

Acompañamiento Cívico  
PASO Y GENERALES 2021

**ERPOE**

ELECCIONES, REFORMA POLÍTICA  
Y OBSERVACIÓN ELECTORAL

**Grupo de Investigación de Ciencia Política**



**UBA**  
Universidad de  
Buenos Aires

---

**INFORME - ELECCIONES GENERALES 14-11-2021**

## **SOBRE EL GRUPO DE INVESTIGACIÓN**

El Grupo de Investigación “Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral (ERPOE)” de la Carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires tiene por objetivo desarrollar estudios científicos que contribuyan al fortalecimiento institucional de las democracias contemporáneas latinoamericanas, a través de técnicas de investigación teóricas y aplicadas.

Para ello, analiza las prácticas formales e informales que se desarrollan en torno a las dinámicas propias de los comicios, tanto en el orden nacional como en el subnacional, problematiza los procesos de reforma política contemporáneos y estudia aquellos cambios que se producen en los sistemas de partidos políticos en las democracias. Aborda sus estudios desde una perspectiva etnometodológica para lo cual realiza misiones de observación electoral (análisis *in situ*), y se nutre de intercambios académicos y de cooperación, con distintas agencias públicas y de la sociedad civil que indaguen sobre este objeto de estudio.

Desde 2015 (Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo), 2017 (Ciudad de Buenos Aires, Universidad Torcuato Di Tella), 2019 (Provincia de Buenos Aires, Universidad Nacional de General San Martín) y 2021 (Rosario, Universidad Nacional de Rosario) presenta en cada Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), simposios sobre las elecciones, reforma política y observación electoral. Con paneles que refieren específicamente sobre el tema de estudio y más de 200 participantes en total.

---

### **DIRECTORES GICP UBA - ERPOE**

María Inés Tula - Facundo Gabriel Galván

### **RESPONSABLE DEL ACOMPAÑAMIENTO CÍVICO DEL GICP UBA – ERPOE ANTE CNE**

Facundo Gabriel Galván

### **COORDINACIÓN DEL ACOMPAÑAMIENTO DEL GICP UBA - ERPOE**

Maite Motter

Luciana Berman

Ignacio Dante Santoro

### **EQUIPO DE ACOMPAÑAMIENTO CÍVICO 2021 EN CAMPO DEL GICP UBA - ERPOE**

Acosta, Gastón

Berman, Luciana

Donelec, Pablo

Fernández Castex, Álvaro

Fernández, María Eva

Fregona, María del Pilar

Galván, Facundo Gabriel

Gonzalez Sisto, Valentina

Meneses, Nicolás

Michel, Matías

Motter, Maite

Olivera Reid, Franco

Parnes, Sebastián Coronel

Procopio, Melisa

Ramella, Sonia

Ríos, Agustina Victoria

Robbio, María Eugenia

Santoro Racciatti, Ignacio Dante

Saravia, Soledad

Villagomez Hidalgo, Gabriel André

Vitterbo, Franc

### **CORREO ELECTRÓNICO DEL GICP UBA - ERPOE**

GICPElectoralUBA@gmail.com



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

## ÍNDICE

1. Introducción
2. Parte I: Análisis de resultados PASO 2021. Participación, paridad de género y competencia electoral.
3. Parte II: Acompañamiento Cívico. Informe sobre desarrollo de los comicios. Jornadas electorales del 12 de octubre (PASO) y del 14 de noviembre de 2021 (Generales).
4. Parte III. Incidencias. Obstáculos y limitaciones al acompañamiento cívico (casos Salta y Provincia de Buenos Aires).

## Introducción

En el marco del Acompañamiento Cívico, establecido por la Acordada 128/11 de la Cámara Nacional Electoral para las Elecciones Generales del 14 de Noviembre de 2021, el Grupo de Investigación “Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral” de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires solicitó la acreditación de 21 participantes ante los Juzgados Federales con competencia electoral de Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe y Salta. Fueron recibidas, en esta oportunidad, las acreditaciones de Buenos Aires, Chaco, Entre Ríos, Santa Fe y Salta. A esos distritos se sumaron reportes ciudadanos de CABA, Catamarca, Chubut, Mendoza y Tierra del Fuego, de modo que en total se presentan datos correspondientes a 10 de los 24 distritos electorales del país en más de 100 establecimientos de votación.

El Acompañamiento Cívico está conformado por docentes, graduados, estudiantes de Ciencia Política y disciplinas afines de la Universidad de Buenos Aires y otras universidades nacionales que se sumaron a la iniciativa del GICP-ERPOE. Sus integrantes reciben una capacitación (para el caso de las Elecciones Generales fue realizada el día viernes 12 de Noviembre) y suscriben un documento que tiene carácter de declaración jurada denominado “PROTOCOLO DE ACTUACIÓN DEL ACOMPAÑAMIENTO CÍVICO” en donde se comprometen a realizar sus tareas con apego a las normas, integridad, transparencia y en un carácter plenamente apartidario. Asimismo, el documento integra un protocolo de pasos a seguir en caso de presentarse situaciones de crisis o contingencias en el marco de la jornada electoral. Al igual que en las PASO 2021 en esta observación sobre elecciones las elecciones generales focalizamos la atención en la aplicación de los protocolos sanitarios adoptados en los diferentes distritos, dado que constituyeron la principal innovación de la gestión electoral de estos comicios. También se recabó información referida a la accesibilidad de los establecimientos, y composición de las mesas siguiendo la perspectiva de igualdad de género (acorde a los manuales de observación electoral de la Organización de los Estados Americanos-OEA).

El equipo de investigación GICP-ERPOE felicita a los/las encargados/as de la justicia y administración electoral dado que, al igual que en las PASO de septiembre 2021, los comicios transcurrieron de manera ordenada y tranquila, muy importante a la hora de legitimar y convalidar un acto de expresión popular de la voluntad democrática. Y los resultados electorales se transmitieron sin problemas y rapidez, lo que también contribuyó a la credibilidad del sistema electoral. Se destaca también, la participación –por primera vez en la historia argentina- de un proceso electoral liderado por

mujeres. Tanto desde la Dirección Nacional Electoral como en la Secretaría de Asuntos Políticos dependiente del Ministerio del Interior.

Sin embargo, a diferencia de las PASO 2021, en esta oportunidad se describen ciertos hechos que atentan contra el ejercicio democrático del acompañamiento cívico, cuando se cumplió siempre con la acreditación y autorización pertinente de la justicia electoral.

#### **En este informe se presenta:**

- I- Análisis de los resultados de las PASO 2021, siguiendo las categorías analíticas de participación, género y competencia electoral
- II- Informe acompañamiento Cívico. Datos recabados en las jornadas electorales de las PASO (12 de septiembre) y Generales (14 de noviembre)
- III- Incidentes durante el acompañamiento cívico.

#### **Distritos en los que se obtuvo acreditación de los Juzgados Federales con competencia electoral (desagregado por municipios y localidades)**

- Buenos Aires (Adrogué, Burzaco, Castelar, Claypole, La Plata, Lanús, Lomas de Zamora, Munro, Olivos, Saenz Peña, Villa Raffo)
- Chaco (Resistencia)
- Entre Ríos (Basavilbaso, Estación Lazo, Nogoyá, Rocamora)
- Salta (Salta Capital)
- Santa Fe (Santa Fe, Rosario, Firmat)

#### **Distritos alcanzados por monitoreo ciudadano (33 observadores)**

- Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)
- Catamarca (San Fernando del Valle de Catamarca)
- Chubut (Rawson)
- Mendoza (Luján de Cuyo)
- Tierra del Fuego (Río Grande)

## Parte I. Las elecciones legislativas PASO 2021: un análisis sobre participación, paridad y competencia electoral.

**Autores: María Inés Tula, Facundo Galván e Ignacio Santoro**

Publicado el 28/10/2021 en Revista Argentina de Derecho Electoral, Número 4, Octubre 2021, IJ-Editores-Fondo Editorial. Ciudad de Buenos Aires.

### RESUMEN

*El presente trabajo es un avance del Informe 2021 sobre las PASO y elecciones generales del Grupo de Investigación de la Carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (GICP-UBA) “Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral”. Se centra en el análisis nacional de las PASO 2021 a partir de tres ejes: la participación, la paridad y la competencia. Se aborda el análisis de la participación electoral en las elecciones legislativas PASO del 12 de septiembre de 2021 en perspectiva comparada con las elecciones primarias que tuvieron lugar desde 2011 a 2019. Asimismo, se revisa la oferta electoral de precandidaturas de diputadas y senadoras tanto en 2021 como en 2019 para constatar su cumplimiento e identificar cuántas ocuparon el primer lugar de las listas. Por último, se analizan la concentración del voto y la competencia en los 24 distritos con foco en las tres agrupaciones políticas que presentaron candidaturas en todo el territorio nacional.*

### Introducción

Las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias (PASO) de 2021 fueron objeto de un amplio debate, que llegó al Congreso Nacional, debido a la coyuntura crítica de la pandemia por el Covid-19. Durante la discusión se evaluó la suspensión “por única vez” de este sistema de selección de candidaturas, la adopción de un sistema de doble voto simultáneo acumulativo o de “neolemas” (por su parecido con la ley de lemas) y hasta se sostuvo su derogación<sup>1</sup>. Finalmente, se optó por una reprogramación del calendario electoral, tal como ocurrió en numerosas democracias a nivel mundial con motivo de la pandemia.

Este trabajo analiza las PASO 2021 para la conformación de candidaturas llevadas adelante el 12 de septiembre. Se observan tres dimensiones específicas: 1. La Participación Electoral, 2. La Paridad y 3. El impacto en la competencia partidaria.

La primera sección se focaliza en una dimensión que captó atención particular debido a que, en el marco de la pandemia mundial del Covid-19, una de las principales consecuencias en los comicios ha sido el descenso de la participación en casi todas las democracias. Como se verá, una baja participación puede tener origen en múltiples factores, aunque en el marco de la pandemia se han señalado como sus principales causas el miedo o desconfianza a movilizarse a un centro de votación para evitar un eventual contagio, restricciones en los traslados interjurisdiccionales, limitaciones en la emisión de documentos o cédulas de votación, estrictos protocolos sanitarios que dificultaron el acceso a los centros de votación, etc.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Véase *La Nación*, edición online 5 de abril de 2021. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/elecciones-2021-sergio-massa-propuso-suspender-las-paso-y-recibio-una-ola-de-criticas-de-la-nid05042021/>

<sup>2</sup> En este sentido, es interesante ver el análisis que realiza la agencia de noticias de las Naciones Unidas referidas a la participación electoral en contexto de pandemia Covid-19 en América Latina y el Caribe: <https://news.un.org/es/story/2021/02/1488352>

En la segunda sección se toma la oferta electoral de precandidaturas para identificar la presentación de listas y sus encabezamientos. Importa su detalle por distrito a la hora de evaluar los efectos de la ley de paridad en el acceso a la representación de más mujeres.

Por último, en la tercera parte se analiza de forma comparada la utilización de las PASO por parte de las agrupaciones políticas para dirimir candidaturas en los cargos de diputados/as y senadores/as nacionales. Se contrasta la concentración del voto y la cantidad de alianzas/frentes/partidos que presentaron más de una lista en la primaria y se hace foco en el comportamiento de tres agrupaciones políticas, el peronismo, la Unión Cívica Radical con aliados y el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT) durante el período 2011–2021. La selección de estas agrupaciones responden a dos criterios: presencia territorial a nivel nacional y permanencia temporal en el período en estudio.

## **1. PARTICIPACIÓN, AUSENTISMO Y VOTO NEGATIVO EN LAS ELECCIONES ARGENTINAS, UN ESTUDIO COMPARADO A PARTIR DE LAS PASO 2021.**

El estudio de la participación electoral, como uno de los comportamientos políticos ha ocupado una buena parte de la discusión en la agenda de la investigación de procesos electorales (Nohlen, 1994; Anduiza y Bosch, 2004; Fisichella, 2005). Esos trabajos abordan la participación electoral tanto a nivel teórico como para identificar los factores que favorecen la participación y el voto a determinados partidos.

Nohlen (2004: 144-145) identificó cuatro grupos de factores claves para la participación electoral: a) Factores estructurales (nivel educativo, tipos de cultura, etc.), b) Factores contingentes (contexto de la elección, hechos imprevistos, etc.), c) Factores intrínsecos al derecho electoral (padrón voluntario o compulsivo, multas por no votar, etc.) y, d) Factores relativos al sistema político (competencia, polarización, etc.).

Con el avance del Covid-19 a nivel mundial, se ha comenzado a analizar la participación electoral durante la pandemia desde diversos ángulos (OEA, 2020; Ramella y Galván, 2020; Brechenmacher y Hubbard, 2020). Un punto común de los escritos sobre elecciones y pandemia ha sido el indagar sobre la gestión de los organismos electorales para intentar mantener niveles altos de participación pese al contexto crítico. Aunque cabe recordar que Nohlen (2004) mucho antes del Covid-19 ya se mostraba distante en ese punto:

“Respecto al combate del abstencionismo, si bien los organismos electorales pueden tomar medidas que tienden a aumentar la participación electoral, debido a la multitud de factores causantes involucrados que, por lo demás, pueden fortalecerse o atenuarse mutuamente, estos instrumentos de ninguna manera son suficientes para determinar la magnitud y la evolución de la participación electoral.”

En sintonía con Nohlen, se sostiene que si bien las medidas o protocolos sanitarios dispuestos por los organismos electorales no pueden ser entendidos como los responsables de la participación electoral, estos sí pueden tener influencia parcial. En 2020 y 2021 los organismos electorales a nivel mundial han implementado medidas inéditas de gestión electoral a los fines de garantizar la participación electoral en un contexto de restricciones sanitarias.

