



Reforma Política 2022-2023

10 Reformas Electorales para la Argentina

AGRADECIMIENTOS

A todos los expertos electorales y colaboradores amigos de Transparencia Electoral, por su genuino interés en la continua mejora de la calidad de la democracia argentina

Transparencia Electoral de América Latina

Florida 336. Piso 5, Oficina 5. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

info@transparenciaelectoral.org

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

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

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



Buenos Aires, Argentina (2022)

Reforma Política 2022-2023

10 Reformas Electorales para la Argentina

Diferentes estudios e informes de Transparencia Electoral y otras organizaciones académicas y de la sociedad civil dan cuenta de un sistema electoral con muchos aspectos por mejorar, con lo cual podría ser momento de pensar una reforma política para Argentina que abarque y actualice al menos una decena de elementos con el propósito de mejorar la calidad de las elecciones y, por consiguiente, de la democracia.

A modo de ejemplo, el **Mapa de Integridad Electoral Argentina 2021** determinó, entre otras cosas, que las denuncias más comunes reportadas en el país responden a la naturaleza del **instrumento de votación**, dado que en conjunto, el robo de boletas y las boletas apócrifas fueron las irregularidades más reportadas, sumando el 15,6% en 2019 y 17,34% en 2015.

El estudio también notó una falta importante en materia de **acceso y disponibilidad de la información**. No hay datos sistematizados, disponibles y abiertos sobre denuncias realizadas por proceso electoral, categoría, denunciante o distrito o sobre la ausencia de autoridades por mesa, sección o distrito, información vital para las organizaciones políticas y de la sociedad civil que fiscalizan los procesos electorales.

Por otro lado, en lo que respecta a la **observación electoral**, un instrumento que permite analizar los procesos electorales para mitigar conflictos, fortalecer la confianza de los actores y proponer medidas que mejoren la calidad democrática, la Argentina tiene una tarea pendiente. La fiscalización de las elecciones no pertenece solo a 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. De allí que Transparencia Electoral diseñara el **Índice de Observación Electoral para América Latina y el Caribe**, una metodología que permite evaluar el estado de la observación electoral en cada país de la región.

En este mismo índice, Argentina es catalogada como un país con observación electoral débil, dado que no existe la figura, ni de carácter internacional ni nacional. Desde 2011 se implementó la figura del acompañamiento cívico, instancia que permite el monitoreo ciudadano local de la jornada electoral; y para las elecciones primarias de 2019, se invitó a misiones como las del Observatorio de la Democracias del Mercosur (PARLASUR), lo que permite suponer un reconocimiento a diversas modalidades de monitoreo electoral. El mismo año incluso se propuso la discusión en el Congreso de una Ley Reglamentaria de Observación Electoral para institucionalizar la observación electoral internacional y nacional.

En junio del año 2016, el gobierno del entonces presidente Mauricio Macri presentó un paquete de leyes contentivas de una propuesta de reforma política¹, que establecería la obligatoriedad del sistema de la Boleta Única Electrónica para las elecciones federales y del debate entre los aspirantes a la Presidencia de la Nación; regularía la transición en el traspaso de un gobierno a otro; habría eliminado definitivamente las candidaturas múltiples y las listas de colectoras; y tocaba otros puntos como las atribuciones de la Cámara Nacional Electoral y el financiamiento de las campañas electorales.

Es en este contexto que se llevó a cabo un relevamiento (Encuesta de Percepción sobre el Sistema Electoral Argentino -EPSEA-) para obtener la percepción de expertos en el área electoral en Argentina sobre diferentes elementos propuestos que componen el proceso electoral:

1. Instrumento de Votación
2. Observación Electoral
3. Financiamiento Político
4. Campaña Electoral
5. Padrón Electoral
6. Registro de los residentes en el exterior²
7. Método de votación para residentes en el exterior³
8. Tecnología Aplicada a Procesos Electorales
9. Autoridades Electorales
10. Perspectiva de Género

Al ser consultados sobre la necesidad de considerar algún otro elemento o mejora del sistema electoral argentino, las sugerencias fueron generales sin coincidir ninguna en un área específica. Aunque en lo que respecta al Poder Judicial, se mencionó la necesidad de **evaluar el rol y desempeño de los delegados judiciales en los locales de votación** y constituir consejos consultivos para la **participación de las agrupaciones políticas dentro del proceso que toma lugar en el seno de los organismos judiciales**; el resto de las propuestas tienen que ver con buscar mejorar el trabajo de las autoridades de mesa, tratar el tema del clientelismo y uso de recursos públicos, la incidencia de las redes sociales y la desinformación en las elecciones, **la subrepresentación de los distritos grandes**, la revisión de los requisitos para el reconocimiento y conservación de la personería de los partidos políticos, y **el rol del Correo Argentino y el Comando Electoral** en las elecciones federales. Estas consideraciones fueron tomadas en cuenta para la formulación de las propuestas contenidas en este documento.

