

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

Lic. en Relaciones Internacionales



TRABAJO FINAL DE GRADO

Manuscrito Científico

**Cooperación internacional en los procesos electorales de la provincia de Santa Fe en  
el período 2011-2017**

**International cooperation in electoral processes in the province of Santa Fe in the  
period 2011-2017**

Autor: Arrospidegaray, Pedro

Legajo: VRIN05130

Tutora: María Inés Sesma

Rosario, 5 de Julio de 2020

## Índice

Resumen	
Introducción	5
Objetivo general	16
Objetivos específicos	16
Método	17
Diseño	17
Población	17
Instrumentos	18
Análisis de datos	18
Resultados	20
Descripción de los procesos electorarios	20
Participación y ejecución de acciones por parte de la OEA y las ONG	22
Discusión	25
Referencias	30

## **Resumen**

El presente trabajo se propuso comprender la cooperación internacional de la OEA y las ONG en los procesos electorarios en la provincia de Santa Fe en el período 2011-2017. La investigación tiene un enfoque cualitativo y es de alcance descriptivo, ya que se propone describir y analizar la cooperación electoral en el territorio y período delimitado. Para ello, se indagó en los informes y evaluaciones de los veedores de las ONG que participaron de los procesos electorarios, a la vez que se realizaron entrevistas a actores clave del período con responsabilidad en el ámbito electoral en el poder ejecutivo de Santa Fe. Se optó por adoptar como apoyo y marco conceptual a la teoría del institucionalismo neoliberal, a partir de los aportes de Robert Keohane. Se pudo dar cuenta del accionar de la OEA y las ONG en materia de cooperación electoral, destacando el rol activo de estas últimas y marcando la ausencia de la primera en la efectiva aplicación del único convenio de cooperación electoral firmado con la provincia de Santa Fe.

**Palabras clave:** Cooperación electoral; Procesos electorarios; Organizaciones No Gubernamentales (ONG); Institucionalismo neoliberal; Estado subnacional.

## **Abstract**

This paper aims to understand the international cooperation of the OAS and NGOs in the electoral processes in the province of Santa Fe in the period 2011-2017. To do this, it was investigated in the reports and evaluations of the NGO monitors who participated in the electoral processes, at the same time that interviews were carried out with key actors of the period with responsibility in the electoral field in the executive power of Santa Fe. It was decided to adopt the theory of neoliberal institutionalism as support and conceptual

framework, based on the contributions of Robert Keohane. The actions of the OAS and NGOs in electoral cooperation could be reported, highlighting the active role of the latter and marking the absence of the former in the effective application of the only electoral cooperation agreement signed with the province of Santa Fe.

**Key Words:** International cooperation; Electoral process; Subnational state; Neoliberal institutionalism, Non-governmental organizations.

## **Introducción**

Los procesos electorarios, y los derechos políticos de los ciudadanos, permanecieron durante mucho tiempo como una prerrogativa soberana de los Estados-nacionales fundamentada en el principio de no intervención. Sin embargo, desde mediados del siglo XX, este tipo de cuestiones comenzó a captar la atención de diferentes organismos internacionales y regionales, que a través de acciones cooperativas establecieron normas para el fortalecimiento de las democracias representativas, los procesos electorarios y los derechos políticos. Estas reglas aparecieron enunciadas de manera temprana en instrumentos para la protección de los derechos humanos como la Declaración Universal de 1948, el Pacto Internacional de las Naciones Unidas para los Derechos Civiles y Políticos de 1966, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969. Con posterioridad, en el ámbito americano se confeccionó la Carta Interamericana Democrática de 2001 y se emitieron diferentes fallos y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, donde la protección de los derechos políticos fue respaldada. Este complejo entramado de normas junto con las instituciones internacionales que velan por su cumplimiento como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), la International Foundation for Electoral Systems (IFES) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) no sólo reconocen los derechos políticos como derechos humanos, sino que también establecen ciertas condiciones a nivel electoral para que los derechos políticos sean considerados efectivos (Lusverti, 2014; Fridenberg, 2017).

Como sostiene Flavia Freidenberg,

“La celebración ininterrumpida de elecciones durante los últimos cuarenta años en América Latina las convierte en ‘eventos

rutinarios' (Mozzafar y Schedler, 2002), en 'el único juego posible en la ciudad', (Linz, 1987), adquiriendo 'vida propia' (Schedler, 2002). Esto ha llevado a creer que cuanto más rutinarias sean las elecciones, más institucionalizada se encuentra la democracia (Hartlyn y McCoy, 2006)" (Freidemberg, 2017).

Durante la década de los noventa, la OEA estableció la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) que además de brindar asesoría técnica para procesos electorales, coordina misiones de observación electoral en la región, entre otras actividades destinadas al fortalecimiento de la democracia. En este largo devenir que se inicia a mediados del siglo XX, y que toma fuerza en América Latina desde la década del ochenta, la cooperación internacional en materia de procesos electorales tuvo diferentes objetivos y acciones para alcanzarlos. Si en un primer momento, en el marco de los procesos de recuperación democrática en América Latina, estos organismos estuvieron atentos a la "limpieza" de las elecciones, posteriormente fueron ampliando sus intereses hacia la mejora de la infraestructura electoral, la financiación de los partidos, las cuotas de género y la incorporación de grupos excluidos de los derechos políticos, entre otras cuestiones (Carrillo, 2006).

La mayor cantidad de observaciones de la OEA han sido realizadas desde el 2003, lo que da cuenta de que la observación sigue teniendo un papel relevante incluso en democracias consolidadas (Álvarez Veloso y Muñoz-Pogossian, 2015).

