente en cuanto a los requisitos para la obtención de un carnet de identidad, con lo que se elevaba la susceptibilidad de duplicaciones, en especial en áreas rurales donde el MAS tenía mayor acceso y la oposición no llegaba, además de que la normativa que lo regulaba (Decreto Supremo 28626) le otorgaba la responsabilidad al Ministerio de Gobierno.

Resulta llamativo, para los intereses de este trabajo, que la presión hacia el nivel nacional haya sido, en parte, de las instancias departamentales del mismo organismo electoral; sin embargo, este hecho no es casual. Para principios de 2008, las cortes departamentales de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija habían desacatado las decisiones de la Sala Plena de la CNE sobre las convocatorias a referéndums aprobatorios de estatutos autonómicos realizadas por los prefectos de los departamentos mencionados, argumentando que los plebiscitos que organizaban provenían de un mandato popular y que “sólo el Tribunal Constitucional tiene facultades para frenar las consultas populares” (*El Diario*, 2008); esto provocó una suerte de mayor independencia informal de las cortes departamentales respecto de la Corte Nacional, con lo que se empezó a resquebrajar la institucionalidad del organismo como cohesionado.

La pelea entre las instancias subnacionales y la nacional dentro del órgano electoral se centraba en la interpretación de la normativa que possibilitaba los referéndums (Ley 2769). La norma definía que, para consultas circunscritas específicamente a un departamento, la convocatoria por medio de iniciativa popular debía efectuarse con la recolección de por lo menos 8 % de las firmas del padrón departamental y la instancia encargada de la verificación era la Corte Departamental (artículo 6, párrafo I, de la Ley 2769), pero el verdadero problema se encontraba en el siguiente párrafo, donde se establecía que, mientras no existiera un gobierno departamental elegido por voto popular, era el Congreso el encargado de convocar a referéndum (artículo 6, párrafo II, de la Ley 2769).

Los actores departamentales interesados en la realización de la consulta interpretaron como suficiente la presencia de un prefecto electo mediante votación (diciembre de 2005), pero la Sala Plena de la CNE argumentaba que el gobierno consta de las instancias ejecutiva y legislativa, mínimamente,

por lo que, mientras no se llevaran a cabo las elecciones subnacionales, planeadas para 2010, seguiría siendo función del Congreso Nacional la convocatoria a dicha consulta. A pesar del pronunciamiento de la Corte Nacional Electoral, la consulta siguió adelante, y se desarrolló en Santa Cruz, el 4 de mayo de 2008; en Beni y Pando, el 1 de junio del mismo año, y en Tarija, el 22 de junio (Uggla, 2009). En todos los casos se aprobaron los estatutos autonómicos con holgura.

Si bien no se aceptaron los resultados, ni la propia consulta, y los estatutos autonómicos quedaron postergados, la *rebeldía* de las cortes departamentales en desoír las resoluciones de la CNE abrieron paso a la presión por parte de autoridades electorales departamentales hacia otros temas, como la renuncia de Exeni y las críticas al padrón electoral.

## Empadronamiento biométrico

Con la integridad institucional del organismo electoral quebrada y la Ley de Régimen Electoral Transitorio aprobada, las presiones por el padrón electoral se fueron agravando. Más allá de que el presidente del organismo electoral, José Luis Exeni, estuviese convencido de la imposibilidad de realizar el empadronamiento biométrico en tan corto tiempo, existían muchas críticas a su gestión por parte de sectores de la oposición, tanto en el Parlamento como en las prefecturas, incluso de algunas cortes departamentales. Así, el 1 de mayo de 2009, Exeni hizo pública su renuncia y el presidente designó a Roxana Ibarnegaray como su reemplazante, mientras que la Sala Plena de la CNE le confiaba la presidencia del organismo a Antonio Costas, fuerte impulsor del empadronamiento biométrico.