¹ El presidente Macri presentó el proyecto de Reforma Política: <https://www.caserosada.gob.ar/slider-principal/36609-el-presidente-macri-presento-el-proyecto-de-reforma-politica>

² <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/275000-279999/275617/norma.htm>

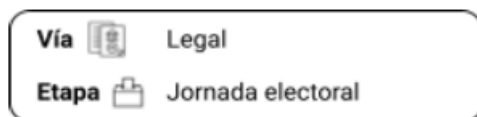
³ <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-argentinos-en-el-exterior-ya-pueden-votar-por-correo-postal>;
<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/arg-en-el-mundo>

Una vez recabada también la percepción de los especialistas sobre cada uno de los aspectos originalmente indicados y sus observaciones, y cruzar esta información con la de trabajos del equipo de Transparencia Electoral, se determinaron las propuestas para una reforma del sistema electoral de cara a las elecciones federales que deberán tomar lugar en el año 2023, indicando la vía por la cual la reforma se tendría que implementar (legal y/o administrativa) y qué etapas del proceso electoral afecta cada aspecto (pre-electoral, post-electoral y/o jornada electoral).

Antes de revisar las propuestas, es importante aclarar que con respecto a la **tecnología aplicada al proceso electoral**, los expertos estimaron que su implementación ha sido menor y limitada para los beneficios que podrían llegar obtenerse y que es posible ampliar su aplicación en etapas como: la auditoría de padrones (biometría); los escrutinios provisorio y definitivo; la asistencia en el trabajo de la autoridad de mesa respecto de la confección de la documentación de escrutinio (actas, certificados y telegramas), su impresión y transmisión; y la fiscalización por los partidos políticos y la ciudadanía. Sobre la tecnología aplicada a la emisión del voto en sí, los especialistas no tienen una posición en común.

Notamos que hay una convergencia importante en torno a la noción de que **la tecnología es una aliada del proceso electoral**, y que puede ayudar a mejorar la calidad de las elecciones dramáticamente. Desde Transparencia Electoral, a través de la iniciativa DemoTech, hemos promovido el debate sobre la implementación **responsable** de tecnología en procesos electorales **democráticos** y sobre el potencial de las nuevas tecnologías y el uso de datos para apoyar el activismo y la contraloría ciudadana. En este sentido, dado que la tecnología tocaría todas las etapas del proceso electoral, **a lo largo del documento precisamos qué reformas o mejoras requerirían de la incorporación de soluciones tecnológicas.**

1. Instrumento de votación: de boleta partidaria a boleta única papel



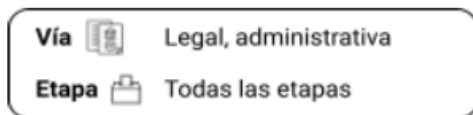
En una escala del 1 al 5, más del 88% de los encuestados evaluó al instrumento de votación (boleta partidaria) otorgando valores entre 1 y 3, solo el 11% calificó este elemento con un 4 y ninguno le dio la máxima puntuación.

Es de hacer notar que 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”.

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)”.

Concretamente, Transparencia Electoral plantea el **cambio de boleta partidaria a boleta única de papel para elecciones federales**. El uso de la boleta única de papel ya fue aprobado a nivel provincial en Santa Fe y Mendoza, con diseños que se adaptan a las realidades locales y cuya implementación ha sido beneficiosa para el electorado.

2. Autoridades Electorales: una DINE autónoma y autárquica

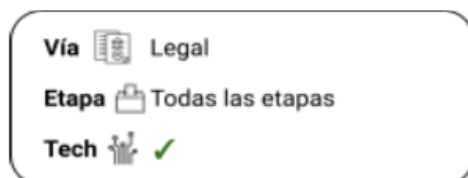


Es llamativo que los expertos dieran a este elemento una importancia tal que quedara ubicada en segundo lugar. El 77% de estos valoró la composición y las atribuciones actuales de las autoridades electorales con puntuaciones entre 1 y 3, y formularon numerosas propuestas sobre el diseño de los organismos que ejecutan la administración de las elecciones.