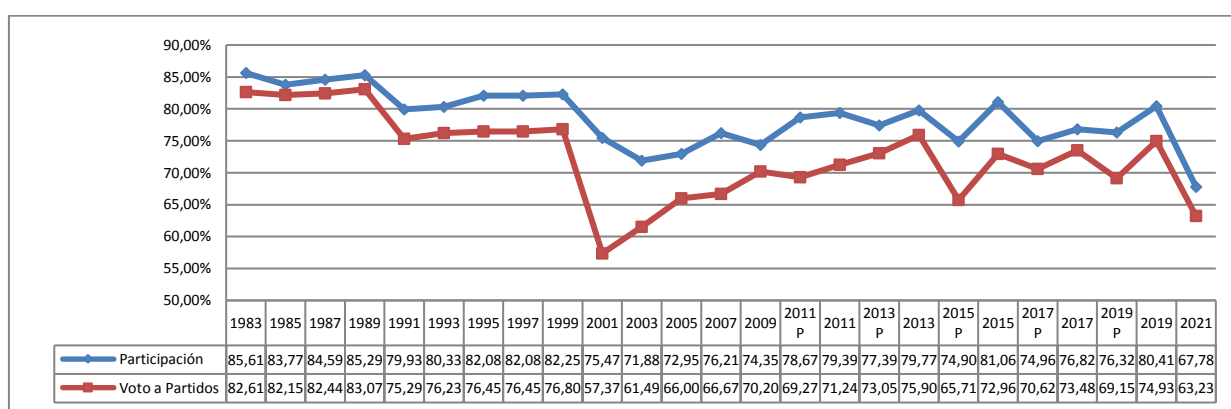
En Argentina tanto la Cámara Nacional Electoral, junto con el Ministerio del Interior, como los Juzgados Federales con competencia electoral, trabajaron en la elaboración de protocolos sanitarios electorales para las PASO 2021.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>La CNE publicó junto a la DINE un protocolo sanitario para las elecciones 2021, al tiempo que presentaron sus protocolos específicos los juzgados federales con competencia electoral de las provincias de: Buenos

Desde el retorno a la democracia en 1983, Argentina mantiene un régimen electoral que implica registro automático de su ciudadanía habilitada al padrón de electores como así también voto obligatorio. El Gráfico 1 muestra que, hasta la crisis del 2001, los niveles porcentuales de participación electoral en las elecciones nacionales rondaban alrededor del 80% y la mayor baja se dio en 1991 cuando la participación en las legislativas nacionales fue del 79,91%. Entre 2001 y 2009 descendió la participación, de hecho el promedio en esos cinco comicios fue de 74,17%. Esa tendencia fue parcialmente revertida en coincidencia con la introducción de la Ley 26.571 de 2009 de Primarias, Abiertas, Simultáneas y Acumulativas (PASO) y con la incorporación en 2012 de la Ley 26.774, de “voto joven”, que bajó de 18 a 16 años la edad mínima para votar (sin multas para los menores de 18 que no voten) y, por ende, amplió el padrón de electores.

**Gráfico 1.** Participación electoral (en %) y voto a partidos (sobre padrón total en %) en elecciones nacionales de diputados nacionales (1983-2021).



**Fuente:** Galván (2021). Elaboración propia en base a datos de Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral.

Entre 2011 y 2019 la participación logró acercarse a niveles post-transicionales, ya que si bien se ubicó en un promedio de 75% en las seis PASO del período, alcanzó un promedio de 79,49% en las cinco últimas Generales (Ver Tabla 1). Igual tendencia se observa al analizar el porcentaje del padrón que votó a partidos políticos (sin considerar votos blancos y nulos), un dato que aporta información relevante sobre el comportamiento electoral argentino (Ver Gráfico 1).

Al hacer foco específico en la participación electoral, los cinco casos de PASO previos a 2021, evidencian que en ellas tanto la participación como el voto a partidos presentan porcentajes inferiores a los de las Generales. En promedio, hasta 2019, en las PASO participó un 3% menos del padrón que en las generales y un 4% menos del total del padrón votó por alguna de las listas partidarias (Ver Tabla 1).

**Tabla 1.** Participación electoral (en %) y voto a partidos (sobre padrón total en %), voto blanco y nulo (sobre participación en %), en elecciones PASO (2011-2021) y Generales de Diputados Nacionales (2011-2019).

| PRIMARIAS       | 2011   | 2013   | 2015   | 2017   | 2019   | 2021   | Promedio |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Participación   | 78,67% | 77,39% | 74,90% | 74,96% | 76,32% | 67,78% | 75%      |
| Voto a Partidos | 69,27% | 73,05% | 65,71% | 70,62% | 69,15% | 63,23% | 68,50%   |
| Voto Blanco     | 10,67% | 3,66%  | 11,28% | 3,64%  | 7,89%  | 3,82%  | 6,83%    |
| Voto Nulo       | 1,28%  | 1,95%  | 0,99%  | 2,16%  | 1,49%  | 2,79%  | 1,78%    |

| GENERALES       | 2011   | 2013   | 2015   | 2017   | 2019   | Promedio |
|-----------------|--------|--------|--------|--------|--------|----------|
| Participación   | 79,39% | 79,77% | 81,06% | 76,82% | 80,41% | 79,49%   |
| Voto a Partidos | 71,24% | 75,90% | 72,96% | 73,48% | 74,93% | 73,70%   |
| Voto Blanco     | 9,32%  | 3,53%  | 9,29%  | 2,97%  | 5,82%  | 6,18%    |
| Voto Nulo       | 0,95%  | 1,33%  | 0,71%  | 1,39%  | 1,00%  | 1,07%    |

**Fuente:** Galván (2021). Elaboración propia en base a datos de Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral.

Las PASO de 2021 no han sido las únicas en contexto de pandemia en nuestro país. En 2009, también hubo elecciones legislativas en contexto de la pandemia mundial del H1N1, la cual afectó a la Argentina, aunque ciertamente de una manera menor al Covid-19. De hecho, con un registro en la participación del 74,35% las elecciones legislativas nacionales del 2009 eran, hasta las PASO 2021, las terceras elecciones de diputados nacionales en orden de menor participación electoral desde 1983, sólo superada por las elecciones de 2003 (71,88%) y 2005 (72,95%).

Dicho esto, cabe destacar que, si bien las PASO 2021 con un 67,78% han sido las elecciones de Diputados Nacionales de menor participación desde la última transición, no han sido las de peor rendimiento en términos de porcentaje de votos a partidos respecto al total del padrón. Tanto en 2001 como en 2003 (ver Tabla 2) hubo un porcentaje menor del total del padrón que votó a partidos políticos respecto a las PASO 2021.

En términos de voto negativo las PASO 2021 se ubican a mitad de tabla, siendo la elección posicionada como número 14 desde 1983. El mayor “voto negativo” (ver Tabla 2), como denominamos aquí a la suma de voto blanco y nulo, se dio en 2001 cuando apenas un 57,37% del padrón votó por alguna de las agrupaciones políticas, seguido del 2003 cuando solamente lo hizo un 61,49%. Ambas elecciones, se ubican por debajo del 63,23% de las PASO 2021. Asimismo, es menos conocido el dato de que tanto en las elecciones generales de 2003, 2005, 2007 como en las PASO de 2011, 2015 y 2019 el porcentaje del padrón que votó a partidos también se ubicó por debajo del 70%.

Sin embargo, más allá de que el voto negativo no ha sido en las PASO 2021 siquiera cercano al de otros comicios, se presentan como las segundas de mayor voto nulo en términos porcentuales. Con un 2,74% sólo son superadas por las elecciones del 2001. Ciertamente, los números de 2021 distan mucho del 13,23% del voto nulo a nivel nacional de esa oportunidad.

**Tabla 2.** Voto blanco y nulo (sobre participación en %) y voto negativo (sumatoria de voto blanco y nulo en %), en elecciones PASO y Generales de Diputados Nacionales (1983 - 2021) en orden de mayor a menor voto negativo.

| Año           | Blanco       | Nulo         | Voto Negativo |
|---------------|--------------|--------------|---------------|
| 2001          | 10,76%       | 13,23%       | 23,98%        |
| 2003          | 13,16%       | 1,29%        | 14,45%        |
| 2007          | 11,42%       | 1,11%        | 12,52%        |
| 2015 P        | 11,28%       | 0,99%        | 12,27%        |
| 2011 P        | 10,67%       | 1,28%        | 11,95%        |
| 2011          | 9,32%        | 0,95%        | 10,26%        |
| 2015          | 9,29%        | 0,71%        | 10,00%        |
| 2005          | 7,68%        | 1,86%        | 9,53%         |
| 2019 P        | 7,89%        | 1,49%        | 9,39%         |
| 1995          | 5,97%        | 0,89%        | 6,86%         |
| 1997          | 5,97%        | 0,89%        | 6,86%         |
| 2019          | 5,82%        | 1,00%        | 6,81%         |
| 1999          | 5,66%        | 0,97%        | 6,63%         |
| <b>2021 P</b> | <b>3,88%</b> | <b>2,74%</b> | <b>6,61%</b>  |
| 2017 P        | 3,64%        | 2,16%        | 5,80%         |
| 1991          | 5,03%        | 0,77%        | 5,80%         |
| 2013 P        | 3,66%        | 1,95%        | 5,61%         |
| 2009          | 3,88%        | 1,70%        | 5,57%         |
| 1993          | 4,06%        | 1,05%        | 5,11%         |
| 2013          | 3,53%        | 1,33%        | 4,86%         |
| 2017          | 2,97%        | 1,39%        | 4,36%         |
| 1983          | 2,88%        | 0,63%        | 3,51%         |
| 1989          | 1,80%        | 0,80%        | 2,60%         |
| 1987          | 1,99%        | 0,55%        | 2,54%         |
| 1985          | 1,31%        | 0,62%        | 1,93%         |

**Fuente:** Galván (2021). Elaboración propia en base a datos de Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral.

En comparación con la PASO de 2017, que ha sido la PASO legislativa inmediatamente previa no concurrente con cargos ejecutivos, se observa que el descenso en la participación de las PASO no ha sido homogéneo en todos los distritos del país (ver Tabla 3). San Juan, Jujuy y Buenos Aires fue donde más cayó la participación, alrededor de un 10%. En cambio, en otros la caída fue marginal, como en Tierra del Fuego (0,12%), Tucumán (0,19%) y Formosa (2,57%). La merma total de la participación entre estas dos PASO (2017 y 2021) se ubicó a nivel nacional en el 7,18%.

**Tabla 3.** Diferencia de la participación electoral (en %) entre las elecciones PASO 2017 y 2021 por provincias, en orden de menor a mayor.

| Provincia    | PASO 2021 | PASO 2017 | Dif. 17-21 |
|--------------|-----------|-----------|------------|
| San Juan     | 67,20%    | 77,61%    | -10,42%    |
| Jujuy        | 64,35%    | 74,47%    | -10,12%    |
| Buenos Aires | 68,41%    | 77,63%    | -9,22%     |
| Salta        | 58,38%    | 67,08%    | -8,70%     |
| San Luis     | 69,08%    | 77,70%    | -8,62%     |
| Chaco        | 60,95%    | 68,68%    | -7,72%     |
| Santa Fe     | 64,34%    | 71,92%    | -7,59%     |
| Corrientes   | 64,57%    | 72,08%    | -7,51%     |
| Misiones     | 65,60%    | 72,87%    | -7,26%     |
| Córdoba      | 63,32%    | 70,52%    | -7,20%     |
| Chubut       | 66,60%    | 72,50%    | -5,90%     |
| Sgo. Estero  | 68,76%    | 74,62%    | -5,86%     |
| Catamarca    | 64,01%    | 69,77%    | -5,77%     |
| Santa Cruz   | 63,91%    | 69,51%    | -5,60%     |
| Rio Negro    | 67,89%    | 73,01%    | -5,12%     |
| Mendoza      | 73,80%    | 78,70%    | -4,90%     |
| La Pampa     | 68,99%    | 73,65%    | -4,66%     |
| Entre Rios   | 72,40%    | 76,69%    | -4,30%     |
| CABA         | 70,70%    | 74,84%    | -4,13%     |
| La Rioja     | 62,67%    | 66,31%    | -3,64%     |
| Neuquen      | 75,95%    | 79,28%    | -3,33%     |
| Formosa      | 68,54%    | 71,11%    | -2,57%     |
| Tucumán      | 79,19%    | 79,37%    | -0,19%     |
| T. del Fuego | 72,22%    | 72,34%    | -0,12%     |

**Fuente:** Galván (2021). Elaboración propia en base a datos de Cámara Nacional Electoral y Dirección Nacional Electoral.

En resumen, los principales hallazgos respecto a la participación electoral de esta elección arrojan algunas cuestiones interesantes: las PASO de 2021 no han sido la elección de diputados nacionales de menor voto a partidos como porcentaje del padrón total (que fue menor en 2001 y 2003). Por otra parte, pese a ser la elección de diputados nacionales participación más baja en la historia argentina reciente, la misma se ubica apenas 4,1% por debajo de la elección de diputados nacionales de menor participación previa, la del 2003. Asimismo, el impacto de la baja participación fue muy diferente en los 24 distritos electorales del país.