El perfil de Ibarnegaray, quien ya había sido parte de la CNE a principios de siglo, promovió un acuerdo interno entre la Corte Nacional y las cortes departamentales para poder avanzar con el proceso de empadronamiento, pero las dudas todavía persistían. El primer plan de la CNE para cumplir con los plazos fue el de hacer una convocatoria internacional para que alguna empresa extranjera realizara todo el empadronamiento; es decir, la

primera convocatoria mencionaba equipamiento y administración del nuevo padrón; sin embargo, esta intención inicial quedó en la nada al declarar desierta la convocatoria.<sup>20</sup>

Tras el primer intento fallido, el entonces presidente de la CNE, Antonio Costas, promovió que el proceso de empadronamiento fuera manejado por el mismo organismo electoral y que la licitación internacional se limitara solamente a la compra de equipos para realizar la tarea. Así, se lanzó la segunda convocatoria para el equipamiento, finalmente adjudicada a la empresa argentina NEC, y se convocó a las cortes departamentales para emprender el proceso; esto significó una devolución de confianza a las instancias departamentales del organismo electoral, las cuales asumieron el desafío y supieron responder de manera muy efectiva (Ascarrunz, 2016).

Entonces, el rol de las autoridades electorales a nivel de departamento fue crucial para lograr el objetivo planteado por la CNE. De la misma manera como en los procesos electorales las cortes departamentales son el brazo operativo del organismo electoral boliviano, “la Ley Electoral Transitoria promulgada en abril del 2009 le dio a la Corte Nacional Electoral y a las Cortes Electorales Departamentales el mandato para relevar un nuevo padrón biométrico” (CNE, 2010, p. 1). Según Ibarnegaray, al finalizar el registro existió un único problema en todo el proceso de empadronamiento biométrico, y fue que se hizo un cruce de datos entre el nuevo padrón y el registro civil. Este problema fue producto de las inconsistencias no del padrón sino del registro civil, ya que se presentaron incompatibilidades de nombres, mayormente por el tema del matrimonio, pues, si una mujer al casarse había adoptado el apellido de su esposo y se registró en el padrón biométrico con dicho apellido pero no realizó el cambio en el registro civil, su nombre no coincidía, o, al revés, si una mujer al divorciarse volvía a su apellido de soltera y ese cambio no había quedado registrado, se producía una incompatibilidad. Este inconveniente fue posible gracias a que no existía relación ni cruce de datos entre registro civil, registro electoral y emisión de cédulas de identidad, y debido al carácter manual que predominaba an-

---

<sup>20</sup> Se presentaron cuatro empresas pero ninguna reunía todos los requisitos necesarios para la adjudicación.

teriormente en estos registros, ya que un cambio en uno de ellos no era un cambio automático en el resto.

Este problema no se resolvió tan fácilmente y volvió a propiciar el papel de las cortes departamentales como actores críticos y activos, incluso a pesar de los mandatos de la Corte Nacional. En esta ocasión, el rol predominante ya no se vio enfocado en las cortes de los departamentos opositores al gobierno nacional, sino que asumió la crítica la Corte Departamental Electoral de Oruro, afirmando que las elecciones estaban en riesgo por la posibilidad de que las personas observadas por las incompatibilidades entre el padrón electoral y el registro civil pudieran presentar amparos constitucionales y, así, alargar la entrega final del registro electoral (*La Prensa*, 2009).

## Conclusiones

Esta aproximación al rol de las instancias subnacionales de nivel intermedio, sean éstas autónomas o no, dentro de las actividades de gobernanza electoral y, en específico, en los procesos de empadronamiento/registro electoral, ha dejado algunos puntos importantes que deben ser rescatados.

Primero, se ha podido constatar que, además de que “la gobernanza electoral importa” (Mozaffar y Schedler, 2002, p. 5), importan también las instancias subnacionales de los organismos electorales, tanto en Estados federales como en centralizados. Ahora bien, esta relevancia varía. El caso argentino, a pesar de tener uno de los federalismos más acentuados del mundo, ha demostrado, a partir de los casos de Córdoba y Santa Fe, una dependencia del nivel central en cuanto a registro electoral se refiere; por su parte, el caso boliviano ha dado el resultado inverso, ya que, a pesar de su característica centralizada,<sup>21</sup> se ha podido apreciar que los departamentos han jugado un papel fundamental en el caso del empadronamiento biométrico, logrando mantener dicho protagonismo en el registro *habitual* de electores. Este fenómeno resulta central para entender no solamente los procesos de empadronamiento

---

<sup>21</sup> A pesar de que se contempla la autonomía en la nueva Carta Magna, el Estado boliviano no ha logrado terminar de implementar este modelo y la centralidad sigue (casi) igual de vigente.

electoral en América Latina, sino también para ahondar en la curiosidad y la comprensión de las instancias y las instituciones subnacionales de gobernanza electoral en escenarios con distinto grado de descentralización.

