



# Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023

## STAFF

### **Coordinación de Proyecto**

Jesús Delgado Valery

Eduardo Repilloza Fernández

### **Revisión Metodológica**

Constanza Mazzina

### **Analistas de Investigación**

Bárbara Benetti

Brunella Marchionna

Julieta Mohadeb

Agustín Zappino

### **Diseño gráfico**

Oscar Parajón

### **Diseño web**

Sebastián Sereno

## Transparencia Electoral

info@transparenciaelectoral.org

Web: <https://www.transparenciaelectoral.org/>

LinkedIn: <https://www.linkedin.com/company/transparencia-electoral/>

Twitter: <https://twitter.com/TransparenciaAL>



Buenos Aires, Argentina (2023)

## Índice

Presentación.....	5
Metodología .....	7
Análisis de Datos .....	9
Marco Legal Electoral.....	11
Igualdad en el acceso a derechos políticos.....	15
Competitividad Democrática.....	20
LAS PROVINCIAS DE BAJA INTEGRIDAD ELECTORAL.....	25
LAS PROVINCIAS DE INTEGRIDAD ELECTORAL MODERADA.....	28
PROVINCIAS DE ALTA INTEGRIDAD .....	29
Conclusiones.....	31
ANEXOS .....	33
Anexo Metodológico A .....	34
Anexo Metodológico B .....	37

## Presentación

### Argentina, democracia deficiente

En el año 2023, Argentina alcanza las cuatro décadas de democracia ininterrumpida. En ese mismo período ha logrado sortear diferentes crisis políticas y económicas, y la alternancia en el poder es una característica del sistema que permanece, a pesar de una marcada predominancia de una de las fuerzas del espectro político. Aún así, la celebración de elecciones en sí mismas no basta para hablar de democracia, pues además deben administrarse y llevarse a cabo respetando estándares reconocidos internacionalmente que garanticen competitividad y que los resultados sean el fiel reflejo de la voluntad popular.

Desde el año 2006, en el que se publicó el primer Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, Argentina ha sido catalogada invariablemente como una “democracia deficiente” (*flawed democracy*), con un promedio de 6.87/10 (2006-2022). Las deficiencias institucionales que Argentina sigue enfrentando después de 40 años de democracia son alarmantes sobre todo porque se insertan en un contexto de retroceso democrático a nivel global. Una “democracia deficiente” es aquella en la que las elecciones cumplen con estándares democráticos y donde las libertades civiles y políticas son respetadas, pero donde se observan claras deficiencias en ambas materias, dadas por el contexto político o por las capacidades limitadas del Estado.

Aunque en Argentina ninguno de los principales partidos políticos desconoce los resultados electorales abiertamente, fenómeno que sí ocurre actualmente en algunas de las grandes democracias del continente, como Brasil y Estados Unidos, o en democracias medianas, como Colombia, Ecuador y Perú; eso no significa que el país no sufre de limitaciones y de serias deficiencias en lo que respecta a la administración de justicia y de procesos electorales. Tampoco significa que el país sea inmune a sufrir de este fenómeno, que algunos llaman “narrativa del fraude”, más aún si no se toman medidas correctivas para garantizar la calidad de los procesos electorales y el pleno disfrute de los derechos civiles y políticos.

Durante el último trimestre de 2022, 3 provincias determinaron que no celebrarían las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO): Salta, donde fueron suspendidas “excepcionalmente” por “cuestiones económicas”, y San Juan y San Luis, donde no solo se aprobaron leyes eliminando las primarias, sino que también instauraron ley de lemas, un sistema de doble voto simultáneo que pervierte la intención de voto, sumándose así a Santa Cruz, Formosa y Misiones, donde rige actualmente este sistema en niveles municipales, y hasta a nivel provincial en el caso santacruceño. La provincia de San Juan no solo aprobó Ley de Lemas, sino que su gobernador se presentará a la reelección en una ajustada interpretación de la Constitución provincial, habiendo sido ya vicegobernador por un mandato, y gobernador por dos, marcando un golpe para la alternancia.

El financiamiento indebido de la política y el uso de recursos públicos en campañas electorales también es una preocupación latente, en la que resalta la auditoría conjunta que llevaron a cabo el Ministerio de Desarrollo Social, la Justicia y la AFIP sobre el Plan Potenciar Trabajo, donde se detectó que entre los 1.3 millones de beneficiarios hay muchas personas que cobran el plan sin ser elegibles: al menos 2.800 fallecidos seguían cobrando y 250.000 beneficiarios compraron dólares, tenían propiedades, reciben ingresos por 2 o más veces el salario mínimo o habían pagado Bienes Personales.

Además, el Ejecutivo amenaza con desconocer y avanzar sobre la Justicia, tanto por medio del juicio político como del *court-packing*, una estrategia de gobiernos autoritarios con la que se aumenta la composición de las cortes y se designan jueces que responden al Poder para dejar en minoría a aquellos que toman decisiones con independencia. Por medio del decreto 17/2023, el Ejecutivo ya convocó formalmente al Congreso de la Nación a que celebre sesiones extraordinarias para intentar remover vía juicio político a los cuatro integrantes actuales de la Corte, a la vez que solicita el tratamiento del proyecto de ley de modificación del artículo 21 del Decreto Ley No. 1285/58 con el fin de modificar el número de integrantes de la Corte, que ya tiene la sanción del Senado y que ampliaría el número de integrantes de 5 a 15.

En un mundo en el que la democracia liberal como la conocemos lucha para seguir siendo reconocida como el mejor instrumento para que las sociedades diriman los asuntos públicos, surgen amenazas a la integridad del sistema democrático que se presentan no solo en el día de la votación, sino a lo largo del proceso electoral. En este sentido, el **Mapa de Integridad Electoral Argentina** hace un diagnóstico del estado actual de las elecciones para identificar los puntos clave que debemos tratar en cada uno de los distritos del país, así como a nivel federal. A través de un grupo de indicadores fundamentados en requisitos básicos de competitividad democrática, se denuncian deficiencias y se proponen mejoras sobre la base de los datos para acabar con las prácticas que ponen en peligro la integridad electoral en Argentina.

## Metodología

Los indicadores utilizados se agrupan bajo 3 dimensiones: **marco legal electoral, igualdad en el acceso a derechos políticos y competitividad democrática**. En conjunto, estas dimensiones integran el objeto de estudio o variable compleja, la integridad electoral en Argentina, dado que ayudan a describir el comportamiento o estado de la misma.

**Marco legal electoral:** implica un balance de las reglas de juego electoral por cada provincia, donde se identifican oportunidades y amenazas para la democracia subnacional, y la forma en la que estas determinan los resultados electorales.

**Igualdad en el Acceso a Derechos Políticos:** comprendido por los indicadores cobertura de medios, percepción de especialistas y acceso a la información.

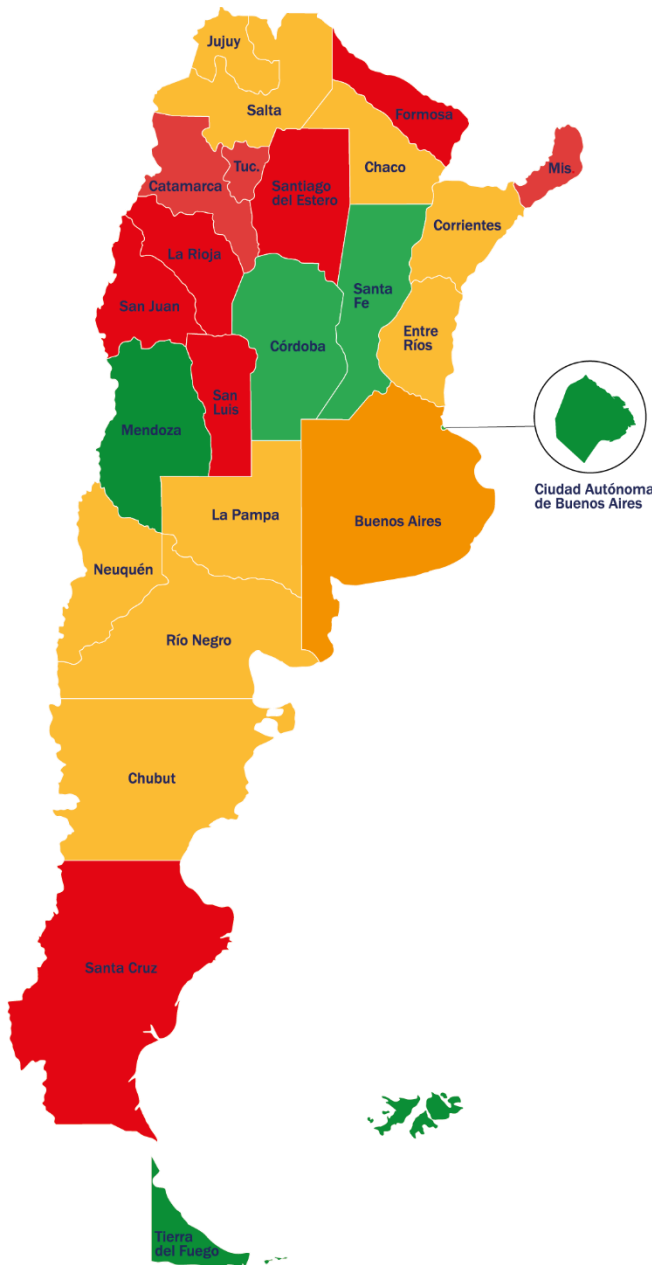
**Competitividad Democrática:** dada por una variación del Índice de Democracia Subnacional de Argentina.

Indicadores	Dimensión
Ley de Lemas	Marco Legal Electoral
Acoples o colectoras	
Instrumento de votación	
Ficha Limpia	
Cobertura de medios (irregularidades reportadas)	Igualdad en el Acceso a Derechos Políticos
Acceso a la información	
Acompañamiento Cívico	
Encuesta de Percepción de Especialistas (EPE)	
Contestación Ejecutiva	Competitividad Democrática (Acceso al Poder)
Contestación Legislativa	
Control de la Sucesión	Competitividad Democrática (Límites al Poder)
Control Legislativo	
Límites a la reelección	

Una vez recopilada y sistematizada la información, estos indicadores producen el **Índice de Integridad Electoral Argentina**, en el que cada provincia obtiene un puntaje que a su vez es producto del promedio de todos los indicadores, pudiendo llegar del 0.00 al 2.00, donde 0.00 es el mejor puntaje y 2.00 el peor. Cada provincia se clasifica según el puntaje obtenido en las siguientes categorías: **integridad electoral baja, moderada o alta**.

Código	Puntaje	Categoría
	< 0.64	Alta integridad
	0.65-0.74	
	0.75-0.84	Integridad Moderada
	0.85-0.94	
	0.95-1.04	Baja integridad
	> 1.05	

## Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023



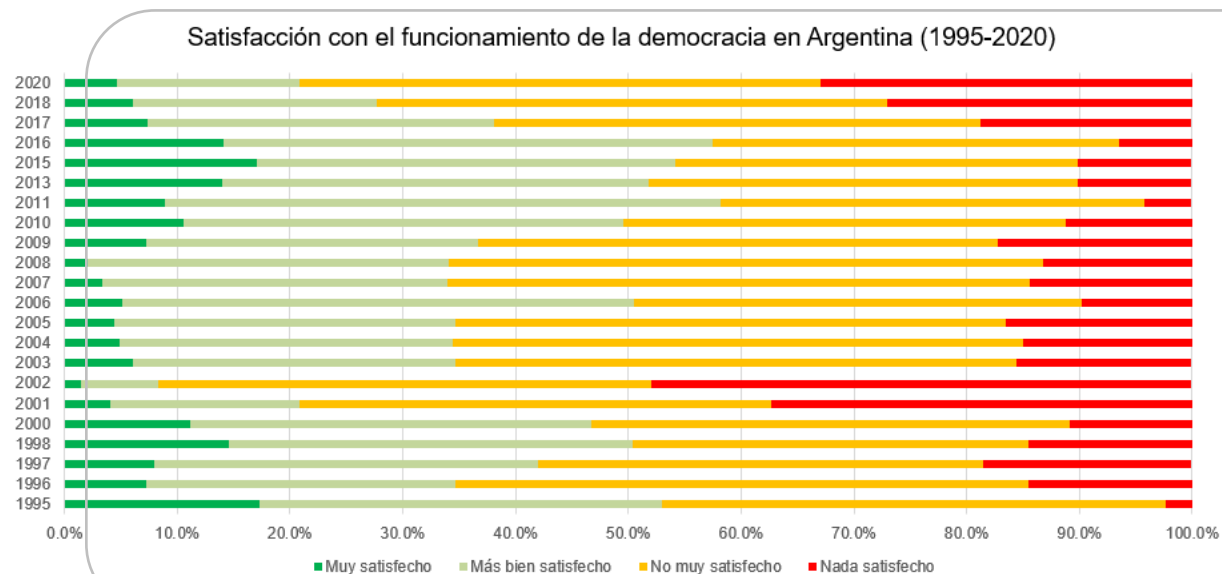
Índice de Integridad Electoral Argentina 2023	
Mendoza	0,54
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,62
Tierra del Fuego	0,67
Córdoba	0,70
Santa Fe	0,74
La Pampa	0,75
Salta	0,76
Jujuy	0,76
Entre Ríos	0,78
Chaco	0,79
Río Negro	0,79
Neuquén	0,82
Corrientes	0,83
Chubut	0,83
Buenos Aires	0,88
Tucumán	0,99
Misiones	1,00
Catamarca	1,02
La Rioja	1,06
San Juan	1,09
San Luis	1,23
Santiago del Estero	1,29
Formosa	1,31
Santa Cruz	1,32