En relación con los antecedentes, si bien la cuestión de la cooperación en los procesos electorarios ha recibido una gran atención desde la Ciencia Política, esta lo ha hecho desde una perspectiva que se centra en las implicancias locales de las evaluaciones sobre los

procesos electorales (Freidenberg, 2017; Kelly, 2011). Son menos los trabajos que han problematizado las relaciones entre los Estados y los organismos internacionales (gubernamentales o no gubernamentales) implicados en este tipo de actividades desde las Relaciones Internacionales. Un primer grupo de estudios se ha centrado en la descripción de los procesos de cooperación internacional en cuestiones electorales, ofreciendo una detallada revisión sobre el origen, desarrollo y estado actual de los principales órganos encargados del tema, haciendo foco en sus características, objetivos y actividades, a nivel global, pero focalizándose en América Latina (Carrillo, 2006; Sobrado González, 2017).

Por otra parte, existe un conjunto más extenso de estudios académicos que además de presentar descripciones sobre los procesos de cooperación electoral en América Latina, indagan y profundizan en los instrumentos jurídicos internacionales y analizan la relación entre procesos electorales, democracia y derechos políticos. En este grupo, se ha analizado la relación entre el avance de la internacionalización de los derechos políticos como derechos humanos y la consolidación de las obligaciones internacionales en materia electoral en el marco del sistema interamericano, señalan sus límites y potencialidades (Thompson Jiménez, 2015; García-Sayan, 2005; Molina Carrillo, 2006). En una línea similar, existe un antecedente que a través de una revisión de fallos de la Corte IDH reconstruye la relación existente entre democracia, derechos políticos y derechos humanos en el sistema interamericano (Cantón, 2005). Por otra parte, un trabajo centrado en la Carta Democrática Interamericana, profundiza, por un lado, en la relación que establece entre derechos humanos y procesos electorales y, por otro, en las tensiones que surgen de los mecanismos de observación electoral y el principio de no intervención (Lusverti, 2014).

Por otro lado, es necesario destacar una diferenciación entre los conceptos de “observación electoral” y otros como el “acompañamiento electoral”. Víctor Pascual Planchuelo, de la Universidad Complutense de Madrid, sostiene que

“La proliferación de organizaciones que monitorizan elecciones obliga a distinguir entre la genuina actividad de «observación electoral» de otras actividades similares, tales como el «acompañamiento electoral». La independencia es un elemento esencial que deben respetar las misiones genuinas de observación de elecciones. La falta de independencia las transforma en misiones de «observación electoral intervenida», las cuales adolecen de una menor credibilidad y fiabilidad” (Pascual Planchuelo, 2017).

Si nos enfocamos en los orígenes y el rol de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) en la región, podemos pensar, siguiendo a Ballón y Valderrama, que:

“La identidad heterogénea de las ONG que tienen ya su propia historia, es un dato a considerar en la región: 3 generaciones de ellas, con distintos enfoques, perspectivas variadas, marcos institucionales diferenciados y formas de relación y articulación social con otros actores distintos. Las ONG “misioneras” y “militantes” de los setenta, las ONG promotoras de la democracia, simultáneamente “militantes” y “profesionales” de los ochenta e inicios de los noventa y las ONG “profesionales” y hasta “tecnocráticas” de la segunda mitad de los noventa constituyen un segmento heterogéneo que se define



ambiguamente y por negación –‘no gubernamental’- escondiendo diferencias que en muchos casos son verdaderamente significativas.

En esa heterogeneidad y diferenciación entre las ONG que se articulan entre sí y con otros actores de la sociedad civil, coexisten varios discursos “problemáticos” que necesariamente deben ser planteados como dilemas: La diferencia que se observa entre quienes se definen como parte de un tercer sector, no lucrativo y filantrópico de claro contenido neoliberal y quienes se definen como parte de la sociedad civil en la que afirman una identidad específica a partir de la defensa de intereses públicos y de su compromiso con la constitución de una esfera pública ampliada. Como resulta obvio, se trata de una disputa álgida” (Ballón y Valderrama, 2004).

Las organizaciones no gubernamentales se suman a los actores que cooperan e intervienen en los procesos electorarios en pos de resguardar los derechos políticos y garantizar los procesos democráticos. Las observaciones electorales realizadas por estos actores representan para muchos Estados una forma fundamental de garantizar la fiabilidad del proceso electoral.

Centrándonos ahora en Argentina, en los últimos 15 años ha aumentado la conciencia respecto a la importancia de la práctica de la observación electoral y, en consecuencia, la aceptación de veedores electorales se viene desarrollando gradualmente con su reconocimiento de las autoridades electorales en las distintas jurisdicciones.

La Cámara Nacional Electoral, reguló la práctica de las observaciones electorales como “Acompañamiento Cívico”, mediante Acordada Extraordinaria 128/2011, donde reconoce que

“no es posible soslayar que actualmente la observación electoral ha alcanzado una aceptación generalizada en todo el mundo y cumple un papel preponderante y trascendental en la evaluación de los comicios, promoviendo la confianza pública y disipando la posibilidad de que se produzcan conflictos relacionados con aquéllos, en tanto estas actividades de monitoreo permiten evaluar el grado de integridad de los procesos, impidiendo y detectando irregularidades y ofreciendo recomendaciones tendientes a optimizar las condiciones en que se ejerce el derecho de sufragio.” (Acordada CNE N° 128/2011)

En el año 2009, para las elecciones en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 28 de junio, la Junta Nacional Electoral de la Capital Federal, mediante acta 14/2009 autorizó por primera vez la presencia de un grupo de observadores domésticos propuestos por la Defensoría de Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires significando el primer reconocimiento judicial del instituto de la observación electoral en el país.