En suma, como punto central, el estudio sugiere que, por un lado, la política electoral de empadronamiento en un país unitario (Bolivia) no se pudo implementar sin la cooperación, ni la presión, de los niveles subnacionales, en este caso los departamentos (Peñaranda y Candia, 2009; Ascarrunz, 2016). Por otro lado, en una federación (Argentina) las unidades subnacionales que más han hecho uso de su autonomía para definir sus políticas electorales (ej. Córdoba y Santa Fe) necesitan de la nación para poder implementarlas, en especial cuando del registro electoral se trata, debido a los costos y la complejidad tan altos. Se resalta también que el funcionamiento de tales arquitecturas estatales contribuye a manifestar la variedad en el desempeño concreto que tienen los sistemas políticos, usualmente ubicados al interior de las categorías unitaria y federal. De manera que, al abordar el efecto de las configuraciones estatales sobre la gobernanza electoral, se debe tener cautela al generalizar los resultados a otros contextos institucionales.

Con este repaso, se ha podido visibilizar la participación de las autoridades subnacionales tanto en la presión como en la ejecución del proceso de empadronamiento biométrico en Bolivia, así como la promoción de un nuevo/propio registro de parte de las autoridades provinciales de Santa Fe y Córdoba en Argentina, aunque en este último caso se observó la gran dificultad de aplicar dichos cambios. Estos fenómenos han mostrado la necesidad de ahondar en estudios empíricos que den sustento y evidencia para comprender todas las partes del proceso de gobernanza electoral y, más aún, el papel de las instancias subnacionales. Por tanto, se entiende que la agenda de investigación futura sobre gobernanza electoral debe seguir los pasos que muchas otras líneas de estudios ya han empezado: virar la mirada a las instancias subnacionales para comprender más y mejor el funcionamiento de las instituciones.





## Fuentes de consulta

- Alarcón, Carlos (2011). “Análisis político sobre la coyuntura electoral”. En *Con-textos políticos. Conjeturas y debates de la transición política boliviana (2008-2010)* (pp. 59-66). La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Azcarrunz, Julio (2016, 3 de agosto). Entrevista con Roxana Ibarnegaray, en la dirección del Servicio de Registro Cívico. Manuscrito no publicado.
- Barreda, Mikel y Ruiz Rodríguez, Leticia (2013). “La cadena causal de la confianza en los organismos electorales en América Latina: sus determinantes y su impacto sobre la calidad de la democracia”. *Revista de Ciencia Política*, 33 (3), 649-673. Recuperado de [http://www.revista.cienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2014/01/04\\_vol\\_33\\_3.pdf](http://www.revista.cienciapolitica.cl/rcp/wp-content/uploads/2014/01/04_vol_33_3.pdf)
- Barrientos del Monte, Fernando (2010, segundo semestre). “Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina”. *Revista de Derecho Electoral*, 10, 1-35. Recuperado de [http://tse.go.cr/revista/art/10/barrientos\\_monte.pdf](http://tse.go.cr/revista/art/10/barrientos_monte.pdf)
- Barrientos del Monte, Fernando (2011). *Gestión electoral comparada y confianza en las elecciones en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.
- Behrend, Jacqueline (2011, julio-diciembre). “Introducción: política subnacional y democracia”. *Revista SAAP*, 5 (2), 249-260.
- Bianchi, Matías; Lodi, María Lourdes; Mutti, Gastón; Ferreyra, Iriana; Perrotti, Sofía; Giletta, Ezequiel; y Alasino, Nadia (2013). *Boleta única. Estudio comparado de los casos de Córdoba y Santa Fe*. Rosario: UNR Editora.
- Botana, Natalio (2005/1977). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Sudamericana Debolsillo.
- Bourdieu, Pierre (1994, marzo). “Rethinking the State: Genesis and Structure of the Bureaucratic Field”. *Sociological Theory*, 12 (1), pp. 1-18.
- Brenes Villalobos, Luis Diego (2011, primer semestre). “El rol político del Tribunal Electoral como variable dependiente”. *Revista de Derecho Electoral*, 11, 19-40. Recuperado de [http://www.tse.go.cr/revista/art/11/brenes\\_villalobos.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/11/brenes_villalobos.pdf)