## Análisis de Datos

Para contextualizar, Latinobarómetro reveló que entre 1995 y 2020 en Argentina, un 60% o más prefería la democracia como modelo político por encima de cualquier otro, siendo el nivel más alto de apoyo registrado en 1995 (76%), a excepción de los años 2001 (crisis financiera) y 2018, períodos en los que se registró entre 60% y 62% de apoyo. Entre los años 2013 y 2018, el apoyo a la democracia habría caído 13% y la proporción de quienes opinaban que un autoritarismo es justificable bajo ciertas circunstancias se mantuvo en un promedio de 13% en ese mismo período, mientras que la indiferencia hacia el régimen político (personas a quienes les da lo mismo si hay democracia o no) aumentó 12 puntos. Este y otros indicadores registraron estas tendencias en toda la región, por lo que Latinobarómetro denominó el año 2018 como “*annus horribilis*” para la democracia en América Latina. En el año 2020, el apoyo a la democracia entre los encuestados aumentó 5 puntos, de 62% a 67%.



Fuente: Latinobarómetro (2020)



Fuente: Latinobarómetro (2020)

En cuanto a satisfacción con el funcionamiento de la democracia, nos conseguimos con datos parecidos: en los años 2001 y 2002 se registraron los menores niveles de satisfacción, mientras que entre 2011 y 2020 creció considerablemente la proporción de encuestados que aseguraba no estar muy o nada satisfecho con la democracia, del 4% al 33%.

A continuación, se presenta el Índice de Integridad Electoral Argentina 2023, con el puntaje desagregado por indicadores y dimensiones.

ÍNDICE DE INTEGRIDAD ELECTORAL ARGENTINA 2023						
Desagregado por indicadores						
PROVINCIA	MARCO LEGAL ELECTORAL	IGUALDAD EN EL ACCESO A DERECHOS POLÍTICOS			COMPETITIVIDAD ELECTORAL	ÍNDICE DE INTEGRIDAD ELECTORAL
	LEP	ESP	MED	AI	IDS	PUNTAJE
Buenos Aires	0,45	2,09	0,50	0,50	0,84	0,88
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	0,40	1,00	0,20	0,50	0,98	0,62
Catamarca	0,55	2,00	0,33	0,90	1,32	1,02
Chaco	0,60	1,25	0,40	0,80	0,90	0,79
Chubut	0,70	1,65	0,80	0,20	0,82	0,83
Córdoba	0,70	0,80	0,77	0,20	1,03	0,70
Corrientes	0,73	1,60	0,47	0,50	0,87	0,83
Entre Ríos	0,73	1,22	0,67	0,50	0,77	0,78
Formosa	0,95	3,22	0,77	0,20	1,42	1,31
Jujuy	0,50	1,40	0,33	0,60	0,99	0,76
La Pampa	0,55	1,55	0,27	0,30	1,09	0,75
La Rioja	0,77	1,85	0,33	0,90	1,46	1,06
Mendoza	0,30	0,85	0,40	0,50	0,67	0,54
Misiones	1,14	1,95	0,33	0,50	1,06	1,00
Neuquén	0,85	0,98	0,76	0,50	0,99	0,82
Río Negro	0,90	0,99	0,70	0,40	0,96	0,79
Salta	0,95	0,9	0,73	0,20	1,01	0,76
San Juan	0,68	2,57	0,33	0,90	0,98	1,09
San Luis	0,82	2,87	0,20	0,90	1,36	1,23
Santa Cruz	1,00	3,00	0,33	0,90	1,37	1,32
Santa Fe	0,40	1,80	0,53	0,20	0,79	0,74
Santiago del Estero	1,05	3,3	0,33	0,70	1,05	1,29
Tierra del Fuego	0,82	1,05	0,27	0,50	0,72	0,67
Tucumán	0,91	1,78	0,67	0,80	0,81	0,99

## Marco Legal Electoral

### Avance de la Ley de Lemas

En el año 2022, al verse comprometidos algunos claustros del Poder provincial, varios peronismos provinciales decidieron adoptar nuevamente la Ley de Lemas. El 8 de septiembre de 2022, **San Juan** aprobó el retorno de la Ley de Lemas a niveles provincial y municipal, dejado sin vigor en 1999, denominándolo “Sistema de Participación Democrática Abierta” (SIPAD).

El 1 de noviembre de 2022 hizo lo mismo **San Luis**, instaurando la Ley de Lemas a nivel provincial y municipal, a la vez que eliminó las Primarias Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (P.A.S.O), convirtiéndose así San Juan y San Luis en la cuarta (4<sup>ta</sup>) y quinta (5<sup>ta</sup>) provincia del país en usar el sistema hasta ese momento, siendo las otras 3 provincias **Santa Cruz**, **Misiones** y **Formosa**, estas últimas dos utilizándolo solo nivel municipal.

En 8 provincias argentinas: Chubut, Jujuy, La Rioja, Salta, Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y Río Negro, el sistema llegó a estar vigente, pero fue derogado. La última en derogar la Ley de Lemas fue La Rioja en el año 2007.

Las 5 provincias que ahora usan Ley de Lemas en algún nivel (Misiones, Formosa, Santa Cruz, San Juan y San Luis), ya habían sido identificadas como provincias de baja integridad electoral en ediciones pasadas de este estudio, justamente por falta de alternancia, denuncias por ventajismo oficial y violaciones a la norma electoral.

SISTEMAS ELECTORALES PROVINCIALES	Provincias																								
	Buenos Aires	Ciudad Autónoma	Catamarca	Chaco	Chubut	Córdoba	Corrientes	Entre Ríos	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquén	Río Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucumán	
Aspecto del Sistema Electoral																									
Reelección indefinida																									
Ley de Lemas																									
Acoples y Colectoras																									
Paridad o Cuota de Género																									
Acceso a Datos Electorales Abiertos																									
Ficha Limpia																									
Boleta Única																									
Alternancia desde la Recuperación Democrática																									

**Reelección indefinida:** Catamarca, Formosa y Santa Cruz tienen reelección indefinida. Salta y San Juan, permiten 2 reelecciones consecutivas. Mendoza y Santa Fe prohíben la reelección. El resto de las provincias permite una reelección inmediata.

**Ley de Lemas:** Formosa y Misiones usan la Ley de Lemas a nivel local, San Juan, San Luis y Santa Cruz, a nivel provincial.

**Acoples o Colectoras:** La Legislatura de Chaco aprobó colectoras en una sesión de dudoso proceder, y el Tribunal provincial derogó la ley.

**Paridad o Cuota de Género:** Tierra del Fuego tiene cupo de 30% para ambos géneros con mandato de posición, y Tucumán cupo mínimo femenino de 30% con mandato de posición.

**Acceso a Datos Electorales Abiertos:** Catamarca y Santiago del Estero no publican ningún tipo de datos en su web. Chubut, Córdoba, Río Negro, Salta y Santa Fe cuentan con algunos datos electorales abiertos.

**Ficha Limpia:** Chubut, Jujuy, Mendoza, Salta y Santa Fe adoptaron Ficha Limpia.

**Boleta Única:** Ciudad Autónoma de Buenos Aires (E), Córdoba (P), Mendoza (P), Neuquén (E), Salta (E) y Santa Fe (P) [Papel: (P), Electrónica (E)]

**Alternancia desde la Recuperación Democrática:** Formosa, Neuquén, La Pampa, La Rioja, San Luis y Santa Cruz no conocen la alternancia. En San Juan, Santiago del Estero y Tucumán hubo alternancia, pero han vivido un largo período en el que un mismo partido o familia permanece en el Poder. En Chaco (Capitanich) y Córdoba (Schiaretti), hay gobernadores que entre mandatos suman más de 10 años en el cargo. En 2023, el oficialismo neuquino (MPN) perdió su primera elección desde 1983.

Fuente: Relevamiento de Transparencia Electoral (2023).

## Vigencia de la Ley de Lemas en las provincias

Provincia	Ley de Lemas
Chubut	Utilizada en la década del 90 para la legislatura provincial y gobernador. Derogada. Se utilizó en las elecciones a gobernador de 2015.
Formosa	<b>Vigente</b> desde 1987 (Ley N 653) para las elecciones a cargos ejecutivos (municipales y provinciales) y para la legislatura provincial. A partir de 2011 (Ley 1.570), se derogó la Ley 653/87 y se aplica sólo para cargos legislativos y municipales.
Jujuy	Estuvo vigente desde 1991 hasta las elecciones de 2001, para la elección de gobernador y legisladores provinciales.
La Rioja	Estuvo vigente desde 1991 (Ley N. 5.536) hasta 1997 y desde 2001 a 2007.
Misiones	<b>Vigente</b> desde 1990 (Ley N 2.771) hasta 2003 (Ley N 4.005). A partir de 2006, se reinstauró para cargos municipales (Ley N 4.305)
Río Negro	Estuvo vigente desde 1991 para las elecciones municipales de intendente y concejales
Salta	Estuvo vigente desde 1991 para la elección a gobernador y legisladores provinciales, a partir de 1999 sólo para la legislatura y se derogó después.
San Juan	<b>Vigente</b> desde septiembre de 2022. Se aprobó por primera vez en 1994 para cargos provinciales y municipales, y para elegir legisladores a partir de 1999.
San Luis	<b>Vigente</b> desde noviembre de 2022. Había estado previamente vigente de 1986 (Ley N 4.702) hasta 2004.
Santa Cruz	<b>Vigente</b> desde 1988 (Ley N 2.052). Es la única provincia donde la ley de lemas se utiliza para las elecciones a gobernador.
Santa Fe	Estuvo vigente desde 1990 (Ley N 10.524) hasta 2004 (Ley N 12.367).
Santiago del Estero	Se aplicó por primera vez en las elecciones de 1991. Hasta 1995 se usó en las elecciones a gobernador y legisladores provinciales, y para cargos municipales desde la elección de 1997 hasta 2004.
Tucumán	Estuvo vigente desde 1989 (Ley N 5.975) hasta 2004 (Ley N 7.435). De 1991 a 1995 se utilizó para cargos provinciales y municipales, eliminando posteriormente para la elección del gobernador.

Elaboración propia (2023)

En las provincias que no figuran en el cuadro, nunca estuvo vigente la ley de lemas

El argumento de quienes están a favor de este sistema, es que los ciudadanos no votan por una propuesta o un candidato, sino por un partido. Esta justificación parte de la presunción de que si un elector vota a uno de los candidatos que es parte de la lista del partido A, siempre y sin excepción (aunque ese candidato no obtenga la mayoría de los votos) preferirá que los votos del candidato al que votó sean transferidos automáticamente al candidato que más votos sacó del mismo partido político, nunca de otra organización o alianza.

Por ejemplo, un elector puede decidir ir a votar por su candidato teniendo entendido y estando de acuerdo con que su voto podrá ser transferido al candidato más votado dentro del mismo partido. El problema surge cuando el elector no necesariamente votaría por el otro candidato del partido o lema, es decir, que si tuviera la oportunidad votaría en blanco o por el

candidato de otro partido si el candidato al que votó no obtiene la mayoría de los votos. Esa es la posibilidad que la ley de lemas le arrebató al elector.

## Acoples o “colectoras”

Las listas “colectoras” hicieron también un fugaz intento de avanzar en este ciclo electoral, esta vez en la provincia de Chaco. Dado que fue impugnada la sesión en la que se aprobó la ley por saltarse distintos procedimientos legislativos, el Tribunal Superior de la provincia la derogó. Sin embargo, Chaco descendió varias posiciones en el índice debido en parte a estos hechos y otros aspectos evaluados como negativos.