Por último, respecto a los protocolos sanitarios emitidos por los juzgados en 10 de los distritos, no resulta posible sacar conclusiones respecto a su efectividad para promover la participación, de hecho no hay un patrón uniforme en función de los descensos registrados en cada distrito. Buenos Aires, con mayor caída, tenía un protocolo específico pero también Tierra del Fuego, la de menor baja respecto a 2017. En todo caso, sí debe destacarse que en las dos semanas posteriores a los comicios no hubo repunte de casos de

Covid-19 en la Argentina. De realizarse una evaluación sobre los efectos, la caída de 7% en 2021 (siempre respecto a 2017) ha sido menor a la que se esperaba *a priori*.<sup>4</sup>

## 2. PARIDAD, MUJERES Y PRECANDIDATURAS EN LAS PASO LEGISLATIVAS 2021.

A nivel nacional, en las elecciones PASO 2021 se aplicó por segunda vez la ley de paridad de géneros 27.412 para la Cámara de Diputados. En el Senado, el equilibrio de género en las listas rige desde 2001 como consecuencia de la imposibilidad de combinar la cuota del 30% con una fórmula mayoritaria de 2-1 (dos bancas para la mayoría y una para la minoría).

En 2021 las listas se presentaron respetando la paridad vertical, tal como lo exige la ley. Sin embargo, como nuestro país presenta para la Cámara de Diputados/as magnitudes de distrito variables, resulta necesario analizar la relación existente de los primeros lugares de las listas entre varones y mujeres. En algunos países como Costa Rica, México, Bolivia y Ecuador, la paridad vertical se combina con la paridad horizontal, alternando y/o rotando también los encabezamientos de las listas a nivel territorial. En nuestro país, sólo a nivel subnacional, la provincia de San Luis avanzó con la Ley XIII-1028/2020 de Paridad de Género en ámbitos de representación política con la introducción de una cláusula transitoria que obliga a los partidos políticos/frentes y alianzas a presentar mujeres en el primer lugar de las listas de renovación de 2021 y de 2023 para la Cámara de Diputados. De acuerdo con la información disponible por la justicia electoral de San Luis, la oficialización de listas bajo estas reglas se cumplió sin conflictos partidarios y sus resultados se verán después de las elecciones generales previstas para el 14 de noviembre de 2021<sup>5</sup>.

¿Cuántas precandidatas a diputadas y senadoras ocuparon el primer lugar de las boletas? ¿Qué diferencias se observan respecto de 2019 en la composición de la oferta electoral? Las tablas que siguen presentan un análisis detallado de cada distrito. La observación distingue los encabezamientos de mujeres en la presentación de Listas Singulares (o Listas Únicas) y Listas Plurales (o Listas en Competencia). La razón de esta diferenciación radica en analizar si hubo comportamientos partidarios diferenciados según se trata de una u otra modalidad adoptada.

---

<sup>4</sup>Respecto a las previsiones de baja histórica en la participación electoral de las PASO 2021, puede verse esta nota del diario online INFOBAE del 5 de Septiembre de 2021:

<https://www.infobae.com/politica/2021/09/05/por-la-pandemia-y-la-apatia-el-nivel-de-participacion-electoral-podria-perforar-el-porcentaje-mas-bajo-de-su-historia/>

<sup>5</sup>Para un panorama general sobre las cuotas de género y la paridad a nivel subnacional en Argentina, véase Tula, María Inés y María Elena Martín (2021), Coordinadoras, *Hacia la Paridad. Cambios y desafíos en la representación política*, Universidad de Buenos Aires, Libro digital, disponible en Repositorio Universidad de Buenos Aires:

[http://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsd/cgibin/library.cgi?a=d&c=libuba&cl=CL1&d=HWA\\_5211](http://repositorioubas.sisbi.uba.ar/gsd/cgibin/library.cgi?a=d&c=libuba&cl=CL1&d=HWA_5211)

**Tabla 4.** Encabezamientos de lista 2021. Elecciones PASO. Precandidaturas a la Cámara de Diputados de la Nación. Renovación Parcial.

| Distrito        | Bancas que renueva el distrito | Total PP/ Frentes/ Alianzas | Oferta Electoral                  |                       |      |                                       |                |                       |      | Totales por género LU+LC |      |
|-----------------|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-----------------------|------|---------------------------------------|----------------|-----------------------|------|--------------------------|------|
|                 |                                |                             | Singular                          |                       |      | Plural                                |                |                       |      |                          |      |
|                 |                                |                             | Lista Única (LU)                  |                       |      | Competencia entre 2 listas o más (LC) |                |                       |      |                          |      |
|                 |                                |                             | Cantidad de PP/ Frentes/ Alianzas | 1er lugar en la lista |      | Cantidad de PP/ Frentes/ Alianzas     | Nro. de Listas | 1er lugar en la lista |      |                          |      |
| V               | M                              | V                           |                                   | M                     | V    |                                       |                | M                     |      |                          |      |
| Buenos Aires    | 35                             | 25                          | 22                                | 14                    | 8    | 3                                     | 6              | 6                     | 0    | 20                       | 8    |
| CABA            | 13                             | 14                          | 12                                | 11                    | 1    | 2                                     | 5              | 2                     | 3    | 13                       | 4    |
| Córdoba         | 9                              | 13                          | 10                                | 7                     | 3    | 3                                     | 13             | 9                     | 4    | 16                       | 7    |
| Santa Fe        | 9                              | 13                          | 7                                 | 5                     | 2    | 6                                     | 15             | 11                    | 4    | 16                       | 6    |
| Mendoza         | 5                              | 8                           | 6                                 | 4                     | 2    | 2                                     | 4              | 2                     | 2    | 6                        | 4    |
| Entre Ríos      | 5                              | 7                           | 5                                 | 2                     | 3    | 2                                     | 5              | 5                     | 0    | 7                        | 3    |
| Tucumán         | 4                              | 8                           | 5                                 | 0                     | 5    | 3                                     | 7              | 3                     | 4    | 3                        | 9    |
| Chaco           | 4                              | 8                           | 6                                 | 5                     | 1    | 2                                     | 8              | 6                     | 2    | 11                       | 3    |
| Misiones        | 3                              | 5                           | 3                                 | 2                     | 1    | 2                                     | 8              | 7                     | 1    | 9                        | 2    |
| Santa Cruz      | 3                              | 5                           | 3                                 | 3                     | 0    | 2                                     | 8              | 5                     | 3    | 8                        | 3    |
| Salta           | 3                              | 8                           | 5                                 | 5                     | 0    | 3                                     | 7              | 4                     | 3    | 9                        | 3    |
| Neuquén         | 3                              | 9                           | 6                                 | 5                     | 1    | 3                                     | 8              | 4                     | 4    | 9                        | 5    |
| San Luis        | 3                              | 8                           | 6                                 | 5                     | 1    | 2                                     | 4              | 2                     | 2    | 7                        | 3    |
| Catamarca       | 3                              | 6                           | 4                                 | 3                     | 1    | 2                                     | 4              | 2                     | 2    | 5                        | 3    |
| Corrientes      | 3                              | 4                           | 1                                 | 1                     | 0    | 3                                     | 7              | 6                     | 1    | 7                        | 1    |
| Sgo. del Estero | 3                              | 8                           | 6                                 | 2                     | 4    | 2                                     | 4              | 4                     | 0    | 6                        | 4    |
| San Juan        | 3                              | 4                           | 3                                 | 2                     | 1    | 1                                     | 2              | 2                     | 0    | 4                        | 1    |
| Jujuy           | 3                              | 3                           | 2                                 | 1                     | 1    | 1                                     | 2              | 1                     | 1    | 2                        | 2    |
| La Pampa        | 3                              | 5                           | 3                                 | 0                     | 3    | 2                                     | 7              | 6                     | 1    | 6                        | 4    |
| Río Negro       | 2                              | 6                           | 4                                 | 2                     | 2    | 2                                     | 5              | 4                     | 1    | 6                        | 3    |
| Formosa         | 2                              | 4                           | 4                                 | 3                     | 1    | --                                    | --             | --                    | --   | 3                        | 1    |
| La Rioja        | 2                              | 6                           | 4                                 | 3                     | 1    | 2                                     | 5              | 2                     | 3    | 5                        | 4    |
| Chubut          | 2                              | 5                           | 2                                 | 1                     | 1    | 3                                     | 7              | 2                     | 5    | 3                        | 6    |
| T. del Fuego    | 2                              | 7                           | 6                                 | 4                     | 2    | 1                                     | 5              | 5                     | 0    | 9                        | 2    |
| Total           | 127                            | 189                         | 135                               | 90                    | 45   | --                                    | 146            | 100                   | 46   | 190                      | 91   |
|                 |                                |                             | % LU= 135                         | 66,7                  | 33,3 | % LC= 146                             | --             | 68,5                  | 31,5 | % Total Sobre 281        |      |
|                 |                                |                             |                                   |                       |      |                                       |                |                       |      | 67,6                     | 32,4 |

**Fuente:** Tula, María Inés (2021). Elaboración propia sobre información de la Cámara Nacional Electoral. Consultado última vez el 10/09/2021. Los datos de participación política son de la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior. Disponibles en <https://www.resultados.gob.ar/elecciones/3/0/1/-1/-1>. Consultado última vez el 14/09/2021.

Como se observa en la Tabla 4, en las PASO 2021 se presentaron un total de 189 alianzas/frentes político-partidarios en todo el país. Sobre el total de la oferta electoral, el 71% (135) de las listas fueron singulares, vale decir, que se presentaron bajo el formato de Lista Única (LU). Con esta presentación, los partidos/frentes/alianzas acuerdan sus precandidaturas y el orden en que estos/as se ubican. De los 24 distritos, la provincia de Buenos Aires ocupó el primer lugar en cuanto al número de agrupaciones políticas presentadas, con un total de 25. Muy por arriba del resto del país. De ellas, un 88% lo hizo bajo el formato de lista única (LU) en comparación con las agrupaciones políticas que fueron en competencia (12%). El otro grupo de provincias que superó el piso de 10 partidos/frentes/alianzas presentados por distrito fueron CABA, Córdoba y Santa Fe. En ellas CABA y Córdoba mantuvieron una gran diferencia respecto de la modalidad singular-plural, 86%-14% en el primer caso y 77%-23% en el segundo. Por su parte, Santa Fe fue

más equilibrada. En 2021, Formosa fue la única provincia donde todas las agrupaciones políticas optaron por LU.

En cuanto a la oferta plural, ésta fue variada. Doce distritos presentaron competencia con más de 5 listas, de los cuales Santa Fe (15) y Córdoba (13) fueron con las de mayor cantidad.

La participación política de las mujeres como “cabeza de lista” fue del 32,4% frente al 67,6% de los varones en el total país. Estos niveles no presentan diferencias cuando se observa los primeros lugares ocupados en las boletas partidarias tanto para las listas singulares como las plurales. Para el caso de las listas singulares, los valores son de 33,3% a 66,7% mientras que para las listas plurales del 31,5% a 68,5%. No obstante estos valores generales ocultan ciertas realidades particulares de cada provincia como, por ejemplo, en Santa Cruz (3), Salta (5) y Corrientes (1) ninguna de todas estas listas que se presentaron bajo el formato de lista única fueron encabezadas por mujeres. Otro tanto ocurre dentro de la oferta electoral plural, tanto en Buenos Aires (6), Entre Ríos (5), Santiago del Estero (4), San Juan (2) como Tierra del Fuego (5) tampoco hubo mujeres en los primeros lugares.

**Tabla 5.** Encabezamientos de lista 2021. Elecciones PASO. Precandidaturas a la Cámara de Senadores de la Nación. Renovación Parcial.

| Distrito   | Bancas que renueva el distrito | Total PP/ Frentes/ Alianzas | Oferta Electoral               |                 |      |                                       |                |                 |      | Totales por género LU+LC |      |
|------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------|------|---------------------------------------|----------------|-----------------|------|--------------------------|------|
|            |                                |                             | Singular                       |                 |      | Plural                                |                |                 |      |                          |      |
|            |                                |                             | Lista Única (LU)               |                 |      | Competencia entre 2 listas o más (LC) |                |                 |      |                          |      |
|            |                                |                             | Cantidad PP/ Frentes/ Alianzas | Encabezamientos |      | Cantidad PP/ Frentes/ Alianzas        | Nro. de Listas | Encabezamientos |      |                          |      |
|            |                                |                             |                                | V               | M    |                                       |                | V               | M    | V                        | M    |
| Catamarca  | 3                              | 6                           | 4                              | 2               | 2    | 2                                     | 4              | 4               | 0    | 6                        | 2    |
| Córdoba    | 3                              | 13                          | 10                             | 7               | 3    | 3                                     | 13             | 11              | 2    | 18                       | 5    |
| Corrientes | 3                              | 4                           | 1                              | 1               | 0    | 3                                     | 6              | 5               | 1    | 6                        | 1    |
| Chubut     | 3                              | 5                           | 2                              | 2               | 0    | 3                                     | 7              | 5               | 2    | 7                        | 2    |
| La Pampa   | 3                              | 5                           | 3                              | 2               | 1    | 2                                     | 7              | 4               | 3    | 6                        | 4    |
| Mendoza    | 3                              | 8                           | 6                              | 4               | 2    | 2                                     | 4              | 3               | 1    | 7                        | 3    |
| Santa Fe   | 3                              | 13                          | 7                              | 3               | 4    | 6                                     | 15             | 11              | 4    | 14                       | 8    |
| Tucumán    | 3                              | 8                           | 5                              | 5               | 0    | 3                                     | 7              | 7               | 0    | 12                       | 0    |
| Total      | 24                             | 62                          | 38                             | 26              | 12   | 24                                    | 63             | 50              | 13   | 76                       | 25   |
|            |                                |                             | %LU (38=100)                   | 68,4            | 31,6 | %LC (63=100)                          |                | 79,4            | 20,6 | % Total (101=100)        |      |
|            |                                |                             |                                |                 |      |                                       |                |                 |      | 75,2                     | 24,8 |

Las provincias de Corrientes, Chubut no llevaron mujeres como “cabeza de lista” en la variante de lista única mientras que Catamarca en el modo plural. Tucumán, en cambio, no llevó mujeres en los primeros lugares en ninguno de los dos formatos.

¿Qué cambios se observan respecto de las PASO de 2019?