En el año 2011, en Córdoba, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba mediante Acuerdo Reglamentario Número 1066, SERIE “A” del 12 de julio de 2011 y Acuerdo Número 438 – SERIE “A”, 5 de agosto de 2011 se permitió la acreditación de la Organización de los Estados Americanos -OEA-, Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral -IDEA Internacional-, Instituto Federal Electoral -IFE México-, Oficina Nacional de Elecciones -ONPE Perú- y miembros de la Justicia Electoral de países de Latinoamérica.

En el 2012, la Junta Electoral de la Provincia de Buenos Aires dictó la Resolución Técnica Nro70/2012, de carácter administrativo, en el mismo sentido.

En cuanto a Santa Fe, para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del 22 de mayo, y las generales del 24 de julio del año 2011, la provincia firmó un convenio de asistencia y cooperación con la Organización de los Estados Americanos (OEA) en la materia.

A partir del convenio, la OEA se comprometió a brindar asistencia y apoyo durante el desarrollo del proceso electoral con relación a “la difusión, la implementación y la capacitación; así como a realizar tareas de observación que estime pertinentes para poder elevarle a la provincia las sugerencias que considere oportunas”.

Este convenio marco interinstitucional estableció que “el desarrollo de las actividades conjuntas de colaboración se realizará mediante la celebración y ejecución de convenios específicos, que podrán ser suscriptos no sólo por el Poder Ejecutivo sino también por el Poder Legislativo o Judicial de la provincia” (Convenio Marco de cooperación interinstitucional celebrado por el gobierno de la provincia de Santa Fe y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. 2011). Se convino que el convenio estaría vigente “hasta la finalización del proceso electoral provincial de Santa Fe para el año 2011 incluidos los estudios y análisis que puedan realizarse respecto de él” (Convenio Marco de cooperación interinstitucional celebrado por el gobierno de la provincia de Santa Fe y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. 2011).

El mencionado convenio es un paso fundamental en la construcción de un vínculo más asiduo, sistematizado e institucionalizado entre la provincia y la OEA. Además, significa un antecedente valioso para la futura suscripción de nuevos convenios con otros organismos.

Según lo que se pudo recabar en entrevistas con personas que tuvieron puestos claves en la materia en el período estudiado, el mencionado convenio con la OEA es el único en su tipo y la única participación de organismos internacionales en el período estudiado. Sin embargo, se destacan convenios con otras instituciones nacionales pero que tienen vinculaciones internacionales, tales como Transparencia Electoral, Cippec, Poder Ciudadano, Democracia y Elecciones y otros. Además, dichas fuentes destacaron la participación como veedurías de miembros de tribunales electorales de Uruguay, Brasil y otros países de la región.

La firma de convenios entre la provincia y organizaciones no estatales como el Instituto de la Democracia y Elecciones -IDEMOE- son insumos importantes en este trabajo. Como consecuencia de dichos convenios, se produjeron informes sobre el desarrollo de los comicios, que aportan al conocimiento en materia electoral y de cooperación internacional en procesos electorales.

El recorrido por los antecedentes indica que, si bien hay trabajos que desde la disciplina de las relaciones internacionales han indagado en los procesos de cooperación internacional en materia electoral, tales como Álvarez Veloso y Muñoz-Pogossian (2015), Mensio (2019) y otros, si nos centramos en la cooperación internacional en los procesos electorales de la Argentina, los estudios son más reducidos. Si ajustamos aún más la mirada y nos enfocamos en los procesos electorales de los estados subnacionales, y particularmente en el caso de Santa Fe, es notoria la escasez de estudios en la materia. Es por eso que este

trabajo reviste de una gran importancia, buscando hacer un aporte a la acumulación de conocimiento en la materia y posibilitando futuras profundizaciones o articulaciones con otras teorías.

En relación al sistema electoral de Santa Fe, el mismo sufrió un cambio sustancial en el año 2011, por lo que se tomó esta fecha como inicio del recorte temporal del presente trabajo. Según se desprende de la página web oficial de la provincia, el sistema electoral provincial:

“Desde el 2011, está regido por la ley número 13.156 que establece el Sistema de boleta única y unificación del Padrón Electoral. Esto implica que para la elección de autoridades (gobernador, vicegobernador, intendentes municipales y senadores provinciales) es una única boleta que contiene los nombres de los candidatos titulares y suplentes con sus respectivas fotos, y nombre y logos de los partidos. En el caso de elección de diputados provinciales, concejales y miembros de comisiones comunales, la boleta única contiene la nómina de los tres primeros y sus suplentes. La unificación del padrón electoral, por su parte, significa que se eliminan las mesas femeninas y masculinas y se unifican en una sola de alrededor de 350 electores. El organismo competente para llevar adelante los procesos electorales es el Tribunal Electoral de la provincia de Santa Fe” ([www.santafe.gov.ar](http://www.santafe.gov.ar)).

El surgimiento, difusión y profundización de la cooperación internacional en relación a procesos electorales en la región, en nuestro país y más precisamente en la provincia de Santa Fe genera el siguiente interrogante: ¿Qué agentes (estatales y no estatales) han

sostenido la cooperación internacional en los procesos electorales de la provincia de Santa Fe y qué resultados concretos ha tenido dicha cooperación electoral?

Para el presente trabajo, se optó por adoptar como apoyo y marco conceptual a la teoría del institucionalismo neoliberal, desarrollado fundamentalmente a partir de los aportes de Robert Keohane. Dicha teoría comparte ciertas premisas con el realismo y algunas con el liberalismo. Con el primero comparte la creencia de que los Estados son las unidades más importantes del sistema, las cuales actúan motivadas por la búsqueda de la satisfacción de sus propios intereses. Con el segundo comparte la posibilidad de la cooperación internacional. Keohane sostiene que en el sistema internacional también existen instituciones internacionales, que atenúan los efectos de la anarquía: al socializar la información y ofrecer espacios públicos para la cooperación y coordinación de políticas, ayudan a disminuir los niveles de incertidumbre. En palabras de Keohane: “las variaciones en la institucionalización de la política mundial ejercen significativo efecto en el comportamiento de los Estados” (Keohane, 1993, p. 16).

