



Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023



Eduardo Repilloza Fernández

Politólogo por la Universidad Rafael Urdaneta (Venezuela), candidato a Magíster en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato de Tella (Argentina), y Director General de Transparencia Electoral. Es autor de "Así se vota en Venezuela" (2020) y de "36 Años de Elecciones Presidenciales en Argentina" (2022). Fue Coordinador Regional de Contraloría Ciudadana en Súmate, A.C. (Venezuela) y ha sido integrante y coordinador de Misiones de Observación Electoral Nacionales e Internacionales en Argentina, Brasil, Colombia, Estados Unidos, México y Venezuela.

Argentina cumple 40 años de democracia ininterrumpida, logrando sortear diferentes crisis políticas y económicas, y la alternancia en el poder es una característica del sistema que permanece a nivel federal y a nivel subnacional, en algunos casos. Según el Índice de Democracia de la Unidad de Inteligencia de *The Economist*, entre 2006 y 2022 Argentina ha sido catalogada invariablemente como una "democracia deficiente" (*flawed democracy*). 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. Las deficiencias institucionales que Argentina arrastra son preocu-

pantes, sobre todo porque se insertan en un contexto de crisis de la democracia a nivel global.

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, México y Estados Unidos, o en democracias medianas, como Colombia, Ecuador y Perú; eso no significa que el país no sufre de limitaciones y de importantes 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.

Ciclo electoral convulsionado

17 de las 24 provincias de Argentina desdoblaron sus elecciones de las federales en el año 2023, lo que ha generado un intenso

ciclo electoral, con cronogramas electorales superpuestos. Entre las preocupaciones más importantes identificadas por la tercera edición del Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023 están la incorporación de artilugios mayoritarios en sistemas electorales subnacionales, los intentos de los Ejecutivos provinciales de difuminar los límites al Poder y difuminar la alternancia, el financiamiento indebido de la política y los ataques a la autonomía del Poder Judicial a nivel federal.

En 2022, San Juan y San Luis eliminaron las primarias abiertas, pero además 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 a nivel municipal, y a nivel provincial en el caso santacruceño. En dos de estas provincias, Formosa y Santa Cruz, rige la **reelección indefinida**, y San Juan permite dos reelecciones inmediatas.

La provincia de San Juan no solo aprobó Ley de Lemas, sino que su gobernador se presentó a la reelección en una ajustada interpretación de la Constitución provincial, habiendo sido ya vicegobernador por un mandato (2011-2015), y gobernador por dos (2015-2023). En Tucumán sucedió algo parecido, dado que el gobernador actual, habiendo sido dos veces vicegobernador (2007-2015) y dos veces gobernador (2015-2023), se postuló nuevamente como candidato a vicegobernador, para lo que necesitó una interpretación interesada de la Constitución provincial, que solo permite una reelección consecutiva. Días antes de las elecciones, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dio lugar a una medida cautelar y suspendió la elección de las fórmulas de gobernador y vicegobernador en ambas provincias, provocando la suspensión total del proceso en Tucumán, y la elección solo de cargos locales en San Juan.

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 había muchas personas que cobraban 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.

Por si fuera poco, el gobierno federal ha amenazado con desconocer y avanzar sobre la Corte Suprema, tanto por medio del juicio político como del *court-packing*. Esta última es 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. En este caso, el gobierno federal introdujo un proyecto para llevar el número de integrantes de la Corte de 5 a 15.

Metodología: Mapa de Integridad Electoral

Argentina recae en esta misma dinámica durante ciclos electorales, con lo cual Transparencia Electoral se propuso en 2017 diseñar una metodología que permitiera de forma muy específica dar cuenta de la calidad de las elecciones y de la democracia a nivel subnacional. 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 su estado y comportamiento. Una vez recopilada y sistematizada la información, estos indicadores producen el **Índice de Integridad Electoral Argentina**.

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:

Fuente: Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023 (Transparencia Electoral)

SISTEMAS ELECTORALES PROVINCIALES		Provincias																							
Aspecto del Sistema Electoral		Buenos Aires	Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Catamarca	Chaco	Chubut	Cordoba	Corrientes	Entre Rios	Formosa	Jujuy	La Pampa	La Rioja	Mendoza	Misiones	Neuquen	Rio Negro	Salta	San Juan	San Luis	Santa Cruz	Santa Fe	Santiago del Estero	Tierra del Fuego	Tucuman
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.