A nivel nacional, el Código Electoral Nacional no establece la prohibición expresa de los acoples o colectoras. Fueron habilitadas mediante decreto en el 2011, pero derogadas (también por medio de un decreto), en el año 2019<sup>1</sup>. A diferencia de la ley de lemas, que computa automáticamente votos a otro candidato del mismo partido, por medio de este instrumento legal, los oficialismos provinciales “traccionan” votos a favor de sus candidaturas a la gobernación, por medio de distintas listas legislativas. Los votos se computan para el candidato efectivamente votado en la misma lista, aunque a veces de forma inadvertida para el elector, pudiendo computarse a candidatos de otras fuerzas políticas siempre que se encuentre formalizada la alianza en la boleta.

Según un informe de CIPPEC (2011), las listas colectoras son perjudiciales para la transparencia de las elecciones porque: “combinan candidaturas de distintos partidos pueden confundir al elector, que puede pensar que está eligiendo la boleta de un partido sin darse cuenta de que al mismo tiempo está votando a otro partido para alguna de las restantes categorías. Cuando esto ocurre, se desnaturaliza la voluntad del elector y, con ella, las elecciones como instancia de participación y rendición de cuentas; contribuyen a la profusión de boletas que el elector encuentra en el cuarto oscuro y atentan contra la posibilidad de emitir un voto informado; permiten que partidos que apoyan al mismo candidato en una categoría compitan entre sí en otras categorías y en otros distritos; esto aporta confusión adicional; y alientan la aparición y facilitan la supervivencia de los así llamados ‘sellos de goma’, partidos que se limitan a ser micro emprendimientos personales y que muchas veces se ofrecen como soporte legal al mejor postor para la presentación de candidatos” (p. 7).<sup>2</sup>

La posibilidad abierta de presentar listas “colectoras” pesa negativamente sobre el análisis para el indicador del marco legal electoral.

## Ficha Limpia

Con respecto a la idoneidad de los candidatos, a la fecha son 5 las provincias que ya implementaron la iniciativa “ficha limpia”: Chubut, Jujuy, Mendoza, Santa Fe y Salta. Esta iniciativa está orientada a impedir que se postulen a cargos de elección popular provinciales o municipales, aquellos ciudadanos condenados penalmente en segunda instancia y mientras dure la condena, por delitos relacionados con la corrupción en ejercicio de la función pública, crímenes contra el estado civil o la integridad sexual de las personas, homicidios, y contra las libertades individuales.

La vigencia de ficha limpia, entendida como un conjunto de disposiciones que establece condiciones mínimas de idoneidad y elegibilidad de candidatos, y que puede contribuir con la

<sup>1</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/205371/20190412>

<sup>2</sup> Mustapic, Ana María; Gerardo Scherlis, Gerardo; Page, María (2011). De colectoras, espejos y otras sutilezas. Claves para avanzar hacia una oferta electoral más transparente. Documento de Políticas Públicas. Recomendación N°90. <https://www.cippec.org/publicacion/de-colectoras-espejos-y-otras-sutilezas-claves-para-avanzar-hacia-una-oferta-electoral-mas-transparente/>

mejora de la calidad de la representación, se valora positivamente al momento de analizar el marco legal electoral.

## Avance de alternativas a la boleta partidaria

Solo 15 países en el mundo no votan con boleta única y Argentina es uno de ellos, y es uno de los dos en América Latina que hace uso de la boleta partidaria. Este es un instrumento vulnerable que expone a los partidos a una competencia desigual, dado que obliga a los partidos a desplegar una fiscalización intensa que muchas agrupaciones pequeñas no pueden afrontar, sin poder garantizar así que las boletas válidas de su partido están disponibles para los electores en cada centro de votación a nivel nacional.

Distintas provincias han tenido experiencias exitosas con distintos instrumentos de sufragio, como es el caso de Santa Fe, que implementó la boleta de papel por categoría. En las últimas dos décadas, se dieron una serie de reformas electorales en la provincia de Santa Fe: en 2004 derogó la “ley de lemas” o ley “de doble voto simultáneo”; en 2010, se promulgó, la Ley Provincial No. 13.156 que estableció el sistema de Boleta Única y Unificación del Padrón Electoral; en 2013, la Ley Provincial No. 13.333 dispone que se respetará la autonomía provincial y cuando las elecciones nacionales se celebren en simultaneidad con las locales, el sistema electoral a utilizar será el que establece la Ley No. 13.156.

La boleta que se adoptó en Santa Fe es la boleta única por categoría, lo que quiere decir que, por cada categoría, el elector cuenta con una boleta separada. Esto disminuye irregularidades, a la vez que facilita el voto cruzado e implica que todos los partidos tienen exactamente las mismas oportunidades con respecto al lugar que ocuparán en el diseño final de la boleta, ya que el orden de los candidatos es asignado por sorteo público. Además, la boleta reduce la posibilidad de que actores logren reducir las oportunidades que tiene un candidato de ser votado por los ciudadanos: el diseño único, la impresión y distribución a cargo del Estado permite que todas las organizaciones tengan un espacio y visibilidad equivalentes; y las alianzas y partidos no deben disponer de más recursos para asignar a la tarea de fiscalización.

Luego de la experiencia de Santa Fe, la provincia de Córdoba en base a la Ley No. 9.571 (Código Electoral Provincial), utilizó ese mismo año la Boleta Única de Sufragio (BUS), en la que el votante marca la opción de su preferencia con tinta indeleble en una papeleta similar a la santafesina. La principal diferencia entre un instrumento de votación y el otro es que en la Boleta de Córdoba se encuentran todas las categorías a elegir en un solo papel, mientras que Santa Fe posee una boleta por cada categoría de cargos puesta a consideración del electorado.

Otros distritos llevaron la innovación más allá: la Boleta Única Electrónica (BUE) provista por la empresa MSA es utilizada en Salta<sup>3</sup> y Neuquén, y fue probada en la Capital Federal. Consiste en un dispositivo en el que el votante determina sus opciones, que luego es impreso digitalmente en un chip sobre una boleta de papel que es arrojada a una urna tradicional, facilitando un respaldo para la transparencia del proceso.

De cualquier manera, el instrumento de sufragio es una pieza clave del sistema electoral argentino. No solo es casi enteramente responsable por la falta de integridad de las elecciones

<sup>3</sup> Leyes No. 7.697 y No. 8.010.

en algunos distritos, sino que trunca los derechos del elector y de los partidos políticos, al complicar considerablemente la forma de emitir el voto, por un lado, y al hacer más probable la posibilidad de que la oferta electoral no esté presente uniformemente en todos los establecimientos electorales, por otro lado.

## Igualdad en el acceso a derechos políticos

### Cobertura de medios de comunicación

Tras el monitoreo de la cobertura que los medios de comunicación hicieron de la campaña electoral de 2021, la jornada de votación de 2021 y durante el último semestre de 2022, se determinó que el uso de recursos del Estado para beneficiar a una opción política y la compra de votos, relacionados con la corrupción y malversación de fondos públicos, son los tipos de categoría más reportadas. Las deficiencias logísticas, relacionadas con la gestión electoral, también fue una de las categorías más reportadas en las versiones digitales de los medios monitoreados. Otras categorías preocupantes, que acumulan gran cantidad de denuncias, son las relacionadas con el instrumento de votación. Estas principales categorías de denuncias fueron encontradas en 12 de las 24 jurisdicciones, mientras que las categorías de incumplimiento de la normativa de género, trashumancia electoral y destrucción de propaganda electoral sólo se registraron en 3 provincias.

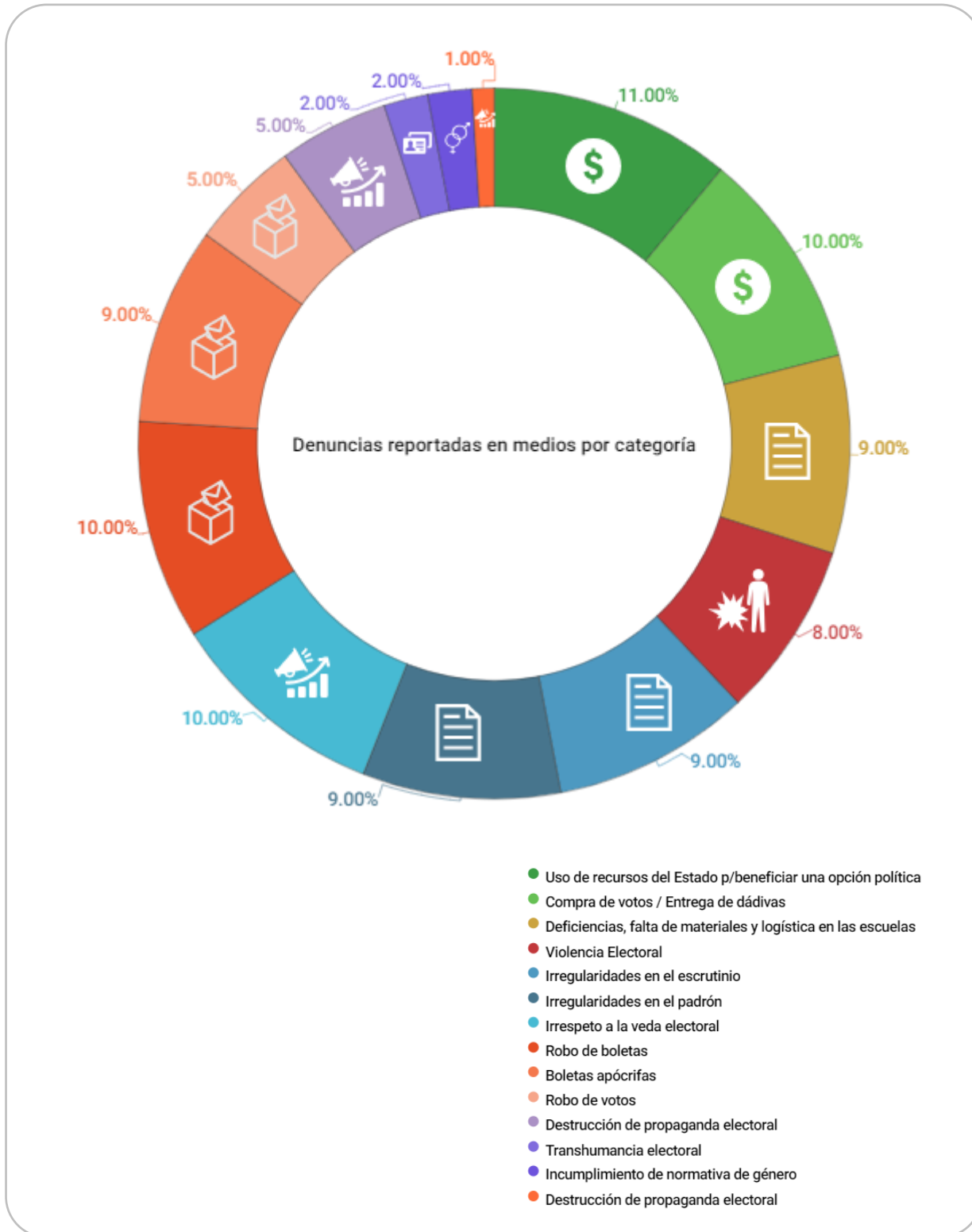
La Encuesta de Percepción sobre el Sistema Electoral Argentino (EPSEA), llevada a cabo en el año 2022 por Transparencia Electoral, revela que una escala del 1 al 5, más del 88% de los(as) expertos(as) encuestados(as) evaluó al instrumento de votación (boleta partidaria) otorgando valores entre 1 y 3, solo el 11% calificó este elemento con un 4 y ninguno le dio la máxima puntuación.

Hay un amplio consenso entre los expertos sobre el cambio del instrumento de votación, dividiéndose equitativamente entre los que consideran que debe adoptarse la boleta única papel y los que apoyan la implementación de la boleta única electrónica (BUE). Uno de los expertos definió al sistema de boleta partidaria como “obsoleta y costosa”, asegurando que la BUE “conjura los otros puntos críticos, como la confección del acta y el escrutinio”<sup>4</sup>.

Entre los que sugirieron la boleta única papel, un especialista propuso que debería ser “multicategoría con opción de voto por agrupación, separadas por nivel (una boleta para categorías nacionales, otra para provinciales, y otra para municipales)”.

<sup>4</sup> 10 Reformas Electorales para la Argentina: Más allá de la boleta única papel. Disponible en: <https://transparenciaelectoral.org/10-reformas-electorales-para-la-argentina-mas-alla-de-la-boleta-unica-papel/>

## MONITOREO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN (2021-2023)



Fuente: Elaboración propia en base a monitoreo de notas en medios publicadas entre 2021 y 2023.