En el trabajo resulta particularmente importante la definición de Institución que realiza el autor, entendiéndolas como “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas” (Keohane, 1993, p. 17). Según esta teoría, las instituciones influyen en las acciones estatales, en cuanto que afectan:

- Los flujos de información y las oportunidades de negociación;
- Las posibilidades de control del cumplimiento de los compromisos internacionales de los demás y la capacidad propia para cumplir con los compromisos asumidos;

- La credibilidad de las promesas realizadas a otros actores del sistema;
- Las expectativas sobre la solidez de los acuerdos internacionales.

El institucionalismo neoliberal distingue tres tipos de instituciones. En primer lugar, las organizaciones intergubernamentales, como la OEA, y las organizaciones no gubernamentales, como Transparencia Electoral. Ambos ejemplos forman parte de nuestro trabajo. En segundo lugar, tenemos a los regímenes internacionales, que son “instituciones con reglas específicas, en las cuales han coincidido los gobiernos, que son pertinentes en conjuntos específicos de temas de las relaciones internacionales” (Keohane, 1993, p. 17).

Por último, tenemos las convenciones, que son instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes.

**Objetivo general:** Comprender la cooperación internacional de la OEA y las ONG en los procesos eleccionarios en la provincia de Santa Fe en el período 2011-2017.

**Objetivos específicos:**

- Describir los procesos eleccionarios en la provincia de Santa Fe en el período 2011-2017.

- Identificar la participación y la ejecución de acciones por parte de la OEA y las ONG durante las elecciones primarias y generales, provinciales y locales, en la provincia de Santa Fe, en el período 2011-2017.



## **Métodos**

### **Diseño**

La investigación tiene un enfoque cualitativo y es de alcance descriptivo, ya que se propone describir y analizar la cooperación electoral en el territorio y período delimitado sin intervenir ni influir. El diseño de la presente investigación es no experimental, ya que los hechos estudiados ya han sucedido y no es posible su manipulación. A la vez, el diseño es de tipo transversal porque se estudia el comportamiento de la población elegida durante un período determinado (2011-2017).

### **Población**

La población de referencia está compuesta por el poder ejecutivo de la provincia de Santa Fe, el Tribunal Electoral de la provincia de Santa Fe, la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos y las ONG que participaron de la observación de procesos electorales en el período estudiado, como el Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE), el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Transparencia Electoral, Poder Ciudadano, Democracia y Elecciones. Apoyándose en los conceptos del institucionalismo neoliberal, el trabajo intentará indagar sobre la participación de distintas instituciones internacionales en los procesos electorales primarios y generales, locales y provinciales, de la provincia de Santa Fe entre los años 2011 y 2017. Se pretende reconstruir las acciones llevadas adelante por los actores estudiados y valorar el impacto de la cooperación internacional en dichos procesos electorales.

## **Instrumentos**

Para el desarrollo de la investigación se plantea, en una primera instancia, la recolección de antecedentes bibliográficos pertinentes a la temática de investigación. En una segunda instancia, se planifican entrevistas a personajes con responsabilidades claves en el desarrollo de los procesos electorales de la provincia de Santa Fe. En tercera instancia se propone la recolección de diferentes documentos: a) los principales acuerdos y convenciones del sistema internacional e interamericano de derechos humanos donde estén desarrolladas las reglas y estándares de protección internacional de los derechos humanos, las democracias y los procesos electorales; b) los informes de las misiones de observación producidos por Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la OEA, las publicaciones de manuales, estudios e informes técnicos del mismo órgano; c) los acuerdos específicos firmados por la provincia de Santa Fe con agentes internacionales sobre cooperación en materia electoral; d) los informes de las Organizaciones No Gubernamentales realizados sobre la observación de los procesos electorales de la provincia de Santa Fe entre 2011 y 2017

## **Análisis de datos**

El análisis para este trabajo se plantea en dos momentos: a) a partir de la selección y sistematización de la bibliografía es necesario identificar y analizar la estructura institucional de la cooperación internacional, con el fin de reconstruir las identidades internacionales que promueven normas de derechos humanos para los procesos electorarios; b) como técnicas de análisis para los documentos recolectados se propone el análisis de contenido dirigido a la reconstrucción de las representaciones de los Estados y los organismos de cooperación. Este servirá para identificar los significados que los gobiernos provinciales han atribuido a

la cooperación internacional en materia electoral; c) a partir de las entrevistas se podrán identificar las implicancias que la cooperación internacional en materia electoral ha tenido en los decisores de políticas públicas en materia electoral; d) a través del relevamiento y estudio de los informes producidos por los agentes internacionales (estatales y no estatales), se podrá evaluar el alcance que las observaciones electorales han tenido e identificar el conjunto de actividades que llevaron adelante en cada proceso electoral.

## **Resultados**

### **Descripción de los procesos electorarios**

En relación al objetivo planteado de describir los procesos electorarios en la provincia de Santa Fe en el período 2011-2017, se pudo llegar a los siguientes resultados:

- En el año 2011, en la provincia de Santa Fe se eligieron las categorías de presidente y vicepresidente, gobernador y vicegobernador, diputado nacional, intendente en la mayoría de los municipios, diputado provincial, senador departamental, concejal y autoridades comunales. En este año se comenzó a aplicar el sistema de boleta única por categoría en la provincia de Santa Fe para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias del 22 de mayo, así como en las elecciones generales del 24 de julio de 2011, en las cuales los ciudadanos eligieron los cargos provinciales y locales. Sin embargo, en las elecciones a cargos nacionales, tanto en las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias del 14 de agosto como en las generales del 23 de octubre, se utilizó el sistema de votación de boletas de papel múltiples, una por partido político o alianza.