En líneas generales, se propone reducir el rol del Poder Ejecutivo Nacional, en la forma del Ministerio del Interior y la Dirección Nacional Electoral, y del Ministerio Público en la administración electoral y delegar la mayoría de las atribuciones y presupuesto en la Justicia Nacional, más específicamente en la figura de la Cámara Nacional Electoral y los juzgados electorales. Uno de los especialistas mencionó que, por lo general, las administraciones electorales “que tienen alguna participación de los poderes ejecutivos, son las más cuestionadas en sus decisiones”; y otro, que las competencias podrían transferirse incluso a un “organismo permanente de integración no (...) partidaria”.

Postulamos que es necesario que la **Dirección Nacional Electoral**, hoy dependiente del Ministerio del Interior, debe contar con **autonomía** (independencia del poder político) y **autarquía** (autosuficiencia), y sus titulares deben ser nombrados tras un concurso público.

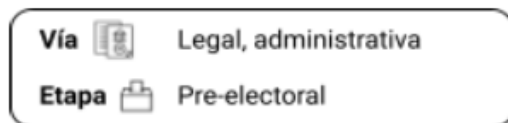
3. Escrutinio: transmisión directa de telegramas desde locales de votación



Reconsiderar el rol del Correo Argentino pasa necesariamente por evaluar los protocolos actuales para la digitalización y transmisión de telegramas, la principal tarea de

este organismo. La transmisión del 100% de los telegramas con actas de escrutinio directamente desde las escuelas ha probado ser una medida altamente efectiva para agilizar el conteo provisorio y la publicación de los resultados. La rapidez en la que se alcanzan estos dos elementos incide directamente en la percepción que tienen todos los actores del proceso electoral, con lo cual no solo se gana tiempo, sino también un factor clave: confianza. Se propone **ampliar el uso de la solución utilizada actualmente desde un número acotado de centros electorales para que abarque al 100% de estos, incluyendo a los establecimientos remotos.**

4. Financiamiento y Campañas Electorales: reglamentación y sanción de uso de recursos públicos

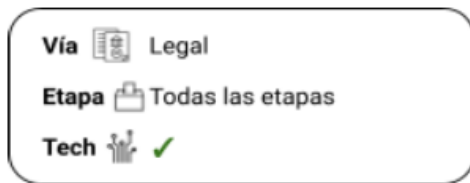


El financiamiento de la política siempre ocupa un lugar central en las discusiones sobre sistemas electorales, no solo el argentino. Hay un consenso entre los especialistas sobre las sanciones estipuladas en la legislación, consideradas no muy estrictas e imprecisas, lo que no ofrece muchos incentivos para asegurar su acatamiento por parte de los partidos políticos. Los expertos coinciden en que es necesario llevar a tierra controles más realistas y sobre el manejo menos formal de ciertos recursos, dado que el actual sistema “recarga a los actores políticos de tareas puramente formales y no sustanciales”. Además, no solo hay una falta de incentivos para declarar aportes privados, sino que la regulación sobre el **uso de recursos públicos no formales es muy deficitaria**. Por último, uno de los especialistas subrayó la necesidad de legislar sobre este tema a nivel subnacional.

En cuanto a **campañas electorales**, la mayoría de los especialistas están de acuerdo en que la legislación es insuficiente (mucho más a nivel subnacional que el nacional), dado que instituye un marco regulatorio “posterior a los hechos, y no se instrumentan mecanismos que prevean y eviten las irregularidades”, con lo cual tampoco hay un organismo contralor preventivo “para evitar el efecto cancha inclinada a favor de la campaña del partido en el poder”. En este aspecto se considera también que la normativa aplica sanciones poco estrictas ante la violación de normas y condiciones; que podría eliminarse la prohibición de publicar encuestas y que es necesario actualizar y perfeccionar la legislación existente.

En atención a esta información, se hace evidente que es necesario **reglamentar (con sanciones claras y estrictas para los infractores) el uso de recursos públicos destinados a campañas electorales**, para así llenar una laguna legal importante en la legislación.