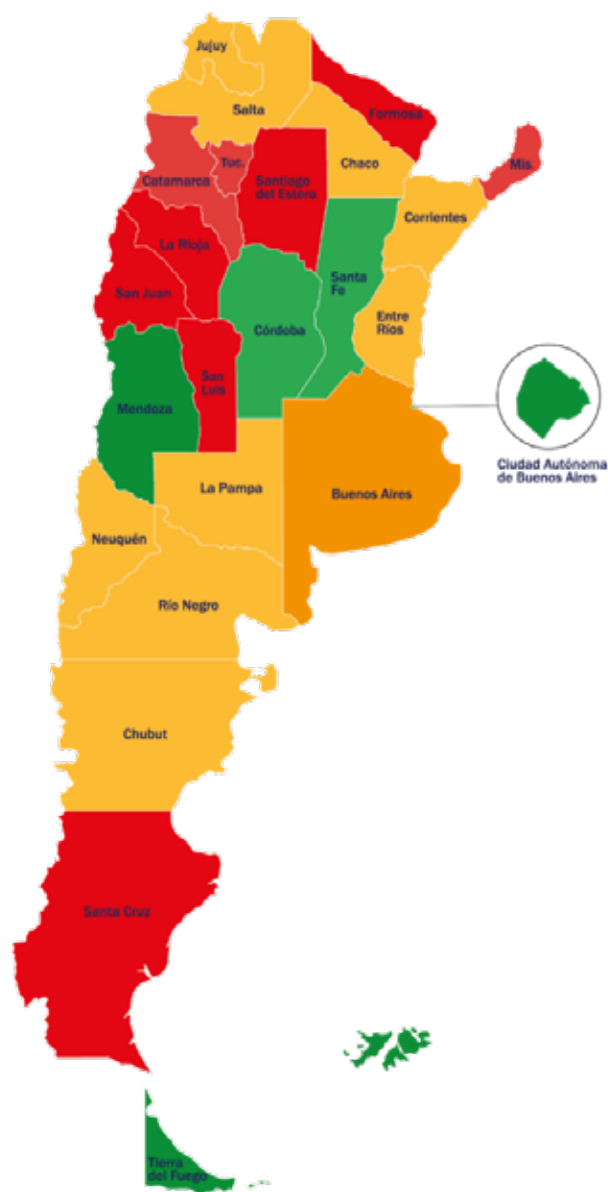
Boleta Única: Ciudad Autónoma de Buenos Aires (E), Córdoba (P), Mendoza (P), Neuquén (E), Salta (E) y Santa Fe (P) [Papel: (P), Electrónica: (E)]

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 periodo en el que un mismo partido o familia permanece en el Poder. En Chaco (Capitanich) y Córdoba (Schiaffetti), 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.

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

Avance de sistemas provinciales mayoritarios

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), y lo mismo hizo San Luis, instaurando la Ley de Lemas a nivel provincial y municipal. Así se convirtieron en la cuarta y quinta provincia del país en usar el sistema hasta este 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 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 a esto y otros aspectos evaluados como negativos.

A nivel nacional, el Código Electoral Nacional no establece la prohibición de los acoples o listas “colectoras” de forma expresa. Fueron habilitados mediante decreto en el 2011, pero derogadas (también por medio de un decreto), en el año 2019¹. 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. Al combinar candidaturas de distintos partidos, confunden potencialmente al elector.

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

Avance de alternativas para mejorar la integridad electoral

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.

En el caso del instrumento de votación, nuevamente nos encontramos constatando las vulnerabilidades de la actual boleta partidaria, 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.

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 a nivel nacional. 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, trashedancia electoral y destrucción de propaganda electoral sólo se registraron en 3 provincias.

Con la adopción de la **boleta única** en Mendoza, ya son 6 las provincias que usan este sistema, dado que se suma a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Salta, Neuquén, Córdoba y Santa Fe.

Conclusiones

El Mapa de Integridad Electoral Argentina 2023 identifica 5 aspectos de los sistemas electorales provinciales que podrían mejorarse para que funcionen como verdaderos conductos de 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, pudiendo ser la tecnología una facilitadora clave de las tareas para la difusión de datos e información pública relacionada

con el proceso electoral. En este sentido, es necesario un programa de concientización y difusión de buenas prácticas en el diseño e implementación de políticas de datos electorales 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 este grupo 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 por medio de la función legislativa 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 algunos fuertes 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.