- En las elecciones del año 2013, en la provincia de Santa Fe se eligieron las categorías de diputado nacional, intendente en algunos municipios, concejal y autoridades comunales. En este año se continuaron aplicando dos sistemas de votaciones diferentes. Por un lado, se utilizó el sistema de votación de boletas de papel múltiples (una por partido político o alianza) para las elecciones a cargos nacionales tanto en las primarias simultáneas y obligatorias del 11 de agosto como en las generales del 27 de octubre. Por otro lado, se usó el sistema de boleta única para las categorías provinciales y locales, tanto en las primarias simultáneas y obligatorias del 11 de agosto como en las generales del 27 de octubre. A

diferencia de lo ocurrido en 2011, en 2013 las elecciones a cargos provinciales y locales se llevaron adelante en las mismas fechas que las nacionales.

- En las elecciones del año 2015, en la provincia de Santa Fe se eligieron las categorías de presidente y vicepresidente, gobernador y vicegobernador, senador nacional, diputado nacional, intendente en la mayoría de los municipios, diputado provincial, senador departamental, concejal y autoridades comunales. En este año se continuaron aplicando los dos sistemas de votaciones. Por un lado, se usó el sistema de votación de boletas de papel múltiples (una por partido político o alianza) para las elecciones de cargos nacionales, tanto en las primarias del 9 de agosto, como en las generales del 25 de octubre y en el ballottage del 22 de noviembre. Por otro lado, se usó el sistema de boleta única para las categorías provinciales y locales, tanto en las primarias del 19 de abril como en las generales del 14 de junio.

- En las elecciones del año 2017, en la provincia de Santa Fe se eligieron las categorías de diputado nacional, intendente en algunos municipios, concejal y autoridades comunales. En las elecciones de este año también se aplicó, por un lado, el sistema de votación de boletas de papel múltiples (una por partido político o alianza) y, por otro lado, el sistema de boleta única para las categorías provinciales y locales. En este año, al igual que había ocurrido en 2013, las elecciones a cargos provinciales y locales se llevaron adelante en las mismas fechas que las nacionales: las primarias abiertas, simultáneas y obligatorias el 13 de agosto y las generales el 22 de octubre.

## **Participación y ejecución de acciones por parte de la OEA y las ONG**

En relación al objetivo planteado de identificar la participación y la ejecución de acciones por parte de la OEA y las ONG que formaron parte de los procesos electorarios de la provincia de Santa Fe en el período estudiado, se pudo arribar a los siguientes resultados:

- El único convenio firmado por la provincia de Santa Fe con una organización internacional gubernamental en el período estudiado, fue el Convenio Marco de cooperación interinstitucional celebrado con la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, el 11 de mayo 2011. Se trató de un primer paso importante en el sendero de la cooperación internacional en la materia, ya que la provincia no había celebrado convenios del mismo tenor con anterioridad. Sin embargo, la celebración del mencionado convenio no se tradujo en la firma de convenios específicos que hubieran posibilitado un mayor aprovechamiento de la cooperación en materia electoral. Tampoco se repitieron convenios similares con la OEA en los siguientes años electorales (2013, 2015 y 2017) dentro del período estudiado.

- En relación a los agentes no gubernamentales que participaron de la observación de las elecciones en el período estudiado, podemos identificar a: el Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE); Transparencia Electoral y Transparencia Internacional, a través de su filial en Argentina, Poder Ciudadano.

- En la persecución de los objetivos propuestos y la búsqueda de las organizaciones internacionales con participación en las elecciones provinciales durante el período estudiado, también se obtuvieron otros resultados no tenidos en cuenta al momento del planteamiento del problema y los objetivos de la presente investigación. Se encontraron

organizaciones no gubernamentales del ámbito local pero con proyección internacional, como el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec). También se encontraron ejercicios de cooperación internacional bilateral en materia de observación electoral por parte de representantes de tribunales electorales de países latinoamericanos.

- La OEA no puso en marcha ninguna misión de observación electoral durante el período estudiado, a pesar de haberse firmado el Convenio Marco de cooperación interinstitucional celebrado entre la provincia de Santa Fe y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, el 11 de mayo 2011. El mencionado convenio recorrió los pasos legales necesarios para tener vigencia y poder ponerse en práctica, pero no se suscribió ningún convenio específico ni se estableció ningún mecanismo de cooperación efectiva entre la organización internacional y el gobierno provincial para la observación de los procesos electorales.

- Con las ONG, en cambio, la provincia de Santa Fe desarrolló una serie de mecanismos en conjunto que implicaron una importante presencia de los equipos de las diferentes ONG en las elecciones primarias y generales, locales y provinciales de 2011, 2013, 2015 y 2017.

Las diversas actividades desplegadas por las ONG durante dichos procesos electorales se pueden clasificar en tres etapas: pre electoral, post electoral y de la jornada electoral propiamente dicha.

Durante la etapa pre electoral, las ONG desarrollaron cursos de capacitación de autoridades de mesa, reuniones con delegados del tribunal electoral, recorridos por las instalaciones del tribunal electoral y por algunos locales de votación. Además, sus veedores

participaron de los debates entre candidatos y simulaciones del montaje de mesas de votación.