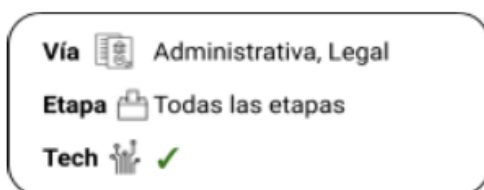
5. Observación Electoral: legislación y reglamentación de la observación electoral



La gran mayoría de los especialistas apuntó que la **observación electoral** llevada a cabo por actores independientes es beneficiosa, pero en Argentina es “limitada y superficial”, y que debería incorporarse y reglamentarse en la legislación. Solo uno de los especialistas observó que la figura “genera riesgo de trasladar el factor de legitimidad de un proceso electoral a un actor externo, sin garantías de imparcialidad, objetividad o profesionalismo”.

Consideramos que el acompañamiento cívico es una figura con serias limitaciones, y que 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 en Argentina**, proyecto que cuenta con estado parlamentario⁴, y cuya aprobación final promovemos.

6. Acceso a la información: publicación y accesibilidad de datos oficiales



Ambas ediciones del Mapa de Integridad Electoral Argentina de Transparencia Electoral, encontraron que existe un acceso muy limitado a las instituciones al momento de solicitar información referente a las denuncias realizadas por los ciudadanos. Más aún, las denuncias más comunes que ambos relevamientos identificaron en cada distrito, no se ven reflejadas en las denuncias formales recibidas por los organismos electorales (juzgados y ministerio público fiscal). No sería del todo incorrecto asumir que las denuncias más graves, identificadas durante el monitoreo de medios independiente, no llegan a formalizarse en los entes competentes. Esto podría ser un indicador de que las peores prácticas se han ido normalizando e incluso institucionalizando, y que el procedimiento para denunciar irregularidades es engorroso y poco publicitado.

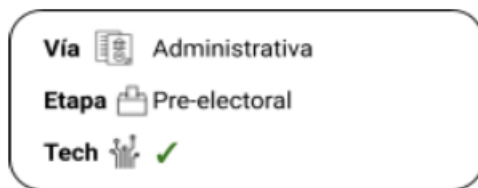
⁴ Transparencia Electoral colaboró en el proyecto de ley para reglamentar la observación electoral en Argentina <https://www.transparenciaelectoral.org/wp-content/uploads/2020/11/proyecto-de-ley-reglamentario-observacion-electoral.pdf>

Dado que **la observación electoral ciudadana comprende un componente de contraloría**, proponemos a la Cámara Nacional Electoral:

- (1) Reformar y difundir ampliamente los mecanismos por los que los ciudadanos pueden denunciar irregularidades, apoyados en nuevas tecnologías;
- (2) Diseñar una herramienta interactiva que permita seguir en tiempo real el estado de la participación a nivel nacional y distrital y el estado detallado del ausentismo registrado de autoridades de mesa;
- (3) Hacer disponibles en la etapa post-electoral y en formato amigable de datos abiertos (i.e.: .csv, .xlsx), 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). En este sentido, se propone la **actualización de la disposición N° 408/2013 de la Dirección Nacional Electoral** de fecha 30 de octubre de 2013⁵ sobre la apertura de datos públicos abiertos de la administración electoral, y que actualmente solo hace referencia a resultados electorales, cartografía electoral, asignación de espacios para campañas electorales y aportes partidarios y de campañas electorales.

Todos estos puntos **requieren invariablemente de una coordinación más estrecha y concertada entre los organismos e instituciones involucradas en la administración del proceso electoral**, pero la tecnología puede facilitar las tareas para la difusión de datos e información pública y potenciar los resultados.

7. Padrón Electoral: biometría, control de calidad y depuración

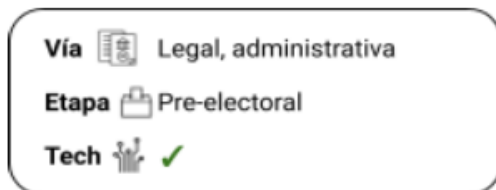


En el caso del **padrón electoral**, casi todos los expertos coincidieron en que es muy necesario mejorar la cooperación entre los organismos involucrados: el Registro Nacional de las Personas, las Secretarías Electorales y la Cámara Nacional Electoral, y que es indispensable mejorar los controles de calidad y cruzados, para lo cual **se podría hacer uso de nuevas tecnologías**, sobre todo en lo que respecta a una depuración más ágil (exclusión de fallecidos, etc.). Algunos especialistas también mencionaron la implementación de medidas tendientes a evitar la manipulación de padrones en zonas fronterizas y/o turísticas