## Acompañamiento Cívico

Además de votar y postularse a cargos de elección popular, la ciudadanía también tiene el derecho a estar informada y a ejercer contraloría ciudadana del proceso electoral. La observación electoral es un instrumento que permite analizar los procesos electorales para fortalecer la confianza de los actores y proponer medidas que mejoren la calidad democrática. La fiscalización de las elecciones no es prerrogativa exclusiva de los partidos políticos. La apertura por parte de los organismos electorales a la observación electoral es una forma de rendición de cuentas y es un derecho de la ciudadanía que, al ser ejercido, fortalece y legitima el proceso electoral<sup>5</sup>.

En este sentido, es importante aclarar que, en Argentina, la observación electoral no cuenta con un marco regulatorio. En el año 2011 varias organizaciones de la sociedad civil se presentaron ante el Poder Judicial de la Nación solicitando “un marco de reglamentación para las acciones de acompañamiento cívico” considerando que la falta de éste significaba “un gran impedimento a la hora de colaborar tanto en el sostenimiento como en el fortalecimiento de la calidad democrática” (Acordada 128 de la CNE/2011).

En la Acordada 128 de la Cámara Nacional Electoral (2011) se estableció la figura de “acompañamiento cívico”, que no está relacionada con la de observación electoral calificada, y solo puede ser ejercida por organizaciones nacionales. Sobre sus alcances reza el documento: “se entiende por acompañamiento cívico el conjunto de actividades realizadas por organizaciones o entidades de la sociedad civil de nuestro país, tendientes a efectuar un seguimiento puntual del acto electoral, el que comprenderá la búsqueda y obtención completa y exacta de información, y su análisis imparcial y profesional para la extracción de conclusiones”.

En la práctica, el ejercicio de la figura rara vez es impedido. Sin embargo, durante las elecciones del año 2021, en dos oportunidades el Juzgado Federal con competencia electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo de la Dra. Servini de Cubría, decidió no autorizar a Transparencia Electoral y otras organizaciones académicas y de la sociedad civil para realizar acompañamiento cívico. Ambas decisiones hicieron uso del mismo argumento, que postula que las OSC son “sujetos ajenos al desarrollo del acto” y prioriza “la fiscalización (...) que realizan las agrupaciones políticas”. Según estas resoluciones, con la fiscalización de los partidos políticos “se encontraría garantizado el control del acto eleccionario”, aproximación que considera que la observación ciudadana es accesoria o prescindible<sup>6</sup>.

Más puntualmente, diversos incidentes se presentaron en noviembre de 2021 con acompañantes cívicos de Transparencia Electoral, así como de otras organizaciones, que estando acreditados no pudieron ejercer el rol que les correspondía por un claro desconocimiento tanto de las autoridades de los centros electorales como de las fuerzas de seguridad, sobre todo en aquellas provincias con bajos niveles de integridad electoral<sup>7</sup>. El caso más grave es quizás el de la politóloga Soledad Saravia, acreditada como acompañante cívico en la provincia de Salta por el Grupo de Investigación en Ciencia Política (GICP) de la Universidad de Buenos Aires, quien fue objeto de “abuso de poder y de autoridad” al ser

<sup>5</sup> Índice de Observación Electoral para América Latina y el Caribe: <https://transparenciaelectoral.org/tableau/indice-de-observacion-de-electoral-de-america-latina/>

<sup>6</sup> Transparencia Electoral presenta Informe Final de Acompañamiento Cívico Argentina 2021 <https://transparenciaelectoral.org/transparencia-electoral-presenta-informe-final-de-acompanamiento-civico-argentina-2021/>

<sup>7</sup> Mapa de Integridad Electoral Argentina 2021 <https://transparenciaelectoral.org/tableau/mapa-de-integridad-electoral-argentina-2021/>

obstaculizada para cumplir su función y ser acusada de un presunto delito, pese a contar con las autorizaciones y credenciales correspondientes<sup>8</sup>.

El acompañamiento cívico es una figura con serias limitaciones y las herramientas para la observación electoral nacional y ciudadana debe ampliarse y reglamentarse propiamente. En este sentido, Transparencia Electoral ya colaboró en la elaboración de un proyecto de ley para reglamentar la observación electoral<sup>9</sup> en Argentina.

## Acceso a la información y datos abiertos

La disponibilidad de la información y de datos relacionados con los procesos electorales provinciales sigue siendo altamente deficitaria en la gran mayoría de los distritos. Las solicitudes de información sobre las denuncias recibidas por Secretarías Electorales y el Ministerio Público Fiscal por lo general no son respondidas oportuna y eficientemente. Esta es una limitación reiterada, **que pone en evidencia la importancia de reformar el sistema existente para tener acceso a información que debe ser pública sobre los procesos electorales**. Tanto el Poder Ejecutivo como el Judicial deben asumir compromisos con la apertura de datos, no solo de financiamiento de la política, candidaturas y *spots* de campañas electorales, sino de todo lo que atañe a las fases pre y post electorales (i.e.: datos sobre las auditorías de los sistemas de transmisión y difusión de resultados, publicación de denuncias formalizadas y resueltas por distrito y categoría, ausencia de autoridades de mesa, etc.).

No hay datos disponibles sobre la etapa post-electoral y en formato amigable de datos abiertos (i.e.: .csv, .xlsx). Contar con información detallada sobre ausentismo de autoridades de mesa (por distrito, sección, local de votación y mesa), y sobre denuncias realizadas por proceso electoral (por distrito, sección, local de votación, mesa, categoría y tipo de denunciante), es vital para mejorar la integridad y calidad del proceso electoral. En ocasiones, secretarías electorales aseguraron que esta información ni siquiera es recabada. La disposición N° 408/2013 de la Dirección Nacional Electoral de fecha 30 de octubre de 2013<sup>10</sup> sobre la apertura de datos públicos abiertos de la administración electoral solo hace referencia a resultados electorales, cartografía electoral, asignación de espacios para campañas electorales y aportes partidarios y de campañas electorales, datos que son necesarios, pero insuficientes a la hora de pensar las mejoras que requiere el sistema.

Los tribunales electorales provinciales, por su parte, cuentan también con un déficit importante de recursos para sistematizar y publicar la información que manejan. Tras un relevamiento hecho para este estudio, se identificó que **los portales de los entes electorales por lo general tienen una tendencia a crear sistemas orientados a servicios para partidos políticos** (carga de documentación para registros y rendición de cuentas), mientras que muy pocos orientan alguna sección de sus portales a servicios para ciudadanos, más allá de la tradicional verificación en el padrón electoral, mucho menos a la publicación de datos abiertos.

Aunque algunos tribunales provinciales implementan portales novedosos, con simuladores de voto y actualizaciones constantes, se trata de una minoría, y la tendencia refuerza además una noción partido-céntrica de los procesos electorales, en la que la ciudadanía y la sociedad civil son accesorias.

<sup>8</sup> Denuncia pública de la politóloga Soledad Saravia (2021):

<https://twitter.com/SoledadSaravia/status/1460077409517068290?s=20>

<sup>9</sup> Proyecto de ley para reglamentar la observación electoral: <https://transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2022/10/LEY-REGLAMENTARIA-DE-LAS-OBSERVACIONES-ELECTORALES.pdf>

<sup>10</sup> <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/97312/20131105>

Persiste en Argentina una brecha digital que se refleja en la integridad del sistema electoral a nivel subnacional. Hay un limitado acceso a la información de la justicia electoral federal y provincial, que tiene el potencial de ser usada por la sociedad civil y la academia dedicada al estudio de los temas electorales para promover mejoras de los procesos eleccionarios y de las condiciones democráticas en general. La posibilidad de acceder a documentos, formularios, estadísticas, padrones, así como hacer y darle seguimiento a denuncias y solicitudes, son herramientas fundamentales para garantizar la integridad electoral entendida de manera amplia.

Los tribunales electorales provinciales deben poder contar con recursos y herramientas para brindar acceso a información y datos electorales de forma oportuna, completa, clara y de forma fácil y rápida, por lo que **fortalecer las capacidades de los tribunales electorales en materia institucional y tecnológica para que puedan recopilar y publicar estos datos de forma oportuna es clave** para que la ciudadanía y los partidos políticos puedan velar más efectivamente por la integridad de cada proceso electoral.

Análisis de portales web por provincia (2023)			
Provincia	Usuario prioritario	Descargables	Web
Buenos Aires	Partidos	No	<a href="https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/">https://www.juntaelectoral.gba.gov.ar/</a>
CABA	Electores y partidos	No	<a href="https://www.eleccionesciudad.gob.ar/">https://www.eleccionesciudad.gob.ar/</a>
Catamarca	Sin datos	No	<a href="https://juscataamarca.gob.ar/">https://juscataamarca.gob.ar/</a>
Chaco	Partidos	No	<a href="http://www.electoralchaco.gov.ar/">http://www.electoralchaco.gov.ar/</a>
Chubut	Partidos	Sí	<a href="https://electoral.juschubut.gov.ar/index.php/camara-electoral">https://electoral.juschubut.gov.ar/index.php/camara-electoral</a>
Córdoba	Electores y Partidos	Sí	<a href="https://www.justiciacordoba.gov.ar/Jel/Inicio/Index.aspx">https://www.justiciacordoba.gov.ar/Jel/Inicio/Index.aspx</a>
Corrientes	Partidos	No	<a href="http://www.juscorrientes.gov.ar/junta-electoral">http://www.juscorrientes.gov.ar/junta-electoral</a>
Entre Ríos	Partidos	No	<a href="https://www.tribunalelectoraler.gob.ar/inicio">https://www.tribunalelectoraler.gob.ar/inicio</a>
Formosa	Partidos	No	<a href="https://tep.jusformosa.gob.ar/">https://tep.jusformosa.gob.ar/</a>
Jujuy	Partidos	No	<a href="http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/home/">http://www.tribelectoraljujuy.gov.ar/home/</a>
La Pampa	Partidos	No	<a href="http://www.trielectorallapampa.gov.ar">www.trielectorallapampa.gov.ar</a>
La Rioja	Electores y Partidos	No	<a href="https://justicialarioja.gob.ar/index.php/justicia-electoral-menu">https://justicialarioja.gob.ar/index.php/justicia-electoral-menu</a>
Mendoza	Partidos	No	<a href="http://www.jus.mendoza.gov.ar/web/junta">http://www.jus.mendoza.gov.ar/web/junta</a>
Misiones	Partidos	No	<a href="http://www.electoralmissions.gov.ar">www.electoralmissions.gov.ar</a>
Neuquén	Partidos	No	<a href="http://www.jusneuquen.gov.ar/">www.jusneuquen.gov.ar/</a>
Río Negro	Partidos	Sí	<a href="http://www.servicios.jusrionegro.gov.ar/inicio/web/institucional/tribunal-electoral/">www.servicios.jusrionegro.gov.ar/inicio/web/institucional/tribunal-electoral/</a>
Salta	Partidos	Sí	<a href="http://www.electoralsalta.gob.ar">www.electoralsalta.gob.ar</a>
San Juan	Partidos	No	<a href="http://www.jussanjuan.gov.ar/tribunal-electoral">www.jussanjuan.gov.ar/tribunal-electoral</a>
San Luis	Partidos	No	<a href="https://electoral.justiciasanluis.gov.ar/">https://electoral.justiciasanluis.gov.ar/</a>
Santa Cruz	Partidos	No	<a href="http://www.jussantacruz.gob.ar">www.jussantacruz.gob.ar</a>
Santa Fe	Electores y Partidos	Sí	<a href="https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/">https://www.santafe.gov.ar/tribunalelectoral/</a>
Sgo. del Estero	Sin datos	No	<a href="http://www.tribunalelectoralse.gov.ar">www.tribunalelectoralse.gov.ar</a>
Tierra de Fuego	Electores y Partidos	No	<a href="https://eleccionestdf.justierradelfuego.gov.ar/">https://eleccionestdf.justierradelfuego.gov.ar/</a>
Tucuman	Partidos	No	<a href="https://electoraltucuman.gob.ar/">https://electoraltucuman.gob.ar/</a>

Elaboración propia (2023)

## Encuesta de Percepción de Especialistas (EPE)

El peor valor promedio (2,73) es para la percepción sobre el uso de recursos públicos y privados en caso de que el gobernador se presente a su reelección. Esto indica que cuando el ejecutivo provincial se juega su permanencia, la elección se realiza bajo un “manto de sospecha” debido a la influencia que puede ejercer el oficialismo en la utilización de los recursos del Estado. De las preguntas para todas las provincias sin distinguir entre aquellas en las que el gobernador se presentaba a un nuevo mandato, nos encontramos que la percepción sobre el manejo de los medios (equidad, imparcialidad, exhaustividad) en la cobertura de la campaña electoral y sobre medidas tendientes a evitar la compra de votos son las peores puntuadas con 2,33 de media general.