- Brenes Villalobos, Luis Diego (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica - Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- Cámara, Javier (2010, 14 de marzo). “La Justicia, preocupada por la aplicación de la reforma política”. *La Voz*. Recuperado de [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=597886](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=597886)
- Carreras, Sergio (2015, 23 de agosto). “Los padrones poco confiables de Córdoba”. *La Voz*. Recuperado de <http://www.lavoz.com.ar/politica/los-padrones-poco-confiables-de-cordoba>
- Comisión Consultiva de Expertos (2008). *Así no va más. Diagnóstico y propuesta de reforma político-electoral en la provincia de Córdoba*. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Cordero, Carlos (2007). *Historia electoral de Bolivia 1952-2007*. La Paz: Corte Nacional Electoral.
- Corte Nacional Electoral (2010). “Apoyo a la consolidación de la modernización del órgano electoral boliviano. Proyecto BOL72770 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. Recuperado de [https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BOL/00058559\\_PRODLOC.pdf](https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BOL/00058559_PRODLOC.pdf)
- Cortez, Roger (2011). “Ciclo constitutivo, proceso constituyente y alineamientos políticos”. En *Con-textos políticos. Conjeturas y debates de la transición política boliviana (2008-2010)* (pp. 37-44). La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Dyzenhaus, David (2015). “Kelsen, Heller and Schmitt: Paradigms of Sovereignty Thought”. *Theoretical Inquiries in Law*, 16 (2), 337-366.
- Eisenstadt, Todd (1999, abril-septiembre). “Instituciones judiciales en un régimen en vías de democratización: solución legal frente a solución extralegal de los conflictos poselectorales en México”. *Foro Internacional*, 39, 295-326.
- El Diario* (2008, 21 de abril). “Cortes departamentales ignoran a la CNE y prosiguen con referendos autonómicos”. Recuperado de [http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008\\_04/nt080421/2\\_04plt.php](http://www.eldiario.net/noticias/2008/2008_04/nt080421/2_04plt.php)
- Escolar, Marcelo (2010). “La política de la reforma: notas sobre el sistema de partidos y la gobernanza electoral”. En *La reforma política en Argentina* (pp. 51-81). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros / Poder Ejecutivo Nacional.

- Escolar, Marcelo (2011, noviembre). “Nacionalización, comunidad cívica y coordinación electoral. Problemas para la integración del sistema político en estados democráticos multinivel”. *Revista SAAP*, 5 (2), 263-304.
- Fleischer, David y Barreto, Leonardo (2009). “El impacto de la justicia electoral sobre el sistema político brasileño”. *América Latina Hoy*, 51, 117-138. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/1334/1405>
- Føllesdal, Andreas (2010). “Federalism”. En Edward N. Zalta (Ed.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy* (pp. 1-31). Universidad Stanford.
- Gamboa, Franco (2010, enero-junio). “Transformaciones constitucionales en Bolivia: estado indígena y conflictos sociales”. *Colombia Internacional*, 71, 151-188. Recuperado de <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/499/index.php?id=499>
- Gibson, Edward y Suárez-Cao, Julieta (2010, octubre). “Federalized Party Systems and Subnational Party Competition”. *Comparative Politics*, 43 (1), 1-19.
- González Roura, Felipe (2001). “Sistema de justicia electoral en la Argentina”. En José Orozco Heriquez (Coord.), *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas* (pp. 251-274). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hartlyn, Jonathan; McCoy, Jennifer; y Mustillo, Thomas (2009). “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en la América Latina contemporánea”. *América Latina Hoy*, 51, 15-40. Recuperado de <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/1330/1401>
- James, Toby (2014). “Electoral Governance and the Quality of Democracy in the United Kingdom”. Symposium on Elections, Civic Education and the Quality of Democracy, The Korean Civic Institute for Democracy, Corea del Sur.
- La Prensa* (2009, 22 de mayo). “La Corte de Oruro pide anular proceso del padrón biométrico”. Recuperado de <http://eju.tv/2009/05/la-corte-de-oruro-pide-anular-proceso-del-padrn-biomtrico/>
- Lazarte, Jorge (2008). “Vaivenes institucionales del organismo electoral entre 1989 y 2008”. *Opiniones y Análisis*, 90, 135-156.