**Tabla 6.** Encabezamientos de lista 2019. Elecciones PASO. Precandidaturas a la Cámara de Diputados de la Nación. Renovación Parcial.

| Distrito        | Bancas que renueva el distrito | Total PP/ Frentes/ Alianzas | Oferta Electoral               |                 |      |                                       |                |                 |      | Totales por género LU+LC |    |
|-----------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------|------|---------------------------------------|----------------|-----------------|------|--------------------------|----|
|                 |                                |                             | Singular                       |                 |      | Plural                                |                |                 |      |                          |    |
|                 |                                |                             | Lista Única (LU)               |                 |      | Competencia entre 2 listas o más (LC) |                |                 |      |                          |    |
|                 |                                |                             | Cantidad PP/ Frentes/ Alianzas | Encabezamientos |      | Cantidad PP/ Frentes/ Alianzas        | Nro. de Listas | Encabezamientos |      |                          |    |
| V               | M                              | V                           |                                | M               | V    |                                       |                | M               |      |                          |    |
| Buenos Aires    | 35                             | 12                          | 12                             | 11              | 1    | --                                    | --             | --              | --   | 11                       | 1  |
| CABA            | 12                             | 12                          | 11                             | 9               | 2    | 1                                     | 2              | 2               | 0    | 11                       | 2  |
| Santa Fe        | 10                             | 12                          | 12                             | 9               | 3    | --                                    | --             | --              | --   | 9                        | 3  |
| Córdoba         | 9                              | 11                          | 10                             | 8               | 2    | 1                                     | 3              | 3               | 0    | 11                       | 2  |
| Mendoza         | 5                              | 4                           | 4                              | 3               | 1    | --                                    | --             | --              | --   | 3                        | 1  |
| Tucumán         | 5                              | 5                           | 2                              | 2               | 0    | 3                                     | 6              | 6               | 0    | 8                        | 0  |
| Corrientes      | 4                              | 4                           | 1                              | 1               | 0    | 3                                     | 11             | 10              | 1    | 11                       | 1  |
| Sgo. del Estero | 4                              | 8                           | 7                              | 4               | 3    | 1                                     | 2              | 1               | 1    | 5                        | 4  |
| Salta           | 4                              | 5                           | 3                              | 2               | 1    | 2                                     | 6              | 6               | 0    | 8                        | 1  |
| Entre Ríos      | 4                              | 5                           | 4                              | 3               | 1    | 1                                     | 4              | 3               | 1    | 6                        | 2  |
| Misiones        | 4                              | 4                           | 3                              | 2               | 1    | 1                                     | 3              | 3               | 0    | 5                        | 1  |
| Río Negro       | 3                              | 5                           | 5                              | 4               | 1    | --                                    | --             | --              | --   | 4                        | 1  |
| Chaco           | 3                              | 9                           | 7                              | 4               | 3    | 2                                     | 8              | 4               | 4    | 8                        | 7  |
| Formosa         | 3                              | 4                           | 3                              | 3               | 0    | 1                                     | 2              | 2               | 0    | 5                        | 0  |
| Jujuy           | 3                              | 4                           | 4                              | 4               | 0    | --                                    | --             | --              | --   | 4                        | 0  |
| T. del Fuego    | 3                              | 6                           | 5                              | 1               | 4    | 1                                     | 2              | 2               | 0    | 3                        | 4  |
| La Rioja        | 3                              | 6                           | 6                              | 5               | 1    | --                                    | --             | --              | --   | 5                        | 1  |
| San Juan        | 3                              | 6                           | 4                              | 3               | 1    | 2                                     | 4              | 3               | 1    | 6                        | 2  |
| Chubut          | 3                              | 6                           | 4                              | 3               | 1    | 2                                     | 4              | 4               | 0    | 7                        | 1  |
| San Luis        | 2                              | 5                           | 4                              | 3               | 1    | 1                                     | 2              | 2               | 0    | 5                        | 1  |
| Catamarca       | 2                              | 9                           | 9                              | 7               | 2    | --                                    | --             | --              | --   | 7                        | 2  |
| Neuquén         | 2                              | 6                           | 6                              | 6               | 0    | --                                    | --             | --              | --   | 6                        | 0  |
| Santa Cruz      | 2                              | 5                           | 3                              | 1               | 2    | 2                                     | 7              | 7               | 0    | 8                        | 2  |
| La Pampa        | 2                              | 4                           | 4                              | 2               | 2    | --                                    | --             | --              | --   | 2                        | 2  |
| Total           | 130                            | 157                         | 133                            | 100             | 33   | 24                                    | 66             | 58              | 8    | 158                      | 41 |
|                 |                                |                             | % LU (133=100)                 | 75,2            | 24,8 | % LC (66=100)                         |                | 88              | 12   | % Total Listas (199=100) |    |
|                 |                                |                             |                                |                 |      |                                       |                |                 | 79,4 | 20,6                     |    |

Fuente: Tula, María Inés (2021). Elaboración propia sobre datos

de <https://www.argentina.gob.ar/interior/direccionnacionalelectoral/elecciones2019/precandidaturas/precandidaturas/diputados>

Para las precandidaturas al cargo de diputado/a nacional, en primer lugar se destaca que en 2019 hubo nueve distritos que realizaron las elecciones primarias bajo el formato de lista única (Buenos Aires, Santa Fe, Mendoza, Río Negro, Jujuy, Catamarca, La Rioja, Neuquén La Pampa). En términos generales primó el acuerdo inter-intrapartidario por sobre la competencia interna. En cambio en 2021 sólo Formosa adoptó esta modalidad, lo que señala que los comicios de este año mostraron el mayor potencial de las PASO para

definir la integración de las candidaturas en una lista final con alto nivel de competencia en todo el país.

Segundo que la participación de mujeres en los primeros lugares de lista fue mucho más ventajoso en 2021 de lo que fue en 2019. Los totales generales muestran que se pasó del 20,6% de 2019 al 32,4% en 2021, es decir, unos doce puntos arriba. De todas formas y, como ya se advirtió anteriormente, este incremento en el promedio general —si bien alentador— oculta las realidades provinciales donde no hubo mujeres precandidatas en los primeros lugares (Ver Tabla 4).

Tercero, y relacionado con el punto anterior, se observa una ventaja a nivel territorial. En 2019 hubo cuatro provincias que no presentaron mujeres a la cabeza de las listas (Tucumán, Formosa, Jujuy y Neuquén) en las variantes (singular/plural) de modo simultáneo, mientras que en 2021 esa ausencia se observó de manera separada (Ver Tabla 4).

**Tabla 7.** Encabezamientos de lista 2019. Elecciones PASO. Precandidaturas a la Cámara de Senadores de la Nación. Renovación Parcial.

| Distrito         | Bancas que renueva el distrito | Total PP/ Frentes/ Alianzas | Oferta Electoral               |                 |    |                                       |                |                 |    | Totales por género LU+LC |    |
|------------------|--------------------------------|-----------------------------|--------------------------------|-----------------|----|---------------------------------------|----------------|-----------------|----|--------------------------|----|
|                  |                                |                             | Singular                       |                 |    | Plural                                |                |                 |    |                          |    |
|                  |                                |                             | Lista Única (LU)               |                 |    | Competencia entre 2 listas o más (LC) |                |                 |    |                          |    |
|                  |                                |                             | Cantidad PP/ Frentes/ Alianzas | Encabezamientos |    | Cantidad PP/ Frentes/ Alianzas        | Nro. de Listas | Encabezamientos |    |                          |    |
|                  |                                |                             |                                | V               | M  |                                       |                | V               | M  | V                        | M  |
| CABA             | 3                              | 12                          | 11                             | 9               | 2  | 1                                     | 2              | 2               | 0  | 11                       | 2  |
| Entre Ríos       | 3                              | 5                           | 4                              | 4               | 0  | 1                                     | 2              | 2               | 0  | 6                        | 0  |
| Chaco            | 3                              | 9                           | 7                              | 4               | 3  | 2                                     | 7              | 6               | 1  | 10                       | 4  |
| Neuquén          | 3                              | 6                           | 5                              | 4               | 1  | 1                                     | 2              | 2               | 0  | 6                        | 1  |
| Río Negro        | 3                              | 5                           | 5                              | 4               | 1  | --                                    | --             | --              | -- | 4                        | 1  |
| Salta            | 3                              | 5                           | 4                              | 3               | 1  | 1                                     | 3              | 2               | 1  | 5                        | 2  |
| Sgo. del Estero  | 3                              | 6                           | 4                              | 2               | 2  | 2                                     | 5              | 4               | 1  | 6                        | 3  |
| Tierra del Fuego | 3                              | 6                           | 5                              | 4               | 1  | 1                                     | 3              | 2               | 1  | 6                        | 2  |
| Total            | 24                             | 54                          | 45                             | 34              | 11 | 9                                     | 24             | 20              | 4  | 54                       | 15 |
|                  |                                |                             | %LU (45=100)                   | 76              | 24 | %LC (24=100)                          |                | 83              | 17 | % Total (69=100)         |    |
|                  |                                |                             |                                |                 |    |                                       |                |                 |    | 78                       | 22 |

Fuente: Tula, María Inés (2021). Elaboración propia sobre datos de

<https://www.argentina.gob.ar/interior/direccionnacionalelectoral/elecciones2019/precandidaturas/senadores>

Nota: Neuquén sumó otra mujer para las elecciones generales luego de que el primer candidato falleciera repentinamente (Caso Crexell) perteneciente a la alianza Juntos por el Cambio.

Como se trata de una renovación parcial por tercios y la naturaleza de la elección es diferente a la de la Cámara de Diputados, no puede compararse cómo se presentaron las listas en un mismo distrito. Por lo tanto se describen los porcentajes generales para el cargo. Así, el grupo de provincias que renovó en 2021 tuvo una participación de mujeres en los primeros lugares de la lista ligeramente mayor a 2019 (24, 8% a 22%). Estas diferencias se repitieron para los casos de listas singulares y plurales. Con lista única encabezaron 24% en 2019 y 31,6% en 2021. Con pluralidad de listas, la diferencia es de 17% en 2019 y 20,6% en 2021 (Véase Tablas 5 y 7). Sin embargo, tanto en 2019 (Entre Ríos) como en 2021 (Tucumán) no hubo precandidaturas de mujeres en los encabezamientos.

### 3. ANÁLISIS DE LA COMPETENCIA EN LAS PASO 2021.

Una de las críticas a este sistema de primarias es que a pesar de la obligatoriedad que tienen los partidos políticos y los electores de participar, las precandidaturas se acuerdan entre líderes y/o las cúpulas partidarias y, por ende, las listas presentadas son mayoritariamente únicas. Estos reclamos se plasmaron especialmente luego de observar la competencia en los cargos ejecutivos donde en dos de las tres elecciones primarias presidenciales, ningún partido o alianza presentó competencia interna (2011 y 2019).

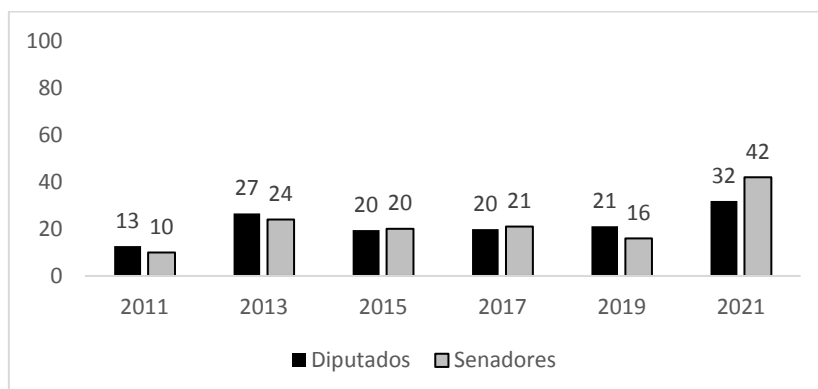
¿Qué ocurre en los cargos legislativos? Tampoco se observa altos niveles de competencia. Este trabajo analiza el uso por parte de los partidos políticos/frentes/alianzas en la competencia por las candidaturas de diputado/a y senador/a nacional. Primero se muestra en términos agregados el promedio de partidos y alianzas que compitieron en las primarias de cada distrito. Segundo, se ha seleccionado tres agrupaciones políticas y sus alianzas para identificar su formato de competencia entre 2011 y 2021 en los veinticuatro distritos electorales. Estas agrupaciones son el peronismo, la Unión Cívica Radical y aliados junto con el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT)<sup>6</sup>.

El Gráfico 2 muestra el promedio de partidos y alianzas que presentaron más de una lista para dirimir sus candidaturas en los veinticuatro distritos para la elección de diputados nacionales y en los ocho que renovaban por tercios el senado desde 2011 a 2021. A diferencia de la competencia por la presidencia, para los cargos legislativos, las primarias fueron utilizadas para resolver candidaturas en distintas proporciones en cada comicio. En estos diez años se observó una tendencia estable en la competencia, la cual ronda en un 22% tanto para diputados como senadores. En los extremos se distingue dos momentos de presentación de más de una lista por parte de las fuerzas políticas. En la primera vez que se utilizaron en 2011 con la menor cantidad de partidos y alianzas que presentaron competencia interna en todo el período y los últimos comicios de 2021 donde la disputa por las candidaturas de senadores y diputados nacionales tuvieron su registro más alto de competencia con dos o más listas.