Durante la jornada electoral, las ONG participaron en el momento de la apertura de las mesas, relevando algunos inconvenientes y sugiriendo posibles soluciones para futuras elecciones. Además, los veedores registraron el nivel de participación de los votantes, el nivel de ausentismo de las autoridades de mesa e inconsistencias entre lo visto en las capacitaciones de autoridades de mesa y la puesta en práctica en la jornada electoral. También relevaron algunos problemas, sugiriendo posibles soluciones y recibieron quejas tanto de las autoridades de mesa como de los votantes. A la hora del escrutinio y cierre de las mesas, los veedores de las ONG también percibieron algunos inconvenientes y se sugirieron posibles soluciones en los informes posteriores, tanto en el momento del recuento de votos en los centros de votación, como en el momento de la carga de datos en los data-center del escrutinio provisorio.

Durante la etapa post electoral, fundamentalmente en la mañana posterior al día del escrutinio, las ONG realizaron una evaluación de la carga de los datos del escrutinio provisorio en el software propio desarrollado por la Secretaria de Tecnología para la Gestión de Santa Fe, dependiente del Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado. También evaluaron la agilidad en la carga de los datos y la disposición y accesibilidad de los mismos en la página web. Además, los veedores relevaron cómo los medios de comunicación reflejaron los resultados parciales obtenidos, así como también cómo lo hicieron los principales candidatos, reflejando en los informes posteriores su opinión experta con respecto a posibles fraudes, fallas y fortalezas de todo el proceso electoral.



## **Discusión**

Ante la pregunta que se realizó oportunamente en la introducción sobre qué agentes (estatales y no estatales) han sostenido la cooperación internacional en los procesos electorales de la provincia de Santa Fe y qué resultados concretos ha tenido dicha cooperación electoral, lo primero que se puede responder es que quienes sostuvieron la cooperación internacional han sido las ONG, y nos referimos particularmente al Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE); Transparencia Electoral; el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (Cippec) y Transparencia Internacional, a través de su filial en Argentina, Poder Ciudadano. El papel de la OEA fue promisorio al firmarse en el año 2011 el convenio marco de cooperación con el poder ejecutivo provincial (y refrendado oportunamente por el legislativo), pero no pasó de ser una declaración de buenas intenciones y no llegó a materializarse en convenios específicos de cooperación que implicaran la participación de observadores del mencionado organismo internacional en las elecciones provinciales o locales en el período abordado. De las entrevistas realizadas a actores clave del poder ejecutivo provincial en el período, se desprende que hubo una fuerte valoración de la cooperación de las ONG, tanto nacionales como internacionales, así como de la participación de observadores de órganos electorales de países latinoamericanos y que participaron por acuerdos bilaterales de cooperación.

Este papel preponderante de las ONG hizo que el primer enfoque elegido para el presente trabajo sea modificado. En efecto, en una primera instancia, la investigación se centró exclusivamente en la cooperación electoral de los organismos internacionales gubernamentales, pero al avanzar en el proceso investigativo, debió reformularse dicho enfoque para incluir la participación de las ONG en los procesos electorales, lo que

enriqueció el estudio, debido a la profusa actividad que desarrollaron dichas organizaciones en materia de cooperación electoral en el período estudiado.

Por otro lado, en base a los resultados que se pudieron obtener de las entrevistas realizadas y de los sucesivos informes de las ONG que observaron las elecciones santafesinas en el período 2011-2017, se puede concluir que los indicadores clave que reflejan la transparencia y el nivel de participación de las elecciones, tales como la confianza de los votantes en cuanto a la confiabilidad de los comicios, asistencia de votantes, asistencia de autoridades de mesa, capacitación de autoridades de mesa, tiempos de la carga de datos y otros, no han sufrido grandes modificaciones a lo largo del período. Sin embargo, dichos indicadores, sí sufrieron oscilaciones leves, que podrían vincularse con cuestiones que escapen al propósito de esta investigación, pero que no son menos importantes, como cuestiones climáticas, socio-económicas, político-coyunturales y otros.

Los objetivos planteados pudieron ser cumplidos, describiéndose los principales aspectos de las elecciones del período estudiado y lográndose identificar tanto a los agentes implicados en la cooperación electoral internacional, como a las acciones que llevaron adelante esos agentes. Debido a la gran cantidad de informes producidos por las ONG, se pudieron describir cabalmente las acciones que llevaron adelante las mismas en los procesos electorales.

La decisión de sostener el trabajo parcialmente en el análisis de fuentes secundarias, tales como los informes de los observadores electorales de Organizaciones No Gubernamentales, se basa en la confiabilidad e imparcialidad de dichos informes. Como sostiene Flavia Freidenberg,

“Los observadores han contribuido al conocimiento directo, imparcial y sistemático de los procesos electorales (Carothers, 1997:17; Donno 2010), han generado confianza y legitimidad (Beaulieu y Hyde, 2009:393; Norris, 2014; Merloe, 2015:80) y han ayudado a resolver conflictos intrapartidistas o de los actores políticos con el organismo electoral ‘detrás de bambalinas’ (sin conocimiento de la opinión pública). La credibilidad de los observadores se ha beneficiado además por la inclusión de los principios internacionales de Derechos Humanos para la observación internacional y por el empleo de metodologías sistemáticas comparadas” (Freidenberg, 2017)

Entre las principales aplicaciones prácticas que pueden rescatarse de los resultados de la presente investigación, cabe destacar la posibilidad de profundizar la cooperación con la OEA, buscando repetir la experiencia de la firma del convenio marco del 2011, pero además intentando concretar la participación de observadores del mencionado organismo en el terreno, lo que brindaría mayor transparencia a las elecciones provinciales, haciendo la salvedad de que, en base a lo investigado, dichos procesos electorales ya cumplen con un standard alto de fiabilidad.