- Lehoucq, Fabrice (2003, abril-junio). “¿Pueden los partidos ser juez y parte? Gobernabilidad electoral y democratización”. *Apuntes Electorales*, 12, 28-53. Recuperado de <http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/414>
- Llorente, Pedro (2000). “Integración y evolución de los organismos electorales en la República Argentina”. Primeras Jornadas sobre Política y Derecho Electoral, Formosa, Argentina.
- López-Pintor, Rafael (2000). *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- López-Pintor, Rafael (2009). “Procesos de reforma de los sistemas electorales: aprendizajes de la experiencia comparada”. En Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (Eds.), *Reforma del sistema electoral chileno* (pp. 17-62). Santiago: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Manrique, Alfredo (2010). *Fundamentos de la organización y del funcionamiento del Estado colombiano*. Medellín: Diké / Universidad del Rosario.
- Mayorga, Fernando (2009). *Antinomias: el azaroso camino de la reforma política*. Cochabamba, Bolivia: Centro de Estudios Superiores Universitarios / Universidad Mayor de San Simón.
- Mayorga, Fernando (2011). “Rol de la oposición: ¿de la gobernabilidad pactada a la gobernabilidad polarizada?”. En *Con-textos políticos. Conjeturas y debates de la transición política boliviana (2008-2010)* (pp. 47-55). La Paz: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mirón Lince, Rosa (2011). *Democracia en clave electoral. La ruta mexicana en la conformación de los organismos electorales* (serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral). Ciudad de México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Molina, Gustavo (2008, 7 de diciembre). “En Córdoba, se votará con boleta única”. *Clarín*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/diario/2008/12/07/elpais/p-01817573.html>
- Mozaffar, Shaheen y Schedler, Andreas (2002). “The comparative study of electoral governance —Introduction”. *International Political Science Review*, 23 (1), 5-27.

- Oliveros, Virginia y Scherlis, Gerardo (2004). “¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina 1983-2003”. En Isidoro Cheresky y Jean Michel Blanquer (Eds.), *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada* (pp. 179-211). Rosario: Homo Sapiens.
- Parlamentario (2008, 16 de diciembre). “Kirchner salió a defender el blanqueo”. Recuperado de <http://www.parlamentario.com/noticia-19225.html>
- Pastor, Robert (1999). “The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy Research”. *Democratization*, 6 (4), 1-27.
- Peñaranda, Raúl y Candia, Oswaldo (2009). *Padrón biométrico, una proeza de los bolivianos*. La Paz: Fundación Boliviana para la Democracia Multipartidaria.
- Pérez Corti, José (2009). *La reforma del régimen electoral de la provincia de Córdoba*. Córdoba: Abeledo Perro. Disponible en <http://www.joseperezcorti.com.ar>
- Pérez Corti, José (2013). “La justicia electoral en la provincia de Córdoba. Antecedentes y estado actual”. *Foro de Córdoba*, 164, 1-11. Disponible en <http://www.joseperezcorti.com.ar>
- Puebla, Luis y Saavedra Heriberto (2011). *Digesto de Legislación Electoral de la República Argentina* (tomo 1 para Córdoba y tomo 4 para Santa Fé). Buenos Aires: Ministerio de Interior / Dirección Nacional Electoral / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Romero Ballivián, Salvador (2009). “Medio siglo de historia del organismo electoral de Bolivia”. *América Latina Hoy*, 51, 77-94.
- Schedler, Andreas (2003). “Democratización por la vía electoral”. *Foro Internacional*, 174, 822-851.
- Tarouco, Gabriela (2015). “Quality of Elections in Latin America: Electoral Governance, Trust, Failure”. 9th European Consortium for Political Research General Conference, Canadá.
- Torres, Aníbal (2014). “¿Heridas que no cierran? Antecedentes y consecuencias de la elección de 1995 en Santa Fe”. XI Congreso Nacional y

- IV Congreso Internacional sobre Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Torres, Aníbal (2015a, 11 de marzo). Entrevista con Gustavo Zonis, en la Secretaría Electoral del Juzgado Federal con competencia Electoral en Paraná, Paraná. Manuscrito no publicado.
- Torres, Aníbal (2015b, 28 de octubre). Entrevista con Claudia Catalín, en el Tribunal Electoral Provincial, Santa Fe. Manuscrito no publicado.
- Uggla, Fredrik (2009). “Bolivia: un año de vivir peligrosamente”. *Revista de Ciencia Política*, 29 (2), 247-273.
- Vicepresidencia del Estado Plurinominal de Bolivia (2011). *5 leyes fundamentales del Estado Plurinominal de Bolivia*. La Paz: Unidad Jurídica Especializada de Desarrollo Constitucional.
- Wall, Alan; Ellis, Andrew; Catt, Helena; Maley, Michael; y Wolf, Peter (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.