---

<sup>6</sup>Se contabiliza como “peronismo” al Frente Para la Victoria en los comicios de 2011, 2013 y 2015. En 2017, al Partido Justicialista o bien a alianzas que lo contengan, a excepción de Buenos Aires, Córdoba, Neuquén y Salta donde la medición se realiza con Unidad Ciudadana (armado electoral de Cristina Fernández de Kirchner que luego formó parte central del Frente de Todos). Con esta clasificación, se buscó describir la dinámica general del peronismo hasta llegar a 2019 y 2021 al Frente de Todos. Para los comicios de 2011 y 2013 se observa el comportamiento individual o bien las alianzas en las que participó la UCR (con la presentación de listas internas o listas únicas). En las elecciones de 2015 hasta 2021 como alianza Cambiemos/Juntos/Juntos por el Cambio. El FIT presenta estabilidad en todo el período estudiado tanto en su denominación como en los miembros de la coalición.

**Gráfico 2.** Promedio (porcentaje) de partidos y alianzas que compiten con al menos dos listas internas para cargos legislativos en elecciones PASO (2011 - 2021).



Fuente: Santoro (2020) y Cámara Nacional Electoral para 2021.

Los trabajos que han estudiado la aplicación de las PASO destacan que otra función que cumple esta normativa es la de reducir la oferta electoral en las elecciones generales, principalmente producto del umbral legal (Clerici, 2014; Domínguez Sardou, 2017; Santoro, 2020; De Luca, 2021). De esta forma, en la primaria, la cantidad de partidos y alianzas que compiten lógicamente es mayor a la general (Gallo, 2021). En el próximo apartado nos focalizamos en tres agrupaciones que en el período 2011 – 2021 permanecieron estables en la competencia y lograron acceder mayoritariamente a la elección general.

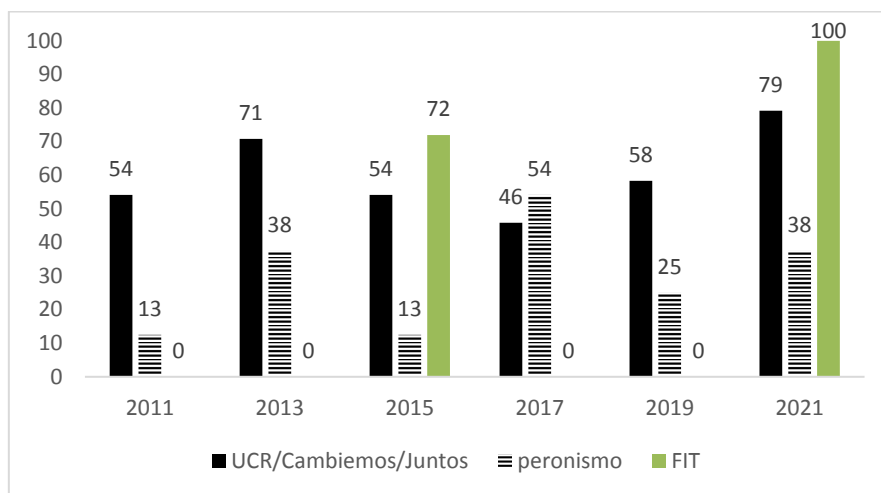
### 3.1. Peronistas, radicales y la izquierda ¿A las PASO? Precandidaturas para la Cámara de Diputados.

Al observar estas tres agrupaciones políticas y sus aliados notamos diferentes patrones (Gráfico 3). El peronismo presentó mayor competencia en los comicios de 2017 con más de la mitad de los distritos. En este sentido, se señala que en las elecciones primarias legislativas de medio término sin concurrencia de elecciones presidenciales presenta competencia con dos o más listas: 38% en 2013, 54% en 2017 y 38% en 2021. En cambio, cuando los comicios coinciden con las elecciones presidenciales la competencia disminuye: 13% con más de una lista en 2011, 2015 y 25% en 2019.

Asimismo, es interesante destacar que en 2013 y 2017 a pesar de la aparición de armados políticos electorales escindidos de la estructura del peronismo, vale decir, el Frente Renovador y Unidad Ciudadana, también se utilizaron las primarias para dirimir las pujas de poder en la selección de candidatos y candidatas.

Por último, en tres distritos donde el peronismo gobierna, suelen tener más competencia interna: Salta donde en cinco de seis PASO presentó más de una lista, Chaco y Tucumán, en cuatro de seis primarias hubo al menos dos listas de precandidaturas.

**Gráfico 3.** Cantidad (porcentaje) de distritos con competencia interna en el peronismo, la UCR y el FIT en elecciones PASO por la cámara de diputados (2011 - 2021).



Fuente: Santoro (2020) y Cámara Nacional Electoral para 2021.

Por otro lado, la Unión Cívica Radical y aliados, es la agrupación política que muestra mayor competencia en las primarias para el cargo de diputado/a nacional. A excepción de los comicios de 2017 con un leve descenso en comparación con otros años. Al igual que el peronismo, las elecciones de medio término sin concurrencia de elecciones presidenciales, permitieron en mayor medida la competencia interna, destacándose dos momentos: las PASO de 2013 cuando la Unión Cívica Radical compitió en algunos distritos como partido político y en otros en alianza, y los comicios de 2021 donde luego de la experiencia de gobierno de Cambiemos se plasmaron en casi todos los distritos (79%) las pugnas por el liderazgo del espacio. Las disputas por las precandidaturas se plasmaron también en la presentación de tres listas o más en 14 de los 19 distritos de esta alianza.

En el caso del Frente de Izquierda la presentación de más de una lista de precandidaturas parece responder a dos coyunturas críticas de realineamiento del propio espacio político entre las fuerzas que lo componen. En las PASO de 2015 las listas internas fueron entre aquellas que aglutinaban al Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS) llamada “Renovar y fortalecer” y que llevó a Nicolás Del Caño como candidato a presidente, enfrentada a la lista del Partido Obrero e Izquierda Socialista, “Unidad”. Las disidencias se presentaron en 8 de los 11 (72%) distritos donde compitió. De forma similar, en 2019 el Frente de Izquierda incorporó al Movimiento de los Trabajadores Socialistas (MST), mientras que ese mismo año presentaron listas únicas en los veintiún distritos en que se presentaron. En 2021, todos los distritos compitieron dos listas “Unidad de la izquierda” con los viejos miembros de la coalición (Partido Obrero, Partido de los Trabajadores Socialistas E Izquierda Socialista) y “(R) evolucionemos la izquierda” con precandidaturas de la nueva fuerza, el MST.

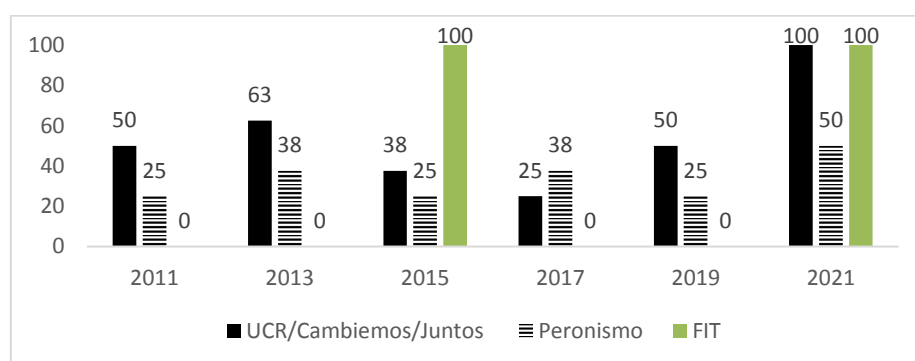
### 3.2. Precandidaturas para el Senado

En Senado se visibiliza dos diferencias respecto a Diputados. En primer lugar, la competencia se realiza en los ocho distritos que se renuevan por tercios en cada comicio. Segundo, que al cumplirse diez años de implementación de las primarias todos los distritos llevaron adelante dos elecciones primarias para la selección de sus candidaturas. Por otro lado, si bien el peronismo y la Unión Cívica Radical compiten en los seis comicios analizados, el FIT en promedio lo hace en cuatro distritos en cada elección. El Gráfico 4 muestra un dato relevante: los comicios de 2021 fueron los más competitivos donde dos de

las tres fuerzas analizadas presentaron más de una lista en los distritos que compitieron (UCR y FIT) mientras que el peronismo aumentó su competencia al presentar más de una lista en la mitad de los distritos.

En relación al comportamiento notamos similitudes en cada fuerza política con lo observado en la competencia por la Cámara de Diputados. El peronismo repite la dinámica: las elecciones de la Cámara Alta coincidentes con la elección presidencial se caracterizan por ser los momentos donde menor competencia interna se presenta, tan solo dos provincias (25%) tienen más de una lista de precandidaturas en 2011, 2015 y 2019. Las elecciones de medio término muestran una leve mayor competencia en 2013 y 2017 en tres distritos (38%) y su pico máximo en 2021 con la presentación de dos o más listas internas en la mitad de las provincias.

**Gráfico 4.** Cantidad (porcentaje) de distritos con competencia interna en el peronismo, la UCR y el FIT en elecciones PASO por la cámara de Senadores (2011 – 2021).



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Cámara Nacional Electoral.

La UCR también reproduce en parte el comportamiento mostrado en la competencia para la Cámara de Diputados. Tiene un alto uso de las primarias con más de una lista en los comicios de 2011, 2013, 2019 y 2021, en al menos la mitad de los distritos. A diferencia de ello, las primeras elecciones luego de la conformación de Cambios y los siguientes comicios de medio término en las que formó parte del gobierno, presentó competencia interna en una menor cantidad de distritos (38% en 2015 y 25% en 2017).

En tercer lugar, el FIT replicó la estrategia de la Cámara de Diputados. Si bien, en la competencia por el Senado, la izquierda no se presentó en promedio en la mitad de los distritos, las PASO de 2017 y 2021 participaron con más de dos listas en tres y siete distritos respectivamente.

#### 4. Concentración del voto en el período 2011 – 2021

La concentración del voto es un indicador que mide el porcentaje de votos que suman las dos agrupaciones políticas más votadas. En la Tabla 8, se observa la concentración del voto en las agrupaciones políticas del peronismo y del radicalismo junto con sus aliados para el período de 2011–2021. En estos diez años se identifica una alta concentración del voto para estas dos opciones lo que señala la adhesión mayoritaria que concitan. Su menor porcentaje se registró en las primarias de 2011 al sumar el 59% de los votos, sin embargo, tiempo después en las elecciones generales hubo un incremento de las lealtades partidarias y llegaron juntos al 77% (+18%).

En los siguientes comicios se marcan dos dinámicas: por un lado, la concentración del voto en las primarias crece de forma sostenida, superando el 70% en las PASO de 2017,

2019 y 2021, y por otro lado, el aumento del porcentaje de votos aglutinados en las generales. En promedio, en el período 2011 – 2019, las dos agrupaciones políticas analizadas mejoran su rendimiento electoral para las generales en un 11%.

**Tabla 8:** Concentración del voto (en porcentaje) en las PASO y elecciones generales para el cargo de diputado nacional en Argentina (2011 - 2021).

| Elección           | Concurrentes con elecciones ejecutivas | Concentración en las PASO | Concentración en elección general | Diferencia PASO a Generales |
|--------------------|----------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 2011               | SI                                     | 59                        | 77                                | +18                         |
| 2013               | NO                                     | 69                        | 74                                | +5                          |
| 2015               | SI                                     | 67                        | 80                                | +13                         |
| 2017               | NO                                     | 72                        | 78                                | +6                          |
| 2019               | SI                                     | 74                        | 86                                | +12                         |
| 2021               | NO                                     | 74                        | --                                | No efectuadas aun           |
| Promedio 2011-2019 |                                        | 69                        | 79                                | +11                         |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Santoro (2020)

Finalmente, las PASO de 2021 mantuvieron el nivel de concentración del voto de 2019 (74%) y la dinámica durante estos diez años se confirma estable. La concentración del voto se incrementa en las generales pero su porcentaje varía según se trate de elecciones de medio término concurrentes con las presidenciales o no.

## ALGUNAS CONCLUSIONES TENTATIVAS

A modo de conclusión, de la evidencia analizada se desprenden algunas cuestiones que merecen ser destacadas. Respecto a la participación las PASO 2021 no han sido el cataclismo electoral que se preveía, y tampoco han desentonado en forma marcada respecto a la trayectoria previa de las elecciones de diputados nacionales. Tampoco ha sido igual el impacto de la pandemia en términos de golpear por igual en la participación electoral, habiendo distritos en los que la caída fue marginal y otros en los que superó el 10%.

En lo que respecta a la aplicación de la paridad durante las primarias de 2019 y 2021, éstas no tuvieron conflictos por los lugares en el armado de la lista final como consecuencia de la competencia entre varias listas. En general las agrupaciones políticas/frentes/alianzas acordaron la fórmula electoral de distribución en sus actas constitutivas previendo escenarios de certidumbre. Una señal importante para destacar que dejan estas segundas PASO bajo la regla de la paridad es que las primarias competitivas y la paridad pueden convivir sin mayores problemas. Respecto de los encabezamientos, en 2021 se observa una mejora aunque se espera que los partidos políticos/frentes/alianzas promuevan más mujeres en los primeros lugares para los comicios de 2023.

En referencia al impacto de las PASO sobre la competencia se observa que en las tres agrupaciones políticas ésta fue dispar. El radicalismo y aliados es la fuerza política que más aprovechó este sistema de selección de candidaturas, especialmente cuando era oposición al gobierno nacional. Otro tanto ocurre con el FIT durante estos diez años. A diferencia de ambos, el peronismo acordó candidaturas mayoritariamente con presentación de listas únicas, mayormente cuando la elección legislativa coincidió con la presidencial.

Después de haber sido tan criticadas por su falta de competencia, las PASO 2021 mostraron su mayor uso desde 2011. En términos generales el promedio es del 42% de las fuerzas que presentaron más de una lista para la Cámara de Diputados y un 32% para la

Cámara de Senadores, pero también en las tres fueras analizadas, especialmente en la competencia por las candidaturas a senadores.