Desde el punto de vista de la aplicación de la teoría del institucionalismo neoliberal, se puede pensar que ha servido para entender a las Organizaciones Internacionales y las Organizaciones No Gubernamentales como actores importantes del sistema internacional. A su vez, la consideración de las convenciones, entendidas como instituciones informales, con reglas y entendimientos implícitos, que configuran las expectativas de los agentes, significó un aporte importante en el desarrollo de la investigación, ya que a través de dicho concepto

se pudieron interpretar cuestiones que salieron a la luz en las entrevistas a los actores clave del período, cuestiones intangibles, que no forman parte de ningún tratado, ley o decreto. Sin embargo, el hecho de trabajar sobre un estado subnacional (como es la provincia de Santa Fe), categoría poco trabajada en la mencionada teoría, para la cual los Estados Nacionales continúan siendo el principal actor del sistema internacional, implicó un desafío, pero que no impidió en modo alguno el correcto desarrollo de la investigación.

Entre las limitaciones de la presente investigación se puede mencionar el llevar adelante la investigación en un momento de aislamiento social, preventivo y obligatorio, producto de la pandemia de Covid-19. Esta limitación supuso una serie de dificultades en aspectos tales como el financiamiento, el tiempo disponible, los desplazamientos para realizar entrevistas y la accesibilidad a las nuevas tecnologías de información y comunicación.

Entre las fortalezas de la investigación, se puede nombrar la solidez de la información recabada tanto de fuentes primarias como secundarias. Tanto las entrevistas realizadas a actores clave del período estudiado, como los informes de las ONG recabados brindan un sustento sólido a los resultados y a las conclusiones. Por otro lado, otro aspecto importante que se puede enumerar dentro de las fortalezas de la presente investigación es la construcción de conocimiento en un área de vacancia como es la cooperación internacional en materia electoral en la provincia de Santa Fe. Este último aspecto es sumamente importante porque posibilita futuras líneas de investigación, abriendo camino a nuevos interrogantes e hipótesis, tales como: ¿de qué manera podría medirse el impacto a corto y largo plazo de la cooperación internacional en materia electoral en Santa Fe?; ¿qué resultados se obtendrían si se compara la cooperación internacional en materia electoral de la provincia de Santa Fe con la misma

cooperación en otras provincias con similares características tanto demográficas como de organización político-electoral?; ¿de qué manera se puede propiciar la visibilización de la experiencia de Santa Fe en el ámbito de la cooperación internacional en materia electoral para promover la ampliación de la participación de la OEA y las ONG a otras jurisdicciones subnacionales de Argentina?

Cabría preguntarse, además, sobre el impacto que tuvieron estas misiones de observación electoral en el funcionamiento de los procesos electorarios y, más profundamente, en la calidad democrática, lo que sería materia de otra investigación. Sin embargo, en base a lo leído en los distintos informes de las ONG, podemos arriesgar una primera aproximación a la cuestión e inferir que, si bien los aportes de las ONG han sido valiosos en el sentido de generar confianza y expectativas positivas de los actores desde el punto de vista del institucionalismo neoliberal, no se pueden percibir aún impactos sensibles en el funcionamiento de los procesos electorarios de Santa Fe, los cuales ya venían desarrollándose con un alto grado de fiabilidad desde antes que la cooperación internacional electoral se hiciera presente en la provincia.

Por otro lado, es de esperar que la cooperación internacional en materia electoral siga formando parte de los procesos electorarios de Santa Fe, lo que, en el largo plazo, sin dudas redundará en el fortalecimiento de las instituciones democráticas de la provincia.

**Referencias:**

- Álvarez Veloso, D. y Muñoz-Pogossian, B. (2015). La responsabilidad de observar: repensando la observación electoral de la OEA. En América Latina Hoy, 70, pp. 55-76. Universidad de Salamanca. Disponible en: [https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/142349/La\\_responsabilidad\\_de\\_observar\\_repensand.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://gredos.usal.es/bitstream/handle/10366/142349/La_responsabilidad_de_observar_repensand.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Antenucci, P. y Page, M. (2019). Elecciones en Santa Fe: un estudio sistémico sobre la confiabilidad del proceso electoral. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Documento de Trabajo N°186. Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2019/12/186-DT-IP-Confiabilidad-de-las-elecciones-en-Santa-Fe-Page-y-Antenucci....pdf>
- Acordada Cámara Nacional Electoral N° 128/2011. Bs. As., 13 de octubre de 2011. Disponible en: <https://www.electoral.gob.ar/legislacion/visor.html?file=pdf/ac128-11.pdf>
- Anaya Muñoz, A. (2013). Los regímenes internacionales de derechos humanos en América Latina: un acercamiento desde las relaciones internacionales. En T. Legler, A. Santa-Cruz y L. Zamudio (Eds.), Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global (pp. 229-241). Ciudad de México, México: Oxford University Press.
- Ballón, E. y Valderrama, M. (2004). Las relaciones de las ONGD de América Latina y las agencias privadas de cooperación internacional europeas en el

contexto de la globalización. Disponible en:

[https://www.dialogosconsonantes.org/doc\\_reflexion/las\\_relaciones\\_de\\_las\\_ONGD.pdf](https://www.dialogosconsonantes.org/doc_reflexion/las_relaciones_de_las_ONGD.pdf)

- Blando, Oscar (2017). Santa Fe, territorio de innovación electoral. La implementación de la boleta única. Revista Digital Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Disponible en: [http://aadconst.org.ar/revistadigital/wp-content/uploads/2017/03/2\\_OSCAR\\_M\\_BLANDO.pdf](http://aadconst.org.ar/revistadigital/wp-content/uploads/2017/03/2_OSCAR_M_BLANDO.pdf)

- Brysk, A. (2005). Global Good Samaritans. Human Rights Foreign Policy in Costa Rica. *Global Governance*, 11(4), pp. 445-466.