Por el lado de los mejores valores, las 5 unidades subnacionales según la percepción de especialistas lo integran Mendoza, Salta, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba y Tierra del Fuego. La pregunta con mejor valoración es la percepción sobre el cumplimiento de la universalidad del voto, con respuestas que en ningún caso fueron peores que “regular”.

Las 4 provincias con el peor puntaje otorgado por los especialistas fueron San Luis, Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero. Estas cuatro no solo son las peor calificadas por los especialistas, sino que se encuentran lejos del promedio provincial nacional de 1,8.

## Competitividad Democrática

### Democracia Subnacional

Esta variable no muestra variación entre una edición y otra del estudio, debido a que los indicadores que componen el índice no produjeron nueva información. Habiendo aclarado eso, es necesario analizar los casos destacables, para así ofrecer contexto sobre el puntaje final que obtiene cada distrito.

Gervasoni (2010) argumenta que “los oficialismos que perciben alguna de estas rentas fiscales disfrutan los beneficios del gasto [público], sin sufrir las consecuencias de imponer cargas impositivas” (2010: p. 306). Cuando se refiere a los **mecanismos de autonomía económica de las provincias** dice: “si, adicionalmente, los oficialismos pueden gastar las rentas discrecionalmente, podrían usarlas para pagar altos salarios, adjudicar grandes contratos, financiar ampliamente el clientelismo, y dominar el mercado de medios para *marketing*, todo lo cual disminuye los incentivos de los actores sociales para oponerse al oficialismo” (2010: p. 307). Efectivamente, Gervasoni argumenta que el federalismo fiscal “crea situaciones rentistas cuando las unidades subnacionales reciben transferencias del gobierno central en cantidades muy por encima de lo que podrían obtener por sus propios esfuerzos fiscales” (p. 309).

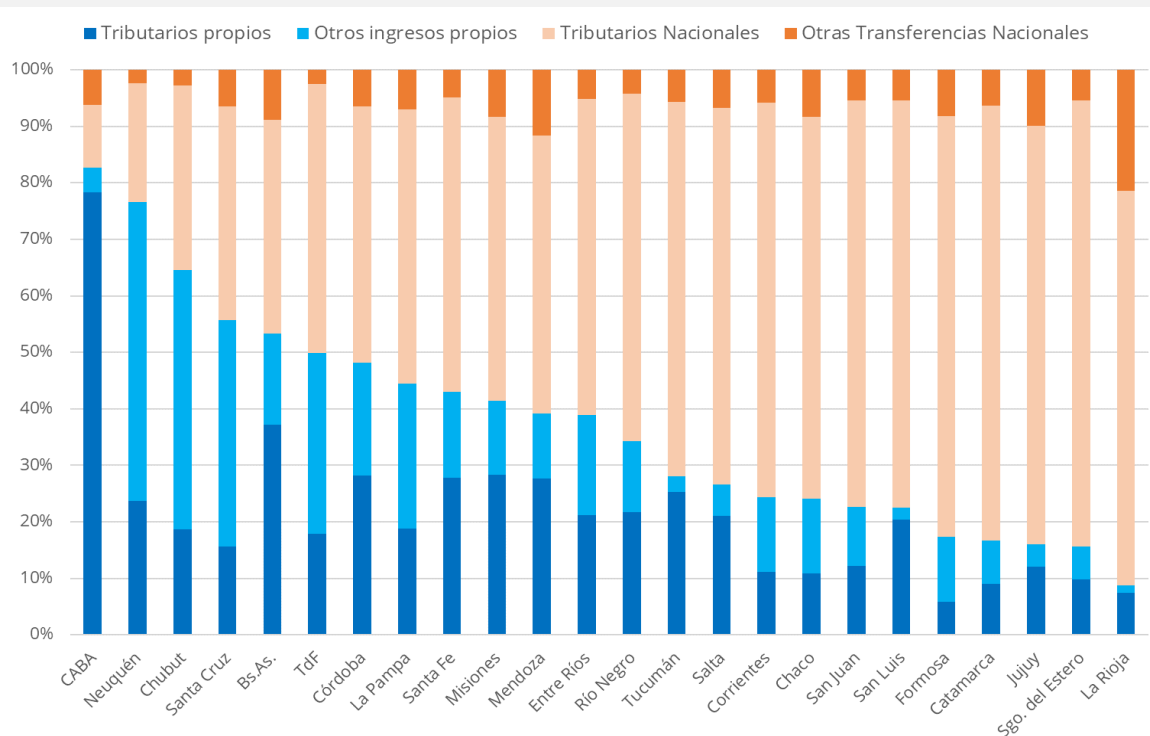
Federalismo fiscal y calidad democrática: la necesidad de repensar la Coparticipación Federal de Impuestos

En Argentina coexisten bajo un mismo régimen político nacional, otros 24 regímenes subnacionales con amplias diferencias en términos de integridad electoral y calidad democrática. Si bien para explicar estas diferencias, en general, se ha hecho hincapié en cuestiones políticas, en esta sección nos centraremos en la relación que existe con las instituciones económicas.

La principal institución que afecta la situación económica de las provincias hoy en día es la Coparticipación Federal de Impuestos (CFI), que es un mecanismo institucionalizado que determina una distribución, solidaria, de lo recaudado por impuestos nacionales entre el gobierno federal y los gobiernos subnacionales (provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

Sin embargo, el federalismo fiscal es una ficción en Argentina. En solo 5 provincias los recursos de origen subnacional son más del 50% del total de ingresos (ver gráfico a continuación). Es decir, 19 de las 24 jurisdicciones subnacionales reciben más del Estado federal que lo que recaudan por tributos propios. Los mayores niveles de independencia económica se observan en CABA, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Buenos Aires. Mientras que en el otro extremo se encuentran La Rioja y Santiago del Estero, jurisdicciones donde 91% y 84% de los ingresos totales corresponden a coparticipación de impuestos y transferencias nacionales. Como veremos, este mecanismo es determinante de la independencia fiscal de las provincias, lo cual a su vez impacta sobre el desarrollo de su sector privado, la competencia política y su integridad electoral.

DEPENDENCIA DE LAS PROVINCIAS DE TRANSFERENCIAS NACIONALES  
Como porcentaje de los Ingresos Totales de cada jurisdicción. Año 2021.



Fuente: Libertad y Progreso, en base a datos del Ministerio de Economía.

Cuando en una provincia la mayor parte de los ingresos se derivan directamente de impuestos que cobra a sus trabajadores y empresas, el poder del Estado está limitado por su dependencia de ese mismo sector privado, que es el que provee los recursos para que el Estado funcione. Esto da lugar a que surjan nuevas expresiones políticas, que haya poder para hacer oír reclamos y que el gobierno de turno se encuentre condicionado por otras fuerzas. Lo cual a su vez suele quedar institucionalizado en mecanismos de división de poderes, transparencia y participación política y ciudadana.

En cambio, cuando los recursos de los gobiernos provinciales no dependen de lo que recaudan, sino de lo que reciben de la nación, ocurre justamente lo inverso.

Por un lado, se rompe la relación directa entre el representante y el representado. Una base fundamental de este vínculo es que el segundo financia al primero. Pero cuando existen importantes transferencias federales, el gobierno provincial puede bajar sus impuestos o tolerar importantes niveles de evasión, casi sin costo. Al hacerlo, el gobierno provincial deja de depender de sus representados para depender del gobierno federal.

Por otro, la posibilidad de gastar con billetera ajena lleva a una expansión del aparato estatal provincial. Lo cual va en detrimento del desarrollo privado. No es casualidad que, en general, las provincias con mayor dependencia de la Coparticipación Federal de Impuestos, sean también aquellas con un sector productivo más débil. A su vez, esto promueve que una porción importante de la población, al no encontrar oportunidades en el sector privado, deba sus ingresos al empleo o transferencias estatales. Esto hace que se rompa el contrapeso natural que tienen los gobiernos, que es el poder de la propia ciudadanía.

Si bien la relación no es lineal, estas reglas de juego promueven la menor competencia política a nivel subnacional y la concentración del poder. Que a su vez baja la probabilidad de que surjan fuerzas disidentes que puedan liderar un cambio efectivo. Al final del día, nos encontramos con ecosistemas donde se incentiva el cambio de reglas electorales para sostener en el poder al gobierno de turno, minando la calidad democrática y la transparencia, en detrimento de la ciudadanía.

## Contestación del Ejecutivo

Este indicador representa la oportunidad real de la oposición para llegar al poder, y es igual a la unidad menos la proporción de votos válidos obtenidos por el partido que gana la elección. El valor mínimo que se ha dado en la Argentina es de 0.29, más específicamente en las elecciones de Tierra del Fuego del año 2003, cuando el radical Mario Colazo obtuvo el segundo lugar en la primera vuelta (que otorga el valor al indicador) por detrás de Manfredotti (PJ-UCeDé), pero se impuso en la segunda vuelta con el 52% de los votos, llegando a la gobernación provincial. Esto habla de una elección altamente competitiva. Por el contrario, el máximo registrado de menor competitividad se registró en las elecciones de San Luis del mismo año, cuando Alberto Rodríguez Saá superó el 90% de los votos (0.9008), propulsado por la candidatura presidencial de su hermano Adolfo y sin enfrentar candidatos del tradicional rival del Partido Justicialista, ni la Unión Cívica Radical.

En cuanto a los promedios provinciales, Formosa es la que obtiene el mayor valor (0.642), es decir, registró **las elecciones menos competitivas** desde 1983, evidenciadas por las reiteradas reelecciones de Gildo Insfrán (PJ), quien gobierna la provincia de forma

ininterrumpida desde 1995. Tierra del Fuego (0.4232) es en este sentido la provincia más competitiva, con un sistema electoral de doble vuelta que facilita una concentración menor del voto. Para dar una idea, desde 1991 a la fecha, solo 2 candidatos han logrado ganar en primera vuelta obteniendo más de la mitad de los votos.

## Control de sucesión

Si el gobernador o partido de gobierno logra mantener el poder, tenemos el valor 1 como mínimo dado por un triunfo de un candidato opositor. El máximo registrado es de 3 para aquellas elecciones en las que el gobernador es reelegido o gana un aliado cercano.

## Límites a la reelección

Los límites al mandato de los ejecutivos provinciales tienen una escala de 0 (Sin reelección permitida) a 3 (reelección indefinida), por lo que los valores mínimos y máximos registrados corresponden a esos extremos, el encontrar por lo menos una elección llevada a cabo bajo esa regla. Las provincias con valores mínimos son Mendoza y Santa Fe, que no permiten la reelección del Gobernador desde la vuelta a la democracia. En el otro extremo encontramos a Catamarca, que desde 1991 elige a sus representantes provinciales con reelección indefinida en el caso del Gobernador, obteniendo 2.6 de valor promedio. La media general se ubica en 1.05, mostrando que la tendencia de las provincias en el periodo es hacia permitir solo una reelección inmediata del gobernador provincial.