Por último, observamos que la concentración del voto de las primeras dos fuerzas fue alta tanto en las primarias como en las generales. En diez años con PASO, los niveles de pertenencia partidaria entre estas dos agrupaciones políticas se presentan como dominantes y con un sistema de partidos estable y saludable.

## BIBLIOGRAFÍA

Anduiza, E. y A. Bosch (2004). *Comportamiento político y electoral*, Ariel, Barcelona, pp. 15-61.

Brechenmacher, S. y C. Hubbard (2020). “Cómo el coronavirus ha exacerbado la exclusión política de las mujeres”, Documento de trabajo National Democratic Institute, (visto septiembre 2021) disponible en:  
[https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher\\_Hubbard\\_Women\\_Exclusion\\_Esp.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Brechenmacher_Hubbard_Women_Exclusion_Esp.pdf)

Clerici, P. (2014) “Aliados y contendientes. Dimensionando el fenómeno de la congruencia aliancista en Argentina (1983- 2013)”. Tesis (Doctorado) – Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2014.

De Luca, M. (2021). “Un repaso sobre las PASO. Reglas electorales, selección de candidaturas y partidos políticos en Argentina”, Centro de Estudios para la Recuperación Argentina, abril. En: <https://centrorra.economicas.uba.ar/un-repaso-sobre-las-paso-reglas-electorales-seleccion-de-candidaturas-y-partidos-politicos-en-argentina/>

Domínguez Sardou, F. (2017) “La coordinación de élites y votantes en las Primarias, Abiertas, Simultaneas y Obligatorias argentina (2011-2015)”, en *Espacios Políticos*. Año 17, N°12. Buenos Aires.

Fisichella, D. (2005). Voz “Comportamiento electoral”, en *Diccionario de política*, Bobbio, Norberto, Nicola Mateucci y Gianfranco Pasquino, México, Siglo XXI.

Gallo, A. (2021) “Entre lo ideado y lo obtenido: un análisis de los efectos de las primarias abiertas en Argentina a diez años de su incorporación formal”, en *Revista Brasileira de Ciencia Política*, N°34, pp. 1 – 46.

Galván, F. (2021), “Las elecciones de 2021. Informe sobre participación electoral”, Grupo de Investigación en Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Nohlen, D. (2004). “La participación electoral como objeto de estudio”, en *Revista Elecciones*, N°3, pp. 137-157.

Nohlen, D. (1994). “Sistema electoral: elementos particulares y efectos de los sistemas electorales” en *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 47-85.

---

Organización De Estados Americanos – OEA (2020). “Guía para organizar elecciones. En tiempos de pandemia.”, Departamento para la Cooperación y Observación Electoral, Washington D.C.

Ramella, S. y F. Galván (2020). “*Gestión electoral en tiempos de Covid-19: Reprogramarse o adaptarse*”, en *Boletín mensual de noticias*, Vicerrectorado de Investigación y Desarrollo de la Universidad del Salvador, Julio, N°5.

Santoro, I. (2020) ¿Menos partidos más democracia? Análisis del impacto de la incorporación de las primarias obligatorias en el sistema de partidos en Argentina. *Elecciones*, enero –diciembre, 19 (20), pp. 109 – 139.

Santoro, I. (2021), “Las elecciones de 2021. Informe sobre resultados, competencia y concentración del voto”, Grupo de Investigación en Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

Tula, M. I. (2021), “Las elecciones de 2021. Informe sobre participación política de las mujeres”, Grupo de Investigación en Elecciones, Reforma Política y Observación Electoral, Carrera de Ciencia Política, Universidad de Buenos Aires.

## **Parte II. Desarrollo de los comicios. Jornadas electorales del 12 de septiembre y del 14 de noviembre de 2021.**

### **Aspectos generales**

El presente apartado recoge los principales hallazgos de la observación electoral llevada adelante por el equipo del Equipo de Investigación “Elecciones, reforma política y observación electoral” de la Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires, durante los comicios correspondientes a las Elecciones Legislativas nacionales, considerándose las dos jornadas de votación: el 12 de septiembre (PASO) y el 14 de noviembre (elecciones generales). En el actual contexto de pos-pandemia la observación electoral tiene un rol fundamental para monitorear la transparencia del proceso eleccionario - en función del concepto de elecciones democráticas (OEA, SAP, DECO, 2008: 22)-, el cumplimiento de los protocolos sanitarios y la debida legitimidad en un marco democrático, en pos de respetar los derechos políticos y la salud de la ciudadanía.

### **Análisis de información recabada sobre cumplimiento del protocolo sanitario**

Como mencionamos, la Misión de Acompañamiento Cívico del Grupo GICP-ERPOE UBA alcanzó a observar 103 establecimientos de votación en 10 distritos electorales del país (Buenos Aires, CABA, Catamarca, Chaco, Chubut, Entre Ríos, Mendoza, Salta, Santa Fe y Tierra del Fuego). Se focalizan algunas cuestiones puntuales respecto al cumplimiento del protocolo sanitario elaborado y publicado por la Cámara Nacional Electoral y la Dirección Nacional Electoral.

En general lo que se observó fue una flexibilización en la implementación de las medidas sanitarias respecto de las observadas en las PASO. En los establecimientos de votación identificamos algunas cuestiones que van en esa dirección.

### ACCESOS AL ESTABLECIMIENTO

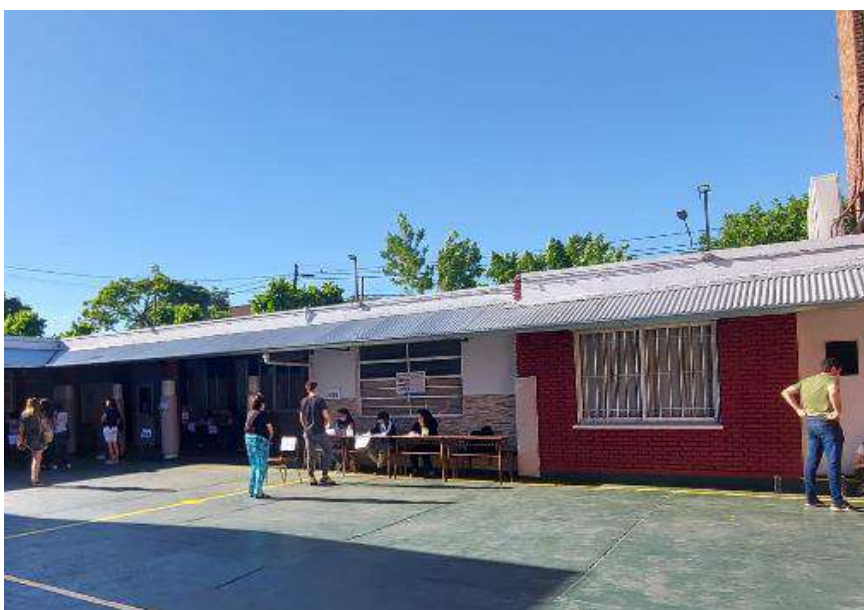
Si bien el protocolo recomienda una ruta que evite el ingreso y egreso al establecimiento de votación por un solo lugar, el 88% de los colegios visitados tenían una sola puerta de acceso, proclive la mayoría de las veces a amontonamientos en las horas de mayor circulación. Asimismo, ese porcentaje implica un crecimiento de este indicador en un 8% respecto a lo observado en las PASO. Ciertamente el tipo de infraestructura y dinámica de la mayoría de los establecimientos educativos muchas veces dificulta la posibilidad de contar con dos accesos.



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

### MESAS AL AIRE LIBRE / ESPACIOS VENTILADOS

Otro de los puntos observados remite a la recomendación de utilizar espacios ventilados, o al aire libre, para la instalación de mesas electorales. Si bien se observó que en un 43% de los colegios visitados las mesas estaban al aire libre, esto también se vio limitado parcialmente por las condiciones climáticas, dado que en varias partes del país hubo lluvia en las horas previas, o bien, durante los comicios (un 15% de los establecimientos visitados manifestaron modificación de la disposición de las mesas, que terminaron bajo techo, por el clima).



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

### EL FACILITADOR SANITARIO

Una de las grandes novedades que traía aparejada la realización de los comicios en pandemia, y el consecuente protocolo sanitario, fue la incorporación de la figura del Facilitador Sanitario. Su función era colaborar en el ordenamiento del ingreso y distanciamiento social e higiene en mesas, en términos del cumplimiento de las medidas sanitarias. Sin embargo, la mayoría (57%) de los establecimientos recorridos en las Elecciones Generales carecía de un facilitador sanitario. En las PASO hubo un 38% de establecimientos donde no se halló facilitador.



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

### **CARTELERÍA INFORMACIÓN CIUDADANA (en la jornada electoral)**

En cuanto a la disposición de los materiales necesarios para el desarrollo de las tareas electorales y su distribución, se pudo notar que los mismos fueron provistos a tiempo y estaban en correctas condiciones, no identificándose faltantes en la documentación (padrones, talonarios, telegramas), manuales de capacitación, identificaciones institucionales correspondientes, o de urnas, en ninguna de las mesas observadas, en ningún momento de la jornada. De esta manera, se habilitaba a los distintos actores intervinientes a poder desempeñarse en sus funciones correctamente.



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

Asimismo, se pudo constatar que el 67.7% de los locales observados, en su interior se encontraban dispuestos afiches de gran tamaño (impresos a color) con la información “paso por paso” para los votantes, en relación al modo de votación, la oferta electoral, los delitos electorales, etc.

### **MESAS CON AUTORIDADES: DESIGNADAS POR EL TRIBUNAL O POR REEMPLAZO**

La pandemia mundial modificó conductas y generó temores al contagio en una gran parte de la sociedad. Esto se tradujo, en las experiencias de elecciones que tuvieron lugar en este período a nivel mundial, en una disminución en la participación electoral, no sólo de la ciudadanía que obra como votante, sino también en quienes ejercen roles electorales. Es por esto, que tanto en las PASO como en estos comicios, hemos analizado si las autoridades de mesa fueron designadas en forma originaria, o bien, por reemplazo fruto de ausencias. En este sentido, en un 74% de las mesas observadas poseían al menos una autoridad que había sido designada por la justicia electoral. Esta cifra fue un 11% más elevada que en las PASO.



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

## MANIPULACIÓN DE DNI Y BOLÍGRAFO PARA FIRMA DE PADRÓN

Otro de los aspectos observados fue la administración de la mesa electoral. En este sentido, nos enfocamos en recabar información sobre algunas prácticas puntualmente estipuladas en el protocolo sanitario tales como: la manipulación del DNI y el uso del bolígrafo para firmar el padrón. En ambos casos notamos una notable baja en el cumplimiento de las medidas sanitarias respecto a las PASO, en un 58% de las mesas no había cuidado alguno en la manipulación del DNI y apenas un 26% de los ciudadanos observados habían llevado su propio bolígrafo para firmar (contra un 60% observado en las PASO).



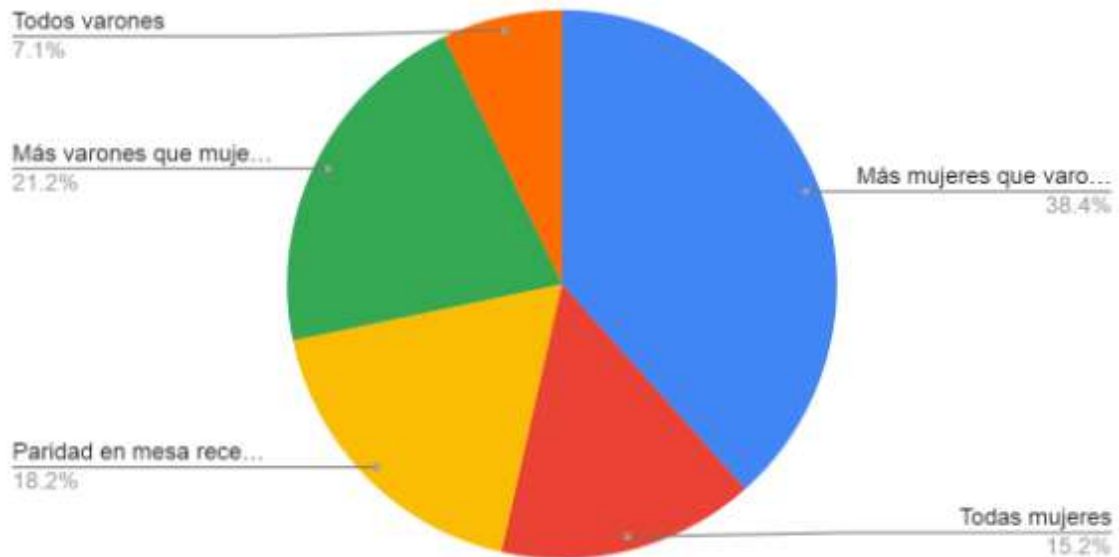
Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

| Sobre los establecimientos                                                                                          | PASO | GENERALES |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------|
| Una sola puerta en el establecimiento para ingreso y egreso de electores.                                           | 80%  | 88%       |
| Todas las mesas se encontraban al aire libre o en espacios de amplia ventilación.                                   | 35%  | 43%       |
| Establecimientos observados sin Facilitador Sanitario (o donde no fue identificable),                               | 38%  | 57%       |
| Sobre las mesas receptoras de votos                                                                                 |      |           |
| Mesas observadas con autoridades de mesa designadas por la Justicia Electoral                                       | 63%  | 74%       |
| Mesas en las cuales las autoridades de mesa manipulaban documentos de identidad sin apego a las medidas sanitarias. | 48%  | 58%       |
| Mesas en las que los votantes llevaban su propio bolígrafo para firmar el padrón.                                   | 60%  | 26%       |
|                                                                                                                     |      |           |

Fuente: Misión de Acompañamiento Cívico 2021 (GICP-UBA ERPOE).