⁵ <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/97312/20131105>

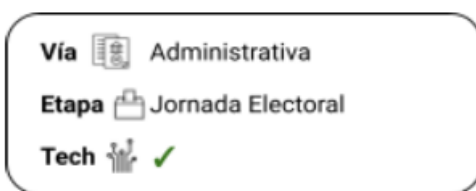
o menos pobladas. Sobre este punto es importante recordar que en 2017 como en 2019, la Cámara Nacional Electoral llevó a cabo pruebas piloto de identificación biométrica en ciudades fronterizas de las provincias de Corrientes, Chaco, Formosa, Jujuy, Misiones y Salta, como medida para evitar el doble voto fronterizo. Además, resaltaron la importancia de la **transparencia**, para **permitir una fiscalización más franca por parte de organizaciones políticas y ciudadanas**.

8. Perspectiva de Género: sensibilización y educación ciudadana



La legislación de **género** para propiciar la participación política de la mujer fue evaluada como buena, en términos generales. De hecho, todos los especialistas evaluaron la situación actual entre valores del 3 al 5. Algunos especialistas coincidieron en que es necesario trabajar sobre “aspectos culturales que impiden que se aplique en niveles aceptables”, lo que requeriría **capacitar y preparar a la ciudadanía**. Entre las mejoras propuestas en el relevamiento, está la de revisar aspectos reglamentarios e instrumentales susceptibles que puedan ser mejorados (i.e.: se pierde la medida afirmativa en favor de la mujer en los casos de reemplazos de candidatos hombres), y la de prever espacios para las personas no binarias.

9. Electores en el exterior: voto por correo y por internet para los argentinos y argentinas residentes en el exterior



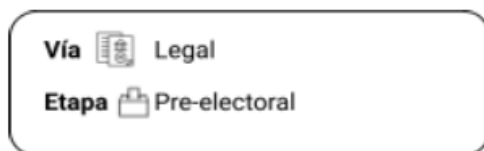
Aún cuando los elementos relacionados con esta categoría no fueron considerados un aspecto crítico del proceso electoral, algunos de los especialistas consultados precisaron que el registro (actualmente automático) de electores en el exterior debería ser más flexible, pero que sería razonable considerar su voto únicamente para la categoría de presidente y vicepresidente, no para las categorías de legisladores MERCOSUR y nacionales, como es actualmente.

Actualmente, el instrumento de votación en el exterior es la boleta única papel y debe hacerse presencialmente en embajadas. Sobre el **método de votación** de estos

electores, un especialista ponderó negativamente la eliminación del voto por correo, “una de las pocas innovaciones positivas en esta área” y que con la ayuda de la tecnología es posible y necesario flexibilizar el voto de los argentinos en el exterior, “abriendo oportunidades a los que residen afuera sin cambiar su domicilio o los que se encuentran ocasionalmente sin llegar a residir de manera estable”. Otro especialista concurrió en esta última apreciación, al considerar que las modalidades de voto (anticipado, postal y otras) deben permitir “salvar la grave dificultad de exigir voto presencial en las sedes de los consulados en jurisdicciones territorialmente muy extensas”, al mismo tiempo que se sugirió que el voto por internet debe irse trabajando para este estrato del padrón.

En atención a esta realidad y las nuevas circunstancias y nociones que impuso la pandemia del COVID-19, se propone (1) **reinstaurar la posibilidad de votar por correo**, e (2) **implementar el voto electrónico por internet para los argentinos y las argentinas residentes en el exterior**, lo cual ampliaría considerablemente los derechos de este estrato del electorado.

10. Ficha Limpia: idoneidad política de candidatos y candidatas



Transparencia Electoral apoya la propuesta de reforma impulsada por la organización “Ficha Limpia”, que busca evitar que ciudadanas o ciudadanos condenados por corrupción puedan acceder a cargos de elección popular. Esta ley, que ya ha sido adoptada en Salta, Chubut y Mendoza, impide las candidaturas para condenados en segunda instancia por delitos de corrupción.