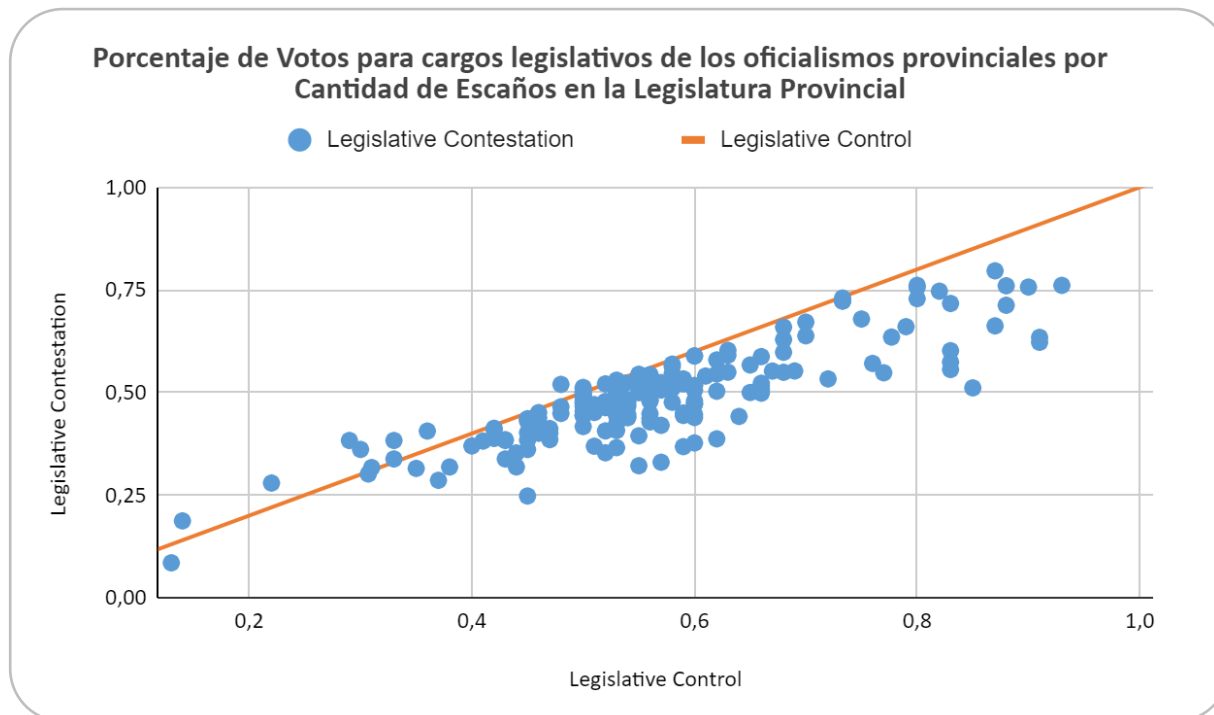
## Control Legislativo

Esta variable está ligada al porcentaje de los escaños de la Cámara baja (o única) provincial, que obtiene el partido ganador de la elección ejecutiva. El mínimo lo registra la elección de Tierra del Fuego en 2011, con un valor de 0.13. A pesar de que Fabiana Ríos recibiera el 36% y el 50% de los votos a gobernador en la primera y segunda vuelta, el PSP<sup>11</sup> solo fue votado por el 8% de los fueguinos para cargos legislativos provinciales, quedando con solo 2 de las 15 bancas. Por el contrario, la máxima se registra el mismo año en La Rioja, cuando el oficialismo provincial (PJ) ayudado por la fórmula y sistema electoral, sumado a la división del partido en varias listas legislativas, se quedó con la totalidad de los escaños.

El promedio máximo en la variable lo tiene La Rioja y la predominancia histórica del Justicialismo que en todas las elecciones (exceptuando 2007) le dio amplias mayorías al Gobernador en el legislativo subnacional. Para Tierra del Fuego y su fragmentación partidaria es la media mínima de 0.36, con la particularidad de que solo en las elecciones del 2015 el gobernador obtuvo mayoría propia en la Legislatura provincial. El promedio general de 0.58 indica que lo “común” es que el ejecutivo provincial cuente con mayoría en la legislatura o cámara baja provincial, impulsado por la elección proporcional de los escaños y el efecto arrastre de la categoría de mayor importancia. Poniendo el ojo en la variable “Contestación Legislativa” dada por el porcentaje de votos obtenidos para la categoría legislativa provincial por el partido ganador de la elección, encontramos el mínimo en las particulares elecciones de Tierra del Fuego 2011. La lista apoyada por la gobernadora Ríos solamente recibió el 8% de los apoyos, siendo la lista legislativa menos votada de un gobernador electo desde la vuelta a la democracia. En el lado opuesto, la lista más votada fue la del Frente Cívico por Santiago en 2008, elección en la que los candidatos de Gerardo Zamora fueron apoyados por el oficialismo nacional y sectores de la UCR, no teniendo oposición fuerte y obteniendo casi el 80% de los votos.

<sup>11</sup> Partido Social Patagónico.

El promedio máximo es de Formosa y la fuerza política del gobernador Insfrán que gobierna la provincia hace más de 25 años, con un 0.66. El mínimo (0.26) lo tiene Tierra del Fuego y la dificultad de los oficialismos para obtener muchos votos en la categoría legislativa. La media de 0.49 general, al estar cercana al 50% de los votos para los gobernadores, marca que los oficialismos están muy cerca de llevarse la mayoría de los votos en elecciones legislativas subnacionales.



Fuente: Elaboración propia en base a datos electorales 1987-2019 (2021)

El gráfico precedente, rescatado de la edición anterior de este trabajo, demuestra la relación entre la cantidad de votos que obtiene el partido para la legislatura provincial y el porcentaje de bancas que gana en tal elección. La línea naranja guiada por el eje "x" (porcentaje de escaños), muestra el porcentaje de escaños que le corresponden al partido en base a los votos obtenidos. Por lo tanto, aquellos puntos por sobre la constante muestran casos en los que el partido ganador se vió subrepresentado en el parlamento. Por el contrario, los que se encuentran debajo de la línea se vieron **sobrerrepresentados**, al hacerse con mayor porcentaje de bancas que de votos, lo que sucede en la mayoría de los casos.

## LAS PROVINCIAS DE BAJA INTEGRIDAD ELECTORAL

### Catamarca

En esta provincia rige la reelección indefinida, y junto a Santiago del Estero es uno de los distritos en los que el juzgado electoral provincial no cuenta con un portal para difundir información pública sobre el proceso electoral, ni en formato abierto ni de otro tipo. El Tribunal Electoral se conforma por sorteo previo al ciclo electoral y, como suele suceder en otras provincias, con jueces dedicados a otras materias.

No ha adoptado la ley de lemas, pero tampoco ha incorporado ficha limpia o boleta única. Las irregularidades más comunes reportadas en medios de la provincia van desde la violación de la veda electoral hasta la compra de votos.

### Formosa

Junto a Catamarca y Santa Cruz, Formosa es una de las 3 provincias donde rige la reelección indefinida para el Poder Ejecutivo, lo cual afecta sustancialmente su posicionamiento en el índice. Además, está vigente la ley de lemas para cargos locales. Los distintos indicadores que conforman la dimensión de democracia subnacional evalúan de forma negativa a este distrito, y es que, en cuanto a promedios provinciales de la variable de contestación ejecutiva (oportunidad real de la oposición para llegar al poder), Formosa es la que obtiene el valor más negativo (0.642), determinado por las reiteradas reelecciones de Gildo Insfrán (PJ), quien gobierna la provincia de forma ininterrumpida desde 1995.

En el caso del indicador control de sucesión (control del poder), nuevamente encontramos a Formosa entre las tres provincias en las que el partido de gobierno no ha perdido ninguna elección desde 1983, eligiendo siempre a aliados del gobernador. Estas jurisdicciones son la Formosa de Gildo Insfrán, el San Luis de los hermanos Rodríguez Saá<sup>12</sup> y La Pampa, con histórica predominancia del Justicialismo. Interpretado esto como una falta de alternancia que es necesaria para la calidad electoral.

Otro indicador en la que Formosa impone máximos históricos es el de contestación legislativa, donde la fuerza política del gobernador Insfrán, que gobierna la provincia hace más de 25 años, obtiene un promedio de 0.66.

### Misiones

El uso de la ley de lemas a nivel local y la valoración de especialistas son dos de los factores que explican el puntaje obtenido por la provincia. Con respecto a los datos sobre procesos electorales, el Tribunal tiene en su portal información pública disponible, más no en formato abierto. La provincia vota con boleta partidaria y no contempla la adhesión a ficha limpia. El peronismo, y el peronismo disidente que derivó en un movimiento político provincial, acumula 36 años en el Poder.

### La Rioja

Con respecto a la competitividad, en la variable **control legislativo** (ligada al porcentaje de los escaños de la Cámara baja -o única- provincial que obtiene el partido ganador de la elección ejecutiva), en La Rioja llegó registrarse una máxima con respecto a los niveles en otras provincias (2011) cuando el oficialismo provincial (PJ) ayudado por la fórmula y sistema

<sup>12</sup> La excepción la marca la gobernación de Claudio Poggi entre 2011 y 2015, codificada con el máximo valor por ser, en aquel momento, aliado del gobernador saliente.

electoral, sumado a la división del partido en varias listas legislativas, **se quedó con la totalidad de los escaños**, lo cual es reprochable desde el punto de vista democrático.

El promedio máximo en la variable lo tiene La Rioja, y la predominancia histórica del Justicialismo que en todas las elecciones exceptuando 2007 le dio amplias mayorías al Gobernador en el legislativo subnacional.

Las denuncias registradas en medios en su gran mayoría tienen que ver con el **uso de recursos públicos en beneficio del oficialismo provincial**, y la percepción de los especialistas sobre este distrito está por debajo del promedio, lo cual es una apreciación negativa. En las PASO del 12 de septiembre de 2021, el oficialismo provincial ganó por un **margen del 30%**, solo detrás de Santiago del Estero donde margen a favor del oficialismo llegó al 40%, y todo en este contexto de desigualdad sistémico. Todas estas cosas justifican su bajo puntaje en el Mapa de Integridad Electoral Argentina 2021 y es necesario tomarlas en cuenta para evaluar el proceso electoral del 14 de noviembre.

## Santa Cruz

Las respuestas recabadas por la Encuesta de Percepción de Especialistas (EPE) indican que las 4 peores provincias en relación a la percepción de la calidad democrática son Misiones, Santiago del Estero, Santa Cruz y Formosa. Estas cuatro no solo son las peor calificadas por los especialistas, sino que se encuentran lejos del promedio provincial nacional de 1,81. En el caso de la calidad del marco normativo electoral, la percepción negativa de esta provincia puede referir al uso de la **ley de lemas**, legislación controversial vigente desde 1988, como medio para anular la posibilidad de que el elector decida por una lista de otro partido o alianza en la eventualidad de que la lista o candidato de su preferencia no resultara electa. Aunque no afecta a procesos electorales federales, habla de una tendencia del oficialismo provincial (el mismo partido gobierna la provincia desde 1983) de inclinar el tablero electoral a su favor.

La mayoría de las denuncias recabadas por el monitoreo de medios están enmarcadas en 5 categorías: uso de recursos públicos a favor del oficialismo, propaganda electoral en violación de la normativa, irregularidades en el escrutinio, falta de materiales electorales y robo de boletas, una constante preocupante a nivel nacional.

## Santiago del Estero

Esta provincia cuenta con muchos indicadores negativos en todas las dimensiones, lo que la ubica en las últimas 3 posiciones del índice de integridad. Los especialistas la ubican en el último puesto en lo que a condiciones electorales se refiere, y tras analizar todos los indicadores que componen el IDS resultó posicionada en las últimas 5 posiciones, lo que habla de una muy baja calidad democrática.

El indicador contestación legislativa, Santiago del Estero tiene un récord histórico, proveniente de la elección del año 2008 cuando la lista más votada fue la del Frente Cívico por Santiago, comicios en los que los candidatos de Gerardo Zamora fueron apoyados por el oficialismo nacional y sectores de la UCR, no teniendo oposición fuerte y obteniendo casi el 80% de los votos.

Se identificaron denuncias reportadas en 2019 y 2021 que tienen que ver con el instrumento de votación (robo de boletas), trashumancia electoral (electores registrados en un lugar distinto a aquel en el que reside), compra de votos, violación de la veda electoral y violencia electoral. Contar con 5 categorías distintas de denuncias afecta negativamente la valoración final del distrito.

Por último, su posición en el índice final de integridad electoral mejora sobre Santa Cruz y Formosa porque tiene vigente ley de paridad y es la única provincia que alcanzó la paridad en la legislatura.

## San Juan

Sigue siendo una provincia de integridad baja debido a que en cuanto a la percepción de los especialistas, la apreciación de las condiciones electorales en este distrito pasó de estar alrededor del promedio a caer varias posiciones, solo por encima de Santiago del Estero, Formosa, Santa Cruz y San Luis, lo que tuvo un efecto en su valoración final.

## San Luis

El valor máximo para la variable contestación ejecutiva es justamente el registrado en las elecciones de San Luis (2003), cuando Alberto Rodríguez Saá superó el 90% de los votos (0.9008), arrastrado por la candidatura presidencial de su hermano Adolfo Rodríguez Saá; y dentro de los promedios por provincia del indicador control de sucesión también encontramos que San Luis es una de 3 las provincias (junto a La Pampa y Formosa) en las que el partido de gobierno no perdió ninguna elección desde 1983, eligiendo siempre a aliados del gobernador, hasta que en 2023 sucedió algo similar a lo ocurrido en Neuquén. En las elecciones provinciales de este año ganó un aliado Adolfo Rodríguez Saá, el exgobernador Claudio Poggi, apoyado por una de las coaliciones dominantes a nivel nacional, Juntos por el Cambio.

San Luis se ubica dentro de las 4 provincias con el peor puntaje otorgado por los especialistas, junto a Santa Cruz, Formosa y Santiago del Estero, ubicándose lejos del promedio provincial nacional de 1,81. La reciente aprobación de la **ley de lemas** en la provincia empeoró también su puntuación con respecto al índice anterior.