### CONFORMACIÓN POR GÉNERO AUTORIDADES DE MESA Y FISCALES

Respecto a la participación por género en la administración de las mesas receptoras de votos, éstas estaban conformadas, en términos de autoridades de mesa y fiscales sin distinción, de la siguiente manera:



Fuente: Misión de Acompañamiento Cívico 2021 (GICP-UBA ERPOE).

- Todas Mujeres 15.2%
- Todos Varones 7.1%
- Mayoría Mujeres 38.4%
- Mayoría Varones 21.2%
- Paridad en mesa\* 18.2%



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

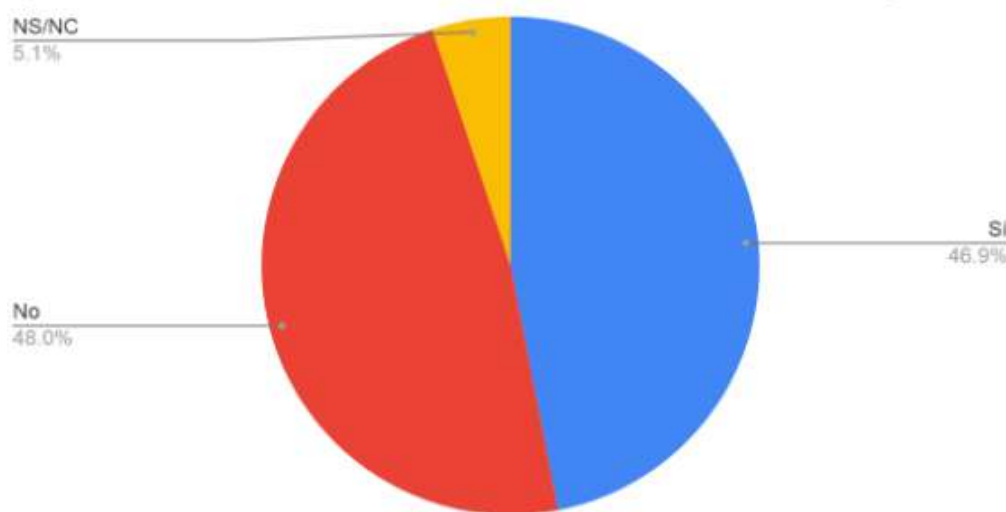
Un 53.6% de las mesas fueron administradas en forma mayoritaria por mujeres, porcentaje dentro del cual se incluye un 15.2% de mesas receptoras de votos en el que todas las autoridades y fiscales eran mujeres. Es decir que, tomando en consideración el 18.2% de mesas en las que la constitución fue paritaria, debe destacarse que en un 70% la participación de las mujeres para la administración del acto electoral y de la recepción de votos es más alta que la de los varones.

Cabe aclarar que, en la categoría “Paridad en mesa” se alude a que la mesa estaba constituida por un número par de personas del mismo género (2 mujeres, 2 hombres, 1 mujer y 1 un hombre, etc. sin distinción de sus roles en la mesa).

### PUNTO DE VOTO ACCESIBLE

En relación al “Cuarto Oscuro Accesible” se puede mencionar que en el 48% de los locales observados se desconocía sobre su existencia, no garantizándose este espacio en prácticamente ninguno de los locales visitados. La vigencia de esta normativa era desconocida tanto por autoridades de mesa y fiscales, como por los votantes.

Ante la presencia de alguien con discapacidad, se optaba por escoltar al elector con Fuerzas de Seguridad u Autoridades de Mesa hasta su mesa de votación correspondiente.



Fuente: Misión de Acompañamiento Cívico 2021 (GICP-UBA ERPOE).

Sin embargo, se puede señalar que el 90% de los corredores entre las mesas garantizaban una correcta circulación, pero en muchos de los locales observados se constató la disposición de escaleras en las entradas de acceso, lo cual dificulta que ciudadanos que se movilizan en sillas de ruedas pudiesen ingresar al establecimiento. Como así también, se pudo evidenciar que en ciertos locales que disponían de un Cuarto Oscuro Accesible (COA), había pequeños peldaños en la entrada que significaban un pequeño obstáculo para su ingreso.

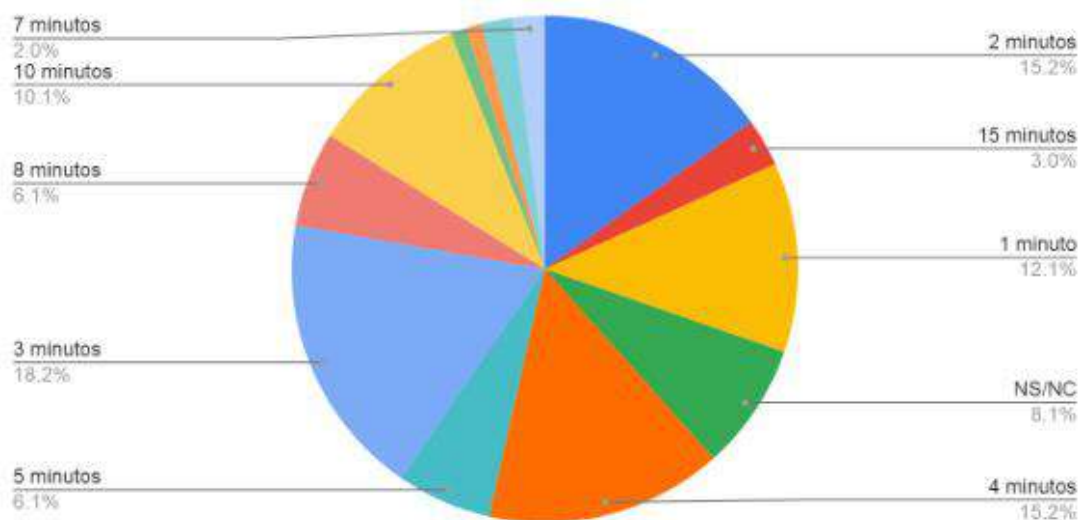


Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

Si bien la misión de acompañamiento no observó en ninguna de las mesas alcanzadas el voto de ciudadanos/as ciegos/as, se constató la existencia de un material táctil para el sistema de Boleta Única empleado en la provincia de Santa Fe, especialmente diseñado para aportar autonomía de decisión al elector/as.

### DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CLIMA SOCIAL.

En términos generales, el proceso de votación fue fluido y ordenado. El tiempo promedio que le tomaba a un elector votar rondaba los 3 minutos totales (18.2%), desde la entrega de su documento de identidad al presidente de mesa hasta que se retiraba del local. En general, los electores se mostraron seguros sobre el sistema de votación empleado y fueron pocas las dudas que se observaron al respecto.



Fuente: Misión de Acompañamiento Cívico 2021 (GICP-UBA ERPOE).



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

No obstante, se ha podido constatar que el tiempo promedio de votación no fue homogéneo en todos los distritos observados. A continuación se puede visualizar un breve resumen de ello:

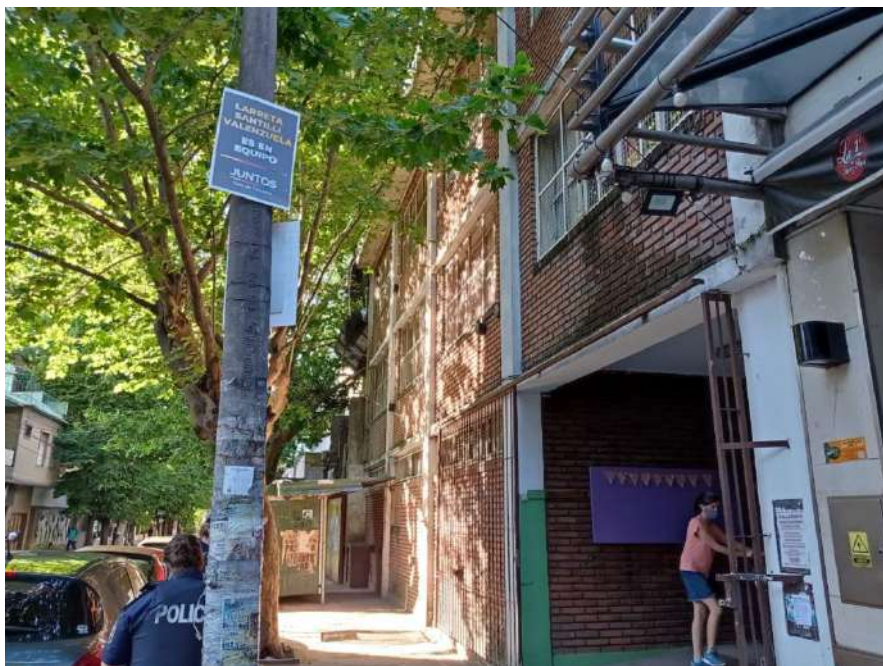
- Provincia de Buenos Aires (incluyendo CABA): promedio 3 minutos (24,44% del total observado) y 4 minutos (22,22%)
- Provincia de Catamarca: promedio 3 minutos
- Provincia de Chaco: promedio 10 minutos (25,00%) y 15 minutos (16,67%)
- Provincia de Chubut: promedio 7 minutos
- Provincia de Entre Ríos: 1 minuto (37,50%) y 4 minutos (25,00%)
- Provincia de Mendoza: promedio 10 minutos
- Provincia de Salta: 1 minuto (62,50%) y 2 minutos (37,50%)
- Provincia de Santa Fe: 3 minutos (27,27%) y 2 minutos (18,18%)
- Provincia de Tierra del Fuego: promedio 10 minutos

Asimismo, se pudo observar un clima de respeto y cooperación entre los fiscales y las autoridades de mesa, quienes, ante una duda, se asistían mutuamente. Sin embargo, y si bien las autoridades de mesa afirmaban conocer los procedimientos de votación, demostraban manejarlos de forma intuitiva, dejando de lado algunas cuestiones formales establecidas en los manuales de uso -los cuales los tenían a disposición pero no se utilizaban como material de consulta-. Justamente aquí se identificaron ciertas prácticas y dinámicas informales que afectaban el correcto desarrollo de los comicios. Las mismas estaban guiadas por el sentido común o la intuición.

Un último punto a resaltar es que, en varios lugares, no se respetó la colocación de publicidad partidaria. Desde el equipo de observadores notamos que tanto en las calles cercanas a los locales de votación, como en el propio ingreso de los mismos, se exponían propagandas político-partidarias. Esta práctica se identificó principalmente en municipios del Gran Buenos Aires y también en la ciudad de Resistencia (Chaco). Consideramos que es fundamental su monitoreo y sanción, a los fines de promover el respeto de la normativa electoral y su eliminación, dado que los mismos pueden actuar como incentivos condicionantes a los electores.



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

### **Parte III. Incidencias. Hecho ocurrido con la integrante del GICP-UBA ERPOE en la Provincia de Salta.**

Soledad Saravia, voluntaria de nuestro Acompañamiento en Salta, quien ha realizado múltiples observaciones electorales, algunas de ellas con otros miembros del Grupo, posee una gran experiencia en el desarrollo de este tipo de actividades. Luego de recorrer, sin ningún inconveniente, siete establecimientos de Salta Capital, a las 15 hs. del 14/11 llega a la “Escuela 46/47 Mariano Boedo” de Coronel Moldes y Coronel Vidt se presenta como corresponde ante el Comando Electoral y se acredita con su credencial y su Documento Nacional de Identidad (DNI). Explica brevemente la tarea de observación a desarrollar y el referente del Comando Electoral la lleva a presentar con la Delegada Judicial del establecimiento, a quien también se le presenta DNI y credencial habilitante. Luego de la presentación, y como es habitual, primero que nada se le explica en qué consiste nuestra tarea del acompañamiento y conversan respecto a la dinámica general de los comicios de esa jornada. Una vez concluida esa charla, nuestra observadora aclara que no va a ingresar a los cuartos oscuros (dado que no lo tenemos habilitado) y que su tarea va a consistir en recorrer y tomar registro fotográfico y en el formulario asignado del estado del desarrollo de los comicios en las diferentes mesas.

En primer lugar recorrió las mesas, recabó información sobre la implementación de las medidas del protocolo sanitario y, por último, al igual que hicieron todos los miembros de la misión durante toda la jornada, sacó fotos de las mesas, los carteles informativos y de los pasillos de circulación de votantes. Terminada la parte de fotografía nuestra observadora se disponía a retirarse cuando otro miembro del Comando Electoral, al que después se le une quien la había presentado con la Delegada de la Justicia Electoral, la llevan a un cuarto (cocina de escuela) para intimarla por el mero hecho de haber sacado un registro fotográfico en ese establecimiento. Le afirmaron que ella no podía sacar fotografías, a lo cual nuestra observadora responde que eso efectivamente estaba permitido y que la propia Delegada de la Justicia Electoral en el establecimiento estaba al tanto de la actividad que implicaba, entre otras cosas, tomar registros fotográficos.