Reforma Política 2022-2023

10 Reformas Electorales para la Argentina

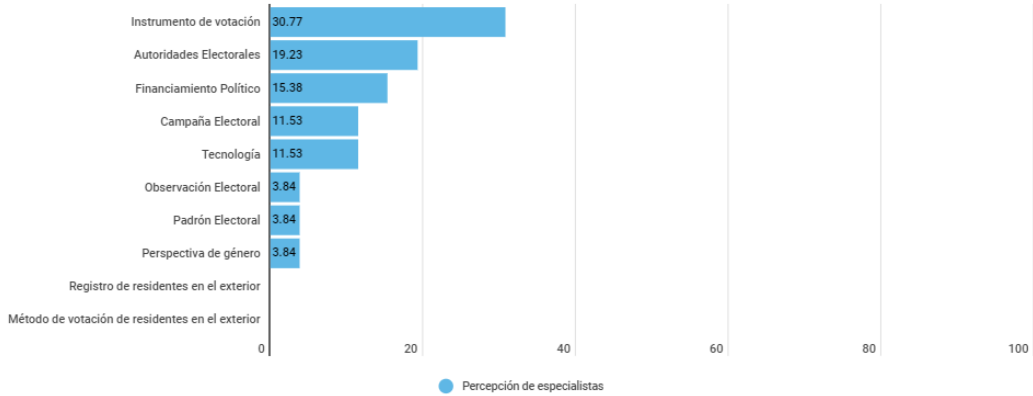
- 1. Instrumento de votación:** de boleta partidaria a boleta única papel
- 2. Autoridades Electorales:** una DINE autónoma y autárquica
- 3. Escrutinio:** transmisión directa de telegramas desde locales de votación
- 4. Financiamiento y Campañas Electorales:** reglamentación y sanción de uso de recursos públicos
- 5. Observación Electoral:** legislación y reglamentación de la observación electoral
- 6. Acceso a la información:** publicación y accesibilidad de datos oficiales
- 7. Padrón Electoral:** biometría, control de calidad y depuración
- 8. Perspectiva de Género:** sensibilización y educación ciudadana
- 9. Electores en el exterior:** voto por correo y por internet para los argentinos y argentinas residentes en el exterior
- 10. Ficha Limpia:** idoneidad política de candidatos y candidatas

ANEXOS

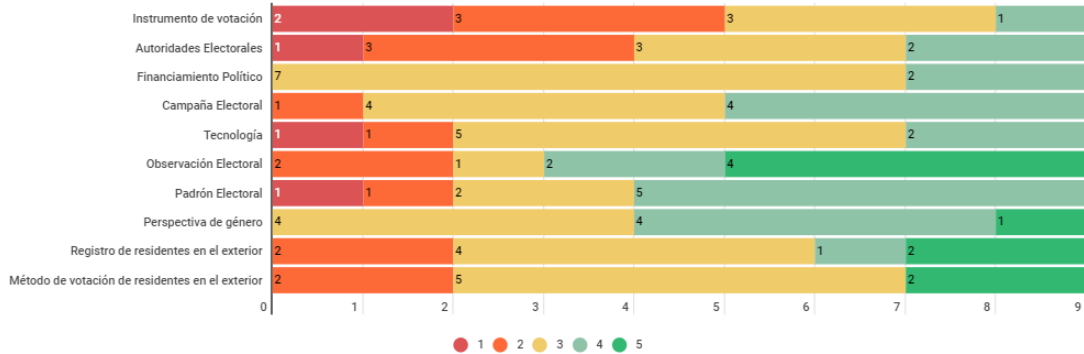
Encuesta de Percepción sobre el Sistema Electoral Argentino (EPSEA)

Percepción de expertos sobre los aspectos planteados del sistema electoral argentino

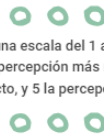
Elementos considerados más críticos para el sistema electoral argentino



Puntaje desagregado por aspecto del proceso electoral



Expertos evaluaron en una escala del 1 al 5 diferentes aspectos del proceso, donde 1 es la percepción más negativa del estado actual de cada aspecto, y 5 la percepción más positiva



staff



Dirección Ejecutiva

Leandro Querido



Dirección de Desarrollo Institucional

Jesús Delgado



Coordinación de Contenido

Johanna Cilano



Coordinación de Tecnología Electoral y Análisis de Datos

Eduardo Repilloza Fernández



Coordinación de Programas de Promoción Democrática

Valentina Cuevas



Coordinación y Articulación con Autoridades Electorales

Bárbara Benetti



Coordinación Ediciones Transparencia Electoral

Cecilia Galiñanes



Coordinación de Capacitaciones

Marta Gaba



Coordinación Académica

Constanza Mazzina



Asistente Coordinación Programas Promoción Democrática

Brunella Marchionna