## Tucumán

Esta es una de las 3 provincias donde se identificó la mayor variedad de categorías por denuncias reportadas en medios, es decir, donde las irregularidades abarcan una mayor variedad de aspectos del proceso electoral. Al menos 10 categorías fueron identificadas, entre las que se encuentran denuncias vinculadas al instrumento de votación (boletas apócrifas y robo de boletas), a las condiciones de la campaña electoral (propaganda en violación de normativa e irrespeto a la veda electoral), y a otras características sistémicas, como irregularidades en el padrón, falta de materiales electorales, compra de votos y abuso de recursos públicos a favor del oficialismo. La práctica de hacer uso de recursos del Estado, como el otorgamiento de bonos para funcionarios públicos provinciales en plena veda electoral, afecta el puntaje de esta provincia.

Aun cuando la provincia restringe desde 2006 la reelección a 2 períodos consecutivos, en el 2011 la constitución se interpretó de forma que permitiera a Alperovich presentarse una tercera vez, tomando el período 2007-2011 como su primer período bajo la nueva constitución, e incluso a postularse una cuarta vez en 2019. Las elecciones de 2019 las perdió frente a su vicegobernador, Juan Manzur, quien también incurrió en la práctica de forzar límites a la reelección, alternándose con su vicegobernador, Osvaldo Jaldo. En 2023, la Corte frenó su quinta candidatura en fórmulas ejecutivas provinciales (gobernador-vicegobernador) y renunció a su postulación, para cederla a Jaldo.

## LAS PROVINCIAS DE INTEGRIDAD ELECTORAL MODERADA

### Buenos Aires

La magnitud de la jurisdicción y las irregularidades que se reportan durante la jornada electoral, como la compra de votos y dádivas, y aquellas vinculadas al instrumento de votación en distritos pertenecientes al conurbano, explican en parte el puntaje obtenido por la provincia. Los datos disponibles en formato abierto son muy limitados, y el mismo partido ha ostentado la gobernación durante 32 de los últimos 40 años.

### Corrientes

Los especialistas le otorgan una valoración media en lo que respecta a las condiciones electorales locales; y según el IDS, conserva una competitividad moderada. La mejora viene dada por un mejor rendimiento en el caso del monitoreo de medios, y es que de 5 categorías identificadas originalmente (2017), bajó a 3 (2021), de las cuales dos tienen que ver con el instrumento de votación (boletas apócrifas y robo de boletas), denuncias que se repiten en casi todas las provincias debido a la naturaleza de la boleta partidaria.

### Chaco

La suspensión de las elecciones primarias y la aprobación del sistema de listas “colectoras” fueron la principal razón de su caída en el índice. Además, la forma en la que fueron aprobadas las medidas fue fuertemente cuestionada por la oposición local y nacional, basándose en que la Presidencia de la Cámara de Diputados de Chaco se atribuyó facultades que no tenía, que se violaron normas de procedimiento legislativo, y que tampoco se respetaron las mayorías exigidas para aprobar los cambios.

### Chubut

Aunque no formalmente denominada “colectoras”, esta provincia permite “adhesión de boletas”, lo que en esencia es una forma limitada de lista colectora. El portal web del Tribunal Electoral Provincial tiene algunas herramientas para electores (ej.: consulta de padrón y registro voluntario como autoridad de mesa), y los sistemas usuales para partidos políticos, pero no hay homogeneidad en los datos publicados, dado que varían por elección, y no están disponibles en formato abierto.

### Entre Ríos

El Tribunal Electoral Provincial está compuesto por 3 miembros del Poder Judicial y 2 autoridades del Poder Legislativo, donde ambas cámaras responden al oficialismo provincial. Un mismo partido ha ostentado el Poder durante 32 de los últimos 40 años. El portal del Tribunal Electoral no cuenta con una sección de publicación de datos electorales en formato abierto o algún otro, más allá de la legislación, decisiones tomadas y decretos relativos con algunos procesos electorales.

### Jujuy

En la provincia rigen las colectoras y, al igual que Entre Ríos y Buenos Aires, una misma fuerza gobernó el distrito durante 32 de los últimos 40 años. El Tribunal Electoral Provincial hace una delimitación histórica para la publicación de estadísticas en dos períodos: 1983-2003 y 2005-2021, pero los datos no están publicados en formato abierto. Como factor decisivo para ubicarse un poco más arriba en el índice está la adopción de ficha limpia.

## Neuquén

La provincia ha sido gobernada por el mismo partido desde el retorno de la democracia en 1983. El Movimiento Popular Neuquino (MPN), fundado por Felipe Sapag, cinco veces gobernador de la provincia entre 1963 y 1999, recién perdió una elección en el año 2023, a manos de un candidato que proviene de las filas de ese partido y fue apoyado por una de las dos coaliciones predominantes de nivel nacional, Juntos por el Cambio. Previamente, formaba parte de un grupo de 7 provincias argentinas en las que no ha habido alternancia del partido en el poder desde la vuelta de la democracia, junto a Formosa, La Pampa, La Rioja, San Luis, Santa Cruz y Santiago de Estero. Dicho esto, en la provincia de Neuquén no rige la reelección indefinida para gobernadores y vicegobernadores, pudiendo ser electos por un período consecutivo.

El relevamiento de medios identificó denuncias que abarcan 6 distintas categorías: destrucción de propaganda electoral, irregularidades en el escrutinio, falta de materiales y uso de recursos públicos en beneficio de una opción política. También tuvo un peso negativo, no solo la falta de alternancia, sino las denuncias sobre redes clientelares.

Las elecciones provinciales en Neuquén han sido marcadas por la desconfianza de la oposición en quienes actualmente componen la justicia electoral provincial y el instrumento de votación, con lo cual es importante que la provincia aumente y mejore las medidas de transparencia previamente asumidas y de mayor publicidad a todos los actos de verificación.

## La Pampa

Una de las provincias que no ha visto alternancia desde la recuperación democrática de 1983, La Pampa enfrenta varias dificultades. Los datos y la información sobre procesos electorales son virtualmente inexistentes y rige la boleta partidaria. Sin embargo, no tiene vigencia la Ley de Lemas e impone límites a la reelección. Además, se dio una baja con respecto a la última medición en la cantidad y gravedad de irregularidades reportadas en medios.

## Río Negro

En Río Negro rige el uso de colectoras y el Poder Judicial provincial no incluye en sus informes estadísticos anuales información sobre comicios celebrados en años electorales. El Juzgado Electoral, recientemente constituido para funcionar de forma permanente, tiene un portal en el que publica algo de información de elecciones pasadas, no en formato abierto.

## Salta

Esta provincia adoptó ficha limpia, boleta única y cuenta con un portal que presenta datos relacionados con el proceso electoral en mayor cantidad y calidad. Sin embargo, permite los acoples y la reelección por dos períodos consecutivos.

## PROVINCIAS DE ALTA INTEGRIDAD

### Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Así como algunos aspectos del sistema electoral trascienden lo provincial para afectar lo federal, pasa a la inversa. La Ciudad de Buenos Aires es un distrito en el que, si bien la integridad electoral no es cuestionada, el ejercicio del acompañamiento cívico ha llegado a ser denegado, como en el caso anteriormente señalado durante las elecciones del año 2021. Tanto para las PASO como para las Generales, el Juzgado Federal con competencia electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no autorizó a las organizaciones académicas y de la

sociedad civil que solicitaron realizar tareas de acompañamiento cívico. Ambas decisiones argumentaron que las OSC son “*sujetos ajenos al desarrollo del acto*” y priorizan “*la fiscalización (...) que realizan las agrupaciones políticas*”. Según estas resoluciones, con la fiscalización de los partidos políticos “*se encontraría garantizado el control del acto electoral*”, aproximación que considera que la observación ciudadana es accesorio o prescindible<sup>13</sup>.

Sin embargo, para las elecciones del año 2023, habrán sido constituidos los organismos electorales previstos en la legislación electoral de 2019, tomando forma en la práctica un sistema de entes autárquicos e independientes que administrarían las elecciones en la Ciudad, en caso de que sean desdobladas.

## Córdoba

La provincia de Córdoba subió varias posiciones, pasando a ser catalogada como de integridad alta. En gran medida, esto se debe a que la percepción de los especialistas mejoró para las elecciones de 2023, aunque se mantuvo en la posición 16 del Índice de Democracia Subnacional (1.03), arrastrada por la baja alternancia entre 1999 y la actualidad, y puntajes deficitarios en lo que refiere a control legislativo y efectiva posibilidad de la oposición de acceder al poder.

## Mendoza

A pesar de que para 2023 algunos departamentos ejercerán la prerrogativa que tienen de desdoblar sus elecciones de la elección provincial (con lo cual algunos electores deberán concurrir hasta 6 veces a las urnas), la puntuación de Mendoza se vio positivamente afectada debido a la vigencia de Ficha Limpia, la aprobación de la boleta única de papel y la prohibición de la reelección, todos considerados factores de mejora de la integridad y la transparencia de los procesos electorales.

## Santa Fe

El uso de la boleta única por categorías, la adopción de Ficha Limpia, la disponibilidad de los datos y la información relacionada con el proceso electoral, la prohibición de la reelección, la alternancia y la ausencia de ley de lemas, son todos elementos que contribuyen al puntaje que obtuvo la provincia y su posición en el índice.

## Tierra del Fuego

El puntaje de esta provincia viene dado por los altos niveles de alternancia en el Poder de distintas fuerzas políticas, la disponibilidad de datos e información en la página web de la Justicia Electoral Provincial, la baja intensidad de irregularidades reportadas en medios<sup>14</sup>, la ausencia de ley de lemas, entre otros factores.

<sup>13</sup> Transparencia Electoral presenta Informe Final de Acompañamiento Cívico Argentina 2021

<https://transparenciaelectoral.org/transparencia-electoral-presenta-informe-final-de-acompanamiento-civico-argentina-2021/>

<sup>14</sup> El estudio culminó antes de las elecciones provinciales de Tierra del Fuego en la que generó controversias una decisión del Tribunal provincial de admitir una solicitud de nulidad de votos por la tonalidad del color de las boletas de partidos de oposición que ya habían sido autorizadas.

## Conclusiones

### Recomendaciones

En base a este documento, se han identificado 5 puntos que podrían implementarse a nivel provincial para actualizar sistemas electorales disfuncionales para los intereses ciudadanos:

1. **Instrumento de votación:** de boleta partidaria a boleta única de papel. Distintas variaciones de la boleta única implementadas en varias provincias han probado ser exitosas alternativas a la boleta partidaria. Es preciso estudiar estas alternativas para identificar qué diseño sería más apropiado para cada provincia, según sus necesidades.
2. **Acceso a la información:** publicación y accesibilidad de datos oficiales. Es precisa la creación de una ley que exija una coordinación más estrecha y concertada entre los organismos e instituciones involucradas en la administración del proceso electoral, siendo la tecnología una facilitadora clave de las tareas para la difusión de datos e información pública relacionada con el proceso electoral. En este sentido, un es necesario un programa de concientización y difusión de buenas prácticas en la ejecución de políticas de datos abiertos.
3. **Padrón Electoral:** biometría, control de calidad y depuración. La transhumancia es un problema poco reportado y documentado. Algunos especialistas coincidieron en que sería bueno implementar medidas tendientes a evitar la manipulación de padrones en zonas fronterizas y/o turísticas o menos pobladas. En los años 2017 y 2019, la Cámara Nacional Electoral llevó a cabo pruebas piloto de identificación biométrica en ciudades fronterizas de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones y Salta, como medida para evitar el doble voto fronterizo. En este aspecto, también la tecnología es una aliada clave.
4. **Observación Electoral:** legislación y reglamentación de la observación electoral. Para evitar experiencias como las de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2021, el cual era un proceso federal, es importante que la observación electoral nacional sea contemplada y regulada por los ordenamientos legales subnacionales. Justamente como lo hace la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para procesos electorales locales.
5. **Ley de Lemas:** la erradicación de artilugios como lemas y sub-lemas, y otros como los acoples o listas “colectoras”, es indiscutiblemente una necesidad para mejorar la calidad de la representación y de los procesos electorales subnacionales.

### Un espacio en la mesa para la Sociedad Civil

La concepción partido-céntrica de los procesos electorales en Argentina supone que nuestro proceso democrático esté supeditado única y exclusivamente al control partidario. Se podría argumentar que mientras que el pluralismo democrático y el disfrute efectivo de los derechos políticos gocen de una salud buena o moderada, los controles disponibles hoy garantizan el proceso electoral. Después de todo, la participación de las distintas fuerzas políticas está garantizada a lo largo de las distintas etapas del proceso electoral: desde la inscripción de partidos y candidaturas, pasando por la consignación de spots en medios de comunicación y recursos para las campañas políticas, hasta la fiscalización durante la jornada electoral. Mientras todos puedan competir bajo un mínimo de condiciones de competitividad, se está hablando de democracia.