Un miembro del Comando Electoral vuelve con la Delegada a ese lugar donde, ante la “acusación” del oficial de que había sacado fotografías, la Delegada afirma que no había entendido en qué consistía nuestra tarea allí. A todo esto el mismo miembro del Comando Electoral instó a que nuestra observadora entregue su mochila a los fines de revisarla, a lo cual lógicamente nuestra observadora se negó. Luego se suma a la escena una efectiva de la Policía de la Provincia de Salta a quien el miembro del Comando Electoral que realizaba la “acusación”, le dice que nuestra observadora había “falsificado su identidad” y que “tenía testigos de ello”. La Policía de la Provincia de

Salta manifiesta que ella no tenía jurisdicción allí porque ellos están a cargo del exterior del establecimiento, y solicita a nuestra integrante explicaciones respecto a por qué manifestaba eso el miembro del Comando Electoral. Nuestra observadora explica su tarea y muestra que los registros son exclusivamente a los fines de la tarea del Grupo. La oficial de la Provincia de Salta insiste con que está prohibido sacar fotografías y le solicita que se identifique, a lo cual nuestra observadora le aclara que va a exhibir su DNI pero que no lo va a entregar porque no correspondía. En función de ello ingresan al lugar dos efectivos más de la Provincia de Salta a requisitoria del Comando Electoral. Nuestra observadora le explica nuevamente la situación a las nuevas efectivos recién ingresadas y le solicita a la Delegada Judicial para terminar con esa situación inexplicable, que requiera información sobre su acreditación a las autoridades judiciales de los comicios. La Delegada abandona la escena y queda nuestra observadora con las fuerzas de seguridad, donde quisieron revisar su mochila y efectos personales (donde llevaba alcohol en gel y los elementos para tomar nota de la observación).

Cuando la Delegada Judicial vuelve afirma que había realizado un llamado (sin aclarar a quién) y que nadie tenía conocimiento de la actividad de este Grupo. Nuestra observadora exige saber con quién habló para poder remitirnos a la misma desde la Coordinación del grupo, sin embargo, no obtuvo respuesta por parte de la Delegada. Nuestra integrante ofreció borrar las fotografías y retirarse para no extender más esa situación insólita, pero el mismo miembro del Comando Electoral, que estaba al tanto de nuestra tarea y que había presentada la observadora con la Delegada Judicial, afirma que debía ser detenida. Para ese momento, se suman dos efectivos más de la Provincia de Salta (sin motivo alguno).

Llegado este punto, en correcto cumplimiento del “Protocolo de Actuación y Crisis” del Grupo, suscripto por todos los integrantes de nuestro Acompañamiento Cívico, se comunica con el responsable de nuestro Grupo ante la Cámara Nacional Electoral para comunicar la situación, quien le recomienda retirarse del lugar a los fines de evitar ponerse en riesgo. Nuestra observadora explica que no la dejaban salir, y entonces le solicita poner al teléfono a la Delegada y/o a los miembros del Comando Electoral, quienes se niegan a atender el teléfono del responsable del Grupo. Asimismo, la observadora explica que la acusan de haber falsificado su acreditación e identidad (!!!), el Responsable del Acompañamiento Cívico solicita la identidad y correo electrónico de la Delegada (es otorgado) y le reenvía, tanto a la observadora como a la dirección de correo electrónico de la propia Delegada, el correo oficial recibido desde la Secretaría Electoral del Juzgado con competencia electoral de la Provincia de Salta, en el cual se remitía la Credencial habilitante para llevar adelante el Acompañamiento Cívico. Con esto parecía finalizar el ya para entonces muy lamentable suceso, y la observadora

comunica al responsable del Grupo que ya había culminado todo. Sin embargo, la observadora todavía no pudo entonces continuar su recorrido.

La Delegada, luego de haber recibido el reenvío del correo oficial de la Secretaría Electoral de Salta por parte del responsable del Grupo, no quedó convencida y el miembro del Comando Electoral insistió entonces con la detención, fruto de lo cual nuestra observadora volvió a comunicarse con el Responsable del Acompañamiento Cívico para informar que la situación no estaba cerrada como parecía. A partir de allí el responsable del Grupo toma contacto urgente con el Pro-Secretario Electoral del Juzgado con competencia electoral de la Provincia de Salta a los fines de informar lo sucedido, y le solicitan enviar en forma escrita “establecimiento y dirección del lugar” donde esta situación insólita transcurría, lo cual le fue brindado por el responsable.

Mientras esta comunicación tenía lugar la observadora se comunica telefónicamente con su abogado personal, quien le recomienda acreditarse e identificarse y se aproxima al establecimiento. Finalizados esos llamados telefónicos, la observadora les comunica que ya se habían comunicado desde el Grupo con la Secretaría Electoral federal de Salta y que su abogado se estaba acercando al lugar. Recién allí se retiraron los miembros de las fuerzas de seguridad, dando por aclarado el incidente sin mayores explicaciones. De modo que únicamente llegado a ese punto, nuestra integrante se pudo retirar del lugar, dado que la Delegada del establecimiento dio por terminada la situación. El responsable del Acompañamiento Cívico del Grupo tomó contacto nuevamente con la observadora cuando se encontraba afuera del establecimiento, y cuando ya estaba acompañada por gente de su confianza y camino a su hogar.

Este tipo de situaciones, destratos y desprotección de quienes desarrollamos en forma adecuada y apegada a la norma vigente es completamente inaceptable. El responsable del Acompañamiento Cívico volvió a tomar contacto más tarde con el Pro-Secretario Electoral federal de Salta, quien en todo momento colaboró y atendió urgente la demanda del GICP-ERPOE.

Elevamos este informe a la Cámara Nacional Electoral y al Juzgado con competencia electoral de la Provincia de Salta, para que tome las medidas necesarias para evitar desinformación sobre la actuación de los grupos que trabajan en acompañamiento cívico. Más allá de obstaculizar y limitar el trabajo de la observación electoral acreditada y autorizada, se llama la atención sobre la situación de hostigamiento y violencia institucional ejercida contra nuestra colega.

Tuvimos también otros dos hechos en Provincia de Buenos Aires, uno similar con una oficial del Comando Electoral por haber tomado una fotografía (en Morón), pero resuelto en forma mucho más expeditiva, y otro en Almirante Brown en el cual otra

integrante del Grupo se vio condicionada en continuar su tarea por el accionar de fiscales partidarios en el establecimiento.

Este tipo de hechos reflejan severos problemas en la capacitación de quienes desempeñan roles en el proceso electoral respecto a la figura del Acompañamiento Cívico. Tanto el Comando Electoral, como los/as Delegados/as Judiciales y Autoridades de Mesa, deben recibir información y capacitación adecuada respecto a cómo proceder ante la presencia de acompañantes cívicos en un establecimiento a los fines de facilitar su tarea y resguardarlos de quienes se lo impidan.

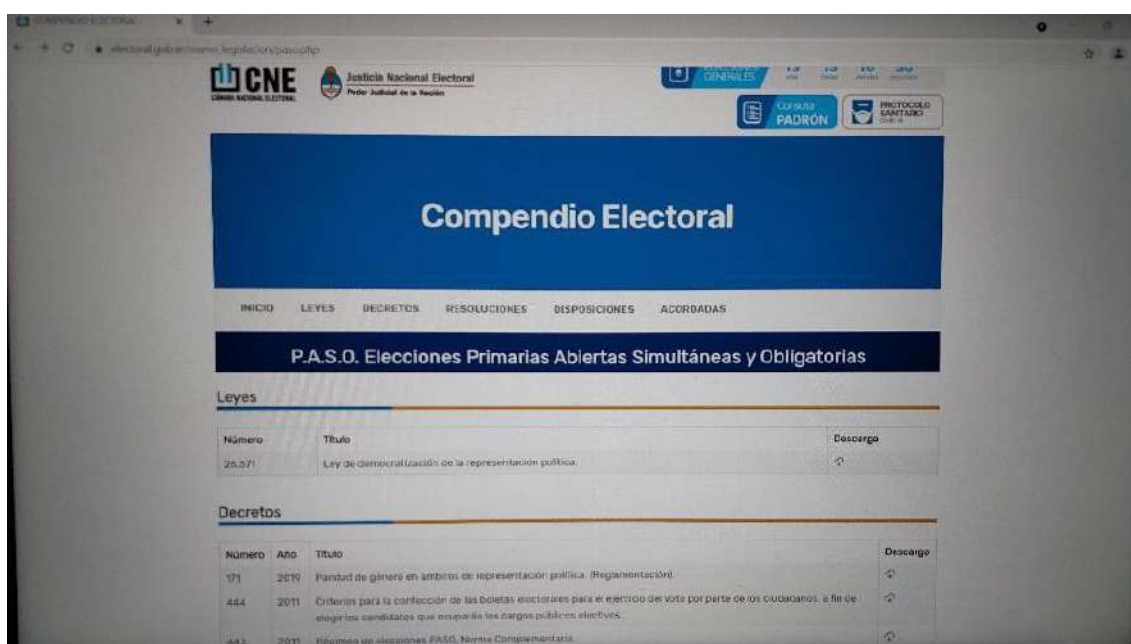
### **La fotografía que originó la situación**



Crédito: GICP-UBA ERPOE (2021).

## Recomendaciones

1. De la revisión y búsqueda de información electoral de las precandidaturas, candidaturas y normativa vigente en los procesos electorales, se observa en la página web de la Cámara Nacional Electoral no se incluye como normativa de las PASO a la ley 27.412 de paridad de género (pero sí su decreto reglamentario).



Fuente: Cámara Nacional Electoral. Consultado por última vez el 31/10/2021. En <https://www.electoral.gob.ar/nuevo-legislacion/paso.php>

2. COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN CIUDADANA. En este punto queremos destacar y felicitar a la Cámara Nacional Electoral por el desarrollo de "Vot-A", el canal de información vía WhatsApp que acelera y facilita en gran manera la información ciudadana. Sería bueno que esa herramienta incorpore en el futuro más opciones (para fiscales partidarios y ciudadanos) respecto a dudas comunes sobre Código Electoral Nacional, e inclusive que se permita desde ella el acceso a los resultados electorales definitivos por distrito, que hoy están publicados de manera poco accesible y sólo para algunos procesos electorales en [padron.gob.ar/publica](http://padron.gob.ar/publica). Respecto de ese último sitio, más allá de que se alienta a que se complete e incorpore en el mismo la información para comicios previos, no queda claro por qué hay datos de escrutinio definitivo de las PASO 2021 de los 23 distritos electorales pero no de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Las redes sociales de la Cámara Nacional Electoral son activas y cuentan con un amplio caudal de seguidores que se proveen allí de información oficial. Precisamente por tamaño responsabilidad, recomendamos cuidar los textos de la información brindada y chequear cuidadosamente cada una de las publicaciones, esto en función de algunos tweets emitidos durante la cobertura de las elecciones del 14 de Noviembre, que contenían errores y fueron borrados por sugerencia de nuestro Grupo.

3. **ACOMPAÑAMIENTO CÍVICO:** Fortalecer la capacitación, sobre todo con el Comando Electoral y Delegados Judiciales en establecimientos respecto al Acompañamiento Cívico. En este sentido, no debería ser necesario que al día de hoy aún deba ser aclarado que quienes realizan tareas de observación pueden tomar registros escritos y fotográficos en las zonas de libre circulación del establecimiento de votación. Para poder continuar realizando esta tarea, las organizaciones precisamos que se fortalezca y resguarde la actividad. Por último, también se solicita entregar a las organizaciones acreditadas para llevar a cabo esta actividad, un teléfono de atención de guardia para comunicarse ante eventualidades ocurridas el día de la jornada electoral.

4. **ACCESIBILIDAD A LA CAPACITACIÓN:** La web de capacitación electoral ([capacitacionelectoral.gob.ar](http://capacitacionelectoral.gob.ar)) para realizar, por ejemplo, el curso de autoridad de mesa (aún sin haber sido convocado), debería contar con algún perfil de ingreso simple, sin necesidad de registro. La necesidad de registro (aún con perfil de invitado) genera una barrera innecesaria al acceso a datos que constituyen información pública y ciudadana.



Fuente: [capacitacionelectoral.gob.ar](http://capacitacionelectoral.gob.ar)

5. CONVOCATORIA Y CONTACTO DE AUTORIDADES DE MESA DESIGNADAS. Con el objetivo de garantizar que las mesas se conformen adecuadamente, en horario y con personas capacitadas para llevar adelante su carga cívica, se debe tender a que los delegados del local puedan contar con datos de contactos de las autoridades designadas, a los fines de poder contactarlas previamente al día de los comicios y confirmar (o no) su asistencia.

6. INFRAESTRUCTURA DE LOCALES DE VOTACIÓN. A los fines de que la jornada electoral transcurra de la mejor manera, y se pueda garantizar el acceso a la ciudadanía, debe verificarse previamente que cada local cuente con espacios adecuados para la ubicación de mesas y pasillos de circulación que eviten amontonamientos. De esta manera, la jornada podrá desarrollarse en ámbitos adecuados sin depender de condiciones climáticas. Asimismo deben contemplarse los accesos para personas con discapacidad y con cualquier otro tipo de barreras de movilidad (sillas de ruedas u otras limitaciones para trasladarse).

## CONCLUSIÓN

Nos hemos comprometido a impulsar y promover la práctica del Acompañamiento Cívico con el objetivo de producir informes y recomendaciones tendientes a mejorar los procesos electorales en la democracia argentina. En ese sentido, apuntamos a que en el futuro se pueda consolidar e institucionalizar la observación electoral como actividad.

Establecimos estándares elevados de integridad, neutralidad y objetividad tanto en el reclutamiento, como en la capacitación de cada uno de los miembros de nuestro Grupo, dado que el objetivo último es el análisis de los datos recabados de manera fiel, en base a las metodologías plasmadas y sin sesgos de ningún tipo.

Hemos respetado la decisión de los Juzgados Federales con competencia electoral que no nos acreditaron. Y, por ello, llevamos a cabo nuestra tarea estrictamente en aquellos distritos que nos han acreditado, aún cuando no compartamos el criterio en base al cual se nos denegó la acreditación.

Sabemos que no somos sujetos ajenos al proceso electoral, sino ciudadanía comprometida que dedica su esfuerzo y tiempo en forma voluntaria en pos de propiciar procesos electorales más transparentes. Colaboramos con datos brindando, desde la academia, un relevamiento de los procesos electorales que consideramos resulta valioso para las autoridades electorales. Por todo lo expuesto, esperamos en adelante recibir un trato ecuánime y acorde a esos objetivos.