- Brysk, A. (2009). *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*. New York: Oxford University Press.

- Cantón, S. (2005). La experiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos políticos y democracia. *Revista IIDH*, 42, pp. 67-104. Recuperado de: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R06749-3.pdf>

- Carrillo, M. (2006). Cooperación internacional. En D. Nohlen, D. Zovatto, J. Orozco y J. Thompson. (Eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (pp. 84-107). Ciudad de México, México: FCE.

- Convenio de Colaboración entre Cámara Nacional Electoral y el Instituto de la Democracia y Elecciones -IDEMOE- (2017). Disponible en: <http://idemoe.org/convenio-de-colaboracion-entre-camara-nacional-electoral-e-idemoe/>

- Convenio Marco de cooperación interinstitucional celebrado por el gobierno de la provincia de Santa Fe y la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos (11 de mayo 2011). Disponible en:

[https://www.santafe.gov.ar/conv\\_int/getFile.php?id=1267999&item=145809&cod=9961165952525f623882b668978dfafc](https://www.santafe.gov.ar/conv_int/getFile.php?id=1267999&item=145809&cod=9961165952525f623882b668978dfafc)

- Forni, Pablo Floreal; Galván, Facundo Gabriel y Cuq, Olivia (2014). La observación electoral en Argentina, regulación y experiencias en el orden nacional y subnacional. Universidad del Salvador. Disponible en: [http://servicios.usal.edu.ar/proyectos/2014/2014\\_1545.html](http://servicios.usal.edu.ar/proyectos/2014/2014_1545.html)

- Freidenberg, Flavia (2017). ¿Qué es una Buena Elección?: El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016). Dados - Revista de Ciências Sociais, 60(4),1095-1142.[fecha de Consulta 3 de Mayo de 2020]. ISSN: 0011-5258. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=218/21854654006>

- Galván, Facundo Gabriel (2015). La observación electoral: apuntes para su discusión conceptual en América Latina. América Latina Hoy, 70( ),17-36.[fecha de Consulta 3 de Mayo de 2020]. ISSN: 1130-2887. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=308/30842528002>

- García-Sayan, D. (2005). La protección internacional de los derechos humanos políticos en el contexto interamericano: la Carta Democrática Interamericana. IDH, 42, pp. 105-119.

- Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE). Informe sobre Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias de Santa Fe (2015). Disponible en: <http://idemoe.org/wp-content/uploads/2016/12/INFORME-PASO-SANTA-FE-19-4-2015.-IDEMOE.compressed.pdf>



- Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE). Informe sobre elecciones generales de Santa Fe (2015). Disponible en: <http://idemoe.org/informe-preliminar-de-observacion-electoral-elecciones-generales-santa-fe-14jun15/>
- Jiménez González, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial, 2(3), pp. 115-147.
- Kelly, J. (2010). Election observers and their biases. Journal of Democracy, 21(3), pp. 158- 172.
- Keohane, R. (1993). Instituciones internacionales y poder estatal. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Capítulo 1.
- Leiras, M., Lenarduzzi, J., Page, M. y Pomares, J. (2011). Cambios en la forma de votar. La experiencia de la boleta única en Santa Fe. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1810.pdf>
- Lenarduzzi, J., Page, M. y Pomares, J (2015). El Sistema de Boleta Única en Santa Fe: Una evaluación de su desempeño en las elecciones de 2015. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC). Disponible en: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1106.pdf>
- Lusverti, C. (2014). Observación electoral como garantía de procesos electorales libres y justos en el marco de la Carta Democrática Interamericana. Disponible en:

<http://apps.ucab.edu.ve/medialab/cuadernos/wpcontent/uploads/sites/4/2014/08/Lusverti.pdf>

- Mensio, P. (2019). Misiones de Observación Electoral en la Organización de los Estados Americanos y en Transparencia Electoral. La participación de una ONG transnacional. Disponible en: <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/bitstream/handle/ues21/17969/MENSIO%20PAULA.pdf?sequence=1>
- Molina Carrillo, J. (2006). Los derechos políticos como derechos humanos en México. Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., (18), pp. 76-105
- OBSERVATORIO ELECTORAL UNR. Informe Elecciones Generales Provincia de Santa Fe 14 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.unl.edu.ar/noticias/img/news/22914/Informe%20sint%C3%A9tico%20FINAL-%20Observatorio%20Electoral%20UNR%20-%202014%20junio%20%202015.pdf>
- Ochoa Bilbao, L. y Regalado Mujica, R. (2017). Los derechos humanos en los textos clásicos y contemporáneos de las relaciones internacionales. IUS Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C, 11(40), pp. 201-230.
- Poder Ciudadano. Informe de Observación Electoral PASO 2019 Provincia de Santa Fe 10 de mayo 2019. Disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2019/05/Poder-Ciudadano-Informe-de-Observacion-Electoral-Santa-Fe-PASO-2019.pdf>

- Ramírez Sierra, N. (2009). Redes transnacionales de defensa. El caso reciente del estado colombiano en el contexto de la intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Colombia Internacional*, (69), pp. 182-203.
- Sobrado González, L. (2017). La cooperación internacional entre los organismos electorales de América Latina. *Derecho Electoral*, (24), 25-35.
- Thompson Jiménez, J. (2015). Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos. *Derecho Electoral*, (20), pp. 111-133.
- Vitelli, M. (2013). Teoría y práctica de las identidades colectivas en las Relaciones Internacionales. El caso del Consejo de Defensa Sudamericano. *Reflexión Política*, 15(30), 54-64.
- Vitelli, M. (2014). Veinte años de constructivismo en relaciones internacionales. Del debate metateórico al desarrollo de investigaciones empíricas. Una perspectiva sin un marco de política exterior. *PostData*, 19(1), pp. 129-162.