Esta concepción marca una tendencia entre autoridades electorales provinciales. Por ejemplo, los portales web pueden no contar con información para el elector, simuladores de

voto o sistemas de consulta en el padrón, pero en su mayoría cuentan con sistemas para trámites digitales para apoderados y para partidos políticos. En el caso de la Argentina, las organizaciones que forman parte del sistema electoral ven al partido político como el cliente a satisfacer, y la sociedad civil y la ciudadanía como actores accesorios del proceso político. Para el sistema electoral, es mucho más importante, por razones evidentes, contar con la aprobación de los partidos políticos, pues son quienes reconocen o desconocen resultados electorales.

Sin embargo, las organizaciones con fines políticos son precisamente eso, agrupaciones que buscan acceder al Poder para implementar programas de gobierno. Las preocupaciones de los partidos políticos no son necesariamente compartidas por la sociedad civil, que más veces de las necesarias tiene que enfrentarse a los intereses partidarios que determinan las características de nuestro sistema electoral, maximizando ganancias políticas en detrimento de los derechos políticos de los ciudadanos.

Iniciativas como la observación electoral nacional, la boleta única de papel y ficha limpia, que garantizarían la democratización y mejora de la calidad de la oferta electoral, son difíciles de implementar porque va en contra de intereses partidarios. El voto postal o el voto por internet para los residentes en el extranjero, donde una sede consular puede llegar a habilitar una mesa para más de 2.000 electores, también es un caso de resistencia partidaria en detrimento de derechos ciudadanos.

Todos los aspectos cubiertos por el **Índice de Integridad Electoral Argentina**, invariablemente pasan por el poco involucramiento de la ciudadanía en el diseño de políticas y medidas que afectan directamente la composición de las instituciones que les gobiernan. Las organizaciones de la sociedad civil y grupos académicos, sobre todo aquellos que entienden de materia electoral, son imprescindibles en la construcción de un sistema electoral más amplio, democrático y justo para toda la ciudadanía argentina.

## ANEXOS

## Anexo Metodológico A

### ¿Qué es la integridad electoral?

La **integridad electoral** refiere a un enfoque más amplio de los procesos electorales, desde el diseño legal del sistema electoral y el diseño institucional de organismos electorales hasta el procesamiento, publicación y fiscalización de resultados. Hay un énfasis claro en entender que las etapas previas y posteriores al día de la elección son fundamentales (Nohlen, 2016)<sup>15</sup>. Por otro lado, comprende la evaluación de la calidad de los procesos electorales en relación a normas y prácticas, es decir, toma en cuenta los postulados éticos y el comportamiento de los actores involucrados.

A nivel internacional, las normas o los postulados éticos están contenidos en “*acuerdos multilaterales, convenciones, tratados y protocolos internacionales que se refieren a los derechos humanos y a los derechos políticos*” (Nohlen, 2016)<sup>16</sup>, donde las elecciones son consideradas el mecanismo necesario de participación de los ciudadanos para expresar y formar voluntad política. De manera que, “*si no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del proceso electoral en contra de lo legalmente o constitucionalmente establecido, y en última instancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe integridad electoral*”.

De manera que la literatura que trata el tema de integridad electoral se basa en sus determinantes, “*desde factores estructurales como experiencias históricas con elecciones democráticas y características socio-económicas de las sociedades, pasando por explicaciones institucionales basadas en sistemas electorales y la presencia de controles institucionales, hasta explicaciones aproximadas que se concentran en actores institucionales involucrados en la manipulación electoral y la observación electoral*” (James et al., p. 297)<sup>17</sup>.

Nohlen (2016) también precisa que “*si no se lesionan las normas, si no se manipulan elementos del proceso electoral en contra de lo legalmente o constitucionalmente establecido, y en última instancia, si no se contradice, más allá de las normas, a los valores democráticos que deben sustentarlas, entonces existe integridad electoral*”<sup>18</sup>. Es vital para la democracia que las elecciones, como medio pacífico de resolución de conflictos políticos, se desarrollen bajo condiciones favorables y transparentes, entendiéndose como el único sistema en el que se garantiza a los ciudadanos el goce efectivo de sus derechos civiles y políticos.

Así, cuando hablamos de integridad electoral nos referimos a la calidad de las elecciones, y dejamos de lado la concepción estrictamente procedimental de la democracia que hace énfasis solo en si estas se celebran o no.

<sup>15</sup> Nohlen, D. (2016) Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, vol. 28, no. 1, 2016. Universidad del Rosario, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444013/html/index.html>

<sup>16</sup> Ibidem.

<sup>17</sup> James, T.; Garnett, H.; Loeber, L.; van Ham, C. *Electoral management and the organisational determinants of electoral integrity: Introduction*. (2019) Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0192512119828206>

<sup>18</sup> Nohlen, D. (2016) Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral. *Desafíos*, vol. 28, no. 1, 2016. Universidad del Rosario, Colombia. Recuperado de: <https://revistas.urosario.edu.co/xml/3596/359643444013/html/index.html>

## Operacionalización de las variables

- **Marco Legal Electoral**

Las provincias cuentan con un cuerpo normativo electoral propio que determina cómo se llevan a cabo sus elecciones. El análisis del contexto legal viene dado por un agregado de puntajes otorgados a cada provincia en base a factores como: la vigencia de la ley de lemas, de acoples o listas “colectoras”, idoneidad de los candidatos, y el instrumento de votación. Los puntajes han sido operacionalizados para alcanzar los 5 puntos (en el peor de los casos) y 1 punto (en el mejor de los casos).

- **Igualdad en el Acceso a Derechos Políticos**

Con el objetivo de recopilar y sistematizar aquellas irregularidades que no se denuncian formalmente ante la justicia, y a efectos de poder establecer cuáles fueron las más comunes, se monitorearon las publicaciones de los medios digitales a nivel nacional y por distrito los reportajes durante el periodo de campaña electoral para las PASO y las Generales del año 2021. También son considerados los recursos invertidos en pautas oficiales de la provincia, encargadas a medios por el gobierno provincial durante los procesos electorales federales y provinciales.

Por distrito, se hizo una muestra de medios a ser monitoreados en primera instancia, pudiendo ser utilizados medios nacionales o de otros distritos que reseñaron reclamos formulados por actores políticos, de la sociedad civil o ciudadanos.

A efectos de poder medir la gravedad y la frecuencia de estas, se clasifican las irregularidades en quince (15) categorías: uso de recursos del Estado para beneficiar una opción política; destrucción de propaganda electoral; irrespeto a la veda electoral; violencia electoral; irregularidades en el padrón; robo de boletas; boletas apócrifas; robo de votos; quema de urnas; compra de votos o entrega de dádivas; trashumancia electoral; deficiencias, falta de materiales y de logística en las escuelas electorales; irregularidades en el escrutinio; propaganda electoral en violación de normativa; e incumplimiento de normativa de género.

Un puntaje de entre 0 y 1 es asignado a cada provincia considerando el número de categorías (15) identificadas, la naturaleza y gravedad de las denuncias, y la evaluación de lo destinado a pautas oficiales de la provincia en medios, donde 1 es el peor indicador y 0 el mejor.

Por último, en lo que respecta a esta dimensión, se relevan encuestas de percepción sobre el proceso electoral en cada una de las provincias a partir de una muestra no probabilística de especialistas en el área electoral. El cuestionario incluye preguntas sobre aspectos tan diversos como la transparencia del proceso electoral, el funcionamiento de la división de poderes, el estado de las libertades de expresión y prensa, y la prevalencia de actos de discriminación o violencia. En un rango del 1 al 5, las provincias que se acercan al 5 son mal percibidas por los especialistas y las que se acercan a 0 son mejor percibidas.

- **Competitividad Democrática**

La integridad electoral es también resultado del grado de competitividad que se presente en las elecciones. Es síntoma de elecciones democráticas que estas sean competitivas, que haya alternancia en el poder, presencia de la oposición en las legislaturas, que los poderes legislativo y judicial sean independientes del ejecutivo, etc. La celebrada definición de Przeworski recoge bien esta acepción, quien describe a la democracia como un “sistema donde los partidos pierden elecciones” (1991: 10).

Para representar y analizar este indicador tomaremos una variación del **Índice de Democracia Subnacional** (IDS) de Gervasoni (2010), que obtiene tras la medición de dos dimensiones que podríamos llamar competitividad (*Contestation*) y límites al poder (*Constraint*). Este autor aclara que antes que autoritarismo, el concepto de regímenes híbridos se adapta mejor a la naturaleza de algunos de estos gobiernos provinciales. Esto debido a que se encuentran inscriptos en regímenes democráticos nacionales que aumentan de manera considerable los costos de convertirse en un régimen abiertamente totalitario (intervención federal, migración de la población, etc.).

Los indicadores que utiliza para medir la competitividad electoral (*Contestation*) son: (1) Contestación Ejecutiva, como la oportunidad real de la oposición para llegar al poder, que es igual a la unidad menos la proporción de votos válidos obtenidos por el gobernador o partido de gobierno; y (2) Contestación Legislativa, la unidad menos la proporción de votos válidos obtenidos por el partido de gobierno. Al invertir los valores obtendremos que aquellos que se acerquen a 0 serán considerados más democráticos y los que se acerquen a 1, menos democráticos.

Finalmente, para límites al poder (*Constraint*) usa (1) Sucesión del Control, entendida como la capacidad del gobernador para mantener el poder en una elección dada, codificado "bajo" -1- si la oposición accede a la gobernación; "medio" -2- si el gobernador es sucedido por alguien de su propio partido que no es un pariente o aliado cercano, y "alto" -3- si el gobernador es reelegido o un pariente o aliado cercano es elegido; (2) Control Legislativo, la proporción de cargos obtenidos por el partido de gobierno en la cámara baja, bajo la lógica de que depende de reglas electorales endógenas que usualmente son instauradas para modificar la relación voto-curul; (3) Límites a la reelección, codificado 0 si la constitución prohíbe la reelección, 1 si permite una reelección inmediata, 2 si permite dos reelecciones consecutivas, y 3 si no establece límites a la reelección.

## Anexo Metodológico B

### Instrumento - Encuesta de Percepción de Especialistas (EPE)

1. Percepción sobre calidad democrática del marco normativo electoral (transparencia, imparcialidad, equidad, justicia, pluralidad, participación y proactividad en contra del fraude).
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
2. Percepción sobre inclusión de políticas en materia de género en normas electorales (postulación, financiamiento, campaña, etc.).
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
3. Percepción sobre la transparencia y legalidad en la formación, actualización y depuración del registro electoral.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
4. Percepción sobre la transparencia, legalidad y apego a criterios técnicos en la conformación de circunscripciones electorales.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
5. Percepción sobre la infraestructura relacionada con el acto de votación. (Cantidad, ubicación, condiciones físicas).
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
6. Percepción sobre equidad en la campaña electoral.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
7. Percepción sobre el manejo de los medios (equidad, imparcialidad, exhaustividad) en la cobertura de la campaña electoral.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
8. Percepción sobre la incorporación de tecnología en el proceso electoral.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria

5. Altamente satisfactoria
9. Percepción sobre la transmisión de resultados, totalización, adjudicación, proclamación y resolución de disputas electorales.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
10. Percepción sobre el cumplimiento de la universalidad del voto.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
11. Percepción sobre el efectivo respeto al secreto del voto.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
12. Percepción sobre la simplicidad del instrumento de votación.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
13. Percepción sobre la pluralidad de oferta electoral.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
14. Percepción sobre la libertad de los electores al momento de sufragar.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
15. Percepción sobre medidas tendientes a evitar la compra de votos.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
16. Percepción sobre calidad y suficiencia de las auditorías electorales.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
17. Percepción sobre irregularidades el día de las elecciones.
  1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
18. Percepción sobre violencia electoral en la fase preelectoral.

1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
19. Percepción sobre violencia electoral el día de las elecciones.
1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
20. Percepción sobre violencia electoral en la fase postelectoral.
1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
21. \*En caso de reelección: Percepción sobre el uso de recursos públicos y privados.
1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
22. \*En caso de reelección: Percepción sobre cómo la reelección afectó la equidad en la campaña electoral.
1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria
23. \*En caso de reelección: Percepción sobre el nivel de cumplimiento de las restricciones legales sobre la reelección.
1. No satisfactoria
  2. Poco satisfactoria
  3. Regular
  4. Satisfactoria
  5. Altamente satisfactoria

# Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023